



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Paulo César de Castro Ribeiro

**Políticas sociais e direito à saúde:
contribuições teóricas para a análise desta relação**

Rio de Janeiro

2015

Paulo César de Castro Ribeiro

**Políticas sociais e direito à saúde:
contribuições teóricas para a análise desta relação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Marise Nogueira Ramos

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

R484 Ribeiro, Paulo César de Castro.
Políticas sociais e direito à saúde: contribuições teóricas para a análise desta
relação / Paulo César de Castro Ribeiro. – 2015.
124 f.

Orientadora: Marise Nogueira Ramos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Saúde e Estado – Teses. 2. Políticas Públicas – Teses. 3. Redes Sociais
On-line – Teses. 4. Política Social – Teses. I. Ramos, Marise Nogueira. II.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 614

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial
desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Paulo César de Castro Ribeiro

**Políticas sociais e direito à saúde:
contribuições teóricas para a análise desta relação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 22 de janeiro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Marise Nogueira Ramos (Orientadora)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof^ª. Dr^ª. Eveline Bertino Algebaile
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof^ª. Dr^ª. Vânia Cardoso da Motta
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2015

DEDICATÓRIA

A minha amada companheira, Mariana Fiore. Mulher, amiga e parceira em todas as horas. Que soube ter paciência com minhas impaciências. Que soube me tranquilizar durante meus momentos mais ansiosos e intranquilos. Que foi fundamental para a conclusão deste trabalho como debatedora e revisora, mas principalmente por seu carinho e amor. Obrigado por fazer parte da minha vida e por conquistarmos tanto juntos.

A nossa filha, Elis, nossa maior conquista. Uma pequenina muitíssimo amada, que nasceu no meio do processo de construção desta dissertação trazendo muita alegria, barulho e chamadas ao papai no meio do trabalho.

Aos meus pais, Glória Rodrigues de Castro e Paulo César Ribeiro. Cada um ao seu jeito, fundamentais para que eu tenha chegado onde cheguei.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Marise Ramos, que desde o momento em que expressei meu desejo de ingressar no mestrado, me incentivou a tentar. Ela que foi minha professora no Ensino Médio e na pós-graduação da EPSJV e que agora é parte dessa conquista. Obrigado pela paciência e orientação sempre precisa na escolha dos caminhos traçados, o que foi fundamental para chegar aqui.

Aos meus amigos e parceiros de Direção na EPSJV: Claudio Gomes, Marcela Pronko, Orbílio Abreu e Paulea Zaquini. Gratíssimo pela paciência, apoio e incentivo em todos os momentos. Incluo aqui nossas assessoras Sheila Mello e Cleide Silva, que também estiveram sempre de prontidão para ajudar no que foi preciso.

Aos companheiros de Labgestão: Vanessa, Adelyne, Raquel, Ramon, Simone, Luiza, Teresa, Marcello, Grasielle, Gilberto e Valéria. Acompanharam-me no início dessa travessia e me incentivaram até o fim para concluir esse desafio.

A todos os companheiros das aulas e aos professores do PPFH: pelos debates sempre ricos e instigadores, base para muito do que aqui está exposto.

A todos que estiveram por perto, torcendo, incentivando e apoiando de alguma forma.

Quem tem consciência para ter coragem
Quem tem a força de saber que Existe
e no centro da própria engrenagem
inventa a contra-mola que resiste

Quem não vacila mesmo derrotado
Quem já perdido nunca desespera
E envolto em tempestade, decepado
entre os dentes segura a primavera

Primavera nos Dentes

João Ricardo – João Apolinário

Secos & Molhados

RESUMO

RIBEIRO, Paulo César de Castro. *Políticas sociais e direito a saúde: contribuições para análise desta relação*. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A presente dissertação busca realizar a descrição e sistematização de categorias analíticas que contribuam com análises sobre as relações econômicas, políticas e sociais que sustentam a forma como se constituem historicamente no Brasil o Estado e as políticas públicas na área social, com especial atenção para a área de saúde. Tal objetivo se constituiu na observação das novas estratégias utilizadas pelo Estado para a execução de ações na área de saúde, como os projetos sociais. Tomamos o método do materialismo histórico dialético como referencial teórico, com especial atenção às categorias da filosofia da práxis – práxis, totalidade, historicidade e contradição – e a teoria marxista sobre a formação do Estado capitalista e suas transformações históricas, com ênfase na teoria sobre o Estado ampliado e o papel da sociedade civil na disputa entre as classes pela hegemonia. No segundo capítulo, abordamos a organização contemporânea do Estado brasileiro, buscando discutir escolhas políticas e econômicas, suas implicações para a organização dos trabalhadores e para a correlação de forças na disputa entre as classes. Foi feito breve levantamento histórico sobre os modelos de desenvolvimento econômico e social nas sociedades contemporâneas, com atenção à consolidação do ideário neoliberal, sua conceituação, as adequações que sofreu a partir do final dos anos 1990 e sua relação com a ideologia desenvolvimentista. Dedicamos o terceiro capítulo ao conceito de capital social, como maneira de compreender a atual forma de desenvolvimento das políticas públicas e em especial as políticas de saúde. A partir deste conceito buscou-se compreender a relação entre Estado e sociedade civil na atualidade e como este influencia as transformações por que passaram o Estado e as políticas sociais. Abordou-se o desenvolvimento das políticas públicas da área social no Estado brasileiro até sua conformação no neoliberalismo; as concepções de saúde em disputa na sociedade brasileira, focando no conceito ampliado de saúde e no de determinação social da saúde; e de que forma estes conceitos são impactados pelas mudanças no contexto do neoliberalismo. Finalmente, foi possível observar como as orientações neoliberais alteraram significativamente a forma de organização e atuação do Estado, a concepção e aplicação de políticas públicas, bem como as políticas de saúde e seu ideário. Mudanças que fizeram pender a atuação do Estado ainda mais a favor dos interesses do capital.

Palavras-chave: Saúde. Políticas públicas. Modo de produção. Política sociais. Avaliação. Determinação social da saúde.

ABSTRACT

RIBEIRO, Paulo César de Castro. *Social policies and the right to health: contributions to the analysis of this relationship*. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This Master's Thesis intends to describe and systematize analytical categories that contribute to analysis of economic, political and social relations that sustain how Brazil and the State and Public Policies are historically formed, with special attention to the health field. Its objective consisted in observing new strategies used by the State to perform actions in the health field, as in social projects. We took the method of dialectical historical materialism as the theoretical framework, with particular attention to categories of philosophy of praxis - praxis, totality, historicity and contradiction - and the Marxist theory of the capitalist state formation and its historical transformations, with an emphasis on theory about expanded state and the role of civil society in the dispute for hegemony between classes. In the second chapter, we address the contemporary organization of the Brazilian State, willing to discuss political and economic choices, its implications for the organization of workers and the correlation of forces in the class struggle. We did a brief historical survey on economic and social models of development in contemporary societies, with attention to the consolidation of neoliberal ideas, its conceptualization, the adjustments from the late 1990s and its relationship to the developmental ideology. We dedicate the third chapter to the concept of social capital to understand the current way of development of public policies, particularly health policies. From this concept, we sought to understand the current relationship between the state and civil society and how it influences the changes the state and social policies have experienced. We approached the Brazilian State development of public policies in the social area until its resignation to neoliberalism; health concepts disputes in the Brazilian society, focusing on the broader concept of health and social determinants of health; and how these concepts are impacted by changes in the context of neoliberalism. Finally, it was possible to observe how the neoliberal guidelines changed significantly the organization and state action, the design and implementation of public and health policies and its main ideas. Changes that increasingly led the state action in favor of the interests of capital.

Keywords: Health. Public policies. Mode of production. Social policies. Evaluation. Social Determination of Health.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Asfoc – SN	Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CDSS	Comissão sobre Determinantes Sociais de Saúde
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EAP	Estratégia de Assistência ao País
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFF	Instituto Fernandes Figueira
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana de Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	CATEGORIAS DO MÉTODO HISTÓRICO DIALÉTICO E CONCEPÇÕES DE ESTADO: CONSTRUINDO O REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
1.1	A práxis no materialismo histórico dialético.....	19
1.2	O Estado ampliado: referência para a análise das políticas sociais.....	28
2	POLÍTICA, ECONOMIA E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO: AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO SOB OS PRECEITOS NEOLIBERAIS.....	43
2.1	A correlação de forças entre as classes na sociedade brasileira.....	46
2.2	Neoliberalismo e estado de emergência econômica.....	52
2.3	Neoliberalismo e Desenvolvimentismo.....	61
3	AS POLÍTICAS SOCIAIS, A IDEOLOGIA DO CAPITAL SOCIAL E O DIREITO À SAÚDE NA CORRELAÇÃO DE FORÇAS DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	72
3.1	A ideologia do capital social e a formação do consenso neoliberal.....	72
3.2	O Estado brasileiro, as políticas públicas da área social e o avanço neoliberal.....	82
3.3	Conceito ampliado de saúde e neoliberalismo.....	97
3.4	Focalização das ações de saúde e a determinação social da saúde.....	107
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS.....	119

INTRODUÇÃO

Este trabalho traz em seu corpo a descrição e sistematização de categorias analíticas que visam contribuir com a identificação e análise das relações econômicas, políticas e sociais que sustentam a forma como, historicamente, se constituem o Estado no Brasil, as políticas públicas na área social, desenvolvidas e aplicadas por esse Estado, com especial atenção para a área de saúde. Seu objetivo inicial era identificar e analisar, a partir destas categorias, a opção da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz pela utilização de projetos sociais como uma de suas maneiras de implementar ações em diferentes campos, e como esta opção se relacionava com as novas formas utilizadas pelo Estado brasileiro para a atuação na área social. O desenvolvimento da pesquisa trouxe a necessidade do aprofundamento destas categorias analíticas, tomando o tempo para a conclusão do objetivo inicial. Fez-se então a opção pela sistematização destas categorias e, em pesquisa posterior, com a possibilidade de maior aprofundamento, analisar a historicidade da própria Fiocruz na sua relação com o Estado e as políticas públicas de saúde.

Ao longo dos últimos anos a Fiocruz vem realizando diversas ações, tanto com parcerias como de forma direta, através de projetos de cooperação social e outras iniciativas, nas comunidades pertencentes aos territórios onde seus campi estão localizados, tendo como justificativa para tal, a intenção de reduzir o grau de vulnerabilidade a que as populações pobres destes locais estão submetidas. A utilização de projetos sociais acontece a partir de três eixos considerados estratégicos pela instituição, sendo estes: educação, comunicação e cultura; trabalho, renda e solidariedade; e território, saúde e ambiente¹.

Segundo seu site, a Fundação Oswaldo Cruz², instituição pública federal vinculada ao Ministério da Saúde - MS, tem como missão produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais.

A Fiocruz se origina do Instituto Soroterápico de Manguinhos, criado em 1900, com o intuito de fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica. Sob direção de Oswaldo Cruz, teve

¹ Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/políticas>. Acessado em: 21/12/2014.

² As informações sobre a história, perfil institucional de atuação são provenientes do portal da instituição. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/fundação>. Acessado em: 21/12/2014.

papel fundamental na erradicação desta doença e da febre amarela na cidade do Rio de Janeiro, então capital da República. Ainda no início do século XX, suas atividades se expandiram com expedições ao interior do país, tendo ainda papel chave na criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, em 1920.

A instituição vivenciou as muitas transformações políticas do Brasil durante todo o século XX, sendo impactada pela Revolução de 1930 e foco de muitos debates nas décadas de 1950 e 1960. Com o golpe de 1964, outras mudanças ocorreram na instituição devido à cassação dos direitos políticos de alguns de seus cientistas e de mudanças em suas estruturas. Já nos anos 1980, sob a gestão do sanitarista Sergio Arouca, teve programas e estruturas recriados constituindo um modelo de gestão participativa, marca da moderna Fiocruz. A partir daí, foi palco de grandes avanços, como o isolamento do vírus HIV pela primeira vez na América Latina. Durante todo este período, passaram pela instituição diversos pesquisadores que tiveram relevância e renomado papel na saúde pública nacional.

Atualmente, a instituição está presente em 10 estados da federação, nas regiões nordeste, norte, sudeste e sul, e conta com um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África. Ao todo, são 16 unidades técnico-científicas, voltadas para ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde, além de uma unidade técnica de apoio, atuante na produção de animais de laboratório e derivados de animais. A Fiocruz conta ainda com Diretoria Regional de Brasília, responsável por representar a Fundação junto a órgãos dos poderes Executivo e Legislativo e por abrigar a Escola de Governo em Saúde.

A Fiocruz se destaca ainda no âmbito das relações internacionais, tendo ampla atuação em ações nas áreas de ensino, pesquisa e ações de cooperação com instituições de saúde e de ciência e tecnologia em diversos outros países. Os acordos e convênios celebrados envolvem instituições de diversas nações, sejam países do capitalismo central ou periférico, como os que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da América Latina e Caribe. Atua também como um dos representantes do Brasil na Organização Mundial de Saúde (OMS), participando dos debates sobre controle de doenças, determinantes sociais da saúde, propriedade intelectual, e fortalecimento dos sistemas de saúde no mundo, dentre outros. Estão sediados na instituição sete centros colaboradores da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)/ Organização Mundial da Saúde (OMS).

Minha trajetória na Fiocruz, que se deu através de diferentes vínculos e atividades durante os últimos 27 anos, foi fundamental para a escolha do tema desta pesquisa. Neste período, foi possível acompanhar algumas das discussões e lutas por que passaram a saúde

pública. O papel que a instituição cumpria como uma das principais defensoras dos princípios da reforma sanitária brasileira e do seu ideário sempre motivou minha atuação. Sempre mereceu também especial atenção a relação da instituição com as comunidades do entorno dos seus campi, em especial no bairro de Manguinhos, onde está presente a sede da instituição, caracterizado por ter um dos piores Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na cidade do Rio de Janeiro³.

Ingressei na Fiocruz em 1988, como aluno da primeira turma do Curso Técnico Integrado de Nível Médio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV, e me formei na habilitação de administração hospitalar, atual gerência em saúde, no ano de 1990. Desde esse momento inicial, travei contato com as discussões sobre as concepções de saúde em disputa e que naquele momento avançavam para o que em breve se constituiria no Sistema Único de Saúde, importante conquista histórica inscrita na Constituição Federal de 1988, a partir da luta articulada por trabalhadores da saúde, usuários dos serviços de saúde em geral e membros da academia engajados nas lutas sociais.

Posteriormente, já atuando como técnico no Instituto Fernandes Figueira - IFF, hospital materno-infantil também da Fiocruz, e participando mais diretamente das grandes discussões da instituição, ingressei no curso Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro onde pude, seja através da formação acadêmica propriamente dita ou pela militância que passei a exercer no movimento estudantil, ampliar meus conhecimentos nas áreas da sociologia e da ciência política, com especial atenção às correntes do pensamento marxista. Desde o ano de 1996 sou servidor concursado da Fiocruz e no ano de 2005 passei a exercer minhas atividades profissionais como professor e pesquisador na EPSJV.

Entre os anos de 2003 e 2011 atuei na direção do Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz - ASFOC-SN, onde ocupei o cargo de presidente no triênio 2009/2011. Esta atuação teve sempre como princípios a visão de que o sindicato deve buscar, além de conquistas econômicas e condições de trabalho para os trabalhadores a quem representa diretamente, a formação de quadros que possam fazer a disputa político ideológica na sociedade e no aparato estatal em favor dos interesses da classe trabalhadora, e a atuação conjunta com outras entidades da sociedade civil que fortaleçam a luta e organização dos trabalhadores em geral.

Dessa maneira, me aproximei das discussões do Fórum do Movimento Social de Manguinhos para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável (Fórum de Manguinhos), uma

³ CASTRO, J. *Jacarezinho e Manguinhos estão entre os piores IDHs do Rio: comunidades ocupadas neste domingo têm índices de renda e coleta de lixo precários*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 14/10/2012. Editoria Rio. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/jacarezinho-manguinhos-estao-entre-os-piores-idhs-do-rio-6394982>. Acessado em: 21/12/2014.

organização da sociedade civil de caráter autônomo e horizontal, criada no ano de 2007, a partir da articulação de experiências anteriores de organização e resistência locais a violência e a ausência de políticas públicas na região, e da necessidade de organização para a discussão, proposição e enfrentamento diante das ações propostas para a região pelo projeto do Programa de Aceleração do Crescimento⁴. O PAC Manguinhos foi responsável por importantes mudanças urbanísticas na região, que privilegiavam a questão da mobilidade urbana, resultando na remoção de diversos segmentos populacionais, e com a proposta de melhoria no saneamento e a implantação de equipamentos públicos voltados para educação, cultura, saúde e assistência social na região.

O Fórum de Manguinhos reúne diversas entidades da sociedade civil organizada, como organizações não governamentais - ONG's, associações de moradores e sindicatos, além de algumas instituições públicas e privadas, e tem como objetivo contribuir para a organização dos moradores da região possibilitando, a partir de um auto diagnóstico de suas condições de vida, cobrar dos governos municipal, estadual e federal a implementação de políticas públicas que busquem reduzir o grau de vulnerabilidade a que estão submetidos. A Fiocruz também se faz representar institucionalmente neste espaço, com papel bastante destacado, através da Coordenadoria de Cooperação Social, órgão ligado à presidência da instituição, que busca apoiar os moradores e suas entidades.

Assim como outras áreas da cidade do Rio de Janeiro e do Brasil onde residem grandes contingentes de trabalhadores, Manguinhos, que já era um bairro escasso em direitos, passou por um crescente processo de favelização nos últimos 25 anos, com acentuação da ausência do Estado e de políticas públicas e crescentes índices de violência. Este processo é na verdade resultante de dois fenômenos: por um lado, é fruto do processo histórico de inserção subordinada dos países de economia dependente no modo de produção capitalista e na divisão internacional da produção, caso do Brasil, caracterizado por uma forma peculiar de desenvolvimento, que combina grande concentração de riquezas pelas classes dominantes e superexploração da classe trabalhadora, gerando grandes bolsões de pobreza e escassez de direitos; por outro, o aprofundamento dessa escassez de direitos acontece junto com o avanço da ideologia e da política neoliberal no Brasil e no mundo. O neoliberalismo⁵ surge como

⁴ RIO DE JANEIRO (ESTADO). Governo do Rio de Janeiro. *PAC comunidade de Manguinhos – urbanização*. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1036918>. Acessado em: 21/12/2014.

⁵ “Após a crise dos anos 1970, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas exigiu uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o keynesianismo – que havia prevalecido nos anos anteriores, chamados de “anos

resposta das classes dominantes à necessidade de enfrentar a grande crise de acumulação capitalista iniciada nos anos 1970.

Desde então, vem se aplicando mundialmente, como forma de reorganizar a produção material de riquezas e de adequar os mecanismos necessários à reprodução e acumulação capitalista, o ideário econômico, político e social denominado como neoliberalismo. Este ideário tem como alguns de seus pontos centrais a diminuição dos investimentos dos Estados em políticas públicas, a redução de direitos sociais e a entrega de diversas áreas de atuação que antes tinham direta participação estatal, como saúde, educação e previdência à iniciativa privada e entidades da sociedade civil, variando em forma de acordo com a realidade de cada país, mas de maneira geral seguindo os mesmos ditames.

No Brasil, considera-se que as políticas de caráter neoliberal foram aplicadas a partir de 1990, com o governo do presidente Fernando Collor de Mello e sofreram um aprofundamento no governo Fernando Henrique Cardoso. As políticas de cunho neoliberal trouxeram uma nova forma de organização e atuação do Estado e provocaram importantes mudanças na elaboração e aplicação das políticas públicas, o que contribuiu decisivamente para que o estado de pobreza, a baixa oferta de serviços e a perda de direitos sociais fossem a tônica desses 25 anos. Ainda que sofrendo inflexões visando dar ao Estado e às políticas econômica e social um caráter desenvolvimentista e de enfrentamento da pobreza, os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, mantiveram em sua essência este ideário, sustentado por premissas econômicas, de organização do Estado e de formulação e implementação de políticas sociais.

Sob a égide do neoliberalismo, uma das estratégias adotadas como forma de compensar a baixa atuação do Estado na execução de serviços e na aplicação das políticas públicas foi a implementação de projetos, ditos de caráter social, por diversas empresas, instituições e organizações da sociedade civil. Esta forma de atuação surge fortemente vinculada à diminuição da ação do Estado em diversas áreas, tendo como uma de suas estratégias o incentivo a ações de caráter voluntário e/ou de solidariedade social.

É identificável, por exemplo, a estratégia por parte de grandes empresas, públicas e privadas, de vincular sua atuação a esses projetos apregoados como de caráter social. Ao fazê-lo, criam ao mesmo tempo a aparência de uma suposta responsabilidade e preocupação com os interesses coletivos da sociedade, de que a atuação do Estado nestas áreas pode ser

gloriosos” ou “era de ouro” do capitalismo. Esta nova concepção de desenvolvimento inspirada nas teses liberais, a este “novo liberalismo”, portanto, convencionou-se denominar neoliberalismo. O neoliberalismo pode ser interpretado como uma das formas de resposta do capitalismo à sua própria crise dos anos 1960/70”. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, pag.10)

prescindível ou de que ao menos, por sua ineficiência, o Estado deve contar com o apoio do setor privado ou de entidades da sociedade civil para executar suas ações. Possibilitam, também, que empresas direcionem essa atuação para atender a seus interesses particulares, como no caso da formação de força de trabalho especializada para suas áreas de inserção no mercado.

Mais especificamente a partir do final dos anos 1990, devido aos crescentes índices de pobreza e desigualdade que se espalhavam pelo mundo e geravam aumento da insatisfação popular, em especial nos países de economia periférica, os ideólogos do neoliberalismo reconhecem a necessidade de buscar estratégias que visem diminuir estes índices que poderiam por em risco a coesão social desejada pelas classes dominantes. Para isso, avança a ideologia do capital social, que visa trazer um aspecto mais humano ao capitalismo contemporâneo, pregando um papel mais destacado às organizações da sociedade civil no enfrentamento destas questões, buscando construir condições locais para a atuação coletiva, o desenvolvimento de alternativas de trabalho e renda e a construção de um ideário de solidariedade e cooperatividade local e entre classes sociais, visando fortalecer os laços de coesão social e conciliação dos interesses de classe.

É nesse contexto histórico que a Fundação Oswaldo Cruz cria em 2003 a Coordenadoria de Cooperação Social⁶, responsável por pensar e executar ações que apoiem e favoreçam as populações pobres do entorno dos seus *campi*. Tal atuação vem justificada por uma visão ampliada do que é saúde. Neste caso, a saúde é entendida como a resultante das condições concretas de vida da população, aí incluídos boa alimentação, habitação saudável, educação, renda, trabalho, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde, dentre outros. Sendo assim, é resultado das formas de organização social e de produção, que podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida, influenciando diretamente na relação saúde/doença.

Como uma de suas estratégias de atuação, a Coordenadoria lançou, nos anos de 2009 e 2011, dois editais públicos, aos quais podiam concorrer trabalhadores e grupos de trabalho da instituição em parceria com entidades da sociedade civil, com o intuito de financiar projetos para atender as comunidades vulnerabilizadas no entorno dos seus *campi*, tanto no Rio de Janeiro, como nas outras cidades onde está sediada. Estes projetos deveriam ter como objetivo a promoção e melhoria das condições de vida da população e a sustentabilidade política, técnica e econômica do SUS, baseada na concepção de saúde descrita anteriormente. Em

⁶ Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/apresentacao-7>. Acessado em: 21/12/2014.

suma, buscava-se produzir resultados, impactos e mudanças nas condições de vida e de saúde destas populações.

A organização da pesquisa

Esta investigação busca, então, contribuir mesmo que de forma inicial com a sistematização de categorias e de referências históricas que possibilitem a identificação e análise das relações econômicas, políticas e sociais que sustentam a forma como, historicamente, se constituem o Estado no Brasil, as políticas públicas na área social, desenvolvidas e aplicadas por esse Estado, com especial atenção para área de saúde. Busca-se, assim, fornecer parâmetros para outros estudos em condições similares e também bases para o trabalho sistemático de formação de quadros para as lutas sociais. Entende-se aqui que as políticas públicas não são só um instrumento do Estado em seu sentido estrito para a sociedade civil, mas são fruto de correlação de forças que se dá no âmbito desta relação. Assim, será importante observar que contradições estão presentes nas estratégias contemporâneas de organização do Estado e das políticas públicas.

Para fins de organização e exposição desta pesquisa, o texto foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo apresentarei o referencial teórico metodológico que servirá de base para as análises a serem realizadas. Abordarei as categorias do método do materialismo histórico dialético, destacando a práxis como elemento fundamental para uma abordagem que conjugue conhecimento teórico e científico sobre a realidade e prática transformadora nas ações sociais. Serão destacadas as categorias da filosofia da práxis – práxis, totalidade, historicidade e contradição – por entender que são as que melhor desvendam a estrutura global ou totalidade concreta da sociedade.

A escolha da filosofia da práxis como referencial metodológico se dá por entender que o método do materialismo histórico dialético é mais que um instrumento para compreender a realidade de forma teórica - muito embora cumpra esse papel de forma rigorosa. A apreensão do real pela teoria é, na verdade, movimento essencial para que se possa ter uma prática que vise a transformação da realidade. Serão destacados, então, aspectos da teoria marxista sobre a formação do Estado capitalista, suas transformações históricas, com ênfase na teoria sobre o Estado ampliado, com atenção à abordagem inicialmente dada por Antônio Gramsci, mas

posteriormente enriquecida por outros importantes autores, e o papel da sociedade civil na disputa entre as classes pela hegemonia social.

No segundo capítulo, será abordada a organização contemporânea do Estado brasileiro, buscando discutir as escolhas políticas e econômicas assumidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores - PT, a partir da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, suas implicações para a organização dos trabalhadores e para a correlação de forças na disputa entre as classes. Para isso será feito breve levantamento histórico sobre os modelos de desenvolvimento econômico e social nas sociedades contemporâneas, tendo como importante elemento a consolidação do ideário neoliberal, com sua conceituação, as adequações que sofreu a partir do final dos anos 1990 e sua relação com a ideologia desenvolvimentista.

O terceiro capítulo será dedicado ao conceito de capital social, como maneira de compreender a atual forma de desenvolvimento das políticas públicas e em especial as políticas de saúde. O aprofundamento do conceito de capital social é fundamental à compreensão da relação entre Estado e sociedade civil na atualidade - sendo a apropriação e ressignificação deste conceito parte importante das adequações feitas ao ideário neoliberal - e de que forma este se relaciona com as questões relativas às transformações por que passaram o Estado e as políticas sociais. A partir daí, abordarei numa perspectiva histórica, o desenvolvimento das políticas públicas da área social no Estado brasileiro até sua conformação no neoliberalismo. Destacarei, então, em sua historicidade, as concepções de saúde em disputa na sociedade brasileira, focando no conceito ampliado de saúde e na determinação social da saúde, categorias fundamentais nos preceitos da reforma sanitária brasileira que deram sustentação as conquistas da área da saúde inscritas na Constituição de 1988 e a formação do Sistema Único de Saúde, e de que forma estes conceitos são impactados pelas mudanças no contexto do neoliberalismo.

As considerações finais serão dedicadas a algumas conclusões a que chegamos com esta investigação e a indicações de possíveis caminhos para continuação desta pesquisa.

1 CATEGORIAS DO MÉTODO HISTÓRICO DIALÉTICO E CONCEPÇÕES DE ESTADO: CONSTRUINDO O REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é a construção do referencial teórico e metodológico deste trabalho. Apresentaremos brevemente a filosofia da práxis como método de investigação e de exposição científica da realidade mediante alguns de seus conceitos fundamentais.

Conforme afirma Gaudêncio Frigotto (1998), a escolha de um referencial teórico e metodológico para dar forma e direção a uma pesquisa não se dá de forma aleatória ou desinteressada. Nessa escolha reside uma concepção de caráter ético-política por parte do pesquisador sobre o papel que o estudo científico cumpre:

Um pressuposto fundamental, quando nos propomos ao debate teórico, entendemos deva ser que as nossas escolhas teóricas não se justificam nelas mesmas. Por trás das disputas teóricas que se travam no espaço acadêmico, situa-se um embate mais fundamental, de caráter ético-político, que diz respeito ao papel da teoria na compreensão e transformação do modo social mediante o qual os seres humanos produzem sua existência, neste fim de século, ainda sob a égide de uma sociedade classista, vale dizer, estruturada na extração combinada de mais-valia absoluta, relativa e extra. As escolhas teóricas, neste sentido, não são nem neutras e nem arbitrarias – tenhamos ou não consciência disto. Em nenhum plano, mormente o ético, se justifica teorizar por teorizar ou pesquisar por diletantismo. (FRIGOTTO, 1998, p.26)

Assim, a escolha da filosofia da práxis como referencial teórico e metodológico se dá por entender que este é mais que um instrumento para entender a realidade de forma teórica - muito embora cumpra esse papel de forma rigorosa. A apreensão do real pela teoria é, na verdade, movimento essencial para que se possa ter uma práxis que vise a transformação da realidade. Neste sentido, a filosofia da práxis e suas categorias, servem como importante mediação para apreensão da estrutura global – ou totalidade concreta - da sociedade, a partir da relação dialética entre totalidade e particularidade.

Para Gramsci (1966), as categorias da filosofia da práxis – práxis, totalidade, historicidade e contradição - são as que melhor desvendam a estrutura global ou totalidade concreta da sociedade, que para ele é composta, num bloco histórico, pela relação dialética entre a estrutura econômica e as superestruturas ideológicas, sem que haja qualquer hierarquia entre estas. Não há, *a priori*, separação entre o sujeito e o objeto, pois ambos são momentos da práxis, da atividade histórica dos homens. Mas a filosofia da práxis é, também, a filosofia da classe operária, a ideologia que pode organizar esta classe na disputa pela hegemonia na sociedade. É uma concepção atuante do mundo, com uma moral que lhe é adequada.

Aqui é importante afirmar que o entendimento dado ao termo filosofia é o expresso por Gramsci (1966) em seus estudos sobre materialismo histórico dialético. Ele afirma que o estudo das diversas filosofias propostas pelos filósofos não é suficiente, pois estas, através destes, tendem a ser as concepções ideológicas ligadas aos grupos dominantes da sociedade que buscam difundir a toda sociedade suas normas de conduta, alterando assim as concepções da grande massa. Assim a filosofia é:

[...] uma concepção do mundo que se transformou em norma de vida, já que norma de vida não se entende em sentido livresco, mas realizada na vida prática – a maior parte dos homens são filósofos, na medida em que atuam praticamente e nesta sua ação prática (nas linhas diretoras de sua conduta) está contida uma concepção de mundo, uma filosofia. (GRAMSCI, 1966, p.32)

Já para Karel Kosik (1976), a práxis pode ser considerada como o grande conceito da filosofia materialista. Ela é a filosofia do ser humano, que colocou em evidência o autêntico caráter da criação humana como realidade ontológica. Ela destaca que é na obra e na criação do homem que se manifesta a realidade. A práxis é a atividade que produz a história.

Assim, a filosofia da práxis deve ser compreendida como a filosofia da classe trabalhadora, a ideologia que pode organizar esta classe na disputa pela hegemonia na sociedade. É uma concepção atuante do mundo, com uma moral que lhe é adequada, que organiza a vontade coletiva e que concretiza esta moral através da ação crítico-transformadora.

1.1 A práxis no materialismo histórico dialético

A práxis facilmente se confunde com a prática, pois ambos podem ser entendidos como as atividades desenvolvidas pelo homem, embora historicamente haja diferentes usos para estes termos. Entre os gregos, o termo *práxis*, de maneira geral, servia para designar as relações interpessoais entre os cidadãos, em suas ações éticas e políticas. Ele se contrapunha ao termo *poiésis*, que designava a produção material de objetos. Além destes, o termo *theoria*, era utilizado para definir a atividade de busca do conhecimento e da verdade (KONDER, 1992).

As discussões sobre os sentidos, usos e relações entre estes termos passou por muitas variações nas discussões filosóficas durante vários séculos. Para este trabalho, porém, nos

focaremos na forma com que Karl Marx passa utilizá-los, a partir de meados do século XIX e a que interesses este uso estava vinculado.

O trabalho de Marx está intimamente ligado ao momento histórico de ascensão da burguesia como a classe dominante na sociedade. Ele vai analisar e descrever como com a consolidação do modo de produção capitalista as atividades industriais se tornam a principal forma de produção de riquezas e, com isso, geram a necessária reorganização das relações de produção e da divisão social do trabalho, fazendo da burguesia a nova classe dominante. Marx perceberá que essa nova forma de organização social e de dominação terá como seus principais fundamentos a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da força de trabalho. Neste contexto, ganha relevância e papel fundamental o proletariado, classe que a burguesia utilizará como base de sua exploração.

Era com a exploração desta classe formada de homens e mulheres “livres” para vender sua força de trabalho na florescente indústria que a burguesia conseguia garantir a produção e seu enriquecimento. A nova organização social conquistada pela burguesia que havia se desenvolvido a partir da superação do modo de produção feudal fez apenas nascer uma nova forma de exploração entre as classes sociais, como descrevem Marx e Engels no “Manifesto do Partido Comunista” (2001):

A sociedade burguesa moderna, oriunda do esfacelamento da sociedade feudal, não suprimiu a oposição de classes. Limitou-se a substituir as antigas classes por novas classes, por novas condições de opressão, por novas formas de luta . (MARX; ENGELS, 2001, p.24)

Nesta organização social, então, as classes ocupavam diferentes papéis. Ao proletariado cabia a produção efetiva de riquezas/mercadorias, no entanto, sem ter acesso ao que era produzido. Possuíam apenas sua força de trabalho, que se reduzia a uma mercadoria a ser vendida como forma de conquistar meios mínimos de sobrevivência. A burguesia, como classe dominante - que se apropriava da riqueza produzida pelo proletariado - cabia a *práxis*, a cidadania, com direito à participação política e controle do Estado, além da *theoria*, através do domínio dos meios de organização científica da produção e da sociedade.

Marx (2002) identifica o trabalho como princípio central na formação do homem e da organização social. É no trabalho que o homem em sua relação direta com a natureza produz o que é necessário a sua vida. Ao modificar a natureza no ato do trabalho, modifica a ela e a si mesmo. É pelo trabalho, nesta relação de cumulativas mudanças que o homem cria a si, à

realidade social e à história humana. O homem livre era o produtor de objetos que, ao mesmo tempo, pensava e organizava sua produção e as relações sociais.

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo – braços pernas e mãos -, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhe forma útil a vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. (MARX, 2002, p.211)

Mas a organização do trabalho a partir da divisão entre detentores dos meios de produção e trabalhadores explorados/assalariados altera essa relação entre o homem, a natureza e o fruto de seu trabalho. O que antes era produzido e apropriado pelo próprio trabalhador, agora não mais lhe pertence, mas pertence a uma classe que não realiza o trabalho efetivo, mas se apropria do trabalho realizado por outro. Em relação ao período feudal, o modo de produção capitalista intensifica ainda mais essas relações de exploração. As novas formas de organização e divisão social da produção aprofundam uma alienação do homem em relação ao trabalho.

[...] a alienação deriva da divisão social do trabalho, isto é, da propriedade privada. Quando alguns homens passaram a impor aos outros as condições em que deveriam trabalhar, o trabalho passou a se ressentir de uma inevitável degradação. Os males decorrentes dessa degradação passaram a se estender as mais diversas esferas, aos mais diversos níveis da atividade humana, causando graves prejuízos “a criatividade dos homens em geral. (KONDER, 1992, p.109)

Marx (2001) identificará como se dá a alienação descrevendo suas três dimensões. A primeira delas diz respeito a alienação do homem em relação ao produto do trabalho. O objeto produzido pelo homem não mais lhe pertence, agora ele é propriedade de outro e se torna estranho a quem o fabricou. O homem não produz mais valor de uso, produz valor de troca. Ao homem pertence a força de trabalho já aplicada na produção do objeto, mas para ter acesso a esse objeto, será necessário vender mais de sua força de trabalho para adquiri-lo.

A segunda dimensão diz respeito ao sentido do trabalho para a vida do homem ou ao ato de produção dentro trabalho. Antes havia uma relação direta entre o homem e a natureza, onde o trabalho era o ato que gerava o que Marx designava como “ser genérico” ou natureza humana, no sentido de que o homem se realizava, se criava enquanto humano no trabalho. O trabalho realizado sob o capitalismo é feito apenas como obrigação de sobrevivência, tendo transformada a sua dimensão formativa. Torna-se apenas tarefa enfadonha e obrigatória, de

forma geral estranha ao próprio homem. O trabalho como ontologia do ser social forma o homem deformando-o.

Como terceira dimensão, surge da alienação do homem em relação ao produto do seu trabalho e da sua vida genérica ou natureza humana: a alienação das relações dos homens com os próprios homens. Pois ao se encontrar alienado do que produz e da sua natureza, encontra-se alienado de si mesmo e dos demais homens. Essa relação não mais se dá de forma direta. Ela será mediatizada pela mercadoria, forma primeira dessa alienação.

Marx (*apud* KONDER, 1992) utilizará no enfrentamento desta questão a práxis em novo sentido, buscando nas novas condições históricas fornecer ao proletariado meios de compreender e superar esta condição do trabalho alienado e devolver ao trabalho sua dimensão ontocriativa, como descreve Konder (1992):

[...] o pensador insistiu na sua convicção de que, como criador de valores de uso, o trabalho, independente das formas de organização da sociedade, deveria ser visto como uma ‘necessidade natural’, imprescindível ao ‘metabolismo entre homem e natureza’. Na medida em que o sujeito trabalha, na medida em que ‘atua sobre a natureza fora dele, transforma ao mesmo tempo a sua própria natureza’. (KONDER, 1992, p. 105)

Essa abordagem em relação à práxis dará ao termo o sentido de relação entre o que era para os gregos a *práxis*, a *poésis* e a *theoria*, ressaltando a importância do entendimento da atuação do homem de forma integral na construção de uma nova realidade social, objetivando a superação da sociedade dividida em classes.

Na construção deste conceito de práxis, Marx formou sua base filosófica “no diálogo com a filosofia de Hegel, que havia realizado um casamento indissolúvel da razão com o processo histórico” (KONDER, 1992) e na crítica ao pensamento idealista.

Historicamente, o idealismo hegeliano está ligado as transformações revolucionárias que a Europa está passando no séc. XVIII, saindo do período feudal. O capitalismo nascente e a burguesia desmontavam toda a organização social existente. Os filósofos eram os porta-vozes das transformações desse período e ansiavam por ver tais mudanças se espalhando por toda Europa e em especial, na Alemanha.

Segundo Lefebvre (1966), para estes filósofos, e em especial para Hegel, um novo conceito é introduzido nesse período, o progresso. Para eles esse progresso está impresso na vida moral, no conhecimento, na vida social. Ele representa a força de construção do processo histórico. O espírito humano se manifestaria por movimento. Existe uma história e não a repetição indefinida pura e simples do passado. Esse progresso, porém, não se realiza de

maneira harmônica, mas sim através das múltiplas contradições que estão envolvidas em tal processo.

Ainda segundo Lefebvre (1966), o idealismo hegeliano coloca no centro de sua doutrina filosófica a ideia absoluta. Para Hegel a ideia é uma espécie de espírito puro, é como uma ciência pura. Ela existe antes de nós, antes da história, do pensamento e da civilização, antes do mundo, antes do espírito humano e o criou. Desta forma, essa ideia é quem cria o mundo real, porém ela é inconsciente, somente se tornando ciente de si a partir das contradições, ao chocar-se com obstáculos, ao entrar em conflito.

O motor da vida social, da vida moral e política, da pesquisa do verdadeiro, é portanto, para Hegel, essa famosa Ideia. A transformação, todas as suas contradições explicam-se na Ideia. O mundo e a natureza resultam de uma exteriorização, de uma alienação da Ideia que, com a continuação, se reconquista, volta para si, acabando por ter consciência de si. (LEFEBVRE, 1966, p. 98)

Essa visão hegeliana traz em si um grande paradoxo. Como pode a ideia nascer antes da consciência dos indivíduos? Embora Hegel renove o pensamento filosófico ao perceber que a história avança em processo e se transforma a partir de suas contradições, dialeticamente, criando o novo, ele se mantém preso a uma visão teológica que vê o homem e sua consciência como fruto de uma criação metafísica. Ele contentou-se em aperfeiçoar o idealismo já existente e atribuir ao seu Deus filosófico, a ideia, apenas o que há de mais espiritual no homem: o desejo de verdade, o conhecimento.

Marx vai reconhecer a importância dos avanços trazidos por Hegel, tanto sobre a identificação de que as contradições são o motor do movimento do processo histórico - ou o movimento dialético – como a própria concepção sobre o processo histórico. Porém, identifica os limites do pensamento hegeliano ao identifica-lo com os interesses das classes dominantes e sua incapacidade de reconhecer que é no trabalho real e não no pensamento ou na construção idealizada da realidade, que está a verdadeira explicação do movimento histórico.

A contradição é mais que um conceito que fornece elementos para o entendimento do real, ela é o próprio motor da história e da realidade. É a partir da identificação destas contradições e da ação consciente do homem que os elementos antagônicos presentes na realidade se contrapõem. A síntese da fusão deste contraditório dá origem ao novo. Nesse movimento transformam-se tanto o pensamento quanto as relações materiais, conservando-se de ambos as determinações que mantiverem coerência com a nova realidade e, a partir daí,

dando origem a novas contradições que manterão o movimento de criação do novo. Marx (2004), explicou tal questão:

A luta entre dois elementos antagônicos encerrados na antítese constitui o movimento dialético. O sim torna-se não, o não torna-se sim, o sim torna-se ao mesmo tempo sim e não, o não torna-se ao mesmo tempo não e sim e os contrários balançam-se, neutralizam-se, paralisam-se. A fusão destes dois pensamentos contraditórios constitui um pensamento novo, que é a síntese de ambos. Este pensamento novo desenrola-se em dois outros pensamentos contraditórios, que fundem-se por sua vez numa nova síntese. (MARX, 2004, p. 123)

A elaboração da síntese, do novo, demonstra a característica criadora e destruidora da contradição. Esta passagem que ocorre com o choque entre os opostos apresenta o potencial transformador da contradição, que cria novas relações sociais. É a possibilidade do novo existir a partir da ação do homem. Na dialética, a reflexão e compreensão dos elementos que compõe a realidade significa o momento em que se apreende a contradição do real. Com a consciência do contraditório é possível agir de forma a interferir na realidade e buscar as transformações das relações sociais.

Buscando avançar nas críticas ao idealismo hegeliano, Marx e Engels (1984) travarão também um diálogo crítico com os materialistas de sua época, em especial com Feuerbach, nos manuscritos denominados “A Ideologia Alemã” e as “Teses Sobre Feuerbach”. Segundo Konder (1992), “Feuerbach trabalhava com duas categorias: atividade teórica, espiritual, digna, rica de potencialidades, da ‘cabeça; e a prática egoísta, ‘passiva’, ‘judaica’, interesseira”, que “era a expressão consumada do egoísmo prático”.

Feuerbach constrói seu pensamento no diálogo com o idealismo e traz avanços em relação a uma concepção materialista do mundo. Ele propunha uma inversão no idealismo hegeliano. Para ele não era a ideia ou consciência quem criava o real, mas sim a realidade que criava a ideia. Esta pode ser uma alienação do homem, mas não o contrário. Ele dizia que o mundo material não podia ser uma encarnação da ideia pura e uma realidade superior ao homem, mas deveria sim estar a serviço deste.

Embora reconheça os acertos de Feuerbach, Marx avalia que em sua construção ele mantém o objeto apartado do sujeito. A consciência apenas conhecia ou funcionava como receptora, recebendo o que provinha do objeto. Com isso ele não reconhecia o papel ativo do homem e do trabalho na construção desta realidade. Na concepção de Feuerbach a atividade humana perde sua objetividade, uma vez que considerava o procedimento teórico como a principal característica do homem, sua atividade mais digna, relegando sua atividade prática ao segundo plano, por considerá-la menor e interesseira.

Assim, era preciso superar as questões opostas presentes tanto no materialismo, quanto no idealismo e pensar simultaneamente a atividade e a corporeidade do sujeito, buscando fortalecer a concepção de que este possui a real capacidade de intervir no mundo e construir a história. Esta intervenção era a práxis, atividade que a partir do questionamento do real existente, deveria revolucioná-lo de forma inovadora.

A práxis é a atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos. É a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa da reflexão, da teoria; é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática. (KONDER, 1992, p.115)

A relação entre teoria e prática, conhecimento e ação é também ponto importante a ser abordado. A principal característica do homem que o diferencia em relação aos outros animais está no fato de que este pensa e organiza racionalmente a produção material daquilo que é necessário a sua sobrevivência. O homem age conforme seus pensamentos e sua atuação no real pede algum conhecimento teórico anterior que norteia sua decisão. O indivíduo projeta seus objetivos, assume o risco de suas escolhas e para isso carece desse conhecimento.

Esta prática consciente é o que se denomina práxis. É o movimento consciente do homem alterando sua realidade. Essa práxis supera qualquer dicotomia entre teoria e prática ou conhecimento e ação, por ter caráter ontológico. “Toda vida social é essencialmente prática. Todos os mistérios que levam a teoria ao misticismo encontram a sua solução racional na práxis humana e no compreender desta práxis” (MARX, 1984). O movimento de aplicação do conhecimento na realidade objetiva, ao mesmo tempo em que a transforma, agrega novos elementos ao conhecimento e também transforma o próprio indivíduo.

Importante destacar que ao analisarmos como se dão estas relações e as representações do real pensado, devemos levar em conta, ainda, que as formas atuais que nossa sociedade assume são fruto do desenvolvimento histórico. As categorias que representam essa realidade hoje são o desenvolvimento de categorias mais simples, historicamente superadas pelas determinações do real, mas que ainda trazem elementos destas primeiras. A realidade contemporânea não se inicia nela mesma, o chamado desenvolvimento histórico repousa em geral sobre o fato de a última forma considerar as formas passadas como etapas que levam a seu próprio grau de desenvolvimento. (MARX, 1985).

Sendo então a realidade uma síntese de múltiplas determinações e considerando-se que as categorias que apreendem e concretizam esse real se constituem historicamente, podemos inferir que, partindo das categorias mais simples, indo até as mais complexas e relacionando-

as, poderemos construir uma representação mais precisa dessa totalidade concreta. Representação esta que não é reflexo e nem somente apropriação da realidade; antes, trata-se de uma elaboração do real no plano do pensamento e, assim, mais do que representar a realidade, o conhecimento é o processo de conceituá-la.

O conceito de totalidade é outra categoria essencial para a filosofia da práxis. A relação entre as partes e o todo é também chave fundamental:

[...] Se a realidade é entendida como concreticidade, como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las), de semelhante concepção da realidade decorrem certas conclusões metodológicas que se convertem em orientação heurística e princípio epistemológico para estudo, descrição, compreensão, ilustração e avaliação de certas seções tematizadas da realidade [...]. (KOSIK, 1976, p.36).

A categoria totalidade não exprime uma necessidade ou um imperativo de se conhecer todos os aspectos da realidade, mas dá a chave para entender partes dessa realidade, levando em consideração que estas não existem de forma caótica, mas fazem parte de um todo articulado e historicamente determinado.

A realidade concreta é aqui um conceito essencial. Para Karl Marx, a realidade não é caótica, desordenada ou fragmentada, incompreensível em sua totalidade. Ela possui uma dimensão concreta, que deve ser apreendida, trazendo a representação caótica da realidade (abstração) inicialmente para o plano do concreto idealizado (pensado) e, a partir de categorias históricas de produção material, chegar finalmente à totalidade concreta, síntese de muitas determinações e unidade do diverso.

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. [...] As determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento. (MARX, 1985, p.116)

Marx descreve a forma como, a partir do concreto ou da realidade aparente de um fenômeno, é possível decompor esse concreto até chegarmos em suas determinações mais simples e, num movimento inverso, chegar novamente a essa realidade como concreto pensado, ou seja, um real que se reflita para o sujeito como a síntese de suas múltiplas relações e determinações.

A população é uma abstração, se desprezarmos, por exemplo, as classes que a compõe. Por seu lado, estas classes são uma palavra vazia de sentido se ignorarmos os elementos em que repousam, por exemplo: o trabalho assalariado, o capital, etc. Estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços, etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço, etc., não é nada. Assim se começássemos pela população, teríamos uma representação caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto idealizado, passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples. Chegados a este ponto, teríamos que voltar a fazer a viagem de modo inverso, até dar de novo com a população, mas desta vez não com uma representação caótica de um todo, porém com uma rica totalidade de determinações e relações diversas. (MARX, 1985, pag.116)

Importante destacar que ao analisarmos como se dão estas relações e as representações do real pensado, devemos levar em conta, ainda, que as formas atuais que nossa sociedade assume são fruto do desenvolvimento histórico. As categorias que representam essa realidade hoje são o desenvolvimento de categorias mais simples, historicamente superadas pelas determinações do real, mas que ainda trazem elementos destas primeiras. A realidade contemporânea não se inicia nela mesma, o chamado desenvolvimento histórico repousa em geral sobre o fato de a última forma considerar as formas passadas como etapas que levam a seu próprio grau de desenvolvimento.

As categorias ligadas ao materialismo histórico dialético aqui abordadas continuaram recebendo contribuições ao longo dos últimos dois séculos. Muitas polêmicas e vertentes se constituíram neste período, com enfoques variados que o levaram para diferentes direções. Assim, devemos considerar que outras análises poderiam destacar outras categorias, mas que para o objetivo deste trabalho, consideramos que estas foram as escolhas possíveis e necessárias.

A partir daqui, será necessário, considerando as novas formas de organização que tanto a burguesia quanto o proletariado desenvolvem na luta pelo controle estatal e social, discutir as elaborações teóricas do campo do materialismo histórico dialético sobre o Estado. Destacaremos a categoria de Estado ampliado desenvolvida por Gramsci quando este agrega novos elementos às análises de Marx, identificados a partir da complexificação das relações sociais no início do século XX.

1.2 O Estado ampliado: referência para análise das políticas sociais

A partir daqui, será feita uma caracterização das diferentes formas e funções que o Estado vem assumindo historicamente, considerando desde já que estas formas devem ser entendidas como fruto de formações sociais historicamente determinadas, como a síntese de múltiplas determinações. Buscarei evidenciar quais interesses sociais perpassam o Estado, evidenciando o antagonismo das classes sociais na disputa por seu controle e de que forma estas disputas influenciam diretamente suas configurações e formas de atuação.

A análise se inicia com as formas que o Estado assume em finais do século XVIII e início do XIX – tendo aqui os Estados europeus como a referência de modelo hegemonicamente difundido a outros continentes – e suas transformações a partir de então. Na sequência, a delimitação a partir dos Estados europeus é feita seguindo a caracterização de Gramsci, já no início do século XX, sobre as diferentes formações econômico-sociais que se deram entre o “ocidente” (economias capitalistas mais desenvolvidas da Europa) e o “oriente” (economias ainda em fase de estruturação capitalista). Esta caracterização, utilizada para identificar a validade de diferentes estratégias revolucionárias em disputa naquele momento histórico, com o enfrentamento direto com o Estado ou o avanço paulatino até este momento, é útil para caracterizar a maior ou menor complexidade dos Estados na sua relação com a sociedade civil. Consideramos que estes Estados de tipo “ocidental” tornaram-se, com as necessárias adequações a realidades específicas, o modelo reproduzido no desenvolvimento do capitalismo em diversos países⁷.

Em fins do século XVIII e início do século XIX, para dar conta das novas relações econômicas e de poder que a sociedade europeia apresentava, começa a caracterizar-se na Europa uma nova forma de organização estatal, herdeira das formas historicamente caracterizadas como “Estado moderno”. Este “novo” Estado emerge do crescente poder econômico da classe burguesa em disputa com a até então dominante aristocracia agrária.

Desde a superação do modo de produção feudal, o equilíbrio de forças entre estas duas classes foi se alterando, com a diminuição do poder econômico dos produtores rurais e o desenvolvimento das atividades manufatureiras da burguesia, que passaria a ter cada vez mais

⁷ “No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma relação apropriada e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional.” (GRAMSCI, 2012, p.266)

força econômica com a Revolução Industrial. As estruturas estatais permaneciam mais propícias ao modo de produção baseado na produção agrária e os representantes dessa classe exerciam forte influência sobre o Estado.

A burguesia urbana se fortalecia cada vez mais e buscava desenvolver no Estado novas formas de relação político-institucionais que dessem conta de suas necessidades na organização da produção material de riquezas e, por conseguinte, da regulação das relações sociais necessárias a essa produção.

Até este momento, o Estado moderno – que podia também ser definido como Estado absolutista – se caracterizava pelas monarquias constitucionais, onde o monarca era o legítimo garantidor da unidade territorial do Estado nacional e o principal controlador dos recursos econômicos e financeiros, representando primordialmente os interesses da classe dos produtores rurais. Tinha a função de garantir o cânone liberal dos direitos individuais e regular a relação entre os indivíduos. Para garantir a estabilidade deste ordenamento, o monarca detinha, no sentido militar, o direito do uso legítimo da força contra possíveis inimigos externos ou, internamente, contra aqueles que pusessem em risco esta ordem. O Estado deveria ser também o representante da vontade geral e/ou comum da sociedade, porém prevalecia o poder senhorial do monarca, de caráter personalista e os interesses da classe então dominante sobre as demais.

A burguesia se insurge contra este ordenamento econômico e político de poder estatal centralizado e despótico que impedia seu desenvolvimento como força hegemônica. Mantendo as bases social e ideológica do pensamento liberal - de garantia dos direitos individuais e do Estado como garantidor dos interesses gerais da sociedade, mas de mínima interferência nas relações econômicas - a classe insurgente busca mudar as relações de poder no Estado, pregando torná-las mais impessoais, mas mantendo seu domínio sobre este. Marx e Engels (2001) descrevem a forma como a burguesia assumiu diferentes papéis historicamente e como sua atividade econômica foi se tornando hegemônica:

Cada uma das etapas de desenvolvimento da burguesia acompanhou-se de um progresso político correspondente. Ela foi inicialmente um grupo oprimido sob o jugo dos senhores feudais, organizando a própria defesa e sua administração na comuna [nome dado na França às cidades nascentes], aqui república urbana independente, ali terceiro estado tributado pelo rei. Posteriormente, na época da manufatura, tornou-se um contrapeso a nobreza na monarquia descentralizada ou absoluta, fundamento essencial das grandes monarquias. Com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar. (MARX; ENGELS, 2010, p.26)

A partir da nova organização da produção, com as atividades industriais se tornando a principal forma de produção de riquezas e tendo como base uma crescente cientificização das relações de produção e social é que surgem as novas formas que vão caracterizar o chamado Estado de Direito.

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classe dominante, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial. (SCHIERA, 1998, p.430)

O controle dos meios de produção pela burguesia e seu fortalecimento como classe dominante se dava com a consolidação do modo de produção capitalista. Neste novo contexto, ganha relevância e papel fundamental o proletariado, que questionará a nova ordem instituída e trará consigo uma série de reivindicações ligadas as suas necessidades materiais de vida e a situação de superexploração a que eram submetidos pela burguesia. Embora a produção de riquezas baseada em seu trabalho fosse crescente, suas condições de vida eram extremamente precárias e os frutos dessa produção, apropriados pela burguesia. O enfrentamento e a superação desta situação assume papel fundamental para o proletariado, que visa assumir o controle dos meios de produção e do Estado.

Karl Marx pode ser considerado o primeiro grande teórico a se debruçar criticamente sobre a formação do Estado burguês buscando fornecer elementos para sua superação. Ele desenvolve suas análises a partir de meados do século XIX, mesmo período em que a burguesia, em diversos países, avança sobre o poder das aristocracias agrárias e assume o controle dos Estados nacionais. Ele critica a nova forma de exploração da sociedade capitalista e caracteriza este Estado como uma instância de regulação e manutenção das relações de produção econômica e de exploração entre as classes.

Marx parte dos estudos de Hegel, que considerava o Estado como a esfera da universalização ou da representação dos interesses coletivos e que as relações econômicas se dariam na sociedade civil, como o reino dos indivíduos atomizados e particularistas. Hegel, porém, entende este Estado como algo exterior ao homem, a forma idealizada que se deve alcançar, não como uma criação do homem real, concreto, e por isso não relacionado, apartado da esfera da sociedade civil, onde se davam as relações reais de produção da existência.

Marx critica essa divisão por considerar que se impunha uma alienação da esfera político-estatal em relação ao homem real e concreto, o trabalhador, que impedia o Estado de representar efetivamente uma vontade geral. Numa sociedade dividida em classes, esse Estado não podia ser a representação do universal. Ele era, na verdade, o organismo que garantia a propriedade privada e a manutenção da sociedade dividida em classes. O Estado é um Estado de classe, garantidor da manutenção dessa relação social. A sociedade civil era a esfera das relações econômicas e dos interesses privados e particularistas, estando ligada a base ou estrutura econômica, onde para o pensamento liberal, vale a livre relação econômica entre os homens – e neste caso, cabia ao trabalhador nessa livre relação a venda de sua força de trabalho como forma de sobreviver.

Marx e Engels não se limitam a mostrar a natureza de classe do Estado; indicam ainda como essa defesa dos interesses de uma classe particular se processa precisamente através do fato de que o Estado, numa sociedade dividida em classes assume o monopólio da representação de tudo que é comum (ou universal)[...]. O modo pelo qual o Estado se realiza como Estado de classe consiste precisamente no fato de que ele despolitiza a sociedade, apropriando-se de modo monopolista de todas as decisões atinentes ao que é comum (ou universal). Condição de funcionamento do Estado, para os jovens Marx e Engels, é assim que a política seja uma esfera “restrita” e que a sociedade civil enquanto tal seja uma esfera despolitizada, puramente privada. (COUTINHO, 1994, p.19)

Para Marx e Engels (2010) o núcleo do poder político do Estado moderno funciona como um comitê para gerir os interesses comuns de toda classe burguesa. No Estado burguês persiste uma característica herdada do Estado absolutista e que se torna essencial para que manutenção do controle estatal e das relações sociais de produção: o uso legítimo da força através do aparato repressivo estatal. No momento histórico em que é feita esta análise, quando a burguesia ainda consolidava sua dominação e as disputas pelo poder do Estado com o proletariado eram intensas, esse mecanismo assume papel preponderante na garantia da ordem social.

Neste período, pode-se afirmar, vigorava uma concepção de Estado ultraliberal, em que não havia qualquer regulação ou proteção social para as classes exploradas por parte do Estado. Os trabalhadores eram submetidos a condições desumanas de vida e trabalho. Os interesses da burguesia e o dos trabalhadores eram diametralmente opostos. O antagonismo de classes não permitia qualquer espécie de mediação e a superação destas condições, para os proletários, deveria se dar pelo processo revolucionário, que passaria o controle dos meios de produção de uma classe à outra.

As lutas da classe trabalhadora, durante a segunda metade do século XIX, embora não tenham levado na maioria dos casos à tomada do Estado, conseguiram uma gradual mudança na forma de atuação estatal, que passou a regular as relações de trabalho e avançar nos mecanismos de proteção social, como nas áreas de saúde, habitação e previdência. Tal movimento da burguesia, de ceder espaço para um Estado mais mediador e interventor, se deu por esta reconhecer que as condições a que eram submetidos os operários favoreciam uma atitude revolucionária da parte destes. Como forma de enfrentar esse risco da perda de controle social, emerge uma posição liberal mais flexibilizada, que originará o que Robert Castel descreve como Estado social. Este viria do desenvolvimento de uma visão filantrópica que existia por parte da burguesia em relação as necessidades dos trabalhadores:

Pode-se interpretar o advento do Estado social como a introdução de um terceiro entre os polos da moralização do povo e os partidários da luta de classes. Uns e outros instalam-se em posições simétricas [...] porque não há nada de comum a um e a outro, nada de negociável entre um e outro. [...] Abre-se um espaço de mediações que dá um novo sentido ao ‘social’: não mais dissolver os conflitos de interesses pelo gerenciamento moral nem subverter a sociedade pela violência revolucionária, mas negociar compromissos entre posições diferentes, superar o moralismo dos filantropos e evitar o socialismo dos ‘distributivistas’. (CASTEL, 1998, p.345)

Ao fim do século XIX e início do século XX, outras conquistas foram sendo alcançadas, dentre elas a ampliação da participação das classes subalternas nos processos eleitorais, que possibilitavam a chegada aos parlamentos de representantes dos partidos socialistas e revolucionários. Isso contribuía tanto para conquistas cada vez maiores em relação as condições de vida e de trabalho, quanto para, através de via parlamentar avançar sobre as estruturas de controle do Estado.

Diante deste quadro, surge neste período, por parte de representantes das classes dominantes, uma posição mais conservadora em relação a atuação política dos trabalhadores e da participação de seus representantes e partidos no governo, como descreve Buci-Glucksmann (1980), já indicando o surgimento de regimes de caráter autoritário em alguns países da Europa, como o Estado fascista na Itália:

O desenvolvimento do movimento operário, o perigo que ele poderia representar para hegemonia parlamentar da burguesia, perigo já previsto por Engels, provoca um desaparecimento progressivo dos aspectos mais ‘democráticos’ do liberalismo burguês, e o desenvolvimento de um liberalismo dos ‘moderados’, de um liberalismo conservador pronto a acolher um “Estado forte” em caso de perigo. [...] Tal corrente, de resto, expressava uma crise do Estado parlamentar e das práticas políticas da burguesia, face a um proletariado poderoso no Parlamento. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p.72)

Assim como Marx, Gramsci entende o Estado como um espaço de organização e controle dos interesses da classe dominante, no caso a burguesia. Ele dedica seus esforços para construção de estratégias que forneçam elementos para superação das relações de produção capitalistas. Para isso, ele avança na identificação das novas formas históricas que o Estado assume e desenvolve categorias já trabalhadas por Marx, ao mesmo tempo em que apresenta outras essenciais a compreensão da realidade que observa e na qual atua.

Ele vai romper com as teorias marxistas de cunho economicista que neste período histórico eram as hegemônicas no campo socialista e que entendiam o Estado e as relações sociais como mero reflexo da base (estrutura) econômica, sendo essa base o fator de determinação único. Ele defende que o entendimento e o enfrentamento na sociedade capitalista deveria se dar a partir do reconhecimento da relação dialética de determinação existente entre a estrutura econômica e a superestrutura, composta pelo Estado *strictu sensu* e as instituições responsáveis pelo aparato ideológico. A relação destas duas esferas é essencial para o seu mútuo funcionamento.

Apoiado nas novas estruturas de participação política que identifica, Gramsci desenvolve uma teoria ampliada do conceito de Estado, no sentido da superação dialética da concepção apresentada por Marx. Ele considera que, com a maior complexificação e socialização dos processos de participação política a partir do fim do século XIX, como a formação de grandes sindicatos, de partidos políticos de massa, parlamentos eleitos diretamente com voto universal, jornais de grande tiragem e circulação, dentre outros, fortalece-se uma esfera social regida por leis e funções mais autônomas em relação ao mundo econômico e os aparelhos estatais de repressão do Estado. Ele denomina estas instâncias como aparelhos privados de hegemonia.

A unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história do Estado e dos grupos de Estado. Mas não se deve acreditar que tal unidade seja puramente jurídica e política, ainda que também esta forma de unidade tenha sua importância, e não somente forma: a unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e 'sociedade civil'. (GRAMSCI, 2002 *apud* CARMO, 2007, p.05)

Seu conceito de sociedade civil se amplia em relação ao de Marx. Esta é para ele mais do que o espaço das relações econômicas e profissionais, passando a assumir também papel essencial na disputa política e ideológica. Nesta esfera, as classes buscam a hegemonia das concepções de mundo e valores sociais e morais – ou ideológicos - junto as grandes massas, passando estas concepções a ter caráter de “consenso espontâneo”. A sociedade civil funciona

como esfera de mediação entre o Estado em sentido estrito e a infraestrutura econômica. É através da sociedade civil que se materializa a figura social da hegemonia.

Vale aqui destacar a visão de Gramsci sobre a ideologia e a importância que ela cumpre em relação à consolidação do consenso espontâneo. Ela será responsável por manter enevoados os fundamentos contraditórios, conflitivos e até mesmo coercitivos da sociedade capitalista para a sua sobrevivência. Ela impregnará todas as áreas da vida, independentemente da classe social, pois dará um sentido de unidade e verdade às relações sociais como são. Será elemento fundamental na conquista hegemônica, ao cumprir o papel de “cimento de uma base de classe”:

Rompendo resolutamente com uma concepção de ideologia como ideologia-ilusão ou como simples sistema de ideias, Gramsci estende a análise dos aspectos mais conscientes das ideologias a seus aspectos inconscientes, implícitos, materializados nas práticas, às normas culturais aceitas ou impostas. As ideologias funcionam como agentes de unificação social, como cimento de uma base de classe. Mais ainda: a ideologia tendencialmente identificada à concepção de mundo de uma classe impregna todas as atividades práticas. Ela é ‘uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva’. (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p.83)

Por outro lado, a sociedade política ou o Estado, em sentido estrito, cumpre a função de administrar a máquina estatal ou de ser portador e formulador do aparato jurídico que legitima tal Estado e que organiza a produção material da sociedade. Esta esfera é responsável, nos momentos em que fracassa o consenso espontâneo em torno da ideologia da classe dominante, por impor aos demais grupos sociais tais valores por via da coerção e da restrição de direitos políticos e participativos à sociedade civil. Coutinho, assim as descreve:

O Estado, em sentido amplo, ‘com novas determinações’, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.”(COUTINHO, 1999, p.127)

Gramsci defende, ainda, que essas duas esferas superestruturais estariam sempre presentes em todas as formas de Estado, mas que uma vez que a sociedade está pautada numa luta entre classes que visam alcançar uma supremacia, a maior ou menor prevalência de uma dessas duas esferas está condicionada não apenas ao grau de socialização alcançado pela

sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes em disputa. Ainda assim, está presente o entendimento de que a sociedade civil mais fortalecida é uma forma distintiva das sociedades onde há maior nível de socialização política e de auto-organização de grupos sociais.

A noção de hegemonia de Gramsci articula-se diretamente a concepção de Estado ampliado por ele desenvolvida. A disputa pela hegemonia está presente no plano superestrutural tanto na esfera da sociedade civil quanto na da sociedade política ou Estado *stricto sensu*. Essa disputa é travada pelos representantes das classes sociais antagônicas, “organizando os grupos sociais, formando o terreno onde tais grupos movimentam, pensam, sentem, sonham, adquirem consciência de sua posição na sociedade e lutam para conservá-la ou transformá-la” (SCHLESENER, 2007, p.27).

A maior ou menor efetividade desta tarefa de criação do consenso espontâneo está ligada a correlação de forças entre as classes sociais em disputa. Essa disputa se dá fortemente através dos aparelhos privados de hegemonia, que são estruturas de participação política que podem ser caracterizadas como organismos sociais privados, responsáveis pela elaboração e/ou difusão da ideologia, onde a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, e por isso mais autônomos em relação ao Estado *strictu sensu*.

Nos momentos em que fracassa a construção do consenso espontâneo em torno da ideologia da classe dominante, quando avançam na sociedade outras concepções e visões de mundo ligadas a classe trabalhadora, cabe a sociedade política ou Estado a função de impor aos demais grupos sociais os valores da classe hegemônica através da coerção e da restrição de direitos políticos e participativos da sociedade civil. Como já dito anteriormente, através dos sistemas eleitorais típicos das sociedades modernas e seus sistemas eleitorais, também aqui, a disputa por diferentes concepções políticas ideológicas está presente, variando conforme a correlação de forças entre as classes em disputa.

O exercício da hegemonia assume conotações diferentes a partir do modo como os grupos sociais se relacionam e exercem suas funções com base na organização e desenvolvimento das forças materiais de produção, da organização do Estado e do papel mais ou menos coercitivo e intervencionista da sociedade política, e ainda processo de conscientização política das classes dominadas; a hegemonia é uma relação ativa, cambiante, evidenciando os conflitos sociais, os modos de pensar e agir que se expressam na vivência política; conforme se inter-relacionam as forças em luta, tem-se o fortalecimento das relações de domínio, o equilíbrio entre coerção e consenso ou a ampliação da participação política e da organização da sociedade civil. (SCHLESENER, 2007, p.27)

Cabe destacar que para Gramsci existe uma relação dialética entre a estrutura econômica e as superestruturas, sem que haja qualquer hierarquia entre estas, caracterizando o que ele denomina como bloco histórico. O bloco histórico é a unidade material contraditória de um período histórico específico, designando um momento histórico aberto, onde estão expressas toda a gama de relações sociais.

A reciprocidade e organicidade entre o estrutural e o superestrutural, o vínculo concreto entre ‘as forças materiais e as ideologias’, entre o ‘econômico-social e o ético-político em cada momento histórico’, Gramsci expressa no conceito de bloco histórico. (SCHLESENER, 2007, p.27)

Considerando-se este como um momento histórico aberto a transformações, a disputa por parte da classe trabalhadora pela hegemonia nas superestruturas é fundamental. Atuando através das entidades representativas de sua vontade coletiva, deve tensionar a relação dialética entre a estrutura econômica e a superestrutura, no sentido de acentuar as contradições existentes entre elas. Para Gramsci, o portador material dessa vontade coletiva é o partido político revolucionário. A função que se deve destacar no partido é a diretiva e organizativa, ou seja, a educativa e intelectual.

A partir da tomada de consciência das classes subalternas sobre sua separação e diferenciação social em relação as classes dominantes, seria fortalecida a disputa pelo controle, tanto das forças produtivas quanto do aparato político-jurídico-ideológico da sociedade, produzindo-se uma cisão efetiva entre as classes em disputa. Para isso é fundamental a criação e consolidação por parte da classe trabalhadora de um novo conjunto de valores e anseios e de uma nova concepção de mundo, diferentes das da classe dominante. O sucesso nesse processo poderia fazer com que a classe trabalhadora assumisse a hegemonia na sociedade e, assim, se daria a constituição de um novo bloco histórico.

A construção de um novo bloco histórico, portanto, é o projeto que deve resistir no horizonte político das classes subalternas como um “mito-perspectiva”, ou seja, o mito soreliano (...) mas ao mesmo tempo retraduzido nos termos gramscianos da direção política das forças produtivas, da união consciente, executada pelo partido como concretização da vontade coletiva, entre estrutura e superestrutura, economia e política, história e filosofia. Caminho cujo passo inicial é o desenvolvimento da soreliana cisão de classes, mas também aqui retraduzida em Gramsci (...) para as necessidades de se alcançar uma contínua agregação das classes subalternas por meio da criação e consolidação de valores próprios, de novos anseios, de uma nova concepção de mundo. (GALASTRI, 2009, p.84)

O grego Nico Poulantzas, que foi militante do Partido Comunista Grego e posteriormente professor e pesquisador em universidades francesas, onde desenvolveu suas

teorias, pode ser considerado como um dos continuadores das análises desenvolvidas por Gramsci sobre as determinações materiais do Estado na sociedade capitalista. Ele procurou incorporar novos elementos à teoria sobre o Estado ampliado, ao analisar as formações econômicas e sociais advindas do pós II Guerra Mundial.

Neste período histórico, onde se viveu uma fase de grande crescimento econômico e de acirrada disputa entre dois blocos de poder – de um lado os países do bloco capitalista, e de outro os do bloco comunista – foram conquistadas uma série de direitos sociais por parte da classe trabalhadora nos chamados países capitalistas centrais. Estes direitos integraram o que se denominou Estado de bem estar social. Nestes países, a classe trabalhadora constituiu fortes sindicatos e partidos que foram os responsáveis por, ao mesmo tempo, avançar na direção dessas conquistas sociais e manter o debate e as ações para chegada ao socialismo.

Inicialmente é importante afirmar que Poulantzas trabalha com a ideia de que uma teoria sobre o Estado capitalista deve explicar a reprodução histórica desse Estado. Ela deve poder explicar as metamorfoses de seu objeto nas diferentes fases que a sociedade capitalista atravessa. Assim, é necessário considerar que nestas diferentes fases - “estágios e fases do capitalismo: estágio concorrencial e imperialista – capitalista monopolista, fase desse último” (Poulantzas, 1985) - deve se levar em consideração as mudanças por que passam as relações de produção e a divisão social do trabalho. Ele considera que estas mudanças alteram de maneira importante tanto a forma política que esse Estado assume – mais ou menos de democrático, por exemplo – quanto a constituição e a reprodução social das classes sociais em disputa.

Levando-se em consideração que as modificações por que passa o Estado não o faz deixar de ser o Estado capitalista, hegemônico pelas classes dominantes, compreender essa dinâmica das modificações das relações de produção e logo do Estado, é essencial para identificar a correlação de forças presente numa determinada fase do capitalismo e os mecanismos de dominação política utilizados através desse Estado:

A urgência teórica é então a seguinte: compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado) de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado. (POULANTZAS, 1985, p.144)

Poulantzas (1985) considera que o Estado tem centralmente o papel de organização dos interesses dos diferentes grupos ou frações que a compõem as classes dominantes. Esta organização é essencial para que os interesses conflitantes que possam existir entre esses

grupos não ponham em risco a própria continuidade do capitalismo. Assim, variando com o tempo, diferentes desses grupos hegemonomizam o controle do Estado fazendo variar sua forma de organização e atuação política.

No Estado se constitui a unidade dessas frações como classes dominantes. Assim, esse Estado deve assumir certo distanciamento das relações de produção. Para manter esse instável equilíbrio de forças entre os grupos dominantes, é necessário que o Estado tenha uma relativa autonomia, que lhe permita contrariar os interesses de determinado grupo, para que o capitalismo em si não seja posto em risco.

Para além dessa relação entre os grupos dominantes, Poulantzas (1985) considera também que tal relação no interior do Estado se dá entre as classes em disputa. Por isso, o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca ao capital, mas como uma relação, como uma condensação material de uma relação de forças, seja entre frações de classe ou entre as classes sociais em disputa.

Diria que o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material da relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado. (POULANTZAS, 1978, p.147)

Vale aqui frisar que Poulantzas (1985) afirma não ser suficiente apenas a mudança da correlação de forças entre as classes na disputa e controle do Estado para mudar sua natureza de Estado de classe. Essa correlação altera aspectos das políticas de Estado, mas não sua constituição como Estado capitalista. Para ele é nas relações de produção e na divisão social do trabalho que reside o centro da questão. Enquanto essas relações não se alterarem favoravelmente aos interesses da classe trabalhadora, a ossatura material do Estado continuará refletindo e garantindo a reprodução das relações de produção e sociais capitalistas. A partir dessa análise, pode-se concluir que essa autonomia relativa do Estado permitiu que no período pós II Guerra, com suas condições específicas já expostas anteriormente, avançassem as conquistas da classe trabalhadora, sem que com isso tenha se alterado fundamentalmente o Estado ou as relações de produção.

Poulantzas (1985) destaca que reside no papel econômico exercido pelo Estado capitalista a chave para compreender o maior ou menor avanço destas conquistas, que se materializam através de políticas públicas emanadas do Estado, sejam estas de caráter econômico ou social. Segundo o autor, o Estado passa a cumprir a partir do estágio do capitalismo monopolista, função fundamental na acumulação e reprodução do capital, visando a superacumulação e a reprodução da força de trabalho. Se explicita aqui uma clara relação

entre os âmbitos político (Estado) e econômico, dando luz a uma questão por vezes mascarada pela ideologia burguesa, que é a indissociabilidade destas duas esferas. Se antes as funções econômicas do Estado se fixavam nas medidas ideológico-repressivas para garantir a acumulação e a reprodução social do capitalismo, aqui avança esta nova faceta, vinculada a uma ação direta mais direta na esfera econômica.

Logo não se poderia dissolver em nenhum caso, hoje menos que nunca, as funções econômicas do Estado especialmente naquelas do exercício da violência legítima e da reprodução-inculcação da ideologia dominante. Essas funções econômicas estão diretamente articuladas no ritmo específico da acumulação e reprodução do capital. Elas mantêm sua especificidade, a tal ponto que determinadas contradições internas maiores do Estado situam-se atualmente entre seu papel econômico e seu papel na preservação da ordem e organização do consentimento. Essas funções seguem, numa certa medida, sua lógica própria. Elas não podem mais estar submetidas à organização do consentimento: elas colocam em causa a imagem do Estado garantia do bem-estar e do interesse geral, pois denunciam a subordinação do Estado aos interesses do capital. (POULANTZAS, 1985, p.193)

A ideologia que apregoa o papel do Estado como o defensor do bem comum, acima do interesse das classes em disputa, é fundamental para dar legitimidade a atuação Estatal na esfera econômica e nas políticas públicas por ele implementadas junto as massas populares, em especial nas políticas responsáveis pela reprodução da força de trabalho.

[...] é ao materializar a ideologia que o apresenta como representante do interesse geral e do bem-estar comum acima das classes, que o Estado se incube diretamente das funções econômicas ocultando das classes populares seu real conteúdo de classe. Quanto mais essas medidas se aplicam à aceleração da taxa de exploração (mais-valia relativa), mais seu encargo direto pelo Estado torna-se, do ponto de vista político-ideológico, necessário. (POULANTZAS, 1985, p.212)

É a partir desta fase do capitalismo monopolista e das mudanças decorrentes da nova configuração histórica nas relações sociais de produção em seus vários âmbitos, que o Estado passa a atuar em áreas até então consideradas de menor importância para reprodução e valorização do capital.

Ora, é na modificação mesma dos espaços respectivos do Estado e da economia que se insere o atual papel do Estado na acumulação e reprodução do capital. É na exata medida em que (em razão de modificações nas relações de produção, na divisão do trabalho, na reprodução da força de trabalho, na extração da mais-valia e na exploração), uma série de domínios, por marginais que fossem anteriormente (qualificação da força de trabalho, urbanismo, transportes, saúde, meio-ambiente, etc.), se integram diretamente, ao expandir e modifica-lo, no espaço-processo de reprodução e valorização do capital, que o papel do Estado nesses domínios ganha um novo sentido. (POULANTZAS, 1985, p.191)

O avanço maior ou menor das políticas públicas nestes domínios que possam favorecer a melhoria das condições materiais de vida das classes populares, são fruto da correlação de forças entre as classes sociais em disputa. No Estado capitalista as políticas públicas são influenciadas diretamente pelas lutas das classes populares, avançando mais quando da existência de uma correlação de forças mais favorável, que força o Estado e as classes dominantes a cederem em determinados âmbitos. Mas são também um instrumento de manutenção e ampliação da hegemonia dos dominantes, favorecendo as necessidades de organização das relações sociais de produção, podendo também fortalecer a ideologia do Estado providência e defensor do bem comum. Conquistas que em longo prazo podem ser reduzidas ou mesmo retiradas mediante uma mudança nessa correlação de forças.

Todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada. É levando em conta a relação de forças com as classes dominadas e suas resistências, que o Estado leva a cabo as medidas essenciais em favor da acumulação do capital e elabora-as de maneira política, ou seja, de maneira tal que elas possam, por meio de certas concessões às classes dominadas (as conquistas populares), garantir a reprodução da hegemonia de classe e da dominação do conjunto da burguesia sobre as massas populares. [...] Enfim a assunção pelo próprio Estado de certas reivindicações materiais populares que podem encobrir, no momento em que são impostas, uma significação bastante radical (ensino público livre e gratuito, segurança social, assistência-desemprego, etc.), pode a longo termo favorecer a hegemonia de classe. (POULANTZAS, 1985, p.214)

As políticas públicas cumprem assim uma dupla função: por um lado, organizar a classe dominante, mesmo quando desagradam frações desta classe, favorecendo a reprodução das relações sociais de produção capitalista de forma ampliada e fazendo também destas políticas mecanismos de controle social; por outro, podem desorganizar as classes populares, desarticulando suas entidades e lutas ao deslocar seu foco da perspectiva de transformações mais profundas nas relações sociais de produção.

Importante também para o entendimento dessas questões é o debate que Poulantzas (1978) travava com os marxistas que entendiam o Estado como mero instrumento de dominação da burguesia, um bloco unitário e impermeável aos interesses dos trabalhadores. O Estado, ao ser a condensação material de uma relação de forças, apresenta uma série de fissuras, oriundas das contradições que lhe constituem. Essas relações e disputas são a essência desse Estado e as políticas estatais seu efeito:

O estabelecimento da política de Estado deve ser considerado como resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação).

Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido, de lado a lado, pelas contradições de classe.[...]As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. (POULANTZAS, 1978, p.152)

Poulantzas (1978) descreve que, quando é alcançada a hegemonia no Estado por uma nova fração da classe dominante, faz-se necessária a mudança de instituições e no controle dos aparelhos (exército, administração, magistratura, entre outros), visando garantir seus interesses. Assim, embora em sua essência o Estado não se altere, ele passa por mudanças que serão importantes para o controle do grupo que se torna hegemônico. Destaca-se a importância do pessoal do Estado, que deverá ser o portador material desses interesses, como formuladores/implementadores dessas mudanças e das políticas estatais que venham fortalecer os interesses da nova fração dominante.

Outro ponto a se destacar é a abordagem sobre a ascensão por parte de grupos ou frações da classe trabalhadora ao poder no Estado pela via institucional. Nesse ponto é feita uma diferenciação entre poder real e poder formal no controle do Estado. Poulantzas considera, neste caso, que chegar ao governo pode significar a chegada ao poder formal, o que não significa automaticamente assumir o poder real sobre os aparelhos do Estado ou mesmo apenas alguns deles. Além disso, pela organização institucional do Estado, a burguesia pode mudar os lugares onde se exercem os poderes real e formal – como entre os poderes executivo, legislativo e judiciário - inclusive entre os aparelhos de Estado. Também aqui o pessoal do Estado ganha relevância, por serem responsáveis pelo funcionamento da máquina estatal.

Pelo que vimos, o Estado tem como função principal garantir a reprodução das relações sociais, neste caso, a relação social capitalista. O Estado, em seu sentido ampliado, traz nele os interesses e disputas contraditórias de duas classes sociais, trabalhadores e capitalistas. Porém as garantias em relação a classe trabalhadora se dão com a manutenção desta como classe social subordinada. Seu objetivo é manter o trabalhador como explorado, enquanto trabalhador assalariado, num constante avançar e retroceder, embora com limitações, dos interesses de classe.

Temos assistido nos últimos anos um amplo ataque aos direitos conquistados pelos trabalhadores ao longo do último século. Nos países chamados periféricos esse movimento vem ocorrendo de forma sistemática desde o fim dos anos 1970, tendo chegado de forma mais sistemática ao Brasil no final dos 1980. Vemos agora também esses ataques chegarem aos

países europeus, com a perda de direitos sociais e drásticos cortes orçamentários no financiamento do Estado e das políticas públicas. É necessário buscar a fundo o que vem se alterando nas relações sociais de produção, que levam a implementação de tal regressão nos direitos sociais, fugindo das explicações simplistas e esquemáticas.

A nova materialidade da sociedade civil e a complexidade da sociedade contemporânea em geral traz um grande desafio. Hoje, uma análise sobre o Estado, seja com o mero intuito de entendê-lo ou visando sua real transformação, deverá levar em consideração todos esses aspectos abordados. Exige do investigador uma pormenorizada avaliação das relações sociais - articulando seus aspectos econômicos, políticos e ideológicos - que determinam esse Estado. As disputas e interesses das classes sociais em torno do controle do Estado e das possíveis estratégias para sua transformação necessitam ser também identificadas para entendermos sua atual formação histórica.

2 POLÍTICA, ECONOMIA E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO: AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO SOB OS PRECEITOS NEOLIBERAIS

Para compreender a forma como se instituem as políticas públicas da área social contemporaneamente, é importante buscarmos sua relação com o modelo econômico ideológico de desenvolvimento e a forma como as escolhas inerentes a esse modelo influenciam o conteúdo e a forma⁸ de aplicação das políticas públicas, destacando-se o período dos governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003. Para alcançarmos esse objetivo, buscaremos identificar as relações entre as esferas política e econômica da sociedade e de que maneira estas se materializam na forma de políticas econômicas e sociais, que podem ter na lógica dos projetos sociais uma de suas ferramentas de aplicação. A compreensão sobre como se articulam estas esferas será importante para entendermos as escolhas feitas pelos governos brasileiros, que levaram a implementação de determinados modelos de desenvolvimento.

Quando da análise das relações econômicas e sociais presentes em determinada formação social, é essencial não se fazer uma artificial separação entre as esferas da economia e da política, como comumente acontece, privilegiando a primeira, que passa a ter tratamento diferenciado e a ser entendida como uma esfera com leis próprias e dissociadas das demais relações políticas e sociais. Esta separação é característica marcante da economia política nas sociedades burguesas.

Para a economia política burguesa, questões essencialmente políticas, como o poder de controlar a produção e a reprodução da força de trabalho ou a alocação dos recursos nas áreas ditas sociais, passam a ser definidas a partir das premissas do interesse do desenvolvimento econômico, que assume uma aura de neutralidade e de defesa dos interesses comuns de toda sociedade. Busca-se tratar as ações voltadas à política de desenvolvimento econômico como a forma de garantir as melhores condições de vida para toda sociedade, ocultando-se o caráter contraditório e os interesses divergentes presentes em uma sociedade dividida em classes antagônicas.

⁸ Para Gramsci, conteúdo e forma estão intimamente ligados a concepção de 'bloco histórico', "no qual, precisamente, as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma, distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais". (GRAMSCI, 1999, p.238)

Para Wood (1995), a sociedade burguesa universaliza as relações de produção quando analisa a produção abstraindo suas determinações sociais específicas – relações sociais, modos de propriedade e de dominação, formas jurídicas ou políticas específicas. É, portanto, essencial compreender e analisar os aspectos políticos e econômicos como constituintes de um sistema produtivo, e que estes aspectos mantêm relações orgânicas entre si. Trata-se de abordar a metáfora da base (economia) / superestrutura (política) sem recair numa separação entre estas duas esferas ou numa supremacia da primeira em relação a segunda, tomando a superestrutura como mero reflexo da base. Assumir uma dessas abordagens significaria reproduzir as mistificações da ideologia burguesa. As relações de produção devem ser expostas em seu aspecto político, onde podem ser realmente contestadas em relação a dominação de classes, das relações entre proprietários e não proprietários, como poder de governar e organizar a produção e as formas de apropriação. A luta na sociedade capitalista deve levar em conta que o modo de produção não é uma abstração e, portanto, é essencial atuar conjuntamente nos campos político e econômico para transformá-lo.

Falar da diferenciação da esfera econômica nesses sentidos não é sugerir que a dimensão política seja, de certa forma, estranha às relações capitalistas de produção. A esfera política no capitalismo tem um caráter especial porque o poder de coação que apoia a exploração capitalista não é acionado diretamente pelo apropriador nem se baseia na subordinação política ou jurídica do produtor a um apropriador. Mas são essenciais um poder e uma estrutura de dominação, mesmo que a liberdade ostensiva e a igualdade de intercâmbio entre capital e trabalho signifiquem a separação entre o ‘momento’ da coação e o ‘momento’ da apropriação. A propriedade privada absoluta, a relação contratual que prende o produtor ao apropriador, o processo de troca de mercadorias exigem formas legais, aparato de coação e as funções policiais do Estado. Historicamente, o Estado tem sido essencial para o processo de expropriação que está na base do capitalismo. Em todos esses sentidos, apesar de sua diferenciação, a esfera econômica se apoia firmemente na política. (WOOD, 1995, p.35)

Poulantzas (1985), ao analisar as características do Estado monopolista nos anos 1970, identifica que o Estado cada vez mais deve tomar decisões e assumir ações que garantam a reprodução do capital, mesmo que isso prejudique seu papel de fiador de determinada fração hegemônica das classes dominantes na ocupação do Estado, pois garante que a burguesia como um todo siga hegemônica em relação a classe trabalhadora. Assim, considera que toda medida econômica do Estado é essencialmente política, pois visa garantir a hegemonia de classe e que a imbricação das ações políticas e econômicas, ainda que não explícitas, é permanente e necessária. Essa é uma forma de ocupação e atuação do Estado importante para entender o momento histórico atual.

Não apenas as funções político-ideológicas do Estado são doravante subordinadas a seu papel econômico, como também as funções econômicas estão doravante diretamente encarregadas da reprodução da ideologia dominante: observar especialmente a substituição da ideologia dominante pelo tecnocracismo, pela imagem do Estado garantia do crescimento ou do bem-estar, em suma a ideologia do Estado-Providência. De tal maneira que as contradições internas do atual Estado não se localizam unicamente entre as suas ações econômicas e suas operações ideológicas, mas igualmente no seio de suas ações econômicas: especialmente entre aquelas mais diretamente ligadas às necessidades da acumulação monopolista e as que visam, pela realização de compromissos instáveis, a organização do consentimento das classes dominadas. Ou seja, trata-se de uma política econômica prodigiosamente contraditória em si. (POULANTZAS, 1985, p.194)

Outro ponto destacado por Poulantzas (1985) que parece ainda ter relação estreita com a forma como hoje se organizam e interagem reciprocamente o campo econômico e o Estado, diz respeito às funções que este último assume como garantidor das relações de produção de forma ampla, ou seja, incluindo a distribuição, a circulação e o consumo. Ele destaca, porém, que não são essas funções que determinam a produção, mas ao contrário, são por ela determinadas. O Estado contribui diretamente para a manutenção das relações de produção capitalista ao assumir cada vez mais centralidade nestes campos. Destaca-se aí, a análise sobre o papel do Estado na reprodução da força de trabalho, quando o fortalecimento do consumo passa a assumir, já naquele momento histórico, centralidade entre suas ações. Ele identifica a atuação do Estado no que caracterizava tanto como consumo coletivo, quanto como consumo individual. Contemporaneamente podemos identificar que as ações nesse sentido se tornam marcantes nos modelos econômicos, embora assumindo características e formas um pouco distintas.

Isso não impede que atual implicação do Estado no consumo seja em si mais importante que no passado, não no sentido de uma mísera restauração do primado do mercado nas sociedades de consumo, mas no sentido exatamente do papel do Estado na reprodução, sob suas atuais formas, da força de trabalho. Reprodução cujos meios atuais se situam no domínio do consumo coletivo, que prima cada vez mais, como demonstra o considerável crescimento do papel do salário indireto (preço e qualidade dos meios coletivos de consumo e prestações sociais) em relação ao salário direto atribuído pelo empregador, e o consumo individual: moradia, saúde, transporte, ensino, serviços e equipamentos coletivos. É nesses lugares essenciais da reprodução ampliada da força de trabalho que se situam maciçamente as intervenções do Estado no consumo. Ninguém duvida que o Estado age também, como se fosse muito comum, sobre a circulação-consumo a fim de transformar a realização do lucro pela venda da mercadoria (consumo individual), de aumentar as saídas comerciais e a demanda solvente em favor dos superlucros monopolistas (intervenções no domínio dos preços e salários, da fiscalização, do crédito, das saídas comerciais, etc). Mas se o engajamento do Estado nesse campo torna-se decisivo, é pelo financiamento público no consumo coletivo, a fim de aumentar a mais-valia relativa pelo crescimento da produtividade do trabalho. (Poulantzas, 1985, p.206)

Feitas estas considerações iniciais, é preciso que nos debruçemos sobre as formas como se articulam as esferas política e econômica para a reprodução das relações de produção na atual conjuntura histórica brasileira, que se materializam num dado modelo de desenvolvimento econômico e social hegemônico, e sobre seus efeitos na própria delimitação dos espaços do político e do econômico.

2.1 A correlação de forças entre as classes na sociedade brasileira

Para avançar neste estudo, é fundamental levarmos em conta as características específicas da organização do modelo capitalista brasileiro e sua inserção na lógica global de reprodução do capital, que tem como uma de suas principais características uma posição de subalternidade da burguesia e do capital nacional frente ao grande capital internacional, denominado por diversos autores como de “capitalismo dependente”, com destaque para Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira.

Dentre os intelectuais que produzem o pensamento social crítico no Brasil ao longo do século XX, certamente Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira são os que de forma mais clara explicitam a especificidade da sociedade brasileira como um exemplo emblemático de sociedade de capitalismo dependente. Contrastando não só com o pensamento conservador, mas também com grande parte do pensamento da esquerda brasileira, Fernandes e Oliveira rechaçam a tese dual que atribui os impasses de nosso desenvolvimento ao fato de sermos um país cindido entre o tradicional, o atrasado, o subdesenvolvido e o moderno e desenvolvido, sendo as características primeiras impeditivas do avanço das segundas. Ao contrário, esses autores evidenciam a relação dialética entre o arcaico, o atrasado, o tradicional, o subdesenvolvido e o moderno e o desenvolvido na especificidade ou particularidade de nossa formação social capitalista. (NEVES; PRONKO, 2008, p.8)

Assim, o Brasil teve historicamente um modelo de desenvolvimento desigual e combinado, que nos coloca em posição subalterna na divisão internacional do trabalho e da produção, que articula aspectos do modelo produtivo capitalista mais avançado presente nos países hegemônicos, com outros presentes historicamente nas economias periféricas, mantendo estruturas sociais mais atrasadas que conservam, ainda que com características históricas próprias, profunda pobreza, superexploração do trabalho da maioria da população e grande concentração de riquezas pelas classes dominantes. Diante das burguesias de países hegemônicos e de estrutura capitalista mais avançada, a classe burguesa nacional assume um papel de sócia menor e com interesses subordinados.

Esta combinação, que em princípio pode parecer uma contradição é na verdade a base onde estão calcadas as escolhas políticas, econômicas e sociais em nossa sociedade. Estes elementos são essenciais para compreender as formas históricas que esse Estado assumiu e ainda assume e a forma como são definidas as políticas públicas, mas são também fundamentais para compreender os limites colocados para qualquer proposta de mudança que não rompa efetivamente com as relações de produção existentes.

Muito se discute no meio acadêmico e entre militantes dos movimentos sociais, quais avanços e retrocessos trouxeram as escolhas feitas pelos governos petistas em relação às políticas econômica e social. As diversas ações desenvolvidas resultaram num período de crescimento econômico que fez com que o Estado brasileiro passasse por um momento de aumento de arrecadação, o que possibilitou uma série de medidas que tinham como objetivo declarado reduzir as desigualdades sociais a partir de uma melhor distribuição da riqueza produzida.

Estudos demonstram que muitos brasileiros pertencentes aos extratos sociais mais prejudicados historicamente, conseguiram algum grau de mobilidade social, com acesso a renda e alguns direitos sociais através de diferentes mecanismos fazendo, por exemplo, com que caísse o número de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza e que aumentasse o contingente da população com acesso a direitos sociais ligados ao trabalho formal, embora muito se critique o baixo nível salarial ligado a esta formalização do trabalho. Dentre essas ações podemos destacar o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família⁹, programa de renda mínima com grande penetração nos bolsões de pobreza por todo o país, o aumento de trabalhadores com vínculo de trabalho formal, a política de aumento do salário mínimo com índices acima da inflação, a maior facilidade de acesso ao crédito no sistema financeiro, possibilitando ampliação no consumo, dentre outras.

Mesmo com essas características, muitos questionamentos existem sobre os pilares escolhidos para garantir o crescimento econômico e a mobilidade social, por considerar-se que tais medidas pouco alteraram as relações de produção e poder entre as classes em nossa sociedade. Em orgânica interação com este questionamento, está a relação dos governos petistas com os movimentos sociais e entidades representativas dos interesses da classe trabalhadora. Neste ponto, critica-se o fato de que esta relação serviu para cooptar amplos grupos de dirigentes e lideranças originários das classes subalternizadas, diminuindo a capacidade de organização e pressão da classe trabalhadora para conquista de avanços mais

⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em: 21/12/2014.

efetivos e consistentes e fazendo com que se instalasse um amplo consenso em torno da necessidade da conciliação de interesses entre as classes.

Braga (2010) destaca que o governo Lula ao assumir as questões da pobreza e da desigualdade, pautas históricas que a classe trabalhadora, através de suas entidades representativas e dos partidos de esquerda, elevou a problema central na política nacional desde o período da ditadura militar, conjugou ações que buscavam melhorar a distribuição de renda e a mobilidade social, com a cooptação de diversas lideranças da classe para cargos no Estado, gerando um amplo fenômeno de “transformismo”¹⁰. Isso colocou o movimento social em compasso de espera e posteriormente gerou um “consentimento ativo”¹¹ em relação às ações de governo, que freou a possibilidade de reações mais radicais visando mudanças efetivas na estrutura social brasileira.

O Estado *strictu sensu*, e por consequência a disputa por dentro de suas estruturas, passou a ser entendido e vivido como o espaço privilegiado para qualquer possibilidade de mudanças, esvaziando a força e o poder transformador potencialmente presente nas entidades e movimentos sociais ligados a classe trabalhadora.

Parece-me meridianamente claro o governo Lula conseguiu coroar a incorporação de parte das reivindicações dos “de baixo” com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representada pelo transformismo de grupos inteiros. Da miríade de cargos no aparato de Estado até a reforma sindical que robusteceu os cofres das centrais sindicais, passando por muitos assentos nos conselhos gestores de fundos de pensão, pelas altas posições em empresas estatais, pelo repasse de verbas federais para financiamento para projetos cooperativos, pela recomposição da máquina estatal, etc., o locus resultante da revolução passiva é exatamente o Estado. O fato é que o subversivismo inorgânico transformou-se em consentimento ativo para muitos militantes sociais, que passaram a investir esforços

¹⁰ Para Coutinho (2010), esse fenômeno de cooptação de lideranças da classe trabalhadora, denominado *transformismo*, conforme definido por Antônio Gramsci quando da descrição dos processos de *revolução passiva* no Estado italiano dos anos 1930, pode caracterizar outros processos históricos como o que vivemos contemporaneamente. “*O transformismo como fenômeno político não é exclusivo dos processos de revolução passiva, mas pode também estar ligado a processos de contrarreforma*”. Mais à frente abordaremos a diferenciação entre *revolução passiva* e *contrarreforma* e de que maneira estas se articulam com o momento político atual.

¹¹ “As elaborações de Gramsci em torno do conceito de hegemonia têm por objetivo compreender os fundamentos e as estratégias que a classe dominante se utiliza para obter o consentimento ativo das massas através de sua “auto-organização” na sociedade civil (CARNOY, 1988, p.95). Portanto, através do conceito de hegemonia, Gramsci procurou analisar o processo de organização do consentimento, o processo de construção do “espontâneo”, que remete ao trabalho de produção e difusão das concepções de mundo, da consciência social, de formas de ser adequadas aos interesses do capital (hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este (contra-hegemonia) (FONTES, 2010). A hegemonia compreende, portanto, as tentativas bem sucedidas de uma classe em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como universal e para orientar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados, sendo que, uma vez conquistada a hegemonia, o poder das classes dominantes aparece para a sociedade como autogoverno, representação, legítimo”. (NÉSPOLI, J.H.S.) Acessado em 21/12/2014.

desmedidos na conservação das posições adquiridas no aparato estatal. (BRAGA, 2010, p.13)

Essa conformação das forças sociais se deu desde a formação dos arranjos eleitorais que levaram o Partido dos Trabalhadores ao governo federal, em especial a partir da reeleição do presidente Lula. Estes arranjos caracterizaram-se por uma ampla gama de alianças e coligações que juntavam partidos e atores dos mais diversos matizes políticos e ideológicos. Nas palavras de Oliveira (2010), “foi a salada de coligações e coalizões. Siglas de suposta orientação ideológica oposta uniram-se indiscriminadamente com todo espécie de agrupamentos, incluindo os salteadores. Traições abertas às próprias hostes foram a regra”.

Oliveira (2010) considera que no Brasil se construiu uma “hegemonia às avessas”, quando a chegada do PT ao governo com sua íntima ligação com os movimentos sociais, tendo o Programa Bolsa Família como política central de enfrentamento da questão da pobreza e da desigualdade, levou as classes dominadas a uma “direção moral” da sociedade, mas manteve e até mesmo acentuou a exploração burguesa. Ele considera que o Bolsa Família coloca a questão da pobreza e da desigualdade como mera questão administrativa, solucionável pela ação burocrática do Estado em substituição a mudanças mais estruturais na sociedade.

Podemos considerar que esta forma de atuação estatal retira a centralidade do enfrentamento mais direto das causas que geraram historicamente essas desigualdades, esvaziando seus aspectos político e econômico, ou seja, a relação que pobreza e desigualdade têm com a forma de inserção subordinada do Brasil no sistema capitalista mundial, as relações sociais de produção que advêm desta inserção e como estas desigualdades sustentam as relações de produção em nossa sociedade.

Ainda segundo Oliveira (2010), esta forma de hegemonia às avessas traz consigo uma série de características que fortalecem a aparência de que “os dominados dominam”, pois estes parecem dar a ‘direção moral’ da sociedade; parecem ser estes dominados os próprios capitalistas por estarem, por exemplo, na gestão dos grandes fundos de pensão que sustentam parte do sistema financeiro nacional e financiam a dívida pública; parecem comandar a política legislativa; dentre outros. Estas aparências trazem a materialização de uma forma de consentimento diverso da que originalmente foi descrita e analisada por Marx e posteriormente Gramsci – nas palavras de Oliveira, “o pequeno grande sardo” - que pode estar identificada com as novas formas de dominação do capitalismo financeiro global.

O consentimento sempre foi o produto de um conflito de classes em que os dominantes, ao elaborarem sua ideologia, que se converte na ideologia dominante, trabalham a construção das classes dominadas a sua imagem e semelhança. Esse é o núcleo da elaboração de Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*, que o pequeno grande sardo desdobrou admiravelmente. Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a ‘revolução moral’ (...) que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada. (OLIVEIRA, 2010, p.26)

Também fruto desta conformação política e social descrita anteriormente e possivelmente característica marcante do capitalismo financeiro contemporâneo, Coutinho (2010) destaca que vivemos um momento de “hegemonia da pequena política”. Ele explica que a pequena política deve ser entendida em contraposição a ideia de grande política, como descrito por Gramsci.

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de luta pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, do de corredor, de intrigas). Portanto, é grande política tentar excluir a pequena política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política. (GRAMSCI, 1999, p.21 *apud* COUTINHO, 2010)

Ao assumir a “direção moral” da sociedade, não avançar sobre sua estrutura econômica, política e social e represar a possibilidade de questionamentos e enfrentamentos mais radicais por parte dos movimentos sociais ligados a classe trabalhadora, que poderiam forçar transformações nas relações sociais de produção, configurou-se um bloqueio às grandes massas para participação na grande política. Isto impedindo mudanças mais profundas na estrutura capitalista de nossa sociedade.

Ademais, sob a justificativa da necessidade de alianças para garantir a governabilidade, geraram-se pactos com forças de matizes ideológicas diversas, representadas por partidos e segmentos ligados aos interesses de frações diversas do grande capital nacional e internacional, que incluiu grupos historicamente questionados por ações ligadas a corrupção e ao tradicional patrimonialismo nacional. Ao colocar todas as possibilidades de mudanças no modelo estatal executivo-parlamentar, a grande parte da sociedade passou a reconhecer os governos petistas como participantes apenas do mesmo jogo de poder já desacreditado do qual faziam parte nossas elites. Reforçou-se a ideia de que a política é apenas a disputa de poder executivo-parlamentar e que tudo não passa sempre de mais do mesmo.

Coutinho (2010) destaca que no momento histórico que vivemos, quando o neoliberalismo é ainda hegemônico, mesmo que este tenha características específicas em cada

país ou bloco de países, a contrarreforma é marca fundamental. Ela determina a impossibilidade de maiores avanços políticos e sociais por parte da classe trabalhadora, fazendo emergir a hegemonia da pequena política e o transformismo de frações da classe trabalhadora, que se transfiguram em gestores e ideólogos dos interesses do capital.

Ao defender que o momento histórico atual é caracterizado por um processo de contrarreforma, ele o faz em contraposição à ideia de que poderíamos estar vivendo um processo de revolução passiva. Este processo é sempre caracterizado por dois momentos distintos. Por um lado ocorre uma “reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo e por outro algumas das demandas populares são satisfeitas ‘pelo alto’, através de concessões das camadas dominantes” (COUTINHO, 2010, p.33). O primeiro momento descrito, denominado como da “restauração”, não anula o fato de que no segundo momento, denominado como “conservação”, ocorrem modificações estruturais mais efetivas na sociedade.

Podemos resumir do seguinte modo algumas características principais da revolução passiva: 1) as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas, ao seu ‘subversivismo esporádico, elementar’, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma revolução ‘jacobina’, a partir dos de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) essa reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de ‘uma certa parte’ das reivindicações provindas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se modificações que abrem caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de restauração e revolução, de conservação e modernização. (COUTINHO, 2010, p.34)

Em relação à contrarreforma, Coutinho destaca que embora de maneira mais sutil, esta mantém características de combinação entre o velho e o novo, entre a conservação e a restauração, predominando, porém, o momento da conservação. “A diferença essencial entre uma revolução passiva e uma contrarreforma reside no fato de que, enquanto na primeira certamente existem ‘restaurações’ – mas que ‘acolheram uma certa parte das exigências dos de baixo’ -, na segunda é preponderante não o momento do novo, mas precisamente o do velho” (COUTINHO, 2010, p.35).

O autor ressalta que desde as últimas décadas do século XX, os ideólogos do neoliberalismo se denominam como reformadores do sistema econômico e social, que buscariam um desenvolvimento que favorecesse a toda sociedade, numa posição que superaria tanto um excesso estatista, característico das sociais democracias do pós-Segunda Guerra, quanto uma posição liberal mais clássica, defensora de uma livre regulação dos mercados com mínima atuação e controle estatal. Numa “operação de mistificação

ideológica”, esta construção traz consigo a apropriação do termo “reforma”, muito ligada a lutas de setores da classe trabalhadora, por parte da classe dominante, que “busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de ‘reforma’”. Assim, “o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle (COUTINHO, 2010, p.35)”.

Podemos considerar que desde o início do que se caracteriza como neoliberalismo, a sociedade tem vivido um período muito mais marcado pela perda de direitos do que por conquistas da classe trabalhadora. As reformas implantadas pelos diversos governos mais ou menos identificados como neoliberais em diversas partes do mundo têm avançado de forma sistemática sobre muitos dos direitos conquistados por lutas históricas da classe trabalhadora.

Na época neoliberal, não há espaço para o aprofundamento dos direitos sociais, ainda que limitados, mas estamos diante da tentativa aberta – infelizmente em grande parte bem sucedida – de eliminar direitos, de desconstruir e negar reformas já conquistadas pelas classes subalternas durante a época de revolução passiva do americanismo e levada a cabo no Welfare State. As chamadas ‘reformas’ da previdência social, das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. – ‘reformas’ que estão atualmente presentes na agenda política tanto dos países capitalistas centrais quanto dos periféricos (hoje elegantemente rebatizados de ‘emergentes’) – têm por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo ‘selvagem’, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado. (COUTINHO, 2010, p.37)

Vivesse ainda um momento em que há muito pouco espaço para avançar nas conquistas de direitos sociais, pelo contrário, temos ainda na agenda dos diversos países a supressão de mais direitos, e a luta da classe trabalhadora tem sido para impedir ainda mais regressões.

2.2 Neoliberalismo e estado de emergência econômica

Carcanholo e Baruco (2011) definem o neoliberalismo como uma nova concepção de desenvolvimento proposta pelo capital, necessária para enfrentar sua própria crise dos anos 1960/1970. Buscava-se, a partir da recuperação de princípios das teses liberais clássicas, desenvolvidas desde os séculos XVII e XVIII, adequados às necessidades do momento histórico, aplicar uma série de medidas que visavam retomar o processo de acumulação nos países capitalistas. Estas medidas para recomposição da lucratividade perdida nos anos de

crise procuravam reduzir os custos da produção para o capital, tanto com a desregulamentação do mercado de trabalho, com restrições nas políticas salariais e na redução de direitos conquistados pelos trabalhadores, quanto com a reestruturação da própria produção, que buscava um modelo mais flexível, e a redução das tributações sobre os rendimentos do capital, através da desregulamentação do mercado.

O neoliberalismo deve ser entendido como uma reconstrução não apenas econômica, mas também e fundamentalmente ideológica e política. De outra forma não seria possível alcançar os objetivos delineados, uma vez que propõe mudanças estruturais em toda sociedade, fazendo pender ainda mais para o capital a disputa entre as classes sociais.

A estratégia neoliberal de desenvolvimento pode ser entendida a partir de três componentes: (1) a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e das contas públicas) é uma pré-condição; (2) reformas estruturais pró-mercado são necessárias para construir um ambiente econômico que promova a livre iniciativa e os investimentos privados; (3) retomada dos investimentos privados garantem um novo processo de crescimento/desenvolvimento da economia. De fato, a estabilização macroeconômica é um pré-requisito, mas não exige nenhum tipo específico (ortodoxia ou heterodoxia) de política econômica; o que se requer é o controle dos preços e dos gastos públicos, pois isto seria uma pré-condição para o segundo componente. As reformas estruturais de mercado, com liberalização, desregulamentação e abertura dos mercados (sobretudo os de trabalho e financeiros), amplos programas de privatização etc. construiriam o marco estrutural (economia de mercado sem intervenções) que, em função da atuação da mão-invisível do mercado, promoveriam a ordem natural harmônica. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p.11)

Ainda segundo Carcanholo e Baruco (2011), o neoliberalismo resgata cinco premissas básicas do liberalismo clássico que permite a utilização do termo liberalismo contemporaneamente.

Em primeiro lugar, a tradição liberal assume que os agentes individuais tomam decisões visando unicamente o interesse próprio (egoisticamente), e as ações decorrentes de tais decisões são o produto de decisões racionais. Uma segunda premissa assume que todas as interações econômicas entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais, egoístas, com o que a sociedade é entendida como o somatório das ações individuais racionais. De acordo com a terceira premissa, são estas ações individuais que levam ao bem-estar geral, dado que fazem parte de uma ordem natural harmônica. Esta ordem natural é garantida pelo funcionamento do mercado, que conseguiria direcionar os interesses particulares rumo ao ótimo social – a quarta premissa. De tal modo, qualquer intervenção nesse mercado impediria o funcionamento natural da sociedade, ou seja, o alcance da ordem natural harmônica, esta é a última premissa. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p.13)

Embora se possa buscar fazer acreditar pela ideologia neoliberal, assim como no liberalismo clássico, que ambos sejam avessos a intervenção estatal para além do que fosse garantir a liberdade de ação individual e o funcionamento *natural* dessa sociedade regida

pelas leis do mercado, na prática não é esse seu funcionamento. Historicamente, verifica-se que “sistema de mercado e intervenção não são mutuamente excludentes, dado que, enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais irão demandar a intervenção estatal a fim de constituir-lo e, uma vez constituído, a fim de mantê-lo” (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p.13). No liberalismo clássico foi essencial a intervenção estatal centralizada como forma de ordenar e controlar o mercado enquanto esse se constituía. Isto se deu através de tarifas que protegiam os mercados nacionais, subvenções para produtos menos competitivos nas exportações, dentre outros, o que só foi possível com um Estado centralizador e atuante.

Para Carcanholo e Baruco (2011), o novo liberalismo que passa a vigorar a partir dos anos 1960/70, que defenderá um Estado mínimo para garantir o livre funcionamento do mercado, precisará ainda mais do Estado que o liberalismo clássico. Para se atingir este Estado mínimo para o social e máximo para o capital é fundamental a forte e centralizada atuação do Estado para garantir as reformas, privatizações e desregulamentações necessárias, em especial o desmantelamento das conquistas sociais vinculadas aos Estados de bem estar social. Nesse sentido, esse Estado migra seus gastos de forma acentuada para o favorecimento do capital financeiro em detrimento das políticas públicas de caráter universalizante. Um Estado máximo para o capital financeiro e mínimo para os interesses do trabalhador.

Nesse caso, a presença de um Estado forte se explica, primeiro, pela dimensão que os Welfare States haviam alcançado, o que exigiria um Estado forte o suficiente para desregulamentá-los e reformá-los. Em segundo lugar, como toda a sociedade deverá ser submetida à lógica do mercado, o Estado forte também deverá cumprir a função de garantir a disseminação dessa lógica por toda a sociedade. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p.14)

Carcanholo e Baruco (2011) destacam que teórica e ideologicamente o neoliberalismo é anterior a crise dos anos 1960/70, mas que sua consolidação e institucionalização se dará apenas no início dos anos 1990 e que a América latina foi pioneira na implementação das políticas neoliberais, dando início a esse processo ainda nos anos 1970, processo casado com a implantação de regimes ditatoriais civis-militares em países da região. Essas experiências não foram exitosas e justificou-se o fracasso por erros de implementação e problemas estruturais nos países e não pela natureza das políticas propostas. Em 1989, foram elaboradas uma série de medidas, a partir de reunião entre os membros dos organismos internacionais financeiros, o governo americano e economistas que visavam adequar os Estados nacionais às necessidades que se impunham para a implementação do neoliberalismo. Estas medidas formam o arcabouço dessa institucionalização e ficaram conhecidas como Consenso de Washington.

A natureza das propostas se traduz na ideia de que a estabilização deve vir necessariamente acompanhada de reformas. Dentre as propostas, tem-se a disciplina fiscal, que visaria a obtenção de um superávit primário e de um déficit operacional de no máximo 2% do PIB. Outra proposta seria a manutenção de uma disciplina monetária e a desregulamentação financeira interna para liberalizar o financiamento, com o objetivo final de obter uma determinação da taxa de juros via mercado, mas com uma taxa real moderada. No que se refere à taxa de câmbio, ela deveria ser unificada em cada país e fixada em um nível competitivo, mas aceitando alguma sobrevalorização momentânea como componente de programas de estabilização. No front externo, deveriam ser promovidas a liberalização comercial e financeira, como forma de aumentar a concorrência interna, mobilizar a poupança externa e reduzir o risco de políticas locais inadequadas, dada a perda de autonomia da política econômica. A privatização das estatais e a desregulamentação dos mercados de bens e de trabalho completariam o Consenso de Washington, na medida em que acentuariam o papel do mercado na economia, ajudando a elevar o grau de competitividade e a gerar empregos de alta qualidade. A primeira ainda é defendida como uma forma de saldar ou diminuir a dívida pública. (CARCANHOLO; BARUCO, 2011, p.15)

Paulani (2010) considera que no Brasil, desde os anos 1990, vem se aplicando o receituário econômico que caracteriza o capitalismo financeiro e o ideário neoliberal, justificado por um “estado de emergência econômica”, e que tal processo teve sua consolidação definitiva a partir da primeira eleição de Lula ao se combinar com o fenômeno da hegemonia às avessas. Para ela, essa combinação está diretamente relacionada à forma como se opera o capitalismo financeiro nos países periféricos. Estado de emergência econômica é aqui entendido por Paulani como uma variante, de sentido econômico, do que foi política e historicamente caracterizado como estado de sítio ou estado de exceção¹².

No entendimento mais corriqueiro e simplificado, “estado de sítio designa uma situação em que os direitos ‘normais’ (aqueles do ‘estado de direito’) não podem ser garantidos aos cidadãos, porque a comunidade, ou seja, a sociedade, encontra-se sob ameaça de algum risco iminente (invasão, guerra ou endemia)”. Por essa visão, pode-se considerar que o estado de sítio representa uma situação de exceção, temporária, “que deve terminar tão logo tenha se afastado sua ‘necessidade’, ou seja, a iminência do risco social que supostamente o produziu” (PAULANI, 2010, p.110/111).

Ainda segundo a autora, essa definição não dá conta da utilização prática da figura jurídica e política do estado de sítio, pois este traz em si uma contradição. Uma vez instituído como mecanismo legal, constitucional, o estado de sítio passa ser entendido como a própria lei, ficando mais tênue a distinção entre tempo de normalidade e tempo exceção. “É inescapável, por isso, a constatação a natureza dialética do ‘estado de sítio’ e do tempo de

¹² A autora trabalha as categorias “estado de emergência” e “estado de sítio” a partir do trabalho Giorgio Agamben. Ver: Giorgio Agamben, *Estado de Exceção* (São Paulo, Boitempo, 2004).

exceção: trata-se de legalizar a suspensão da legalidade, tornar um direito a suspensão dos direitos, tornar-se regra a exceção” (PAULANI, 2010, p.112).

Assim, a partir da ideia de que a limitação dos direitos se impõe por uma necessidade, a um deslocamento do estado de exceção de uma medida provisória para uma técnica ou instrumento de governo, aplicável a diversas esferas da sociedade e com sentido de permanência.

A indistinção entre norma e exceção, que faz parte, como vimos, da história desse ‘achado institucional prodigioso’, é um traço que se repete nos outros termos que conformam sua constituição (...) Mas é a forma de considerar a ‘necessidade, implícita na ideia de que o ‘estado de exceção’ é um recurso de última instância ao qual se recorre no caso de precisão extrema (porque afinal a ‘sociedade’ corre risco), que possibilita vislumbrar a dimensão da contradição que temos pela frente, e é também a reflexão em torno dela que nos mostra de que forma um expediente que nasce na esfera da política e sob o signo da guerra vai parar na esfera strictu sensu econômica e tem vigência em tempos de ‘paz’. (PAULANI, 2010, p.113)

Paulani (2010) descreve que durante a Primeira Guerra Mundial o estado de exceção econômica teve seu primeiro laboratório como paradigma de governo, mas que este se consolidou através do National Recovery Act, de 1933, que compunha o plano de recuperação e reformas da economia nos Estados Unidos da América e visava recuperar a economia depois da grande crise dos anos 1930, e que deu plenos poderes sob a regulamentação e controle da economia ao presidente Franklin Roosevelt.

[...] o paralelismo entre emergência militar e emergência econômica, patente no discurso de Roosevelt, é um traço que vai caracterizar a política durante todo o século XX. E, mais uma vez, dialeticamente, o estado de exceção, que deriva da necessidade de se declarar uma “guerra à emergência”, nesse caso, à emergência econômica, vai atuar, no mais das vezes, não para solucionar a emergência que supostamente o engendrou, mas para produzir uma situação em que a emergência se torne a regra e em que não se consiga mais distinguir um estado do outro. (PAULANI, 2010, p.115)

Segundo a autora, no Brasil, tal instrumento passou a ser utilizado de forma mais sistemática a partir da segunda metade dos anos 1980 com o primeiro governo civil, pós-ditadura. Foram lançados uma série de planos de estabilização econômica que visavam enfrentar as dificuldades decorrentes dos efeitos das duas crises econômicas dos anos 1970 e das políticas econômicas de desenvolvimento implementadas pelos governos militares. Sob a justificativa de evitar um colapso econômico que amedrontava a sociedade devido ao risco de hiperinflação e de uma total desorganização da cadeia produtiva, essas medidas foram implantadas em sua maioria diretamente pelo poder executivo, em muitos casos utilizando-se

a figura jurídica do decreto-lei¹³, sem que o Congresso Nacional tivesse participação mais efetiva em tais decisões. (PAULANI, 2010)

Sem os resultados esperados em termos de estabilização monetária que frustraram as expectativas de solução para crise, e com a eleição de Collor de Mello para presidente a partir de 1990, ganha força a defesa da necessidade de implantação de medidas econômicas de caráter neoliberal para enfrentar a crise. Foram iniciadas pelo presidente eleito e continuadas por seu vice, Itamar Franco - que concluiu o mandato por conta do *impeachment* sofrido por Collor -, sob a justificativa de modernizar o país, suas instituições e enfrentar os renitentes problemas de nossa economia. Essas medidas farão ruir os últimos vestígios da política desenvolvimentista herdada dos governos militares e farão avançar uma série reformas defendidas como a única saída para nossos problemas.

Desde a eleição de Collor, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc. Os ganhos prometidos iam do lugar ao sol no mercado global ao desenvolvimento sustentado, da manutenção da estabilidade monetária a distribuição de renda, da evolução tecnológica a modernização do país. Collor não teve tempo para pôr em marcha esse projeto – a não ser muito timidamente o processo de privatização -, mas a referida pregação ganhou força inegável e passou a comandar todos os discursos. (PAULANI, 2010, p.119)

A estabilização da economia brasileira e o controle da inflação só acontecerão em 1994, com o lançamento do Plano Real através de medida provisória¹⁴, instrumento legal criado com a Constituição de 1988, que veio a substituir a figura do decreto-lei. “A securitização da dívida, e a internacionalização do mercado brasileiro de títulos da dívida pública, além da liberalização do fluxo internacional de capitais em contas exclusivas para não residentes” foram responsáveis por uma grande reserva de divisas que serviram como sustentação para o sucesso do plano de estabilização (PAULANI, 2010, p.120).

Porém, segundo a autora, as mudanças nas contas de não residentes, que ocorreu em 1992, se deu de forma irregular, pois as mudanças em seu funcionamento foram feitas através de circular do Banco Central, sem aprovação do Congresso Nacional, o que seria o correto. “A medida, absolutamente irregular do ponto de vista jurídico, ‘justificou-se’ pela

¹³ Decretos-leis: têm força de lei e foram expedidos por Presidentes da República em dois períodos: de 1937 a 1946 e de 1965 a 1989. Nossa atual Constituição não prevê essa possibilidade. Alguns Decretos-Leis ainda permanecem em vigor. (Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis>. Acessado em 21/12/2014).

¹⁴ Medidas Provisórias: editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, têm força de lei e vigência imediata. Perdem a eficácia se não convertidas em lei pelo Congresso Nacional em até sessenta dias, prorrogáveis por igual período. (Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content>. Acessado em: 21/12/2014).

necessidade de modernizar o mercado financeiro brasileiro através de sua desregulamentação” (PAULANI, 2010, p.121). A autora afirma que esse episódio é emblemático para mostrar que “mesmo sem a decretação técnica de um estado de exceção, faz-se tábula rasa da lei sempre que os interesses materiais, embrulhados no discurso da necessidade posta pela emergência, mostram-se mais poderosos que ela” (PAULANI, 2010, p.122).

Tomando posse como novo presidente eleito em 1995, nas águas do sucesso recente do Plano Real, lançado quando era Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso manteve a agenda de reformas neoliberais e buscou aprofundá-las, a partir de uma aliança de forças que garantiram suas ações. Seu governo caminhou entre a promessa de mais avanços para o país e ameaças de insucesso caso não se aprofundasse o processo de reformas. Esse sentimento de emergência econômica, aceito pela sociedade depois dos anos de descontrole inflacionário, fez com que as propaladas necessárias reformas fossem aprovadas pelo Congresso Nacional, reforçando-se o sentido de medidas de exceção com caráter permanente que aprofundaram o desmonte do Estado brasileiro e se tornaram marca dos governos brasileiros.

Mas a grande coalizão voltada a sintonizar o país com o receituário neoliberal, difundido desde as agências multilaterais, aglutinou-se ao redor da candidatura vitoriosa de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. Foi com ele que, por um lado, se levou a cabo o mais ambicioso e bem-sucedido plano de estabilização monetária implementado em décadas, e por outro, se aprofundou de modo inédito o conjunto de reformas liberalizantes. Sob Cardoso (PSDB, 1995-2002), radicalizou-se a desregulação da economia, voltada a atrair investimentos estrangeiros, se aprofundou a abertura comercial e a exposição da indústria brasileira aos competidores externos e, sobretudo, se redesenhou e se privatizou grande parte do aparato produtivo do Estado brasileiro. (IGLECIAS; CARDOSO; STREICH, p.10, 2014)

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, trouxe para muitos brasileiros a esperança de mudança nos rumos da economia e na sociedade como um todo, embora o arco de alianças e apoios durante a eleição tenham trazido desconfiças para alguns setores da esquerda sobre que medidas seriam assumidas no início do governo. Por ter sido derrotado por Collor de Mello em 1989 e por Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998, sustentando junto com o Partido dos Trabalhadores discurso crítico às medidas neoliberais, era grande a expectativa de considerável parte da esquerda brasileira.

Durante os governos Collor e FHC, três grupos representaram, com protagonismo, a resistência ao projeto neoliberal. No campo político-eleitoral, o Partido dos Trabalhadores (PT) fez oposição aos planos econômicos que liberalizavam os mercados e privatizavam as estatais. Contudo, foram as marchas do Movimento dos

Trabalhadores Sem Terra (MST), realizadas em 1997 e 1999, que representaram o ápice da resistência ao neoliberalismo no Brasil. Tais marchas, que colocaram questionamentos bem mais amplos do que a reforma agrária, foram de muita importância para a reorganização do bloco de esquerda no país. Foi a articulação desses dois grupos, mais a importante Central Única dos Trabalhadores (CUT), que impulsionou a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. (IGLECIAS; CARDOSO; STREICH, p.10, 2014)

Ao assumir, Lula incorpora o discurso oficial propalado pela mídia e setores liberais da sociedade de que o Brasil estava na beira do abismo e que a economia podia novamente se descontrolar, fazendo entender que tínhamos um estado de emergência econômica a ser enfrentado. Assim, mantém as bases do receituário neoliberal e avança com medidas econômicas austeras e com reformas de Estado, como a da previdência, que atacavam direitos sociais históricos. Essa posição ajudou a acalmar os agentes do mercado e os setores da sociedade que defenderam e sustentaram a implementação das medidas neoliberais e que durante o processo eleitoral pregavam que Lula e o PT iriam romper com todas as medidas modernizadoras da economia, do Estado e da sociedade, trazendo de volta o caos econômico.

Sem a decretação ‘branca’, porque não ‘técnica’, desse estado de emergência econômico (os fantasmas mobilizados foram o do descontrole monetário e do default externo) teria sido praticamente impossível a um governo do PT, eleito precisamente para mudar essa política, adotar e justificar essas medidas. Mas de tanto insistir na tese da beira do precipício, gerou-se a expectativa de que tal estado de emergência era mesmo uma exceção e que o regime então adotado tinha um caráter passageiro. Estava subentendido no discurso oficial que, tão logo fosse ultrapassada a emergência, as coisas voltariam ‘ao normal, isto é, o governo do PT finalmente adotaria seu próprio programa de governo, um programa antineoliberal, de resgate do processo de desenvolvimento e de término da construção da nação. (PAULANI, 2010, p.123)

Paulani (2010) afirma que as medidas de caráter liberalizante seguiram sendo implementadas mesmo após a superação dos problemas inicialmente apresentados. Passou-se a usar como justificativa a necessidade de conquistar a credibilidade dos investidores externos, o que implicava a necessidade de afastar definitivamente o fantasma da inflação e a ameaça de *default* externo, e que sem isso não seria possível retomar um crescimento econômico sustentado.

Não podendo mais usar o alibi da beira do precipício (a taxa de câmbio havia voltado a se valorizar, o risco-país havia caído e os preços dos papéis brasileiros nas bolsas internacionais haviam voltado a subir), o que se pôs no lugar? A necessidade de conquistar *definitivamente* a credibilidade dos investidores externos, o que implicava a necessidade de afastar *definitivamente* o fantasma da inflação e a necessidade de afastar *definitivamente* a ameaça de default externo. Passou-se a argumentar que, sem isso, as condições para a retomada de um crescimento sustentado não existiria, pois a “credibilidade” do país ficaria em xeque. Era preciso

fazer o sacrifício que fosse necessário para alcançar esses objetivos. Intensificou-se então a liturgia da paciência, da necessidade de pagar a pena, do sacrifício da “sociedade”, para que se pudesse salvá-la do mal maior. (PAULANI, 2010, p.124/125)

Para Paulani (2010), é na combinação entre o estado de emergência econômica e hegemonia à avessas que reside a possibilidade de sucesso e sustentação das medidas implementadas pelo governo Lula. O fato de os dominados assumirem o governo e o controle moral da sociedade, mas mantendo a burguesia e os demais setores dominantes no controle da produção material é extremamente eficaz para implantação destas políticas econômicas. É muito confortável para os dominantes terem seus interesses garantidos sem ter de passar pelo desgaste de assumir políticas econômicas muitas vezes impopulares, uma vez que os representantes das classes populares seriam os próprios fiadores da necessidade dessas políticas.

Esse estado de emergência econômica, porém, é uma característica presente em outros estados periféricos, pois necessário aos interesses do capitalismo contemporâneo. “Alguns analistas denominam a atual etapa do capitalismo de ‘regime de acumulação com dominância da valorização financeira’.(...) Sua lógica se impõe ao processo total de acumulação e reprodução capitalistas” (PAULANI, 2010, p. 129). Esta etapa do capitalismo guarda características e necessidades próprias.

E quais são as características da acumulação financeira? Ela é rentista, quer dizer, apropria-se da renda gerada no setor produtivo; é curto-prazista, ou seja, arisca a projetos de longo prazo, porque preza antes de tudo pela liquidez; é avessa ao risco, mas ao mesmo tempo é instável e arriscada, por que enseja e reproduz a especulação; é exterior a produção, porque não lhe importam as necessidades da atividade produtiva em si, mas tão somente a valorização dos ativos financeiros – originem-se eles os não da esfera produtiva – e sua liquidez. (PAULANI, 2010, p.129)

Como já dito anteriormente, a atual etapa rentista do capitalismo guarda características e necessidades de organização da produção, da economia e do Estado próprias. Prega a mínima intervenção ou proteção do Estado, mas na prática depende deste para reduzir seus riscos, uma vez que quer retornos garantidos. Não sendo possível suprimir todos os riscos, busca-se uma relação de privilégios e informações estratégicas junto aos poderes públicos que torne ainda menor esse risco. “O capitalismo rentista é, portanto, o avesso do mercado, da concorrência, do risco capitalista, da ausência do Estado” (PAULANI, 2010, p.131).

A maneira de justificar as relações entre o capital e o Estado de tal forma, é a necessidade de fazer ver a sociedade que esta se encontra sempre em eminente risco, e que

estes expedientes são necessários para salvar a sociedade. Essa justificativa é fartamente utilizada nos países periféricos, como vimos no caso do Brasil, por terem suas economias sempre dependentes e subservientes ao centro do sistema. O estado de emergência aparece como um mecanismo essencial para essa missão.

O estado de emergência parece ser a única forma de compatibilizar, de um lado, o capitalismo rentista com seu conjunto de práticas discriminatórias e seu permanente e concreto açambarcamento da riqueza social por uma aristocracia capitalista privilegiada e bem postada junto ao Estado e nele e, de outro, o discurso globalizante, produzido pela doutrina neoliberal e reverberado pela mídia, como se o mercado fosse o grande maestro dessa orquestra. (PAULANI, 2010, p.132)

No caso brasileiro, o que presenciamos foi a criação das condições para que esse capital rentista pudesse circular livremente e que seus riscos fossem minimizados. Ao chegar ao governo, assumir a liderança moral da sociedade e virar o gestor do estado de emergência econômica, o Partido dos Trabalhadores legitimou e deu normalidade ao que antes era encarado como exceção.

2.3 Neoliberalismo e Desenvolvimentismo

As políticas neoliberais buscaram implantar um modelo de desenvolvimento econômico que visava recuperar a capacidade de acumulação capitalista abalada pelas crises dos anos 1960/70. Para isso foram implementadas pelos Estados nacionais, como na América Latina e no Brasil, uma série de medidas que visavam facilitar esse processo de acumulação. Cabe agora, a luz dos debates contemporâneos sobre o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, investigar se as ações desenvolvidas pelos governos petistas nesse sentido podem ser consideradas uma inflexão em relação às políticas neoliberais ou se apenas dão novo verniz sobre uma superfície que mantém sua estrutura de sustentação.

O desenvolvimentismo¹⁵ era parte de uma estratégia de desenvolvimento capitalista, que se tornou hegemônica no período entre as décadas de 1930 e 1970, tendo sido largamente utilizado nos países em desenvolvimento. Ele está intimamente relacionado com o modelo keynesiano, que neste mesmo período e, em especial, no pós-segunda guerra mundial, deu

¹⁵ Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. *Desenvolvimentismo*. Disponível : http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=72. Acessado em 21/12/2014.

origem aos Estados de bem estar social nos países do capitalismo central¹⁶. O período desenvolvimentista e keynesiano foi caracterizado pela visão de que era possível adotar estratégias nacionais e internacionais de crescimento, industrialização e avanço social e teve registradas consideráveis taxas de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, de criação de empregos e de aumentos reais de salários. No caso de países periféricos como o Brasil, a universalização dos direitos sociais e econômicos não foi alcançada.

Com o neoliberalismo e seu modelo de desenvolvimento tornando-se hegemônicos desde os anos 1970, os Estados nacionais, paulatinamente, deixam de lado as políticas desenvolvimentistas fazendo com que avanços econômicos e sociais alcançados anteriormente sofressem grandes retrocessos. Porém, desde a década de 1990, pontuada por crises econômicas de maior ou menor porte, culminando com a grande crise que eclodiu em 2008, os próprios organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial e seus ideólogos, responsáveis anteriormente por sustentar ideológica e economicamente as políticas aplicadas nos diversos países, passam a reconhecer que estas políticas econômicas de caráter ortodoxo, tiveram impacto negativo sobre a vida da população fazendo com que se ampliasse a pobreza e a desigualdade, gerando com isso um aumento da insatisfação popular e um acirramento do conflito de interesses entre as classes sociais.

Diante dos fatos – aumento da pobreza, do desemprego, da precarização do trabalho e da desigualdade social – os intelectuais das principais agências multilaterais descobriram que as desigualdades de acesso geram instabilidades políticas colocando em risco a governabilidade a coesão social nos países de capitalismo dependente, e passaram então a propor mudanças nas matrizes de orientações macroeconômicas e, a partir desse enfoque, a pobreza, tal como nos anos da Guerra

¹⁶ Segundo Franco (1998), pode-se considerar o livro ‘O Caminho da Servidão’, de 1944, do economista Friedrich von Hayek, como o manifesto original do neoliberalismo. O livro se opunha as ideias de John Maynard Keynes, inspirador do modelo keynesiano. Seu autor pretendia utilizá-lo na disputa pela hegemonia do modelo econômico a ser implantado nos países centrais no pós II Guerra, o que não se concretizou. A crise econômica do final dos anos 1960 e 1970 traz de volta as propostas originalmente defendidas por Hayek: “O ‘Estado de Bem Estar’ ou ‘Estado desenvolvimentista’, no caso latino-americano, ganha o mundo e se impõe como modelo capitalista hegemônico. Por mais de trinta anos, pareceu que as ideias neoliberais haviam sido arquivadas. Mostraram porém que não foram esquecidas. A recessão econômica do início dos anos 70, cria um ambiente propício a que no final desta década e nos anos 80, o modelo neoliberal ressurgisse com força em diversos países de ponta do capitalismo e ganha amplos espaços com a crise de financiamento crônica dos países periféricos. Assim, assiste-se à implantação do modelo neoliberal na Inglaterra, a partir do governo de Margaret Thatcher que tem início em 1979, nos EUA com Reagan em 1980 e na Alemanha com Helmut Kohl em 1982. Na América Latina, inicia-se a implantação do neoliberalismo primeiro no Chile, ainda no governo Pinochet e na Argentina, no período do regime militar, em ocasião da gestão de Martínez de Hoz à frente da área econômica do governo. Segue a onda neoliberal através de "pacotes" econômicos editados pela Bolívia em 1985, México em 1988, com Salinas de Gortari; Argentina, novamente em 1989 com Menem; Venezuela com Carlos Andrés Pérez em 1989, Fujimori no Peru em 1990.[...]No que diz respeito ao Brasil, a implantação de um novo modo de conduzir o estado, a economia e a sociedade, nos moldes do projeto neoliberal, teve início no governo Collor em 1990, e continuidade no atual governo de Fernando Henrique Cardoso”. (FRANCO, 1998, p.03)

Fria, voltou a ser considerada um fator de segurança internacional. (MOTTA, 2012, p.20)

Segundo Motta (2012) a conferência da ONU realizada em setembro de 2000, denominada Encontro de Cúpula do Milênio, que reuniu 189 países, incluindo o Brasil, além de representantes dos organismos multilaterais internacionais, foi responsável por elaborar uma série de compromissos visando garantir metas e premissas de desenvolvimento globais a serem cumpridos pelos participantes até 2015. Ela destaca que foram definidos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, onde podemos observar a busca de um alinhamento no sentido de fortalecer as premissas econômicas neoliberais e de incorporar políticas públicas compensatórias e de combate a pobreza extrema. Dentre estes, destacamos três:

Erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade a proporção da população com renda inferior a 1 PPC por dia e a proporção de pessoas que sofrem de fome; [...] garantir a sustentabilidade do meio ambiente, integrando os princípios do desenvolvimento sustentável às políticas e programas nacionais e revertendo a perda de recursos ambientais, reduzindo pela metade a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável e ao esgotamento sanitário e produzindo uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, visando um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório, através do atendimento das necessidades especiais dos países menos desenvolvidos [...] tratando globalmente da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais, de modo a tornar tais dívidas sustentáveis a longo prazo[...]. (MOTTA, 2012, p. 135)

Motta (2012) destaca ainda, que parte desses objetivos passou a compor os documentos de compromissos e orientações do Banco Mundial para os países tomadores de empréstimos. Para o Brasil foram elaborados dois documentos. O primeiro, de dezembro de 2002, denominado “Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para o debate: visão geral” sintetiza análises e sugestões de estudos anteriores para contribuir com a formulação de políticas públicas pelos novos governantes brasileiros eleitos em outubro daquele ano. Já em 2013, com a participação direta do Governo Lula é elaborado o documento “Estratégia de Assistência ao País – EAP”, onde fica expresso que cabe ao Banco Mundial “apoiar as principais reformas políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres” (BIRD: 2003a, 11 apud MOTTA, 2012, p.136). Os documentos destacam ainda a importância da participação popular nas decisões, como forma de se buscar consenso sobre essas medidas, reduzindo conflitos e ampliando-se a possibilidade de avançar em reformas necessárias.

Em geral, o que se observa nessas mudanças de orientação de políticas sociais para o desenvolvimento do novo milênio são: o foco nas camadas mais pobres; a ideia de um desenvolvimento econômico agregado ao desenvolvimento social local; a noção de governabilidade revestida de maior eficácia na atuação do Estado, ampliada com o envolvimento da sociedade civil e a participação dos próprios pobres, voltada para o desenvolvimento sustentável e para administração da pobreza. (MOTTA, 2012, p.138)

Para Carcanholo (2010), o novo alinhamento das políticas neoliberais e também às suas mudanças nas matrizes de orientações macroeconômicas a partir dos anos 1990, tiveram influência direta, na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), agência ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), que havia sido responsável desde a década de 1950, por construir e sustentar as teorias desenvolvimentistas que deram base às políticas dos países de economia dependente da região, se constituindo, ainda que dentro dos marcos do próprio capitalismo, como um pensamento crítico a ortodoxia liberal-conservadora. As propostas da Cepal visavam corrigir questões relativas ao plano de comércio exterior desses países, com políticas econômicas industrializantes, baseadas em processos de substituições de importações, promovendo o desenvolvimento e buscando superar a relação de dependência em relação aos mercados internacionais, fortalecendo o papel do Estado como definidor dos rumos da política econômica e não o mercado.

Ainda segundo Carcanholo (2010), a nova Cepal, desde os anos 1990, deixou de representar uma alternativa as ações neoliberais promovidas na região, uma vez que passa assumir uma posição pró-mercado e de abertura comercial e financeira da economia, deixando ao Estado apenas o papel de regulador. Isso alinharia a Cepal ao pensamento Neoliberal, mesmo tentando marcar uma suposta diferenciação através da defesa de um Estado supostamente forte, por ser regulador. Seria a estratégia da “Transformação Produtiva com Equidade, ou da ‘reforma das reformas’”.

Segundo os próprios defensores do pensamento neoestruturalista da Nova Cepal, seriam duas as características principais desse arcabouço. Por um lado, a primazia na definição do desenvolvimento seria do mercado; por outro, o Estado teria papel de regulação e estímulo das decisões privadas, fator responsável, em última instância pelo desenvolvimento. [...] O neoestruturalismo da Nova Cepal defende a abertura da economia como forma de obter uma competitividade não espúria, através de baixos salários, mas pela via do mercado, com incentivo à concorrência externa e estímulo ao aumento da produtividade interna, aliada a um Estado que possuísse um papel ativo, regulando os mercados e priorizando as decisões privadas. (CARCANHOLO, 2010, p.123)

Assim, conclui o autor que a proposta da Cepal não é de reversão das reformas neoliberais, mas gerenciamento dos seus efeitos e de possíveis necessárias correções de rumo destas, visando garantir equidade, ainda que focando em políticas sociais compensatórias.

A nova proposta cepalina não é de reversão das reformas, mas de gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, de forma a canalizar o capital externo para atividades produtivas voltadas preferencialmente para as exportações, ao mesmo tempo que se procura a equidade social, embora as políticas para tanto sejam muito mais de caráter compensatório do que de reversão de estratégia de desenvolvimento propriamente dita. A agenda cepalina de ‘reforma das reformas’ parece significar muito mais um gerenciamento das ‘imperfeições’ das reformas neoliberais do que uma concepção significativamente distinta de desenvolvimento. (CARCANHOLO, 2010, p.138)

Segundo Ramos (2013), no Brasil, as escolhas políticas e econômicas que sustentaram o modelo de desenvolvimento utilizado pelos governos do Partido dos Trabalhadores, em especial a partir do ano 2006, recolocaram no centro dos debates a ideologia desenvolvimentista. Muito se discute se estas escolhas nos colocam diante de uma política de característica neodesenvolvimentista - que teria como base a atualização das “visões nacionais desenvolvimentistas da segunda metade do século passado, particularmente com a colocação de grande ênfase, de um lado, na questão da inovação e do progresso técnico e, de outro, na questão da equidade e da distribuição de renda” - ou se vivemos no novo desenvolvimentismo – “uma escola alternativa ao pensamento desenvolvimentista, que busca uma síntese entre o nacional desenvolvimentismo tradicional e determinados preceitos de gestão macroeconômica, particularmente no que diz respeito à condução das políticas fiscal, monetária e cambial”. (RAMOS, 2013).

Barbosa e Souza (2010) descrevem que o primeiro mandato do presidente Lula, em 2003, teve seu início fortemente marcado pela continuidade das políticas e ações econômicas neoliberais herdadas do governo Fernando Henrique Cardoso, promovendo ajustes que visavam estabilizar a economia brasileira. Argumentam que tais medidas se faziam necessárias para superar a desconfiança que os mercados tinham sobre o Partido dos Trabalhadores, especialmente sobre o cumprimento dos contratos vigentes e, o mesmo tempo, retomar o controle inflacionário e da dívida pública. Assim, optou-se pelo fortalecimento das bases de sustentação econômica utilizadas desde a criação do Plano Real, com metas de inflação e de superávit primário, cambio flutuante e reformas com características de redução de gastos estatais e pró-mercado, como uma mini reforma tributária e uma reforma da previdência pública.

Ainda segundo os autores, tais medidas obtiveram os resultados esperados, o que abriu caminho, a partir de 2004, para a retomada de taxas de crescimento econômico em patamares mais substanciais e a possibilidade de avançar na implementação de políticas de transferência de renda. Destacam-se dentre estas medidas, a política de aumento do valor real do salário mínimo, com índices acima da inflação, a criação do programa de combate a pobreza, o Bolsa Família, e ampliação da oferta de crédito para empresas e pessoas físicas. Todas essas medidas tiveram forte impacto na capacidade de consumo da população, o que favoreceu também o fortalecimento da produção nacional e o mercado interno (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Barbosa e Souza (2010) destacam que a partir do final do ano de 2005, com a queda da atividade econômica, abriu-se dentro do governo Lula um debate sobre as bases do modelo econômico, que contrapunham aqueles que defendiam o aprofundamento das bases do modelo neoliberal como forma de retomar o crescimento a partir “do chamado consenso neoliberal de política econômica” e os defensores de uma política desenvolvimentista, que entendiam que o Brasil tinha um potencial de crescimento represado e que o era necessário “um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social”. Segundo os autores, os defensores da segunda vertente saíram vitoriosos dessa disputa, sendo para tal necessário ampliar os índices de crescimento.

A visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, sem refletir uma escola de pensamento econômico homogênea. Em contraponto ao caráter teórico e ideologicamente mais coeso da visão liberal, os desenvolvimentistas então adotaram uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.10)

Assim para alcançar o potencial de crescimento do país até então represado, era necessário aplicar políticas que acelerassem o crescimento.

Os ganhos potenciais de produtividade [...] podem ser agrupados em cinco categorias, segundo a visão desenvolvimentista. Em primeiro lugar, a aceleração do crescimento gera ganhos de escala na produção e, com isso, possibilita um aumento não inflacionário tanto dos lucros como dos salários por unidade produzida. Em segundo, [...] faz crescer o emprego nos setores formais, gerando desenvolvimento na produtividade média da economia pelo simples deslocamento de trabalhadores de atividades de menor produtividade para outras de maior produtividade. Em terceiro lugar, [...] induz as empresas a aumentar seus investimentos, o que por sua vez promove expansão e modernização da capacidade produtiva da economia. Em

quarto, [...] possibilita o desenvolvimento de novos mercados, abrindo novas fronteiras de expansão para a economia. Por fim, em quinto lugar, [...] provoca uma revisão para cima das estimativas sobre o potencial produtivo da economia. Assim, ela induz a uma mudança no estado de confiança dos agentes econômicos. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.11)

Barbosa e Souza (2010) destacam ainda, entre as medidas defendidas pelos desenvolvimentistas, o reforço ao papel das agências reguladoras, “herdadas do período das privatizações do governo anterior”, e o prosseguimento das reformas estruturais como “esforço na melhoria do ambiente de negócios e no aperfeiçoamento do funcionamento dos mercados”. Outra característica destacada, dizia respeito à forma como o investimento público poderia se sustentar, apostando na emissão de títulos da dívida pública, que teria o aumento do déficit público e o aumento da relação dívida/Produto Interno Bruto - PIB compensada no médio prazo pelo crescimento econômico.

Segundo os autores, com a eclosão da grande crise financeira de 2008 novas medidas foram apresentadas a partir do final deste ano visando reduzir o impacto da crise no Brasil e manter níveis de crescimento aceitáveis. Para alcançar estes objetivos pode-se dividir as iniciativas em três blocos: ações e programas desenvolvidos antes da eclosão da crise, ações emergenciais com caráter temporário e ações estruturais que se mantiveram mesmo após o pior momento da crise (BARBOSA; SOUZA, 2010) .

Em relação ao primeiro bloco, eles destacam que devido às ações que vinham sendo implementadas desde antes da crise, o impacto imediato na Brasil foi menor que na economia de diversos outros países.

Considerando as ações e os programas adotados antes da crise, cabe destacar cinco iniciativas estruturais que evitaram uma queda maior no nível de atividade econômica durante a crise: o aumento na rede de proteção social; o aumento no salário mínimo; a expansão do investimento público; as desonerações programadas no PAC¹⁷ e na PDP¹⁸; e a reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal”. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.22)

¹⁷ “Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”. (Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acessado em: 21/12/2014)

¹⁸ “A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), elaborada por determinação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e lançada em 12 de maio de 2008, resulta de discussões e consultas realizadas junto ao setor privado para identificar e elaborar as ações necessárias à construção da competitividade de médio e longo prazo da economia brasileira. Em convergência com outros programas do atual Governo, a PDP se baseia na definição clara de objetivos, tendo estabelecido quatro desafios: ampliar a taxa de investimento para eliminar e evitar gargalos de oferta; elevar o esforço de inovação, principalmente no setor privado; preservar a robustez das contas externas; e fortalecer as micro e pequenas empresas”. (Disponível em: http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conhe%C3%A7a%20a%20PDP. Acessado em: 21/12/2014)

Em relação ao segundo bloco, destacam-se as ações visando enfrentar a contração de crédito no Brasil, devido a insegurança dos investidores internacionais, o que gerou um sobrevalorização do Real. Para isso o governo interveio no mercado vendendo parte das reservas de dólares acumuladas no período anterior. Houve forte incentivo a manutenção do crédito interno, com redução de taxas aos bancos privados e incentivo aos bancos públicos para emprestarem com taxas de juros menores, reduzindo suas taxas de retorno, além de buscar outras ações que evitassem o contágio do sistema financeiro nacional pela crise. Buscou-se ainda a desoneração da produção em diversos setores com o corte de impostos, o aumento do repasse federal para estados e municípios, redução das metas de superávit *primário* e aumento do período de concessão do seguro desemprego (BARBOSA; SOUZA, 2010).

No terceiro bloco de ações destacam-se “a revisão nas alíquotas do imposto de renda sobre a pessoa física”, visando uma maior progressividade na tabela, que passou de três para cinco faixas; “o lançamento de um novo programa habitacional direcionado aos mais pobres e à classe média baixa”, denominado Minha Casa, Minha Vida, com meta de construção de 1 milhão de residências populares, que buscou incentivar o setor da construção civil e dar acesso a moradia a população de baixa renda; “e uma mudança no patamar de taxa real de juro da economia”, com a redução temporária da taxa Selic, que fixa os patamares de juros reais da economia (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Ramos (2013) destaca que dentre os autores que consideram que no Brasil predomina o novo desenvolvimentismo, estes reconhecem o incentivo ao crescimento industrial nacional, porém, consideram que isso se dá associado a mecanismos que não rompem com as bases do pensamento neoliberal. Destacam-se também as políticas de incentivo a formação de capital financeiro nacional.

Castelo (2012b), entretanto, identifica que no Brasil é o novo desenvolvimentismo que opera, fazendo-o por dentro da política econômica, como uma linha auxiliar do neoliberalismo ao estilo próprio de nossa sociedade. O seu destaque se daria nas operações de financiamento do BNDES para a concentração e centralização dos capitais nacionais para a formação do capital financeiro brasileiro e sua posterior expansão internacional para países da América Latina e da África, associando este processo ao que, para ele, alguns estudiosos (BUENO e SEABRA, 2012; FONTES, 2010, apud CASTELO, 2012b) chamam do subimperialismo brasileiro. Tratar-se-ia, segundo o autor, de uma estratégia adotada pelo governo brasileiro no contexto da crise externa de 2008. O novo desenvolvimentismo teria sido convocado para socorrer o grande capital nacional que apresentou sintomas de crise interna e se associado ao social-liberalismo com as políticas sociais e programas de transferência de renda, parcerias com o Terceiro Setor, valorização do voluntariado e mercantilização e financeirização dos serviços da seguridade social, etc. (RAMOS, 2013, p.10)

Segundo Ruy Braga (*apud* RAMOS, 2013), o modelo novo desenvolvimentista brasileiro colocou sobre o aumento do consumo popular a perspectiva de superação da crise. Embora tenha havido incentivo à indústria nacional, este se deu a “partir da substituição do peso relativo da indústria de transformação por indústrias de baixo valor agregado (mineração, petróleo, agroindústria). Além disso, embora reconheça o fato de que se produziu mais trabalho, este manteria as características do trabalho no capitalismo dependente, ou seja, com base na superexploração. Trabalho barato, com baixa remuneração, direitos flexibilizados e em condições precárias.

Ramos (2013) conclui que as características desse novo desenvolvimentismo não superam elementos fundamentais do capitalismo dependente que caracteriza o Brasil, uma vez que não enfrenta questões estruturantes da sociedade brasileira que poderiam resultar em transformações mais profundas.

Essa análise nos leva a concluir que esse modelo, ao invés de subordinar o desenvolvimento à solução dos problemas fundamentais da população, o que requereria reformas sociais estruturantes de outra sociabilidade, tais como a reforma agrária, a urbana, a educacional etc., coerente com a tradição crítica do “desenvolvimentismo de esquerda”, faz o contrário: subordina as políticas sociais a padrões de desenvolvimento sob a hegemonia do capital financeiro. Mesmo a ilusão associada à capacidade de coesão social proporcionada por um “empresariado produtivo progressista” não leva em conta que o capitalismo dependente não é resultado de uma escolha, mas sim uma produção histórica e social do próprio capitalismo com a combinação da superexploração do trabalho com incorporação de padrões de consumo de bens que incentiva a produção estrangeira e a política de adaptação de tecnologia levada, no máximo, ao patamar da inovação. (RAMOS, 2013, p.12)

Rissato (2013) destaca que um modelo de desenvolvimento que vise efetivamente superar as condições estruturais de desigualdade da sociedade, não pode se ater apenas à questão do crescimento econômico, e podemos acrescentar, ao aumento do consumo das massas, mas deve avançar fundamentalmente na “adoção de políticas públicas redistributivas permanentes, amplas e contínuas”. Para a autora, a expansão da atividade econômica e o aumento do consumo não são condições suficientes para a superação da desigualdade.

A experiência latino-americana, de um modo geral, nos mostra que a expansão da atividade econômica e aumento do consumo de bens e serviços, por si só, tiveram impactos restritos e limitados sobre a distribuição da riqueza e sobre a pobreza, simplesmente porque a riqueza social é distribuída de forma desigual entre os indivíduos que vivem e trabalham nessas sociedades. Além disso, entende-se que a desigualdade sócio-econômica profunda e persistente vivenciada pela América Latina resulta de múltiplas determinações que se conjugaram historicamente, mas deve-se, sobretudo, à opção das elites nacionais por um modelo de desenvolvimento desigual, combinado e subordinado ao capital hegemônico internacional que,

historicamente, privilegiou o crescimento econômico e negligenciou a redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzidas. (RISSATO, 2013, p.02)

A autora destaca ainda que os alcances da política econômica dependem diretamente dos objetivos traçados para essa política, podendo se destacar a “estabilidade institucional, industrialização, estabilidade de emprego, estabilidade de preços, estabilidade de contas externas, crescimento econômico, distribuição de renda, minimização de desigualdades e distorções distributivas inter-regionais, dentre outras”. Numa economia de mercado, “o crescimento econômico, a estabilidade institucional, de preços ou de contas externas tem sido os principais objetivos de política econômica”. Além disso, podem ser classificados como instrumentos da política econômica os “instrumentos fiscais, instrumentos monetários, instrumentos cambiais e instrumentos coadjuvantes ou de controle direto” (RISSATO, 2013, p.03).

Rissato (2013) afirma que nas sociedades capitalistas a política econômica opta ou pela via do crescimento econômico ou pela distribuição de renda e riqueza mais igualitária como forma de buscar a redução das desigualdades. Porém, como a escolha entre estas opções é fruto da disputa de classes e da correlação de forças na sociedade, os Estados optam, em geral, pelo crescimento econômico “sob o argumento de que representa uma alternativa na qual ninguém perde e pelo menos alguns ganham”.

O fato é que, se o crescimento não for acompanhado por um conjunto de ações redistributivas amplas, permanentes e estruturais, as desigualdades socioeconômicas dificilmente serão reduzidas, ao contrário, elas podem, inclusive, elevar-se. Para distribuir renda e riqueza, um governo pode utilizar várias ferramentas, dentre as quais se destacam as políticas de redistribuição de propriedade, tributação direta e progressiva e as políticas de renda. E mais uma vez, a posição ideológica dos responsáveis pelo planejamento e execução da política econômica desempenha um papel muito importante no processo de escolha desses instrumentos. (RISSATO, 2013, p.4)

Rissato (2013) afirma que tanto a “redistribuição da propriedade” quanto a “tributação direta e progressiva” podem afetar diretamente os interesses das classes dominantes, pois incidem sobre “grandes fortunas e a propriedade da riqueza gerada e acumulada” e que, dependendo da correlação das forças em disputa, estas podem ceder em alguns aspectos, elaborando e aplicando políticas sociais focais. Destacam-se aí, as políticas de distribuição de renda, que visam amenizar a miséria e a pobreza extrema e reduzir o risco de rompimentos em relação à ordem social vigente. Estas políticas tendem a favorecer o aumento do consumo das classes mais pobres e “proporcionam alívio imediato à miséria, e que os custos da distribuição

se diluem entre todas as camadas sociais, sem alterar a estrutura concentrada de propriedade e sem afetar as grandes fortunas” (RISSATO, 2013, p.04/05).

Diante desta exposição, podemos concluir que apesar das políticas econômicas implementadas a partir do primeiro governo do presidente Lula, visando ampliar as margens de crescimento econômico e a distribuição de renda, estas mantiveram substanciais características da dependência que caracterizou o desenvolvimento capitalista brasileiro, além de não alterar substancialmente as medidas de cunho neoliberal que já haviam sido implementadas na economia e na organização do Estado e das políticas públicas. Inegavelmente, buscou-se ampliar e fortalecer o setor produtivo nacional, com medidas de incentivo fiscal e a busca de melhorar as condições estruturais para produção, mas isso não significou qualquer rompimento com os interesses hegemônicos do grande capital financeiro, que continuou circulando livremente e obtendo altas taxas de retorno no Brasil.

Reconhece-se que esta política teve reflexos importantes para parte significativa da população com a saída da faixa de pobreza extrema, principalmente através dos programas de distribuição de renda. Houve incremento na inserção no mercado formal de trabalho, ainda que com baixos salários e condições de trabalho questionáveis. Apesar disso, não há evidências de que em algum momento se esteve perto de romper com as bases da organização produtiva e social vigente, ou implantar programas que intervissem efetivamente na grande acumulação de renda por parte das classes dominantes que favorecessem políticas públicas que fizessem avançar os direitos sociais.

Chama também a atenção, o fato de que estas políticas implantadas no sentido do enfrentamento da pobreza e da miséria são bastante afinadas com os ditames dos organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Estes, apesar da “autocrítica” quanto aos efeitos econômicos do neoliberalismo, não propuseram qualquer mudança estrutural nos mecanismos vigentes, mas sim buscaram induzir políticas de redução de desigualdades extremas através de políticas sociais focalizadas nos segmentos mais carentes da população. Além disso, estas medidas buscaram fortalecer os elementos ideológicos que sustentam a necessidade de uma coalisão de interesses entre as classes em disputa, dando novo papel à sociedade civil, que terá função essencial nesta construção. Será importante agora nos debruçarmos sobre as bases conceituais que sustentam política e ideologicamente estas

3 AS POLÍTICAS SOCIAIS, A IDEOLOGIA DO CAPITAL SOCIAL E O DIREITO A SAÚDE NA CORRELAÇÃO DE FORÇAS DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A partir daqui, destacaremos os elementos que compõem a sustentação ideológica do modelo neoliberal, a partir das atualizações sofridas em seu ideário a partir do final dos anos 1990, e que são ainda predominantes em nossas políticas econômica e social. Assim, buscaremos analisar os elementos centrais da ideologia do capital social, teoria formulada pelos ideólogos do neoliberalismo e assumida como base para as orientações políticas dos organismos multilaterais internacionais, que serviu para reorientar o entendimento sobre o conceito e o papel da sociedade civil na sua relação como Estado. Na sequência será abordada, em sua historicidade, o desenvolvimento das políticas públicas na área social no Estado brasileiro, passando pelo advento das políticas neoliberais, e a forma que essas políticas assumem desde então. Finalmente, buscaremos relacionar a ideologia do capital social, o neoliberalismo e as políticas sociais neles baseadas com o conceito ampliado de saúde e o de determinação social da saúde. Estes últimos se constituem como fundamentais para pensar as políticas de saúde como instrumento para redução das desigualdades sociais e a construção políticas e ações de caráter contra hegemônicas e de transformação das relações sociais.

3.1 A ideologia do capital social e a formação do consenso neoliberal

A teoria do capital social se destaca no contexto dos ajustes que a ideologia neoliberal sofre a partir do final dos anos 1990. Num momento de desigualdade e descontentamento social crescente, a ideologia do capital social busca reafirmar valores liberais de sustentação das relações sociais de produção capitalista para toda sociedade, que favoreçam o fortalecimento da coesão social, como a solidariedade e cooperação entre os indivíduos e entre os segmentos sociais, buscando ocultar a existência de conflito de interesses entre as classes sociais.

Para essa tarefa terá papel fundamental a sociedade civil, vista aqui de forma diversa à tradição marxista, em especial a gramsciana. “Para Gramsci, a sociedade civil não é uma esfera a parte do Estado, a sociedade civil é Estado, uma vez que é um território de disputas e

definição de poder” (MOTTA, 2012, p.111). Na visão neoliberal, ela será um terceiro elemento colocado entre o Estado e o mercado, capaz de equilibrar e mediar à relação entre estes e os interesses sociais, mas também um instrumento de implementação de ações como parceira do Estado e do mercado, junto às comunidades, em especial as com altos índices de pobreza e desemprego, sendo caracterizada como terceiro setor.

A teoria do capital social é amplamente assumida pelas instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Fundo Monetário Internacional - FMI e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - Cepal. Essa forma de caracterização da sociedade civil vem ao encontro de necessidades do ajuste fiscal imposto aos países de economia dependente no contexto da crise dos anos 1980 e 1990. A sociedade civil, ou terceiro setor, apresentará uma face de neutralidade assumindo as funções do Estado, considerado ineficiente e burocrático, na tarefa de atender as demandas sociais, como afirma Motta (2012).

Tomando como fundamento a concepção de sociedade civil em Gramsci, pode-se afirmar que a atual conjuntura, em que predomina a concepção de sociedade civil à parte do Estado e do mercado, isto é, como terceiro setor, configura-se em um processo hegemônico no qual, para além de garantir o consenso da classe subalterna para implementação das novas determinações do capitalismo mundializado, busca-se instaurar o conformismo social¹⁹, sedimentar a vontade do conformismo no seio da própria sociedade civil. Ao fazer penetrar no senso comum a ideia de que certas organizações da sociedade civil são mais eficazes, uma vez que não apresentam a ineficiência burocrática do público nem o caráter lucrativo do privado, promove-se a despolitização da sociedade civil, que deixa de ser o espaço de conflito e luta para ser o espaço do conformismo. (MOTTA, 2012, p.110/111)

Assim, entende-se que na luta pela hegemonia, a criação desse conformismo é fundamental, uma vez que se busca cada vez mais e de formas mais sutis naturalizar as relações sociais capitalistas, dando a elas uma aparência de unidade e coerência. Essa disputa pela hegemonia se dá também em relação à ressignificação de determinados conceitos, como é o caso de sociedade civil, que aqui é apropriado e utilizado em sentido diverso à tradição marxista. Esses são mecanismos da conformação ideológica que a classe dominante necessita para perpetuar seu poder e suas relações de produção. A classe dominante imprime seu domínio tanto pela exploração material, quanto pelas ideias que constroem a subjetividade de uma determinada sociedade histórica. A ideologia, porém, não pode ser considerada uma

¹⁹ A categoria “conformismo social” em Gramsci: “Questão do ‘homem coletivo’ ou do conformismo social: tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a ‘civilização’ e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade” (GRAMSCI, 2000b, p.23 *apud* MOTTA, 2012, p. 110/111)

mentira ou farsa. Ela é baseada na realidade histórica específica da qual deriva, mas apresenta e define essa realidade a partir de pontos de vista e interesses específicos. Para as classes economicamente dominantes, no contexto capitalista, ela tem o papel de esmaecer a verdade da dominação social entre as classes e buscar uma aura de sociedade heterogênea e com interesses comuns.

Essa dinâmica revela a vivacidade e a força do sistema. Revela que o processo de reprodução social do capitalismo não se restringe à produção e acumulação de riquezas, estendendo-se à produção da vida social e pública, num movimento de sobreposição das esferas econômica, política e cultural, de unificação para obtenção da hegemonia político-social. Mas o esforço por se apresentar como um ambiente universalizador, de ser um “Estado ético” no sentido hegeliano, não esconde seu caráter particular e sua função de conservar e reproduzir a divisão de classes. (MOTTA, 2012, p.127)

Mesmo com ações impetradas por segmentos da classe trabalhadora, que visavam resistir ao desmonte do Estado e dos direitos sociais e seus impactos na vida dos trabalhadores, visíveis no aumento, da pobreza, da miséria e do desemprego motivado pela reestruturação produtiva, foi avassalador o avanço da ideologia neoliberal desde os anos 1980, passando por sua concepção flexibilizada do final dos anos 1990. Na prática, muitas vezes justificada pela necessidade de fazer avançar a pauta dos trabalhadores e evitar ainda mais perdas, diversos segmentos da própria classe trabalhadora acabam por legitimar a estratégia neoliberal, atuando a partir de suas premissas. Assim, avançam as novas formas de organização estatal, onde a relação público/privado, em especial com as organizações sem fim lucrativos do terceiro setor, se tornam cada vez mais amplas.

Essas mudanças se fortaleceram no momento da suposta autocrítica neoliberal, ao final dos anos 1990, quando constituiu-se um ambiente que se volta para políticas sociais focalizadas no enfrentamento da pobreza. Fez-se avançar, através dos organismos multilaterais, a ideia de que a implantação e construção destas políticas deveria contar com a participação dos grupos populacionais diretamente interessados, com a medição de entidades da sociedade civil, sob a justificativa de fortalecer estes segmentos sociais, mas principalmente buscar a estabilidade nas relações sociais.

O lema difundido pelos organismos é “unir esforços”. Todos os membros e setores da sociedade devem consensualmente colaborar com a estabilidade política visando ao crescimento econômico, em sua forma sustentável, sem desperdício de recursos materiais e/ou humanos. Deve-se apoiar a necessidade de se conceder uma proteção social (mínima) à parte da classe trabalhadora que vive na miséria, colaborando solidariamente para aliviar tal condição de pobreza. Além disso, é preciso cooperar com programas educativos-culturais que visem aumentar a capacidade produtiva e

possibilitar a inserção no mercado da parcela da classe trabalhadora empobrecida com a redução da demanda de sua força de trabalho por conta da reestruturação produtiva. (MOTTA, 2012, p.138)

Segundo a autora, a teoria/ideologia do capital social foi desenvolvida a partir de importantes intelectuais orgânicos das classes dominantes, influentes e/ou atuantes junto aos organismos multilaterais. Estes organismos internacionais foram fundamentais para consolidação e difusão dos valores e práticas relativos ao capital social, uma vez que identificaram “o potencial do capital social em relação às possibilidades trazidas pelo novo paradigma de habilitar setores pobres a participarem e se beneficiarem do processo de desenvolvimento”. Para eles, o capital social traz a possibilidade de incorporar, ao mesmo tempo, as dimensões social e econômica, uma vez que fortalece os laços de confiança e cooperação entre os indivíduos e grupos sociais, passando “a ser a base ideológica das políticas de desenvolvimento do milênio”, “de forma a aliviar a pobreza que se amplia principalmente nos países mais pobres”. (MOTTA, 2012)

Embora não haja uma definição exata para capital social, existe uma série de formulações que seguem em diferentes direções e se somam, abarcando aspectos conceituais e empíricos. Em meio aos elementos que integram estas definições, podemos destacar a centralidade do indivíduo como uma dimensão fundamental para a construção de relações sociais, identificando-se com as concepções liberais, como definido pela Cepal:

Nós definimos o capital social como os sentimentos de solidariedade de uma pessoa ou grupo por outra pessoa ou grupo. Esses sentimentos podem abarcar a admiração, o interesse, a preocupação, a empatia, a consideração, o respeito, o sentido de obrigação, ou a confiança e o respeito de outra pessoa ou grupo (ROBINSON; SILES; SCHMID, 2003, p.57 *apud* MOTTA, 2012, p.141).

Motta (2012) apresenta Robert Putnam como um dos principais formuladores da teoria do capital social. O estudo por ele desenvolvido “sobre o desempenho institucional dos governos regionais da Itália moderna, assim como a metodologia empregada tornou-se referência para outras pesquisas” por desenvolver as categorias de “capital social e poder local” utilizadas pelos organismos multilaterais. Seu foco está na importância do desenvolvimento do capital social necessário em uma determinada sociedade para o fortalecimento do Estado, suas instituições e suas relações político-sociais.

Em sua pesquisa, Putnam observou que “uma comunidade cívica, que tem o mesmo sentido do capital social, incorpora os princípios de: participação cívica, igualdade política; sentimentos de solidariedade, confiança e tolerância; e estruturas sociais de cooperação

(associações)”. Ele identifica que, historicamente, o norte da Itália teve maior desenvolvimento pela presença destes aspectos associativos, gerando relações mais horizontais entre governo e sociedade, com menor dependência, enquanto o sul, menos desenvolvido, manteve relações verticalizadas e de maior dependência, concluindo que “quanto mais cívico o contexto, melhor o governo”. (MOTTA, 2012)

Na concepção de Putnam, dois fatores são essenciais na relação entre as associações cívicas e as instituições públicas para resultar em melhores desempenhos produtivos e sociais e promover o crescimento econômico: a consciência cívica e as intervenções voluntárias de indivíduos associados, na cobrança por um melhor desempenho das instituições políticas. Tais instituições, por sua vez, para serem eficazes devem ter sensibilidade no atendimento das demandas da comunidade e saber gerenciar as necessidades com poucos recursos. Para Putnam, foram esses dois fatores que contribuíram para o desenvolvimento do norte da Itália e foi a inexistência deles no sul que fez com que tal região permanecesse atrasada. (MOTTA, 2012, p.146)

Ainda segundo Motta (2012), Putnam conclui que, para qualquer formação social, o Estado pode atuar de duas formas, interferindo negativa ou positivamente nas instituições, sendo: um “círculo vicioso autoritário”, quando “o Estado garante a ordem de maneira coercitiva” inibindo a formação dos laços cívicos de confiança; e um “círculo vicioso democrático”, onde “há o investimento na formulação de regras e normas impessoais de solução de disputas, que devem ser seguidas por todos, independente das condições sociais e econômicas”, o que gera “equilíbrio social, com níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem estar coletivo elevado”. Cabe destacar, ainda, que essa concepção despreza a existência de disputa entre classes e considera o conflito algo a ser evitado. As associações, ou seja, a sociedade civil organizada, tem papel fundamental na missão de fortalecer os laços cívicos. Quanto mais se formarem associações cívicas, mais estável será o governo democrático, gerando maior possibilidade de desenvolvimento econômico e social.

A transformação dessa realidade vai se estabelecer através da solidariedade e da colaboração entre os membros de uma comunidade. Não há luta de classes, conflitos, ao contrário, estes devem ser evitados; não se considera a complexa articulação entre objetividade e subjetividade, entre natureza e História (Coutinho, 1999, p.16). O problema da diferença de desenvolvimento econômico e social entre o Sul e o Norte da Itália, como também de outras formações histórico-sociais, na concepção de Putnam (2002), pode ser superado ao se tomar como central a questão da cultura cívica. [...] O capital social, que “diz respeito às características da organização, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 2002, p.177), é mais importante para o equilíbrio social, para a estabilidade política, para boa governança e para o desenvolvimento econômico do que o capital físico ou humano

– trata-se de um potencial moral que garante a coesão social. (MOTTA, 2012, p.148/149)

Para Motta (2012), as formulações de Putman conformam uma visão sobre cidadania, tema que assumiu centralidade nas discussões nos últimos 20 anos. Ele utiliza a questão dos avanços democráticos como forma de fortalecimento deste tipo de cidadania, como forma de buscar atenuar a desconfiança que boa parte da população tem em relação a democracia representativa, os processos eleitorais, os governos e as instituições públicas. As questões da cidadania e do fortalecimento democrático fazem nascer no campo liberal uma discussão entre duas vertentes: a comunitarista, que se aproxima das posições de Putnam e busca fortalecer a visão cívico republicana; e a liberal clássica, mas focada no formalismo jurídico e administrativo do Estado e suas instituições.

Para vertente comunitarista, a concepção liberal é restrita à comunidade instrumental, na qual os indivíduos participam de interesses previamente constituídos, sem vínculo ou raiz social, o que leva a minimizar a “importância da esfera pública para o desenvolvimento das virtudes cívicas necessárias ao funcionamento do bom governo” (MOISÉS, 2005, p.79). Na concepção comunitarista, o valor fundamental da atividade política é a busca do bem comum, sobrepondo-se aos interesses privados, que seriam alcançáveis através da participação direta e ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões coletivas, e não por meio da representação. É a partir da participação dos cidadãos que se desenvolve a comunidade cívica necessária ao advento de um governo virtuoso, e a liberdade é a condição de seu compromisso com o bem público, entendido como expressão dos interesses de todos. (MOTTA, 2012, p.153)

Cabe aqui destacar, que a visão comunitarista surge, na verdade, como crítica a um formalismo da visão liberal clássica e não como sua negação, impulsionada pelo risco colocado diante da desconfiança da população em relação à democracia representativa. Busca-se, assim, fortalecer os laços e a solidariedade entre os indivíduos, valorizando sua importância pessoal e sua participação nos processos decisórios. A visão defendida pelos comunitaristas, assim como a de Putnam, desconsidera e oculta o conflito social e a luta de classes, buscando fortalecer a possibilidade de construção de uma sociedade virtuosa e harmônica. (MOTTA, 2012)

Em relação à significação do termo capital social em Putnam, e a relação entre Estado e sociedade civil que dela deriva, descreve Motta:

Putnam estabelece uma dicotomia entre Estado e sociedade civil, duas esferas de natureza diferenciada que, em um nível ideal, utópico, se relacionam através da reciprocidade e da cooperação. Sua concepção de Estado é instrumental: trata-se de um conjunto de instituições de caráter público e coercitivo. O poder é a capacidade repressiva do Estado e a política refere-se ao conjunto de atividades realizadas para obter ou manter o controle do Estado. Sociedade civil, para Putnam, é um espaço

não politizado, marcado pelo livre associativismo, com o objetivo de atingir as metas de interesse específico de um grupo, ou do coletivo associado, de modo alheio aos interesses de classe. A associação civil é vista em contraposição às formas de associação político-partidária, sem qualquer vínculo ideológico. A função atribuída a sociedade civil, enquanto uma esfera social de livre associação voluntária dos indivíduos, é de guardião do Estado. O Estado, na condição de instituição criada para atender de maneira eficiente às demandas sociais, deve ser controlado, não só para que cumpra essa função, mas principalmente para que seja impulsionado a exigir o bom desempenho das instituições públicas. É o alto grau de desenvolvimento do capital social de uma determinada sociedade que acarretar o sucesso dessa relação entre a esfera estatal e a sociedade civil. (MOTTA, 2012, p.155)

Motta (2012) identifica Francis Fukuyama como outro importante autor a desenvolver a teoria do capital social. Seu foco está mais voltado para o capital social como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, tendo a sociedade civil papel fundamental na mediação entre as esferas política e econômica. Para ele, é fundamental para a sustentação e ampliação do desenvolvimento econômico, que se fortaleça a democracia. Isto só pode acontecer mediante a interiorização e difusão de valores culturais, que se são passados de geração a geração por intermédio da família e das instituições da sociedade civil. Ele considera que a polarização entre ricos e pobres coloca em risco a coesão social e que a solução para garantir esta coesão se dá através do fortalecimento de um modelo de capitalismo democrático. Assim, mais que a implementação de medidas macroeconômicas que reduzam os impactos da pobreza, o fortalecimento da sociedade civil e dos laços morais da sociedade são fundamentais.

Fukuyama critica a visão que concebe a economia como uma esfera independente da sociedade e com leis próprias, pois defende que a economia integra a dimensão cultural da sociedade.

Para o autor, a sociedade civil, ou o turbilhão de instituições, além de fazer a intermediação entre o político e o econômico, exerce papel fundamental na transmissão de hábitos, costumes e valores. Esses fatores, que constituem o sentido de cultura na tese a que se faz referência, não influenciar diretamente o bem-estar da sociedade e a ordem internacional, isto é, a economia. Fukuyama critica os discursos econômicos contemporâneos que concebem a economia como uma “faceta da vida com leis próprias, independente do resto da sociedade”, como um “reino em que os indivíduos se juntam apenas para satisfazerem as suas necessidades e desejos egoístas”. (FUKUYAMA, 1996, p.17 *apud* MOTTA, 2012, p.157/158)

Ao analisar aspectos culturais de determinadas formações sociais, Fukuyama chega à conclusão que “não foram as políticas industriais, mas as características culturais que determinaram o sucesso ou o fracasso econômico ao longo do desenvolvimento do capitalismo”, sendo o nível de capital social e confiança entre os membros da sociedade fundamentais para isso. Ele afirma que o capital social é criado e transmitido através da

cultura, sendo “adquirido ao longo da processualidade histórico-cultural da sociedade a qual pertence”, diferente de “outros tipos de capital humano”, que podem ser adquiridos por atividades imediatas, como os processos formativos. São valores morais, ou hábitos éticos virtuosos, “como a lealdade, a honestidade e a interligação ao grupo”. (MOTTA, 2012)

Motta (2012) descreve que, partindo do estudo comparativo realizado “entre um grupo de países bem-sucedidos economicamente”, Fukuyama conclui que o sucesso desses países está ligado a sua capacidade de criar um vasto número de organizações associativas, devido ao maior grau de confiança entre seus membros e, conseqüentemente, de capital social acumulado, gerando também grandes empresas privadas modernas. Os países que não desenvolveram seu capital social enfrentam maiores dificuldades econômicas e de criação de grandes empresas, se tornando dependentes de subsídios e ajudas do Estado para tal e, em muitos casos, com o próprio Estado assumindo a criação e gestão destas empresas.

Fukuyama realiza uma pesquisa comparativa entre um grupo de países bem-sucedidos economicamente, partindo de um aspecto específico da relação entre cultura e vida econômica, que é a capacidade de criação de novas organizações associativas. Ele defende a ideia de que existe uma correlação entre as sociedades de elevado grau de confiança, plenas de capital social, e a capacidade de criação de vastas organizações empresariais privadas de grande porte. O autor aponta as economias da Alemanha, dos Estados Unidos e do Japão como exemplos de sociedades com alto nível de confiança e capital social, povoadas de empresas de larga escala, em contraposição com as economias de Taiwan, Hong-Kong, França ou Itália, que possuem fraco grau de confiança relativa, sendo tradicionalmente constituídas por empresas familiares, geridas também familiarmente. Segundo Fukuyama, nessas sociedades de baixo nível de confiabilidade, a relutância em confiar nas pessoas não aparentadas atrasou e, em alguns casos, impediu a formação de organizações empresariais modernas e profissionalmente geridas. (MOTTA, 2012, p.155)

Fukuyama considera que o mercado possui uma dinâmica capaz de induzir esta forma mais autônoma de desenvolvimento, mas que a intervenção estatal pode impedir seu pleno desenrolar. Para que esse desenvolvimento se dê forma plena, é necessária uma prévia cultura que favoreça tal movimento. Para uma economia de mercado plena, é preciso uma gama de capital social previamente acumulado. O autor considera que o modelo de sociedade liberal pode inibir possíveis constrangimentos que impeçam o pleno desenvolvimento do espírito empresarial e de acumulação material. (MOTTA, 2012)

Motta (2012) destaca ainda, que o autor defende que não só a tecnologia, entendida como maquinário e equipamentos em geral, é responsável pelo desenvolvimento e crescimento econômico, mas que as formas organizativas, ou seja, tecnologias organizativas do processo de trabalho podem render aumento de produtividade, pois propiciam a

diminuição do número de trabalhadores necessários para a produção. “É fundamental considerar esse sentido mais amplo de tecnologia a fim de identificar as causas do aumento das taxas de desemprego, da pobreza e da desigualdade social” (MOTTA, 2012, p.163).

Assim, como descreve Motta (2012), Fukuyama defende que, sob a égide do capitalismo e da democracia liberal, se ainda persistem problemas sociais isso se deve a questões culturais e não políticas, institucionais ou ideológicas.

Fukuyama compreende que, no contexto da democracia liberal e do capitalismo, que permanecem como modelos únicos e essenciais para a organização política e econômica das sociedades modernas, os muitos problemas sociais que persistem, assim como as diferenças entre as sociedades, são mais de natureza cultural do que política, ideológica ou institucional. A pobreza ganha o sentido de deficiência cultural. Daí a importância de se criarem novos hábitos que visem à cooperação entre os membros de uma dada sociedade, principalmente no caso das sociedades com poucos hábitos de associação por causa de uma formação histórico-social marcada por uma forte presença do Estado. Há que se criar o hábito de ter confiança em seus membros e em suas instituições sociais, formando um tipo de capital social que não vislumbra uma consciência coletiva e pública, mas que possibilite a formação de um elo entre os indivíduos e as associações de forma que eles possam rapidamente se adaptar e enfrentar os desafios econômicos. (MOTTA, 2012, p.155)

Pelo exposto anteriormente, podemos concluir que os países de economia dependente se enquadram dentre aqueles com necessidades de desenvolver seu capital social, fortalecendo os laços de confiança entre os indivíduos, sua capacidade associativa num grupo ou comunidade, aprimorando e aumentando a confiança nas instituições do Estado, para alcançarem padrões de desenvolvimento econômico e social que reduzirão as desigualdades sociais, ampliando a possibilidade de acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico. Neste sentido e a partir destas os organismos internacionais constituíram suas linhas de orientação e atuação junto a estes países. Destacaremos alguns aspectos de como estes organismos multilaterais expressam suas visões e orientações.

Os integrantes da Cepal defendem que aumenta a solidariedade entre os indivíduos quanto mais capital social há acumulado, fazendo crescer as oportunidades de usufruir dos benefícios econômicos e socioemocionais produzidos, sendo estes últimos definidos como “educação, vigilância do cumprimento da lei, alguns serviços de saúde e transporte, saneamento, higiene de alimentos, defesa e proteção ambiental” (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003 *apud* MOTTA, 2012, p. 171). Para alcançar esses ganhos, têm papel fundamental a sociedade civil e a comunidade, como forma de fazer avançar as mudanças culturais necessárias. As organizações da sociedade civil cabem implementar as políticas para

formação de dirigentes, orientando “sobre a forma de gerar capital (financeiro e físico) e capital social”, que ajudarão na redução da pobreza e da desigualdade. (MOTTA, 2012)

O BID, como destaca Motta (2012), tem como uma das dimensões de suas políticas de combate a pobreza “as temáticas inclusão social, governabilidade e capital social”, buscando fortalecer o vínculo “entre capital social, valores éticos e cultura”, além do “fortalecimento da participação” e correção dos “constrangimentos sofridos pelas populações excluídas”, com ações afirmativas.

O capital social, para a equipe do BID, é um elemento facilitador da inclusão social dos grupos marginalizados e do combate à pobreza e a desigualdade social. A exclusão social é definida pela equipe do BID como “a incapacidade de um indivíduo de participar do funcionamento básico político, econômico e social da sociedade em que vive” ou “a negação do acesso igualitário a oportunidades impostas por alguns grupos da sociedade a outros” (BID, 2004a, p.5). Essa incapacidade de participar, ou de ter voz e poder na sociedade, é resultante de processos sociais e culturais que privaram socialmente o indivíduo de realizar seus desejos e impor suas escolhas, e o condenam à condição de pobreza durante gerações (MOTTA, 2012, p.173)

Motta (2012) descreve que o BID considera que a incorporação de mão de obra mais qualificada, em detrimento do trabalho mais barato, aumentou a desigualdade salarial e social, mas ao mesmo tempo fortaleceu a democracia e os processos participativos, dando maior visibilidade as demandas sociais de grupos marginalizados, como mulheres, negros, povos indígenas dentre outros. Assim, a opção do BID será pelas políticas a inclusão social, voltadas para esses grupos marginalizados, como descreve a autora.

E são as seguintes as opções de política definidas o pelo grupo: 1) tornar o invisível visível nas estatísticas; 2) romper a transmissão da falta de oportunidades de uma geração a outra; 3) ampliar o acesso ao trabalho, à terra e ao mercado de capitais; 4) implementar projetos locais de desenvolvimento integrado; 5) combater o estigma e a discriminação, com leis e políticas preferenciais; 6) afirmar o poder dos grupos excluídos. (MOTTA, 2012, p.175)

O Banco Mundial destaca a importância da noção de capital social para o fortalecimento das instituições na sua relação com a comunidade a partir do fortalecimento das normas sociais, gerando a coesão social necessária a produção de bens comuns. A partir dessa visão, lança-se à sociedade civil e o Estado à tarefa de fortalecer a cooperação entre os indivíduos e os grupos sociais, unificando-os em prol do bem comum. É preciso aumentar o estoque de capital social de cada indivíduo, qualificando-os, seja para o emprego ou para a vida social. (MOTTA, 2012)

A concepção de capital social expressa pela equipe do Banco Mundial tem funções unificadora, conectiva e vinculadora. Significa a capacidade de a sociedade civil se associar para cumprir compromissos e controlar os estoques de ativos – saúde, educação, treinamento, capacidade inata do indivíduo e também a capacidade de controlar a criminalidade – necessários ao desenvolvimento social. Para o Banco Mundial, o capital social produz estoques pessoais de ativos que são incorporados individualmente e vão se refletir “na melhoria das condições de trabalho, no aumento da produtividade e, conseqüentemente, na capacidade das pessoas de produzirem bem-estar para si e para suas famílias” (BIRD, 2002, p.37 *apud* MOTTA, 2012, p.176/177)

Considerando que estes estoques de capital social não são inesgotáveis ou invulneráveis no caso dos indivíduos e grupos socialmente mais expostos a possíveis instabilidades econômicas que podem afetar seus ativos, o Banco defende que os Estados busquem políticas que favoreçam a estabilidade econômica e que fortaleçam as ações afirmativas para esses grupos, como forma de reduzir os riscos de perda e desagregação social. Na concepção do Banco, “estabelece-se uma relação de reciprocidade entre a teoria do capital humano e teoria do capital social”, ao defender que o investimento nas pessoas, sua capacitação para o trabalho, melhorará as condições de trabalho e a produtividade, trazendo ganhos para qualidade de vida do indivíduo e sua família. Os Estados devem fortalecer suas instituições para tornar o mercado forte e competitivo e qualificar a população mais pobre para usufruir dos benefícios que virão daí. Todas as possibilidades para a redução da pobreza, na visão do Banco, já estão presentes no próprio mercado. (MOTTA, 2012)

3.2 O Estado brasileiro, as políticas públicas da área social e o avanço neoliberal

Para entendermos a evolução histórica das políticas públicas na área social no Brasil, é necessário caracterizar brevemente o momento da formação do Estado liberal brasileiro e a consolidação das relações sociais de produção capitalista, com suas peculiaridades históricas e sociais. Inicialmente, deve-se frisar que as ideias liberais que forjaram este Estado, tiveram forte influência do liberalismo europeu. Porém, na Europa, diferentemente do que ocorreu no Brasil, o aumento do poderio econômico e político da burguesia levou a diversos processos revolucionários, que romperam a hegemonia social da aristocracia agrária, poder político e econômico dominante nos Estados absolutistas, fortalecendo a ideologia liberal e fazendo avançar as condições políticas e econômicas para a consolidação do capitalismo e suas relações de produção.

Esse processo de consolidação do capitalismo e da hegemonia burguesa na Europa deu origem também a uma nova classe social, o proletariado, responsável pela efetiva produção de riquezas, mas submetida a condições de superexploração através da venda de sua força de trabalho à nova classe dominante. Essa nova forma de organização social fez emergir no seio do liberalismo e do capitalismo uma série de conflitos por conta dos interesses divergentes destas duas classes. O proletariado tinha como objetivo o rompimento revolucionário dessa ordem e a tomada do poder e do controle dos meios de produção. Paulatinamente, esse processo de luta entre as classes faz com que a burguesia ceda às pressões da classe explorada, fazendo avançar conquistas, ainda que pontuais, que melhoraram as condições de vida e trabalho do proletariado, até então extremamente precárias. É esse processo de conquistas de melhores condições de vida e trabalho, a partir da disputa entre as classes sociais, que consolidará no Estado liberal capitalista as políticas de cunho social, assumindo características históricas específicas durante o avançar dos séculos, favoráveis aos interesses materiais dos trabalhadores. No Brasil, este processo se deu de forma ainda mais lenta e gradual até que surgissem os primeiros esboços de políticas sociais.

Segundo Florestan Fernandes (1981), ainda durante o período colonial, o Brasil “já se integrara no sistema mercantil engendrado pela expansão do capitalismo comercial”, porém, impunha-se para que o país pudesse fazer parte efetiva do sistema capitalista, com suposta liberdade de escolhas, que se “implanta-se no país concepções econômicas, técnicas sociais e instituições políticas essenciais para o intercâmbio e a associação com as nações hegemônicas do sistema”. Para o autor, esse momento se dá com o processo de independência do Brasil em relação a Portugal, que deu origem “a época da sociedade nacional”, marcando o fim da “era colonial”. Este momento histórico, apesar das diferenças em relação do processo ocorrido na Europa e de suas características peculiares, pode ser caracterizado, segundo Fernandes, como “a primeira grande revolução social brasileira”. Fernandes considera que o componente motivador fundamental para elites nacionais a deslanchar esse processo será a possibilidade do poder deixar “de se manifestar como imposição de fora para dentro, para organizar-se a partir de dentro”.

O movimento realizado pelas elites nacionais no sentido da independência e da modernização liberal foi acompanhado do não rompimento com a estrutura social do período colonial. Rompeu-se com o estatuto colonial que fazia com que nossas elites tivessem que subordinar a Coroa e seus representantes, seus interesses políticos econômicos e sociais. Assim, buscou-se para fora, avançar numa autonomização dos interesses das elites locais em relação à organização política, econômica e social brasileira e, ao mesmo tempo, para dentro,

conservar as relações de poder, dominação e organização social vigentes, como é o caso da manutenção da mão de obra escrava, sem se avançar no fortalecimento do trabalho caracterizado como livre dentro do ideário liberal. (FERNANDES, 1981)

Dessa perspectiva, a Independência pressupunha, lado a lado, um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador. O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas para uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação. [...] O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional. (FERNANDES, 1981, p.32/33)

Apesar novo estatuto político interno, nossas elites se manterão na condição de dependência e subordinação, mas agora aos interesses do grande capital internacional, assumindo uma posição de subalternidade, o que marcará os processos da modernização capitalista no Brasil, limitando também o ritmo e as possibilidades de avanço ou transformação nas relações sociais. Daí resulta que a expansão capitalista no Brasil se dará menos por uma necessidade ou intenção das elites nacionais, mas sim pela necessidade e com os limites impostos pelos interesses econômicos internacionais. Importante frisar que a economia brasileira permaneceu submetida fortemente aos interesses agrários já dominantes, do que resultará um lento processo até a chegada ao período de industrialização e mudanças na estrutura econômica, social e política nacional. (FERNANDES, 1981)

Esses elementos do liberalismo e do capitalismo à brasileira darão forma também a uma sociedade em que os direitos políticos e a atuação nas instâncias estatais seguirão nas mãos das mesmas elites que dominavam a vida colonial nacional, mas agora com uma aparência mais moderna. Fazem surgir uma democracia restrita à participação destes extratos sociais privilegiados, sem que se avançasse na formação de uma sociedade civil mais ampla e abrangente, características que se consolidavam paulatinamente nos países centrais que passaram pelos processos de revolucionários burgueses. Aqui, mantiveram-se representados no Estado os interesses dos mesmos grupos sociais.

Mesmo com estas características, esses processos passam a ser marcados pela crescente, mas ainda pouco efetiva insatisfação das novas frações sociais nos centros urbanos que se desenvolvem. Estes buscam contrapor ideias e posições favoráveis ao avanço das bases econômicas necessárias a instalação de um capitalismo mais moderno, inclusive questionando

a permanência da escravidão no país e os interesses da economia agrária. Levando-se em conta os ingredientes da entrada do Brasil no capitalismo, baseado “num processo de transição condicionado pelos dinamismos do mercado mundial e marcado pela adaptação do sistema colonial aos novos tempos”, buscou-se uma solução intermediária para esse conflito de interesses.

O lento avanço da constituição de um setor novo e da urbanização evidenciou os entraves que o poder político e social da aristocracia agrária impunham ao processo de modernização, até do ponto de vista do capital estrangeiro. Entre uma visão de modernização mais acelerada e os interesses senhoriais, prevaleceu uma acomodação intermediária, na qual se barganhava certa contenção da heteronomia nos níveis econômicos e técnicos, ao lado de uma contenção do mercado interno moderno, neutralizando as vantagens econômicas da criação de um Estado nacional. Dessa forma, garantia-se o controle do ritmo da modernização, segundo os interesses dos antigos senhores, e uma acomodação limitada no tempo de formas econômicas opostas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.76/77)

A persistência do trabalho escravo teve impacto negativo “no nascimento do trabalho livre” resultando também em limites para “possibilidades políticas de um processo mais rápido e radicalizado de transição, com participação mais contundente do movimento operário” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 77), característica marcante nos processos de desenvolvimento do capitalismo e das políticas sociais na Europa. Isso fará com que se constitua um Estado que manterá características paternalistas e que terá forte característica policial, quando questionado.

Trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operárias no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX. Estas, quando se colocam mais adiante na cena política, extrapolando o mandonismo e paternalismo tradicional das elites, serão tratadas a partir da repressão policial e da dissuasão político-militar. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.77)

Como já dito, o processo de instauração do capitalismo no Brasil não se deu a partir do rompimento da ordem social movida por um processo revolucionário. Segundo Fernandes (1981), a “consolidação do poder burguês e da dominação burguesa” em nossa sociedade se deram por processos de associação e subordinação aos interesses da oligarquia agrária, tendo esta iniciado seu processo de declínio no período marcado pela abolição da escravidão e a Proclamação da República. Esse período de consolidação burguesa somente se completará a partir do final da década de 1920 e início de 1930.

Para Fernandes (1981), “as várias burguesias (ou ilhas burguesas), que se formaram no entorno da plantação e das cidades”, nunca lograram uma fusão que consolidasse seu poder

como classe com interesses comuns. A burguesia nacional nunca teve o ímpeto de forjar instituições próprias para exercer seu poder social, convergindo suas atenções para o controle do poder estatal, em movimento diverso ao visto em Estados onde se consolidou como classe dominante. Dessa forma, a aristocracia agrária encontrou condições de manter boa parte de seu poder e “enfrentar a transição, modernizando-se, onde isso fosse inevitável, e irradiando-se pelo desdobramento das oportunidades novas, onde isso fosse possível”.

Além disso, o conservadorismo da burguesia nacional impedia que se avançasse de forma mais direta rumo a consolidação das relações capitalistas no Brasil, por temor de que esse processo pudesse estimular ímpetos revolucionários nos trabalhadores, o que faria com que a relação de controle e subordinação até então imposta aos trabalhadores fosse rompida. Como exemplo desta transição e do poder da aristocracia agrária, pode-se citar que na primeira metade da década de 1920, ou seja, após um século do rompimento do estatuto colonial, “o Brasil tinha uma economia basicamente fundada na monocultura de café voltada para exportação – eis aqui a base da nossa heteronomia – produto responsável por cerca de 70% do PIB nacional” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80).

Esta caracterização histórica dificultou a formação de uma classe proletária nacional e a construção de uma efetiva organização social pela conquista de direitos sociais e do trabalho. Isso faz com que até o ano de 1887 não haja registro de qualquer política pública de caráter social no país. A partir de então, algumas poucas conquistas aparecerão, estando elas restritas a alguns segmentos de trabalhadores, como “a criação de uma caixa de socorro para burocracia pública”, “o direito a pensão e quinze dias de férias” para os funcionários da Imprensa Nacional, ferroviários e posteriormente funcionários do Ministério da Fazenda, a “primeira legislação para assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que nunca foi cumprida” e “o direito a pensão”, para os funcionários da Marinha (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.79/80).

Segundo Behring e Boschetti (2011), há uma mudança na correlação de forças entre as classes com a chegada dos trabalhadores imigrantes, a partir do fim do século XIX e início do XX, para trabalhar nas lavouras e nas cidades. Estes traziam a experiência da organização sindical e as ideologias anarquista e socialista, forjando os primeiros sindicatos na agricultura, na indústria rural e nas cidades. Além disso, a partir de 1907, acontece o reconhecimento do direito de livre organização sindical, legaliza-se a redução da “jornada de trabalho para 12 horas diárias”, mesmo sem sua efetiva implementação, e “regulamenta-se a questão dos acidentes de trabalho no Brasil”, ainda sendo estes tratados de forma individual e através de inquérito policial. Ainda segundo as autoras, o ano de 1923, com a aprovação da lei Eloy

Chaves, é fundamental para o entendimento da forma que a política social brasileira assumirá, ao instituir “a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo de ferroviários e marítimos”, estas consideradas fundamentais por fazerem parte da organização produtiva do setor cafeeiro. É das CAPs que se originará a previdência social brasileira. Com a maior diversificação da economia brasileira, que acontecerá a partir da grande crise econômica do final da década de 1920 e da Revolução 30, este modelo será estendido a outras categorias.

As autoras destacam que o período a partir da década de 1910 é de suma importância para a consolidação de uma identidade nacional, do modelo capitalista brasileiro, do crescimento e consolidação de uma consciência de classe por parte dos trabalhadores e, conseqüentemente para o incremento das políticas sociais, ainda de forma incipiente. O advento da organização sindical e a realização das primeiras greves estão intimamente ligados às mudanças por que passam o Brasil e o mundo.

Desde a primeira década do século, como já vimos, houve expressões de organização sindical no país, com as primeiras greves. Andava-se a passos firmes na direção de uma consciência de classe para si, com o incremento da organização política dos trabalhadores, sobretudo a partir de 1907, quando se reconhece o direito de livre organização sindical, naquele momento com total autonomia em relação ao Estado. A Revolução Russa de 1917 também teve repercussões importantes, influenciando a fundação do Partido Comunista Brasileiro, em 1922, que por muito tempo foi a maior e principal organização partidária de esquerda no país. Naquele ano, também se realizou a importante Semana de Arte Moderna, promovida por uma vanguarda artística e cultural em parte preocupada com um projeto de nação [...]. As expressões radicalizadas da questão social num Brasil recém saído do escravismo começavam a ser enfrentadas na forma de greves e mobilizações e também de uma parca e inócua legislação social. [...] De outro lado, crescia a insatisfação política do empresariado não ligado ao café, e que em consequência não dispunha de mecanismos de poder para assegurar seus interesses econômicos e políticos, no contexto de um liberalismo muito singular – um *laissez-faire* repressivo (Santos, 1987). A instabilidade política na chamada República Velha era flagrante. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.104)

Segundo Behring e Boschetti, a este contexto se soma a grande crise econômica mundial do período 1929-1932, que paralisou a economia cafeeira brasileira e com isso fez minar o poder político e econômico desse segmento. Assim, acontece uma mudança na correlação de forças entre as classes dominantes o que vai gerar uma diversificação da produção nacional, fazendo avançar a industrialização.

A chegada de Getúlio Vargas a presidência da República em 1930, político ligado à aristocracia pecuarista do Sul do Brasil e o golpe por ele impetrado contra o presidente eleito, denominado historicamente como Revolução de 30, será fundamental para consolidação das mudanças. A chegada de Vargas ao poder se dá com apoio do movimento de setores médios

das forças armadas, denominado tenentismo, outros setores agrários até então fora do núcleo do poder e de setores ligados a burguesia industrializante e modernizadora. Esse momento, com a ampla coalisão comandada por Vargas, embora não possa ser considerado como a revolução burguesa no Brasil, representou importante inflexão no “longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ainda segundo as autoras, a partir de 1937, após um período marcado “por uma forte disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização”, “instaura-se a ditadura do Estado Novo, com Vargas à frente”. Este golpe dentro do golpe foi fruto da alteração do pacto de sustentação inicial do governo, influenciado pela “radicalização de setores do movimento tenentista, a chamada intentona comunista, em 1935”, e o “crescimento do integralismo - o movimento fascista nacional”. Assim, seguindo o caminho trilhado anteriormente, a agenda modernizadora nacional não aconteceu com o fortalecimento das instituições democráticas e da sociedade civil, mas sim através de uma ditadura, reafirmando o processo de modernização conservadora. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

Desde a chegada ao poder em 1930, Vargas assumirá as reformas que regulamentarão diversas questões sociais. Porém, isso se dará com a repressão a diversos setores do movimento operário e tem como um de seus objetivos buscar conformar uma grande conciliação de interesses entre as classes. Para isso, ele faz avançar a partir de propostas do próprio governo uma série de políticas que regulamentarão as relações de trabalho e ampliarão os direitos dos trabalhadores, impulsionando “à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas características particulares”. Isso fará com que esses direitos se deem de forma segmentada, fugindo ao padrão de universalização dos países centrais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e, em 1932, a carteira de trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana²⁰. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.106)

²⁰ No modelo beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente, garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos pagos por toda a sociedade. Este modelo contrapõe-se ao bismarckiano, que funciona como um sistema de seguros sociais, onde os benefícios cobrem principalmente os trabalhadores contribuintes, com o acesso

A partir dessa concepção se deu a implementação de uma série de políticas que tiveram como seus momentos chave a Constituição de 1937, “a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado” e, em 1943, a promulgação a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, “que sela o modelo corporativista e fragmentado dos direitos no Brasil”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

A CLT inspirava-se na *Carta del lavoro* da era fascista de Mussolini, propugnando o reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e atrelando sua organização sindical ao Ministério do Trabalho. Estava, então, desenhada a arquitetura formal-legal da relação do Estado com a sociedade civil, e que marcou profundamente o período subsequente de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que segue até 1964. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.108)

As autoras destacam ainda a criação do sistema público previdenciário, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, “que se expandem durante a década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas”, mas paulatinamente chegando a outros segmentos profissionais. Os benefícios e os serviços a que cada um tinha direito eram determinados pela contribuição individual não uniforme dos trabalhadores, do Estado e dos empresários, e eram importante instrumento de acumulação de reservas financeiras, não havendo a universalização do direito à toda população. Esse foi um dos instrumentos de cooptação de lideranças sindicais para a conciliação, pois estas lideranças participavam da direção dos Institutos. Daí resultará a Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada em 1960, que agrupará e uniformizará os IAPs. Em 1942, cria-se a Legião Brasileira de Assistência - LBA, a ser “coordenada pela primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade”, e que vai se configurar “como a Instituição articuladora da assistência social no Brasil”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

É também da era Vargas, de 1930, a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e de uma política nacional de saúde, até então inexistente, sendo a assistência caracterizada pela cobertura a categorias profissionais específicas, também longe de um padrão de universalidade.

condicionado a uma contribuição direta anterior. Os serviços oferecidos são proporcionais à contribuição efetuada; o financiamento é, principalmente, proveniente da contribuição de empregadores e trabalhadores, baseada na folha de salários. Em geral são organizados em caixas de assistência, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. (BOSCHETTI, 2003)

Até os anos 1930, não existia uma política nacional de saúde, sendo que a intervenção efetiva do Estado inicia-se naquele momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligada aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles. A saúde pública era conduzida por meio de campanhas sanitárias coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937. Há também o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica, no que se refere ao atendimento médico-hospitalar. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.107)

Behring e Boschetti (2011) destacam que a ditadura Vargas termina em 1945 com o esgotamento do regime devido a dificuldade de coordenação dos interesses das frações burguesas “após o processo de modernização conservadora”, bem como pela “nova situação dos de baixo, os trabalhadores do campo e da cidade e suas lutas”. Mas deixa um país com uma nova configuração, “mais urbanizado com uma indústria de base já significativa, apesar de a vocação agrário-exportadora permanecer forte, e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensa”.

No período que vai de 1946 a 1964, haverá um reposicionamento das forças políticas e das classes, além de uma base material em franco crescimento, e será “marcado por uma forte disputa de projetos e a intensificação da luta de classes”. Esse desenvolvimento das forças produtivas, estimulado por um processo de substituição de importações, aumenta o número e a concentração de trabalhadores, incrementando sua organização e força de pressão. Também no campo crescem as pressões, que são impulsionadas “pela inexistência de uma reforma agrária consistente e da imensa concentração da terra”. Este período foi tímido em avanços nas políticas sociais, mas marcado por pequenos aperfeiçoamentos das políticas do período anterior, “que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas”. Se destacam a “separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação, em 1953”, “a criação de novos IAPs”, a aprovação da “Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e da previdência rural”, estas últimas em pauta desde o período Vargas, mas só aprovadas em 1960 e 1963, respectivamente (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O período seguinte se inicia com a ditadura civil-militar que se instaura em 31 de março de 1964, como resposta das classes dominantes nacionais a crescente organização e pressão dos movimentos populares por reformas mais profundas na estrutura social brasileira, e é marcado por um aprofundamento das relações sociais capitalistas, num processo de grande crescimento econômico e desenvolvimento dos meios de produção, no chamado Milagre Brasileiro. Esta fase de grande desenvolvimento será sustentada pelo endividamento externo nacional, com consequências que serão sentidas alguns anos a frente, denotando sua clara articulação com as necessidades de expansão do capital monopolista internacional para novos mercados, com capitais em busca de maior rentabilidade em mercados onde a crise econômica

que se avizinhava, e depois se instaurou no final dos anos 1960, ainda não tinham afetado. É nesse movimento do capitalismo internacional, com medidas para retomar suas taxas de lucro no contexto da crise, que se engendrará o neoliberalismo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)

No Brasil, a política social sofrerá forte incremento neste período, tendo grande importância como elemento de coesão e legitimação social dos governos militares, mas será implantada articulando a repressão e desarticulação dos grupos organizados representantes dos interesses dos trabalhadores. Terá caráter assistencialista e de acesso restrito, configurando um sistema dual entre quem pode e não pode pagar, fortalecendo em paralelo ao setor público, o setor privado, mantendo assim, grande contingente populacional sem cobertura no sistema. Destacam-se entre estas políticas “a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966”, que retirou os trabalhadores de sua gestão e passa a ser gerido exclusivamente pelo pessoal especializado do Estado; “em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para previdência”; a “política nacional de habitação, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)”, visando “impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares”. Essa última política estava articulada com a criação e fortalecimento de fundos de indenização aos trabalhadores, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, o Programa de Integração Social - PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, que retornavam para o financiamento do próprio programa. Em especial destaca-se a unificação das ações de previdência, assistência social e saúde, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social – SINPAS (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965) – que veio substituir o antigo SAM extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no código de menores de 1979 -, a Central Única de Medicamentos e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo se transformou, com uma ampla reforma administrativa, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas), além daquelas instituições referidas acima. Nessa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase na atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.136/137)

A partir de 1974 começa a ocorrer uma lenta e gradual abertura política, num caminho até a retomada democrática, que se dará em 1985, com a eleição de um presidente civil, ainda que de forma indireta. Esta forma escolhida pelas elites nacionais para por fim à ditadura visava manter o controle sobre as classes populares e suas organizações, evitando qualquer ruptura que pudesse por em risco o poder e o controle das classes dominantes. Neste momento, o Brasil já sentia os efeitos da grande crise internacional e da escolha pelo endividamento externo como forma de sustentar o projeto desenvolvimentista nacional, reduzindo as taxas de crescimento e aumentando os riscos de desagregação social, o que fortaleceu a decisão pela abertura. Como consequências desse processo de desaceleração econômica e da grave crise do endividamento, vemos o fortalecimento da pressão por uma transição democrática mais efetiva e o retardamento da entrada do Brasil no ciclo neoliberal, que já vinha ocorrendo em diversos países.

Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas; Ou seja, características regionais preexistente à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega a periferia, fazendo cair os índices de crescimento, deslegitimando os governos militares e dando fôlego às transições democráticas, tendo como sua maior expressão o endividamento externo.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.139)

Por conta dessa situação econômica grave, os anos 1980 ficarão conhecidos como a década perdida, onde os governos terão de buscar saídas para uma economia e um Estado com grande endividamento externo, altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento. Porém, esta década ficou também marcada pela reorganização das organizações operárias e populares e suas lutas por democracia e direitos, culminando na Constituição Federal de 1988, onde se inscreveu uma grande gama de avanços em relação aos direitos sociais. Estas organizações operárias e populares, incluindo o surgimento de um novo sindicalismo, se tornou pedra de toque nesse processo pela redemocratização e na constituinte, alterando a correlação de forças em nossa sociedade.

Esse movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo da história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária. [...] Dessa forma, todos os

movimentos da transição democrática ao longo da década foram tencionados por essa presença incômoda para as classes dominantes brasileiras. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.141)

Assim, a constituição de 1988 foi construída na tensão entre esse novo movimento popular e operário e, também na expectativa das classes dominantes de avançar, já tardiamente, em relação ao ideário neoliberal. Essa disputa pela hegemonia na sociedade e no texto constitucional gerou uma carta magna que ao mesmo tempo em trouxe importantes avanços sociais, também manteve aspectos bastante conservadores, nos brindando com mais uma combinação entre o velho e o novo, entre a modernização e a conservação.

Assim, a constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de um Ministério da Defesa e do fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias e na ordem econômica. Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das leis complementares. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.142)

Em 1989 ocorre no Brasil a primeira eleição presidencial direta desde 1960. Chegaram ao segundo turno, depois de um primeiro turno com 22 postulantes ao cargo, dois candidatos que representavam os projetos que estiveram em disputa na constituinte: de um lado, Fernando Collor de Mello, que representava interesses das elites nacionais e a plataforma de neoliberalização da economia e do Estado; de outro, Luís Inácio da Silva, o Lula, ex-líder sindical, forjado nas lutas pelos direitos dos trabalhadores e pela redemocratização no final dos anos 1970, e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, legenda que representava a nova esquerda nacional, e defendia um projeto nacional-popular, com o fortalecimento do Estado e o avanço das políticas sociais. Neste embate, o vencedor foi Fernando Collor de Mello, o que significou a entrada do Brasil na era neoliberal, a não institucionalização de parte das conquistas sociais da constituição de 1988, além da perda de direitos anteriormente garantidos, processo esse que foi aprofundado no governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Segundo Behring e Boschetti (2011), a contra reforma neoliberal foi fortemente assumida pelos grandes meio de comunicação, pelos círculos políticos e intelectuais, que

davam legitimidade as ações de governo ao reafirmar o argumento da necessária modernização do Estado e a superação de sua ineficiência. O foco principal dessas ações modernizadoras foi o ajuste fiscal do Estado, onde se argumentava, “seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções, e reduzindo custos”. Porém, o que se viu foi que o dito esforço para redução de custos, não teve esse efeito, uma vez que a política econômica, que privilegiava a submissão aos interesses do mercado internacional “deixou o país a mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa”. Também em relação as propaladas necessárias privatizações, os resultados, na prática, demonstram como estas serviram apenas para favorecer os interesses do mercado, com a venda sendo feita, por exemplo, com subsídios e isenções aos compradores, que receberam empresas produtivas e lucrativas a preços bem a baixo do mercado.

Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado. Biondi (2000) mostrou por que as estatais tiveram um desempenho altamente lucrativo após as privatizações: pelo aumento de preços e tarifas, pelas demissões antes e depois das privatizações, pelas dívidas “engolidas” pelo governo, que também assumiu os compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias. Denunciou, ainda, as facilidades oferecidas aos compradores, a exemplo de empréstimos a juros baixos comparados às taxas normais no país (cerca de 6% ao mês, diga-se 1/5 da taxa de juros real no mercado, segundo Oliveira), títulos antigos (moedas podres) e outros truques e financiamentos que não ficaram transparentes para a população brasileira, lesada repetidas vezes nesse processo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.152)

Em relação às políticas públicas, o receituário neoliberal trouxe importantes mudanças ao arcabouço do Estado, como “a criação de agências executivas e das organizações sociais, bem como a regulamentação do terceiro setor para execução de políticas públicas” nas áreas consideradas não exclusivas do Estado, como saúde, educação, previdência, assistência social, cultura, dentre outras. Essa formatação levou ao estabelecimento de termos de parceria “com ONGs e instituições filantrópicas para prestação de serviços” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ao abordar este processo, Graneman (2011) faz a diferenciação entre os processos de privatização da era neoliberal, destacando as características e interesses específicos em relação a área social.

Em outros estudos temos afirmado que as políticas sociais no Brasil, com a transferência do fundo público para diferentes modelos de instituições privadas, constituem formas de privatização mais difíceis – inclusive do ponto de vista ideológico – de serem desveladas. A elas chamei-as “privatizações não clássicas” porque não se realizam pelo mecanismo da venda típica, mas envolvem também no plano dos argumentos uma afirmação de que tais mecanismos operarão como mais e não menos Estado (...) para a transferência do fundo público aos capitais não seria recomendável seguir a mesma forma de “privatização clássica” porque poderia provocar reações de insatisfação popular nas massas miseráveis e de trabalhadores que se utilizam dos serviços sociais públicos como sua única alternativa de atendimento por saúde, educação, previdência, assistência, habitação, etc. (GRANEMANN, 2011, p.54)

Behring e Boschetti (2011) destacam que isso levou também à “separação entre formulação e execução das políticas”, com o Estado sendo responsável pela formulação e os parceiros pela execução. Outra questão relevante é o fato de não ter havido debates em arenas públicas sobre o sentido das reformas e ou mesmo sobre a formulação das políticas públicas, o que fortaleceria instancias de consulta e participação social, como também sinalizava a constituição de 1988, levando estas decisões diretamente ao Congresso Nacional ou sendo implantadas por medida provisória.

Cabe aqui indicar que o Banco Mundial pautou questões referentes às políticas de saúde em seus documentos de orientação aos países que passavam pelos ajustes fiscais neoliberais desde os anos 1980, defendendo uma organização aproximada da até aqui descrita. Em documentos de 1991 e 1995, que tratam da questão da saúde no Brasil, o BIRD faz críticas aos avanços inscritos na Constituição de 1988, por considerá-los excessivos para a realidade econômica do país e critica também a proposta da universalidade, indicando a focalização do serviço público para o atendimento dos mais pobres, como descreve Correia (2008):

Baseado no eixo da maioria se suas propostas que é o custo/benefício [*o Banco Mundial*] sugere a seletividade do acesso como proposta à quebra da universalidade: “os programas devem orientar-se especificamente para os pobres e considerar explicitamente sua situação” (BIRD, 1991, p.7). Outro princípio a que o Banco também se posiciona contrário é o da gratuidade ao propor “a cobrança aos usuários, tanto direta como através de impostos locais” enquanto “elemento essencial para fixação de prioridades” (BIRD, 1991, p.122). [...] O segundo documento também vai de encontro aos avanços constitucionais de 88, ao referir-se que, na Constituição, a “firme tendência para universalização da cobertura [...] trará, por si só, um aumento significativo nas despesas se as promessas públicas forem mantidas (BIRD, 1995, p.X/XI). (CORREIA, 2008, p.159)

A lógica do ajuste fiscal teve forte influência na redução e restrição de direitos, “transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, direcionadas para os efeitos mais perversos da crise”. Passam a ser limitadas, neste contexto, as ações de caráter

preventiva e redistributiva, “prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização”. Princípios constitucionais que deveriam pautar as mudanças no campo da seguridade social são afetados, impactando a área da saúde que havia conseguido importantes avanços, sendo eles: “o princípio da universalidade da cobertura”, que asseguraria a política de saúde como direito universal; “os princípios da uniformidade e da equivalência dos benefícios” que garantiriam a unificação dos regimes da previdência rural e urbana; “a seletividade e a distributividade na prestação de serviços”, possibilitando benefícios “orientados pela discriminação positiva”; “a irredutibilidade dos benefícios”, garantindo que nenhum benefício seja menor que o salário mínimo e que possam ser sempre corrigidos; a “diversidade da base de financiamento”, onde a contribuição dos patrões passa a ser não mais sobre o salário, mas sobre o faturamento e o lucro e os governos nas três esferas devem destinar recursos fiscais ao financiamento; e “o caráter democrático e descentralizado da administração deve garantir gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviço” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Assim, mais uma vez, os avanços conquistados na constituição passam a ser um texto no papel, sem que se expressem efetivamente e de maneira prática na vida das pessoas. A privatização, direta ou indireta, das ações da seguridade e outras áreas sociais, põem em risco estas conquistas. Ao mesmo tempo em que as políticas neoliberais fizeram aumentar a pobreza e a desigualdade, houve restrição à implementação e ampliação de políticas sociais. Gerou também restrições ao “acesso universal a bens de consumo coletivo e aos direitos sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Portanto, a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital, em especial, para o segmentos do capital nacional que perderam espaços com a abertura comercial. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.159/160)

Este importante embate entre uma visão de política social que universaliza direitos e amplia a participação social, como inscrito na carta constitucional, em especial a área da saúde, e a posição neoliberal que busca, ao reduzir a participação Estado, implantar políticas focalizadas através das parcerias com o terceiro setor, será a base para abordarmos a articulação entre políticas sociais, conceito ampliado de saúde e determinação social da saúde.

3.3 Conceito ampliado de saúde e neoliberalismo

Como vimos, foram inscritos na Constituição de 1988, a partir de importantes disputas de concepções sobre políticas públicas e o papel do Estado, consideráveis avanços na área social. Destacaremos alguns conceitos fundamentais que sustentaram estes avanços na área da saúde, iniciando pela definição do que é o conceito ampliado de saúde. Esta visão sobre o que é saúde, entende que esta é determinada pelas condições materiais e subjetivas que uma formação social apresenta historicamente, sendo impactada pelas condições de vida que essa determinada sociedade assume, representada nas condições trabalho, renda, alimentação, moradia, saneamento básico, educação, transporte, acesso a terra e a bens serviços essenciais, dentre outros.

É importante frisar inicialmente, que o entendimento do que é saúde é fruto da conjuntura histórica e da correlação de forças presente em uma formação social específica, que acumula, dialeticamente, elementos de entendimentos anteriores e supera outros, conforme descreve Gomes (2009):

O conceito de saúde é histórico, pois sua compreensão se constrói ao longo da história humana, havendo diferenças de compressões de acordo com a cultura, e o tempo e o espaço em que é abordado. As formulações explicativas sobre saúde e doença em um determinado tempo e espaço históricos expressam diversas compreensões deste fenômeno, havendo a superação de modelos pela acumulação teórica e a formulação de novas concepções que correspondam aos problemas que a realidade impõe. (GOMES, 2009, p.15)

Ainda na segunda metade do século XVIII constituem-se na Europa as bases doutrinárias que sustentarão uma primeira visão sobre saúde, neste momento ainda focada no disciplinamento dos sujeitos. Estabelecem-se, por um lado, normatizações a serem seguidas pelos indivíduos visando torná-los aptos ao convívio social e, por outro, define-se uma política médica que responsabiliza o Estado pela regulação e fiscalização das condições coletivas de saúde e higiene.

As bases doutrinárias dos discursos sociais sobre a saúde emergem na segunda metade do século XVIII, na Europa Ocidental, em um processo histórico de disciplinamento dos corpos e constituição das intervenções sobre os sujeitos. Por um lado, a higiene, enquanto conjunto de normatizações e preceitos a serem seguidos e aplicados em âmbito individual, produz um discurso sobre a boa saúde francamente circunscrito à esfera moral. Por outro lado, as propostas de uma política (ou polícia) médica estabelecem a responsabilidade do Estado como definidor de políticas, leis e regulamentos referentes à saúde no coletivo e como agente fiscalizador da sua

aplicação social, desta forma remetendo os discursos e as práticas de saúde à instância jurídico-política. (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.302)

No século XIX, com o advento da revolução industrial e as mudanças na forma de organização social visando atender as novas características do modelo produtivo, como o aumento da população urbana vivendo em condições precárias, as condições de saúde da população passam por muitas mudanças. Com a organização dos trabalhadores e a intensificação das lutas sociais, as questões de saúde surgem como pautas do movimento operário. Daí decorre em países como França, Alemanha e Inglaterra o surgimento de uma concepção de saúde fundada no entendimento desta como fruto das relações sociais e da política, que se denominou medicina social. Havia um entendimento de que as mudanças das condições de saúde seriam decorrência de transformações advindas dos processos políticos, das lutas por justiça e igualdade social. Esse movimento será base fundamental para sustentar a visão de saúde daqueles que a defendem como decorrente de determinações sociais.

Com a organização das classes trabalhadoras e o aumento da sua participação política, principalmente nos países que atingiram um maior desenvolvimento das relações produtivas, como Inglaterra, França e Alemanha, rapidamente incorporaram-se temas relativos à saúde na pauta das reivindicações dos movimentos sociais do período. Entre 1830 e 1880, surgem, nesses países, propostas de compreensão da crise sanitária como fundamentalmente um processo político e social que, em seu conjunto, receberam a denominação de Medicina Social. Em síntese, postula-se nesse movimento que a medicina é política aplicada no campo da saúde individual e que a política nada mais é que a aplicação da medicina no âmbito social, curando-se os males da sociedade. A participação política é a principal estratégia de transformação da realidade de saúde, na expectativa de que das revoluções populares deveria resultar democracia, justiça e igualdade, principais determinantes da saúde social. (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.302)

Gomes (2009) destaca que essa concepção de saúde sofrerá importante inflexão com o “desenvolvimento da microbiologia e da bacteriologia, que provocou profundas mudanças na compreensão da causa das doenças”. A denominada teoria microbiana, que apregoa a relação direta de causa-efeito entre os micro-organismos e a doença, fez retroceder a visão sobre a multicausalidade do processo saúde-doença, como os fatores socioeconômicos. Desde então, tornou-se hegemônico o paradigma da medicina científica, que deriva da teoria microbiana e da mudança sofrida na concepção e no papel dos hospitais, neste mesmo período. Essa mudança proporcionou “o aumento da indústria de equipamentos médicos, de medicamentos e do ensino e da pesquisa médica, considerados como o complexo-médico-industrial”. É dessa concepção hegemônica que resultará o modelo médico curativo e hospitalocêntrico, que

será determinante para a conformação de muitos sistemas de saúde e a organização dos seus serviços.

Como elementos estruturais da medicina científica, podemos citar o *mecanicismo* – pelo qual o corpo humano é visto como uma máquina, elemento essencial do modo de produção dominante; o *biologicismo* – originado nos avanços da microbiologia que pressupõe um reconhecimento, exclusivo e crescente da natureza biológica das doenças e de suas causas e consequências, excluindo os determinantes econômicos e sociais da causação das doenças; o *individualismo* – o indivíduo é eleito como o objeto da medicina científica, alienando-o de sua vida e de seus aspectos sociais; a *especialização* – o mecanicismo induziu o aprofundamento do conhecimento científico, levando à procura cada vez maior do conhecimento sobre as partes; a *exclusão das práticas alternativas* – a medicina científica impôs-se sobre as outras práticas médicas, acadêmicas e populares, construindo-se um mito da eficácia, “cientificamente comprovada”, de suas práticas, anulando-se ou se restringindo as outras alternativas, tidas como “ineficazes”; a *tecnificação do ato médico* – o advento da concepção flexneriana, na medicina, estruturou uma nova forma de mediação entre o homem e as doenças, qual seja, a tecnificação do ato médico. (GOMES, 2009, p.18/19))

No Brasil do início do século XX, assim como eram ainda insipientes as políticas sociais em geral, pode-se considerar que, na área da saúde especificamente, as ações para regulação e controle das condições de vida e saneamento até então eram tímidas. Fortalece-se nesse momento um movimento sanitário que desemboca em ações por parte do Estado que buscam intervir na organização urbana para atender aos interesses econômicos das classes dominantes, garantindo melhores condições para produção e exportação de seus produtos para mercados cada vez mais exigentes em relação ao controle dos riscos sanitários. Gomes (2009) descreve que esse movimento sanitário pode ser dividido em dois momentos:

O primeiro seria marcado pela presença de Oswaldo Cruz à frente dos serviços federais de saúde (1903-1909), tendo como característica principal a ênfase no saneamento urbano da cidade do Rio de Janeiro (Distrito Federal) e o combate às seguintes epidemias: febre amarela, peste e varíola. No segundo momento (1910 a 1920), foram dadas atenções às endemias rurais – ancilostomíase, malária e mal de Chagas buscando nessas ações a possibilidade de cura e a integração dos habitantes doentes e abandonados do interior do país (sertões) (HOCHMAN, 1998 *apud* GOMES, 2009, p.22)

Gomes (2009) destaca ainda que essa divisão está ligada a um momento em que crescem as discussões na política nacional sobre a necessidade de se definir uma opção para o desenvolvimento do Brasil, com posições divergentes, passando pelos debates sobre a identidade nacional. O enfoque na saúde foi importante para dar voz e publicidade ao debate.

Uma das questões mais provocantes no estudo da Velha República é compreender como a luta pelo saneamento ganha uma força simbólica tão grande a ponto de

conquistar as primeiras páginas dos periódicos nas grandes capitais, o Brasil denunciado como um “vasto hospital”. A análise do movimento das ideias permite desvendar em parte como se deu a *politização* da questão sanitária durante o primeiro período republicano. Durante esse período, mais particularmente depois da primeira grande guerra, a produção literária e sociológica tornou-se marcadamente nacionalista, à medida que as esperanças de salvação do Brasil voltaram-se para a tarefa de construção de uma identidade nacional. Havia duas correntes de pensar nacionalista. Uma sonhava com um Brasil “moderno” e atraía intelectuais que viam no crescimento e progresso das cidades brasileiras os sinais da conquista da civilização. A outra corrente preocupava-se em recuperar no interior do país sua nacionalidade, e buscava integrar o sertanejo ao projeto de construção nacional. O primeiro grupo a que me referi abraçava princípios contraditórios. De um lado a preocupação nacionalista impunha superar o atraso, modernizar o país. Entretanto, para esta corrente nacionalista, um Brasil moderno significava necessariamente um Brasil europeizado. Só a migração estrangeira – estritamente branca e europeia – poderia limpar os brasileiros da nódoa do passado escravocrata e dos efeitos perniciosos da miscigenação. (SANTOS, 1985, p.200 *apud* GOMES, 2009, p.22/23)

No início da década de 1910, se fortalece a corrente defensora da recuperação do interior do país, fazendo com que o movimento sanitarista supere sua face exclusivamente urbana, avançando-se na política de saneamento do interior do país. Num país com muitas e diversas doenças, para dar efetividade a essas políticas, emerge a necessidade de intervenção do Estado. Porém, a sociedade da época se depara com uma dificuldade devida ao papel definido na Constituição então vigente aos entes federativos, que previa autonomia dos estados e municípios. Eram restritas as possibilidades de coordenação e ação direta da esfera federal, até então o principal coordenador e executor de ações de saúde, fazendo com que as ações sejam desenvolvidas desarticuladamente pelos entes federados. (GOMES, 2009)

A partir da década de 1920, as ações de saúde serão implementadas também através das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, o embrião da previdência social brasileira. Estas eram financiadas com a contribuição dos trabalhadores e padrões, mas ainda tinham uma característica excludente, uma vez que, além de poucas e para categorias específicas, só podiam utilizar os serviços aqueles que contribuíam.

Com a chegada da Era Vargas e o avanço do processo de modernização conservadora nacional, a forma de organização federativa sofre mudanças que favorecem a organização, coordenação e execução das ações de saúde. Outras mudanças são introduzidas, como a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. Os IAPs mantiveram o caráter discriminatório na utilização dos serviços de saúde oferecidos, embora tenham alcançado outras categorias. Diferenciavam-se, porém, pela forma como eram oferecidos esses serviços. Os IAPs compravam os serviços médicos a serem oferecidos, como descreve Gomes (2009):

Nesta época, em relação à seguridade social, ocorre a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que congregavam as categorias profissionais com

destaque naquele período como os ferroviários, bancários, empregados do comércio, marítimos, estivadores e funcionários públicos. Assim como as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), os IAPs ofereciam serviços de assistência médica, porém com diferenciação. Nas CAPs a assistência médica, era realizada de forma indistinta e por serviços próprios, porém com a restrição orçamentária que essas instituições começaram a sofrer houve uma redução desse tipo de assistência, ficando limitada a quando houvesse capacidade financeira para tal. Os IAPs contavam com uma solidez financeira e optaram pela compra de serviços médicos. (GOMES, 2009, p.25)

O período entre 1945, com o fim da ditadura Vargas, e 1964, início da ditadura militar, foi marcado pela criação do Ministério da Saúde, que se fez necessária pela grande ampliação das ações de saúde, e pela discussão dos sanitaristas sobre o modelo de saúde a ser implementado no Brasil. Estes se dividiam entre aqueles que defendiam a importação de técnicas e metodologias utilizadas em outros países e os que defendiam práticas e modelos adequados a necessidade nacional, prevalecendo a visão do primeiro grupo, que perdurou durante muitos anos.

O início do governo militar, em 1964, teve como mudança imediata a diminuição dos recursos destinados a saúde, que haviam crescido na primeira metade da década de 1960, e que continuaram sendo reduzidos até o fim da ditadura, o que impactou principalmente as ações de caráter preventivo e fortaleceu as ações médico-curativas. Ao mesmo tempo, houve a ampliação da cobertura previdenciária para quase todas as categorias profissionais, o que a primeira vista podia parecer uma contradição. Porém, essa extensão do direito previdenciário fez crescer a cobertura da assistência médica, favorecendo a criação de um complexo médico industrial, o que se alinhava com o quadro descrito anteriormente, ao favorecer as ações médico curativas. Isso fortaleceu este complexo médico-hospitalar, responsável por elevadas taxas de acumulação de capital.

A primeira característica marcante deste período é, portanto a extensão de cobertura previdenciária de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. A política de concessão de assistência é assumida como um direito “consensual”. A segunda característica desse período é então a orientação da política nacional de saúde para o privilegiamento da prática médica curativa, individual, assistencialista e especializada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo. Podemos resumir a terceira característica desse período: a intervenção estatal na área da saúde, optando pela prática médica curativa e individual veiculada por intermédio da Previdência Social, propiciou a criação de um complexo-médico-industrial, responsável pelas elevadas taxas de acumulação de capital das grandes empresas monopolistas internacionais da área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986, p.209 *apud* GOMES, 2009, p.26/27).

A política nacional de saúde sofrerá importante inflexão a partir dos anos 1980 com as lutas pela abertura democrática e a conformação neste ambiente do movimento pela reforma sanitária, que defendia a saúde como um direito de todos. O movimento iniciado no Canadá, em 1974, pela promoção da saúde traz elementos importantes para a conformação dos movimentos por reforma sanitária que aconteceram em diversos países da América Latina. O sistema de saúde canadense, construído a partir deste movimento, se contrapõe ao modelo médico curativo então hegemônico nas Américas, avançando para uma concepção de promoção da saúde, focando no enfrentamento de questões sociais, na melhoria das condições e hábitos de vida e na participação popular.

Em 1974, no Canadá, o documento conhecido como Relatório Lalonde define as bases de um movimento pela promoção da saúde, trazendo como consigna básica adicionar não só anos à vida mas vida aos anos. Estabelece o modelo do “campo da saúde” composto por quatro pólos: a *biologia humana* que inclui a maturidade e envelhecimento, sistemas internos complexos e herança genética; o *sistema de organização dos serviços*, contemplando os componentes de recuperação, curativo e preventivo; o *ambiente*, que envolve o social, o psicológico e o físico; e, finalmente, o *estilo de vida*, no qual podem ser considerados a participação no emprego e riscos ocupacionais, os padrões de consumo e os riscos das atividades de lazer. Propõe como estratégias considerar a gravidade dos problemas de saúde, a prioridade dos tomadores de decisão, a disponibilidade de soluções efetivas com resultados mensuráveis, os custos e as “iniciativas federais” centradas na promoção da saúde, na regulação, na pesquisa, na eficiência da atenção à saúde e no estabelecimento de objetivos. [...] A Carta de Ottawa¹⁷, documento oficial que institucionaliza o modelo canadense, define os principais elementos discursivos do movimento da promoção da saúde: a) integração da saúde como parte de políticas públicas “saudáveis”; b) atuação da comunidade na gestão do sistema de saúde; c) reorientação dos sistemas de saúde; d) ênfase na mudança dos estilos de vida. (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.305)

O movimento pela reforma sanitária brasileira, integrado por vários representantes da sociedade civil organizada, como profissionais da saúde, usuários do sistema, movimentos sociais e intelectuais, terá importante participação na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, e na Constituição de 1988. Na VIII Conferência é definido o entendimento da saúde como direito:

Saúde como Direito – em seu sentido mais abrangente, a saúde é o resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida. Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, em todos os níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade. (BRASIL, MS, 1987 *apud* GOMES, 2009, p.30)

Na Constituição de 1988, que tomou por base para suas discussões do capítulo sobre a saúde o relatório final da VIII Conferência, a essência dessa definição foi assegurada, incorporando importantes avanços, como o entendimento da saúde como direito de toda a população e dever do Estado, uma concepção de saúde que considera o conjunto das condições de vida e uma cobertura universal dos serviços para todos, independente de contribuição específica e individual, levando em conta necessidades epidemiológicas e especificidades regionais, tudo isso integrado num sistema único de saúde.

Art. 196. A saúde é o direito de todos e o 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 de promoção, proteção e recuperação. Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Art. 198. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade (BRASIL, 2005 *apud* GOMES, 2009, p.30/31).

Como já apresentado antes, os avanços sociais incorporados na Constituição aconteceram num ambiente de disputa de projetos de Estado e nação, entre os interesses da classe trabalhadora e o das classes dominantes. Esse era um momento também em que a ideologia neoliberal, que ainda não havia desembarcado no Brasil, estava se consolidando em vários outros países, em especial os de economia dependente, que vinham passando por drástico ajuste fiscal e reformas de Estado, que visavam a redução dos gastos públicos, a diminuição da atuação do Estado em diversas áreas, como nos setores produtivo, financeiro e das políticas sociais. Com a aplicação do receituário neoliberal no país, a partir do início dos anos 1990, os avanços inscritos na constituição, em muitos casos, não foram implantados e, em outros, sofreram com reformas constitucionais que afetaram direta ou indiretamente as possibilidades de sua efetivação.

Dentre estas dificuldades de avanços efetivos na saúde, Gomes (2009) destaca a partir da visão Colh (2008), que a questão da universalidade das ações em saúde ficou em xeque, uma vez que a reorientação neoliberal indicava que essas ações deveriam ser focalizadas para a população pobre, que não poderia pagar por serviços. Para os setores da sociedade com condições de arcar com os custos, a prestação de serviços deveria ficar a cargo do mercado.

Diante das restrições econômicas aos orçamentos dos Estados nacionais, o resultado na área social e da saúde é no geral que prevaleça o lema de que “já que o Estado não pode ofertar tudo para todos, ele deve se encarregar daqueles setores socialmente mais desfavorecidos, ou socialmente vulneráveis”. Isto vem significando, nas reformas da saúde na América Latina, a instituição de um sistema de saúde fragmentado, que segmenta a população em dois grandes grupos: os segmentos sem renda ou de baixa renda (miseráveis e pobres) para os quais o Estado provê e produz serviços de saúde básicos (são os denominados pacotes básicos de saúde), e aqueles não pobres ou com algum poder de compra, que tem acesso aos serviços de saúde públicos estatais e/ou privados através do co-pagamentos ou de seguros de saúde. (COLH, 2008, p. 246 *apud* GOMES, 2009, p.33)

Segundo Correia (2008), o Banco Mundial terá papel fundamental na orientação para os ajustes estruturais nos países de economia dependente, caso do Brasil, como já vinha tendo desde o pós-guerra, em especial durante o período em que o modelo desenvolvimentista era hegemônico. Em meados dos anos 1980, o Banco assume a liderança no desenvolvimento de orientações para o ajuste neoliberal em relação a saúde, ressaltando em suas orientações a necessidade dos países subordinarem seus gastos em saúde as condições econômicas e as necessidades impostas pelo ajuste fiscal. O Banco Mundial atuará no sentido de racionalizar a oferta de serviços e uso de recursos pelos Estados, subordinando gastos a uma relação custo-benefício.

A autora destaca que o documento do Banco de 1987, “Financiando os Serviços de Saúde nos países em desenvolvimento: uma agenda para reforma” questiona a participação dos Estados no financiamento e na prestação dos serviços, e sugere a introdução de mecanismos de pagamento e co-pagamento como forma de reduzir custos e o fortalecimento dos setores não governamentais na prestação dos serviços.

Essa posição, segundo Correia (2008), foi questionada por parte das agências da Organização das Nações Unidas - ONU com atuação na área de saúde, como a Organização Mundial da Saúde – OMS e o Fundo das Nações Unidas para Infância - UNICEF, que mantinham posição diversa a exposta pelo Banco Mundial. Porém estas divergências foram sanadas já em 1993, quando estas agências se engajaram na construção conjunta com o Banco do documento “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1993: investindo em saúde”, alinhando suas posições. Em 1994, a Organização Panamericana de Saúde – OPAS e a Cepal, que até então vinham resistindo a esses novos paradigmas, defendem em documento a parceria entre os setores público e privado para prestação de serviços em saúde, além da necessidade de focalizar os investimentos públicos para as famílias de baixa renda.

Correia (2008) destaca que para Rizzotto (2000), o principal motivador para a entrada do Banco Mundial nas orientações para saúde, foi o fato dessa área constituir importante mercado para o capital.

Estatísticas revelam que, no mundo, consome-se com serviços de saúde em torno de US\$ 1,7 trilhão (dados de 1990), ou seja, 8% do produto total mundial, em uma faixa que vai de 4% do PIB nos países “em desenvolvimento” a 12% do PIB nos países desenvolvidos de alta renda, significando um mercado nada desprezível para o investimento do capital e sua valorização (RIZZOTTO, 2000, p.119-122 *apud* CORREIA, 2008, p.152)

Ainda segundo Correia (2008), o documento do Banco Mundial de 1993, defende um pacote essencial de ações por parte do Estado, com foco, como já dito, nos segmentos mais pobres da população e faz isso a partir de conceitos que utiliza para justificar suas propostas e definir que ações sejam realizadas. Inicialmente, destaca-se o conceito de “bem público”. Estes “caracterizam-se essencialmente pelo fato de que todos podem usá-los ou beneficiar-se deles sem que tais uso e benefício fiquem limitados para os demais”, caso dos pacotes mínimos da atenção básica. Também são fundamentais os conceitos de “serviços de saúde pública”, que visam “prevenir doenças ou traumas ou prestar informações sobre a automedicação e a importância de buscar tratamento”, onde estão incluídos serviços de imunização, verminose, nutrição, fecundidade e prevenção ao uso de tabaco e outras drogas; e o de “serviços clínicos essenciais”, “aqueles que atendem à demanda dos indivíduos. Geralmente buscam curar ou aliviar a dor dos que já estão enfermos”, focando em “intervenções que tenham impacto em doenças muito fortes”, estando incluídos: o planejamento familiar; a assistência a gestantes; o controle da tuberculose, principalmente através de medicação; as doenças sexualmente transmissíveis; e as doenças graves que afetam a infância. Os “serviços clínicos” de maior complexidade, cujos gastos não seriam prioritários, devido a uma baixa relação custo-benefício, deveriam ficar por conta do mercado. (BANCO MUNDIAL, 1993 *apud* CORREIA, 2008, p.152/153)

Correia (2008) descreve ainda que este relatório delimita as políticas de Estado para saúde, mediante a combinação de três estratégias. A primeira sinaliza a importância da adoção de políticas econômicas que possam ajudar na melhora das condições de vida das famílias. A segunda indica: a necessidade de maior rigor na escolha dos gastos públicos em saúde, levando em consideração o custo-benefício das ações; focando no financiamento de ações que envolvam o controle de grandes externalidades, caso das doenças infecciosas ou comportamentos que ponham outros em risco; no pacote de serviços clínicos essenciais, para dar maior sensação de bem-estar aos pobres; e a descentralização de responsabilidades, através da contratação de serviços de terceiros, com especial atenção as parcerias com entidades da sociedade civil. A terceira foca no incentivo à concorrência no financiamento e

na prestação dos serviços, motivando e subsidiando o mercado nessas ações, reduzindo a participação estatal.

O Banco Mundial apresentou recomendações em dois documentos específicos para o Brasil, que serviram de guia para as reformas implementadas durante a década de 1990. Em 1991, no documento “Brasil: novo desafio a saúde do adulto” e, em 1995, no documento “A Organização, Prestação e Financiamento da saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90”. Neles eram apresentadas reflexões e orientações específicas para saúde e uma visão contrária às conquistas inscritas na Constituição de 1988.

O documento de 1991 tem foco na necessidade de reformas constitucionais e institucionais no que se refere à saúde, na ampliação da participação privada na prestação dos serviços, visando superar a ineficiência do Estado e melhorar a qualidade dos serviços, e na redução dos recursos destinados a saúde, submetendo a área aos limites do ajuste fiscal. Já o documento de 1995, terá papel fundamental na definição das reformas que serão implementadas na segunda metade da década de 1990, a partir do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, estando em consonância com as orientações para as políticas econômicas e sociais nos países dependentes (CORREIA, 2008), sendo as seguintes orientações:

Flexibilização do SUS; redefinição do papel dos estados federados na gestão do Sistema de Saúde; estabelecimento de um pacote de benefícios padrão; limitação do acesso à serviços de atenção terciária; controle da oferta de serviços públicos em função dos custos; adoção de formas de co-pagamentos; ênfase no controle de resultados; favorecimento à iniciativa privada; incentivo à concorrência na prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, envolvendo indistintamente os setores público e privado e; do papel regulador do Estado, com o deslocamento de atribuições para entidades de classe e organizações públicas de direito privado, como o licenciamento de profissionais, o credenciamento de cursos e de unidades de saúde e, a fiscalização e o controle médico-sanitário. (RIZZOTTO, 2000, p.163 *apud* CORREIA, 2008, p.160)

No bojo das propostas para reforma do Estado gestadas no governo Fernando Henrique, inseriram-se estas recomendações do Banco Mundial. Os documentos formulados no âmbito do governo brasileiro, “Sistema de Atendimento de saúde do SUS”, de 1995, e o documento “A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde” de 1998, se alinham as orientações do Banco, sintetizando as proposta de reforma para o sistema de atendimento ambulatorial e hospitalar no SUS. O eixo da reforma, como recomenda o Banco Mundial, é a redução de custos, isso se dando através da racionalização do acesso aos serviços, ou seja, reduzindo a oferta de atendimento a população. A proposta de reforma divide o sistema em dois subsistemas. No primeiro subsistema, o governo atuaria no controle e prestação do

cuidado básico ao indivíduo e sua família, encaminhando os casos que não fossem resolvidos ao segundo subsistema, responsável pela atenção de referência ou maior complexidade. Este segundo subsistema teria, porém, em sua composição prestadores credenciados, podendo ser estatais, públicos não-estatais ou privados, cabendo principalmente ao Estado sua regulação. Foi clara a opção do governo pela prestação não-estatal e privada nestes casos (CORREIA, 2008).

Correia (2008) indica que um terceiro documento foi produzido pelo Banco Mundial, no ano de 2007, início do Segundo mandato do presidente Lula, e intitula-se “Governança do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro: Fortalecendo a Qualidade do Investimento Público e da Gestão de Recursos” e, como o título já sugere, traz propostas para melhorar a gestão e racionalizar gastos, no sentido de desresponsabilizar o Ministério da Saúde da prestação de serviços. Como em outros documentos, acusam-se possíveis falhas de governança como responsáveis pelos problemas do SUS, propondo ações de cunho gerencial que fortaleçam a gestão por resultados. Estas propostas vem reforçar a dos documentos anteriores que indicam necessidade de repassar a prestação de serviços a outros entes não estatais, não importando se isso significa a privatização do sistema.

A proposta sublinharmente posta é o de repasse da gestão do SUS para outras modalidades de gestão não estatais, através do contrato de gestão mediante transferências de recursos públicos. Está posto um processo de privatização com fundamentos em uma avaliação da “ineficiência” e da “baixa qualidade de serviços” do SUS, em que a saída principal apresentada é “aplicar mecanismos para fortalecer a *accountability*, tais como contratos de gestão que obrigam os gestores a enfocar metas específicas e resultados mensuráveis” (BIRD, 2007, p.07 *apud* CORREIA, 2008, p.167)

3.4 Focalização das ações de saúde e a determinação social da saúde

Esta forma de pensar e organizar as políticas de saúde de forma focalizada parece ter influenciado a significação do conceito de determinação social da saúde. A corrente utilização da denominação determinantes sociais de saúde traz, em geral, uma visão que defende ações focalizadas, que buscam intervir em determinantes específicos que impactem a saúde dos indivíduos. Essa posição esvazia a possibilidade de articulação destes determinantes com sua origem fundamental, a totalidade das relações sociais de produção.

Originalmente, o conceito de determinação social da saúde está ligado às lutas por reforma sanitária em diversos países da América Latina durante os anos 1970 e 1980, tendo clara orientação marxista. Este trazia o entendimento do processo saúde/ doença como síntese de múltiplas determinações sociais. Não se poderia entender o processo saúde/doença, sem levar em conta a formação social na qual se está inserido, numa sociedade dividida em classes, sob a égide do modo de produção capitalista, responsável final por uma série de agravos que acometem a população.

Fleury-Teixeira e Bronzo (2010) defendem que a determinação social deve ser entendida em seu caráter ontológico, levando em conta todos os condicionantes que conformam a sociedade, o homem e a relação entre estes. Destacam que as relações sociais constituem dialeticamente tanto o homem quanto a sociedade. Ao transformar a sociedade, as relações sociais e os elementos que a compõe, o homem transforma também sua natureza genérica e a totalidade concreta. Este processo de transformação interfere em todos os âmbitos da vida, como é o caso da saúde.

Por isso, podemos afirmar também que a determinação social, a constituição dos indivíduos, da vida individual humana, pelas relações sociais em que eles se encontram, é uma das vias da relação bidirecional dos indivíduos com a totalidade social. A outra via é justamente a constituição da sociedade, da totalidade das relações sociais pelas escolhas e ações dos indivíduos ao longo de suas existências. A realização ativa de nossa vida, a manifestação ativa de cada um de nós, constitui, portanto, momento ativo do desenvolvimento humano genérico. Em síntese, podemos afirmar que na efetivação e desenvolvimento de si os indivíduos organizam e transformam grupos humanos nos mais diversos níveis e, de um modo ou de outro, a própria humanidade. Dessa forma, para os próprios indivíduos, que são concentrações vivas e pontos de interação da rede social, a transformação da sociedade resulta em novas condições de ser, novas condições de sua existência, inclusive psicofisiológica; portanto, de sua saúde. As condições materiais de produção e as características sociais gerais de uma sociedade são, efetivamente, a base para o padrão sanitário de um povo, assim como a posição de cada indivíduo na sociedade é uma base da própria saúde. (FLEURY-TEIXEIRA; BRONZO, 2010, p.38)

Portanto, as condições concretas de existência, como a falta de condições de trabalho, moradias precárias, falta acesso a educação, ao saneamento básico, a posse da terra, dentro outros determinantes interferem diretamente na vida humana. Cada um desses fatores pode interferir isoladamente na saúde, mas estão todos articulados e são provenientes das relações sociais de produção, fazendo com que a posição social ocupada pelos indivíduos seja fator preponderante para suas condições de saúde.

[...] reconhecer que a saúde/doença é determinada socialmente, envolve o posicionamento sobre a configuração da sociedade e uma escolha teórica para

explicar sua dinâmica. A decisão sobre a perspectiva teórica é fundamental, porque a partir daí, se reconstrói e interpreta a totalidade social, se tornam visíveis processos sociais essenciais e fundamentos metodológicos, se desenvolvem abordagens que permitem decifrar a realidade e reconstruir os grupos humanos em que se expressam mais claramente a dimensão social da saúde/doença e a historicidade da biologia. A plataforma dessa perspectiva é de base materialista histórica e gramsciana, e reconhece que as formas de produção, de consumo e sua lógica distributiva -onde o Estado tem uma tarefa essencial - são determinantes para a formação de perfis de saúde, doença e morte nos grupos sociais. Em formações capitalistas, esses processos essenciais da reprodução social expressam a contradição histórica entre: a propriedade privada, a produção coletiva e a apropriação desigual da riqueza, o que torna as relações econômicas de exploração e de exclusão em relações de poder profundamente assimétricas e opressoras (López e Branco, 2003). As desigualdades sociais sintetizam essas relações, antagonismos e contradições econômico-políticas e ideológicas que se expressam em linhas de exploração, dominação, subordinação e exclusão múltipla: classe, gênero, etnia/origem e geração, entre outros. (ARELLANO; ESCUDERO; CARMONA, 2008, p.324, tradução nossa)

O campo da saúde coletiva, que se forma também durante os anos 1970, tornou-se ferramenta fundamental ao assumir esta perspectiva teórica. Paim e Almeida Filho (1998) destacam que desde então, a saúde coletiva se constituiu como campo de conhecimento interdisciplinar crítico, que cumpre papel fundamental na identificação das múltiplas causalidades no processo saúde/doença, ao conjugar o trabalho de investigação teórica com as práticas sociais, buscando garantir a necessária indissociabilidade entre teoria e prática, atuando junto às forças capazes de transformar a realidade. Eles destacam a formulação de Paim (1982) sobre esse campo:

a) “A Saúde, enquanto estado vital, setor de produção e campo do saber, está articulada à estrutura da sociedade através das suas instâncias econômica e político-ideológica, possuindo, portanto, uma historicidade.” b) “As ações de saúde (promoção, proteção, recuperação, reabilitação) constituem uma prática social e trazem consigo as influências do relacionamento dos grupos sociais.” c) “O objeto da Saúde Coletiva é construído nos limites do biológico e do social e compreende a investigação dos determinantes da produção social das doenças e da organização dos serviços de saúde, e o estudo da historicidade do saber e das práticas sobre os mesmos. Nesse sentido, o caráter interdisciplinar desse objeto sugere uma integração no plano do conhecimento e não no plano da estratégia, de reunir profissionais com múltiplas formações” (...). f) “O conhecimento não se dá pelo contato com a realidade, mas pela compreensão das suas leis e pelo comprometimento com as forças capazes de transformá-la”. (PAIM, 1982 *apud* PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.309)

Embora os autores reafirmem estes pressupostos, eles buscam ao mesmo tempo recontextualizar a saúde coletiva não como uma ciência ou disciplina científica, mas como campo interdisciplinar. A diversificação dos objetos de investigação deste campo, ao mesmo tempo que pode lhe dar nova caracterização epistemológica, traz também a possibilidade de ampliar o conhecimento e intervenção sobre as múltiplas determinações que compõe a totalidade concreta da realidade social.

Nessa perspectiva, a saúde coletiva pode ser considerada como um campo de conhecimento de natureza interdisciplinar cujas disciplinas básicas são a epidemiologia, o planejamento/administração de saúde e as ciências sociais em saúde. Este contempla o desenvolvimento de atividades de investigação sobre o estado sanitário da população, a natureza das políticas de saúde, a relação entre os processos de trabalho e doenças e agravos, bem como as intervenções de grupos e classes sociais sobre a questão sanitária. São disciplinas complementares desse campo a estatística, a demografia, a geografia, a clínica, a genética, as ciências biomédicas básicas, entre outras. (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.309)

Paim e Almeida Filho (1998) destacam também a possibilidade de intervenção na realidade que o campo da saúde coletiva detém. Ao ter como objetos “as necessidades sociais de saúde”, articulando as “práticas técnicas, científicas, ideológicas políticas e econômicas”, a saúde coletiva pode propor intervenções objetivas em diversas áreas, como é o caso do trabalho em saúde e seus múltiplos instrumentos, técnicas, tecnologias e saberes. Para que estas concretas necessidades sociais sejam identificadas e transformadas, é preciso uma constante articulação entre os investigadores e os atores sociais em geral, como os trabalhadores da saúde ou usuários do sistema de saúde, buscando fortalecer as entidades da sociedade civil que compõe o Estado e representam os variados interesses da população em geral, atuando na articulação entre as ciências sociais e naturais e a vida cotidiana, construindo e propondo ações coletivamente. Por tudo isso é um campo que necessita se colocar fundamentalmente como crítico aos modelos e processos institucionalizados e compreendê-los como histórica e socialmente determinados.

Portanto, a saúde coletiva privilegia nos seus modelos ou pautas de ação quatro objetos de intervenção: *políticas* (formas de distribuição do poder); *práticas* (mudanças de comportamentos; cultura; instituições; produção de conhecimentos; práticas institucionais, profissionais e relacionais); *técnicas* (organização e regulação dos recursos e processos produtivos; corpos/ambientes); e *instrumentos* (meios de produção da intervenção). [...] Enfim, a saúde coletiva, [...] encontra seus limites e possibilidades nas inflexões da distribuição do poder no setor saúde e numa dada formação social. Sublinhar o caráter histórico e estrutural da saúde coletiva significa reconhecer, teórica e empiricamente, um conjunto de práticas (econômicas, políticas, ideológicas, técnicas, e outras) que tomam como objeto as *necessidades sociais de saúde*. Representa um enfoque de práticas que não se submetem, acriticamente, ao modelo de saúde pública institucionalizado nos países centrais, seja enquanto tipo profissional ou modelo de organização de serviços de saúde. A saúde coletiva preocupa-se com a saúde pública enquanto saúde do público, sejam indivíduos, grupos étnicos, gerações, castas, classes sociais, populações. Nada que se refira à saúde do público, por conseguinte, será estranho à saúde coletiva. (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1998, p.309)

Fleury-Teixeira e Bronzo (2010), afirmam que o potencial crítico para atuação política contido na concepção de determinação social da saúde não consegue se realizar na prática, uma vez que “o amontoado de pesquisas empíricas vinculando as condições de saúde de

grupos populacionais a determinantes sociais diversos não consegue atingir um significado mais ativo nos espaços de deliberação e decisão pública” (FLEURY-TEIXEIRA; BRONZO, 2012, p.41). Reconhecidos esses limites, ainda assim, consideram que estas diferentes abordagens podem ajudar, dentro de seus limites, a expor as condições reais de vida, pois ajudam explicitar e desvendar as contradições da totalidade concreta da sociedade.

O debate epistemológico, a questão metodológica e o avanço científico, em todos os âmbitos, jamais deixarão de ser relevantes ao campo teórico e prático da determinação social da saúde. Isso não nega, porém que, de muitas maneiras, estaremos sempre falando apenas o óbvio e o que todos já sabem. [...] Existem ainda aqueles que precisam de mais e mais evidências e estas devem ser detalhadas e repetidas enquanto forem relevantes socialmente. Há ainda grandes lacunas no conhecimento dos nexos, dos processos, das determinações em sua microbiologia, assim como em sua micropsicologia e microssociologia. Todos são, por sua vez, campos em que é necessário desenvolver esse conhecimento. O que se deve perceber, no entanto, é que há evidência suficiente, seja ela empírica e imediatamente acessível a todos nós em nossa vida cotidiana, ou ainda que ela seja acumulada historicamente e detalhada epidemiologicamente, para que não haja espaço para dúvida razoável no âmbito social sobre a determinação social da saúde e suas implicações concretas na vida das pessoas. (FLEURY-TEIXEIRA; BRONZO, 2010, p.43)

Nogueira (2010) descreve que o conceito de determinação social foi vulgarizado pelo uso corrente da denominação determinantes sociais. Esta última, assumida por alguns organismos multilaterais como a OMS, trata a cada um desses fatores isoladamente, retirando a capacidade de articulação, crítica e transformação das relações sociais que originalmente tinha o conceito. A forma assumida no segundo caso “recai no emprego de esquemas de causalidade” que se confunde “com uma associação empiricista entre saúde e fatores sociais”. “A atribuição de fatores causais a um dado fenômeno é apenas uma entre múltiplas maneiras possíveis de como um estudo científico ou filosófico pode determinar um dado fenômeno, no sentido de caracterizá-lo de maneira concreta”. (NOGUEIRA, 2010, p.08)

Entendemos que os estudos de determinação social da saúde devem envolver a caracterização da saúde e da doença mediante fenômenos que são próprios dos modos de convivência do homem, um ente que trabalha e desfruta da vida compartilhada com os outros, um ente político, na medida em que habita a *pólis*, como afirmava Aristóteles. Tal determinação pode ser de natureza inteiramente qualitativa, na medida em que procura caracterizar socialmente a saúde e a doença em sua complexidade histórica concreta. O sucesso desse tipo de investigação não depende necessariamente do uso de métodos estatísticos, mas da capacidade analítica de articular adequadamente uma multiplicidade de determinações que têm por base alguma teoria especificamente social da saúde e, portanto, que seja própria do homem. Parte desse esforço analítico em relação aos estudos de determinação social está dirigida justamente a retomar a contribuição do marxismo para entender fenômenos que são peculiares aos modos de trabalho e de vida da sociedade contemporânea. (NOGUEIRA, 2010, p.09)

Arellano, Escudero e Carmona (2008), consideram que a criação da Comissão sobre Determinantes Sociais de Saúde – CDSS no âmbito da Organização Mundial de Saúde, agência ligada a ONU, em 2005, trouxe para o debate em saúde no mundo a vinculação entre condições de saúde e desigualdades sociais. A partir de amplo trabalho de mapeamento sobre os agravos à saúde provocados por determinantes ligados às desigualdades sociais, a Comissão fez uma série de recomendações e convocou diversos atores para atuarem no sentido de buscar reduzir os níveis de desigualdade e com isso melhorar as condições de saúde. Porém, a perspectiva utilizada desloca a questão da desigualdade de sua vinculação mais geral com o modo de produção e a organização social a ele vinculada, priorizando intervenções focalizadas em determinados aspectos, sem buscar a articulação destes determinantes com o todo social.

Dentre as recomendações, que trazem propostas de ações a elas vinculadas, estão: 1) busca por melhorar as condições cotidianas de vida, que incluem ações nas áreas de saneamento e abastecimento, moradia, trabalho e emprego, proteção social e saúde universais ; 2) luta contra a distribuição desigual de poder, dinheiro e recursos, visando equidade sanitária, com ações de tributação progressiva, avaliação dos impactos dos acordos econômicos, fortalecimento do setor público na prestação de serviços básicos de saúde, aprovação de leis de igualdade de gênero, garantia de representação de todos os segmentos sociais nas tomadas de decisão, inclusão pela ONU do tema da equidade na pauta dos programas de desenvolvimento e a utilização do marco dos determinantes como forma de avaliação da saúde; e 3) manter medições e análises sobre a questão da desigualdade, com sistemas de dados sobre desigualdades e determinantes sociais, garantindo o acesso e a utilização destes na elaboração de políticas públicas. (ARELLANO; ESCUDERO; CARMONA, 2008, p.326)

Além disso, são chamados a intervir na questão dos determinantes e operacionalizar as ações diversos atores:

As agências multilaterais a CDSS pede coerência intersetorial no desenvolvimento de políticas e na execução de intervenções para alcançar o aumento da equidade em saúde; a OMS pede para melhorar seu papel de liderança através do programa de ação sobre os determinantes sociais da saúde e equidade na saúde global; as autoridades nacionais e locais pede coerência nas políticas governamentais, intensificação das medidas que promovam a equidade, assim como o financiamento, a medição, avaliação e formação; a sociedade civil solicita intervenções nas políticas, no planejamento e nos programas, com avaliação e monitoramento de desempenho; ao setor privado propõe aumentar sua responsabilidade, seus investimentos e pesquisas; e as instituições de pesquisa pede a geração de conhecimento sobre os determinantes saúde social e sua difusão. (ARELLANO; ESCUDERO; CARMONA, 2008, p.326, tradução nossa)

Embora reconheçam que tais medidas possam trazer impactos favoráveis, Arellano, Escudero e Carmona (2008) consideram que dois aspectos são problemáticos em relação a essas proposições. Primeiro, no caso da América latina, a dificuldade de construir ações articuladas entre estes atores, devido à baixa adesão dos governos em relação ao tema dos determinantes sociais de saúde, a exceção dos governos progressistas da região. Segundo, por não convocar a estas ações um ator fundamental na era da globalização e do neoliberalismo, as empresas e corporações transnacionais.

Além disso, os autores tecem críticas a diversos problemas que consideram existir na forma de utilização dos determinantes sociais pela CDSS. Partindo de uma visão crítica calcada no conceito de determinação social de saúde, eles destacam que a Comissão cumpre bem seu papel de reunir evidências sobre desigualdades sociais e desigualdades em saúde, mas que isso é insuficiente para avançar na direção de uma compreensão sobre a origem destes problemas. Destacamos alguns destes problemas apresentados: 1) limita a questão da desigualdade a um problema de distribuição de riquezas, sem criticar o fato de que leis, políticas e práticas sociais favorecem a esta má distribuição; 2) a mera reunião de fatores sociais gera uma fragmentação da realidade, fazendo com que possam perder seu sentido; 3) os determinantes perdem sua dimensão sócio histórica ao serem reduzidos a fatores; 4) gera recomendações políticas abstratas para redução das desigualdades, calcadas na ideia de redução de riscos e mudança de estilos de vida, pois tem limitada visão sobre o atual momento de desenvolvimento da sociedade capitalista; 5) faltam reflexões sobre os impactos da globalização neoliberal e da reorganização geopolítica na atualidade; 6) não problematiza o fato de que os limites para melhoria dos determinantes em saúde tem o limite do capitalismo em geral e de suas formas particulares. (ARELLANO; ESCUDERO; CARMONA, 2008, p.327/328)

Não se trata apenas de uma disputa terminológica entre determinação e determinantes, pouco importando no fim das contas qual das duas terminologias prevalecerá. Baseado nas argumentações apresentadas anteriormente, o que cabe é recuperar o caráter crítico que estas concepções carregam desde sua origem. É patente o potencial político que carregam. A política é constituinte da própria ideia de determinação social da saúde, mas ao mesmo tempo é também decorrência desta, como possibilidade de ação política, seja no sentido de constituição de políticas públicas que favoreçam os interesses das classes trabalhadoras ou no sentido da busca de transformações mais profundas em nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já explicitado na introdução deste trabalho, minha trajetória pessoal e profissional na Fundação Oswaldo Cruz foi o caminho de aproximação a muitos dos temas explorados aqui. O contato institucional diário e as longas discussões políticas que se travam na instituição buscando, dentro de seus limites, uma construção coletiva dos rumos da Fundação, através de um modelo que se pretende democrático e participativo, já sinalizavam que algumas das práticas e posições vistas nesses processos de discussão pareciam bastante alinhadas à realidade aparente. Apesar disso, foi o aprofundamento de muitos dos conceitos e temas aqui trabalhados que reforçaram a certeza de que aquilo que parecia muito conhecido e claro era na verdade um parecer conhecer, uma aparência. O rigor e o vigor do método do materialismo histórico ajudam a desnudar essa aparência, buscando encontrar os diversos elementos que compõem esse todo aparente, mas que só assume sua concretude quando compreendido a partir de suas múltiplas determinações. Quanto mais se aprofundava a pesquisa, mas se tornavam coerentes algumas das escolhas e posições com que se convive diariamente na instituição.

A principal constatação a que chegamos ao final deste trabalho é que as orientações e práticas econômicas, políticas e sociais, constitutivas do ideário neoliberal, impregnam hoje todo aparato estatal, fazendo com que a concepção e organização das políticas públicas tenha se alterado em relação ao padrão que existia até o final dos anos 1980. A ideologia neoliberal está viva, presente e atuante em diversos âmbitos da vida social. A busca por um novo padrão de acumulação pelo sistema capitalista, a partir dos anos 1970, fez com que uma série de ações políticas, econômicas e ideológicas fossem implementadas para dar sustentação à nova configuração das relações sociais de produção que se instaurava. A correlação de forças desfavorável à classe trabalhadora neste período, muito influenciada pela mudança de postura e visão da própria esquerda após a derrocada dos países do chamado socialismo real, fez com que conquistas anteriores fossem retiradas e outras medidas regressivas implantadas. A focalização das políticas sociais em detrimento de uma visão universalizante de direitos é prática corrente. Mudanças que fizeram pender a atuação do Estado ainda mais a favor dos interesses do capital.

Embora, como também indicado na introdução, o trabalho não tenha chegado efetivamente a analisar os projetos sociais que a Fiocruz vem utilizando e nem se tenha aqui exposto as bases e definições institucionais que sustentam esta opção, todo o trabalho esteve

focado na perspectiva deste desdobramento. Assim, podemos chegar neste momento a uma hipótese que nos parece bastante clara, ainda que provisória. Atualmente os programas, e também os projetos sociais como uma de suas formas de implementação, aderem à lógica dos determinantes sociais da saúde, pois visam proporcionar melhorias focalizadas nas condições de vida da população vulnerável, caso das favelas do bairro de Manguinhos, atuando em "fatores" sociais e não nas relações sociais de produção. Estes programas e seus projetos são a forma como o pensamento dos determinantes sociais se revela nas políticas de saúde. Além disso, a partir desta mesma lógica, esses programas e projetos avançam na direção de garantir a suposta produção de "capital social". Diferentemente do que orientou o movimento da reforma sanitária, o pensamento presente na saúde hoje tem um caráter mais funcionalista do que marxista. A saúde é vista como produto de fatores e não como particularidade que expressa a totalidade social. A práxis na qual se institui esta política tem uma perspectiva mais utilitarista do que crítica e revolucionária.

Essas conclusões a que chegamos parecem estar diretamente ligadas à atual forma como à Fiocruz se posiciona e atua. E aqui é importante já destacar que na continuação deste trabalho, provavelmente no doutorado, será necessário um mergulho na história da instituição, com foco principalmente naquilo que chamamos institucionalmente de Fiocruz moderna, buscando localizar os elementos que comprovem essa possibilidade. E o que é o marco histórico que delimita a ideia de Fiocruz moderna?

O início do que se considera como Fiocruz moderna é a chegada do sanitarista Sergio Arouca a presidência da Fundação, em maio de 1985. No período anterior, durante a ditadura militar, a instituição teve seu papel como referência na área de saúde pública diminuído, tendo sofrido com reduções orçamentárias e o afastamento de diversos pesquisadores, seja por cassação ou voluntariamente. Com a chegada de Arouca, a época militante do Partido Comunista Brasileiro, a Fundação passa por uma série de mudanças em sua organização, dando início a construção, em conjunto com os seus trabalhadores, do que é denominado modelo democrático e participativo.

Cabe aqui registrar que Sergio Arouca teve papel destacado entre os muitos militantes que compuseram o movimento da reforma sanitária brasileira desde os anos 1970, tendo presidido a VIII Conferência Nacional de Saúde, e isso teve influência direta em muitas das escolhas feitas neste momento de reconstrução institucional. Neste mesmo período, vários outros trabalhadores ligados diretamente ao movimento da reforma sanitária e outros formados por suas ideias também entram na Fiocruz, reforçando ainda mais a influência desse

movimento. Foi também neste período que ocorreu a reintegração de diversos pesquisadores que haviam sido cassados e desligados dos quadros da Fiocruz.

Neste modelo construído na Fundação, estão previstas a eleição pelos trabalhadores da casa tanto do presidente da instituição quanto dos diretores das unidades que a compõem. Em ambos os casos as eleições indicam listas tríplices, que no caso do presidente tem um nome desta lista indicado pelo Ministro da Saúde e no caso das unidades a indicação é feita pelo presidente da Fiocruz. O presidente da Fiocruz e os diretores eleitos, além do diretor do sindicato que representa os trabalhadores da Fiocruz, têm assento, com direito a voto, no conselho deliberativo da instituição.

Além disso, esse modelo prevê a realização de um congresso interno a cada início de mandato dos presidentes eleitos para dirigir da instituição. Este é composto por delegados eleitos entre os trabalhadores das unidades. O congresso interno é responsável por deliberar sobre as macro diretrizes políticas que balizarão a gestão que se inicia. É neste espaço em que as diversas concepções e visões sobre o Estado, a saúde e as ações prioritárias da instituição são debatidas e aprovadas. Os documentos produzidos no âmbito dos congressos internos, que em 2014 teve sua sétima edição, apresentam muito das mudanças de visões e posições por que passaram a saúde pública e a instituição. Essa será fonte fundamental para o entendimento dos atuais posicionamentos institucionais, sendo possível, a partir destes relatórios, traçar este percurso histórico.

É neste ambiente, que comporta boas possibilidades de participação na formulação das políticas institucionais, que a Fiocruz vem enfrentando todas as mudanças por que passou o capitalismo mundial e brasileiro, com a introdução do neoliberalismo, as reformas de Estado trazidas por este, seus impactos nas políticas sociais em geral e na saúde pública em particular. Como todo e qualquer ambiente político a Fundação abarca visões bastante variadas sobre todas essas mudanças, com posições que se alinham e defendem mais ou menos estas mudanças.

O referencial construído nesta dissertação será de suma importância para esse trabalho de análise da Fundação e suas posições. É na multiplicidade de determinações e na sua constituição e mudanças históricas, que se encontrará com maior clareza a sustentação das posições atuais. Entender a instituição como parte de um Estado atravessado pelas contradições e disputas entre as classes é fundamental para buscar compreender muitas destas mudanças e das contradições que também a atravessam. É baseado, por exemplo, numa lógica de determinantes sociais de saúde, calcada também numa visão sobre Estado ampliado, que se dá parte das justificativas para atuação da instituição junto às diversas entidades da sociedade

civil nos projetos sociais que financia, pertencentes às comunidades consideradas vulnerabilizadas do entorno dos seus *campi* ou mesmo com os conselhos de saúde que compõem o arcabouço legal do SUS.

Será fundamental também buscar identificar o quanto as posições apresentadas pela instituição se aproximam mais ou menos das defendidas pelos governos federais neste período. Por ser uma instituição do Estado brasileiro sempre haverá relação direta da instituição com qualquer governo que assuma o poder. Porém, a forma como se organiza, sua atuação como instituição de pesquisa e o papel que cumpre também na sua relação com a sociedade civil, podem fazer com que se opte por maior ou menor autonomia em relação aos governos, aumentando a possibilidade de defender posições mais transformadoras da totalidade das relações sociais. Não se trata de ter independência absoluta, o que na sua posição jurídico-administrativa seria um contra senso, mas de buscar uma possível autonomia devida a instituições de pesquisa e geração de conhecimento, em especial uma com forte influência do campo da saúde coletiva, podendo garantir assim um posicionamento mais crítico em relação às formas de organização Estado, às políticas públicas, aos modelos de desenvolvimento e seus impactos.

Também se expressam nos documentos institucionais o quanto a Fiocruz se aproxima das visões atuais sobre o papel da sociedade civil na sua relação com Estado, por exemplo, quanto a atuação de entidades do terceiro setor em substituição às ações de prestação de serviço público antes executadas diretamente por órgãos estatais. A saúde é um caso exemplar em relação a isto. As organizações sociais, figuras jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, caracterizadas como terceiro setor, criadas a partir da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso, assumem papel cada vez maior na prestação de serviços em saúde. Estas são na verdade entidades como as Fundações ligadas a grandes hospitais privados, qualificadas juridicamente pelo Estado para cumprir estas funções. É preciso apurar como a Instituição se posiciona em relação a isto. Este é um dos elementos marcantes das propostas neoliberais, expressas claramente por seus ideólogos e indicadas pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial.

Imprescindível também será identificar o quanto as posições da Fiocruz ainda refletem seu alinhamento com as posições originárias da reforma sanitária. Não se trata aqui de considerar a imutabilidade de posições desde os anos 1970 até hoje, uma vez que historicamente enfrentam-se outras questões concretas, com avanços e perdas em relação ao que se defendia originalmente, mas as mudanças que marcam esse campo, como o caso dos determinantes sociais de saúde, ajudarão a compreender as escolhas institucionais atuais. Será

necessário para isso um maior aprofundamento sobre a questão da reforma sanitária e seu ideário. Até mesmo para discutir o quão atual é este ideário e onde ele teve de se atualizar será necessário este estudo mais aprofundado.

Estas indicações pontuais dos caminhos que precisarão ser traçados sinalizam o quão complexa será a tarefa de verificação das hipóteses que apresentamos, pois trataremos destas múltiplas determinações como forma de chegar a este todo complexo que é a instituição. Ainda assim, essa parece ser uma importante tarefa se considerarmos que esta é uma instituição centenária, que cumpre papel fundamental no campo da saúde, lidando com questões tão sensíveis à vida cotidiana.

Finalmente, é relevante frisar que mesmo com todas as contradições que possam existir na Fiocruz, seja em seu modelo democrático ou nas posições que vem assumindo atualmente, o potencial institucional para se manter como a maior instituição de saúde pública da América Latina é pleno. Há de se considerar exitosa a história construída pela instituição desde a retomada democrática, com a defesa dos pressupostos da reforma sanitária e participação intensa na construção do SUS. Tudo isso nos faz pensar que ela é totalmente defensável enquanto possível instrumento para a construção de mudanças sociais mais profundas em nossa sociedade. Porém, será a possibilidade de uma abordagem crítica em relação a sua atuação, seja essa crítica feita por seus próprios pesquisadores ou por aqueles que a querem forte para estas lutas, que a farão manter-se neste destacado lugar.

REFERÊNCIAS

ARON, R. *O marxismo de Marx*. São Paulo: ARX, 2005.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (Organizadores). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

BRAGA, R. Apresentação. In: OLIVEIRA, F., BRAGA, R.; RIZEK, C. (Organizadores). *Hegemonia às avessas: política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. *Fundação*. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/fundacao>>. Acessado em: 21/12/2014.

BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. *Coordenadoria de Cooperação Social*. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/apresentacao-7>>. Acessado em: 21/12/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/paginas/conheca_pdp.aspx?path=Conhe%C3%A7a%20a%20PDP>. Acessado em: 21/12/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acessado em: 21/12/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acessado em: 21/12/2014.

BRASIL. Portal da Legislação: Governo Federal. *Decretos-lei*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis>>. Acessado em 21/12/2014.

BRAVO, M. I. S. *Política de Saúde no Brasil*, In: Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional, 2006. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-5.pdf>. Acessado em: 21/12/2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Marco Histórico: Crise e Reforma. In: _____. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed.34; Brasília:ENAP, 1998.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2006.

BUCI-CGLUCKMANN, C. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BUSS, P.M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. *PHYSIS: Revista Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(1): 77-93, 2007.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do consenso de Washington. In: CASTELO, R. (Organizador). *Encruzilhadas da América Latina no sec. XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CARCANHOLO, M.; BARUCO, G. C. C. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. In: _____. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Vol. 21, nº 1 – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós Graduação, 2011.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA; SPINK (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2006.

CARDOSO, M. Limoeiro. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO (Org). *Democracia e Educação em Florestan Fernandes*. Campinas/SP: Autores Associados; Niterói/RJ: EdUFF, 2005.

CARMO, J. C. Algumas considerações históricas sobre o estado e a sociedade civil em Antonio Gramsci depois dos Cadernos do Cárcere. *Revista Ágora*, Vitória, n. 5, 2007.

CASTEL, R. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, J. *Jacarezinho e Manguinhos estão entre os piores IDHs do Rio: comunidades ocupadas neste domingo têm índices de renda e coleta de lixo precários*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro. 14/10/2012. Editoria Rio. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/jacarezinho-manguinhos-estao-entre-os-piores-idhs-do-rio-6394982>>. Acessado em: 21/12/2014.

CORREIA, M. V. O protagonismo do Banco Mundial na orientação das políticas de saúde. In: VIEIRA A. C. S.; AMARAL, M. V. B. (Organizadoras). *Trabalho e direitos sociais: bases para discussão*. Maceió: EDUFAL, 2008.

COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F., BRAGA, R.; RIZEK, C. (Organizadores). *Hegemonia às avessas: política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.

_____. *Marx, Engels, Lenin: história em processo*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FLEURY-TEIXEIRA, P.; BRONZO, C. Determinação social da saúde e política. In: NOGUEIRA, R.P. (Organizador). *Determinação social da saúde e reforma sanitária*. Rio de Janeiro: Cebes, 2010.

FRANCO, T.B. As Organizações Sociais e o SUS. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE ON-LINE: Uma proposta em construção. junho de 1998. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br/cns/temas/as_organiza%E7%F5es_sociais_e_o_sus.htm>. Acesso em: 01/11/2011.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998

_____. *Educação e crise do capitalismo real*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. e RAMOS, M. (orgs.). *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. Rio de Janeiro: Cortez, 2005. Cap. 2, pág. 57 – 82.

GALASTRI, L.O. A construção do bloco histórico: via jacobina e o “debate” com Georges Sorel nos Cadernos do Cárcere. *Revista Lutas Sociais*, São Paulo, n.23, p.80-92, 2o sem. 2009.

GOMES, M. L. *Política nacional de promoção da saúde: potência de transformação ou política secundária?* Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere: Introdução ao estudo da filosofia: A filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v.1.

_____. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

_____. *Cadernos do Cárcere: il risorgimento italiano – para uma história das classes subalternas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRANEMANN, S. Fundações estatais: projeto de estado do capital. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. S. B. (Organizadoras). *Saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2011.

IGLECIAS, W.; CARDOSO, E. W.; STREICH, R. N. *Estratégias de desenvolvimento em questão: o debate sobre o papel do Estado no Brasil, México e República Bolivariana da Venezuela, 1989-2010*. Cepal, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36673/S2014189_pt.pdf?sequence=1>. Acessado em 21/12/2014.

KONDER, L. *O futuro da filosofia da práxis: o pensamento de Marx no sec. XXI*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, H. *Para compreender o pensamento de Karl Marx*. Lisboa: Edições 70, 1981.

LIMA, K.; MARTINS, A. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, L. W. (Organizadora). *A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã e teses sobre Feuerbach*. São Paulo: Centauro Ed., 1984.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Porto Alegre: LP&M, 2010.

MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MARX, K. *Miséria da Filosofia*. São Paulo: Ícone, 2004.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política: livro I*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, K. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Pensadores: Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos)

MOTTA, V. C. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, v. 6 n. 3, p. 549-571. Rio de Janeiro: EPSJV, nov.2008/fev.2009.

MOTTA, V. C. *Ideologia do capital social: atribuindo uma face mais humana ao capital*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

NÉSPOLI, J. H. S. *Gramsci e a interpretação da sociedade civil na política contemporânea*. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/049.pdf>>. Acessado em 21/12/2014.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A. *O Mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOGUEIRA, R. P. Apresentação. In: NOGUEIRA, R. P. (Organizador). *Determinação Social da Saúde e Reforma Sanitária*. Rio de Janeiro: Cebes, 2010.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado I e II. *Revista de Cultura e Política*. CEDEC: Paz e Terra, n. 3, nov e jan, 1981.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003

_____. Hegemonia as Avestas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Organizadores). *Hegemonia às avessas: política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, M.P. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia as avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Organizadores). *Hegemonia às avessas: política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PEREIRA, I. B. e RAMOS, M. *Educação profissional em saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAMOS, M. *Projetos de desenvolvimento no Brasil contemporâneo e desafios da educação profissional em saúde*. Texto base para exposição no Seminário “O Trabalho no Mundo Contemporâneo: fundamentos e desafios para a saúde”, EPSJV/Fiocruz, 17 a 19 de setembro de 2013.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Governo do Rio de Janeiro. *PAC comunidade de Manguinhos – urbanização*. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1036918>>. Acessado em: 21/12/2014.

RISSATO, D. *Políticas de transferência condicionada e a desigualdade sócio-econômica: evidências sobre a América Latina*. Trabalho apresentado no VIII Seminário de Produção Científica do Grupo THESE – Projetos Integrados de Pesquisas sobre Trabalho, História, Educação e Saúde, UERJ-UFF-EPSJV/Fiocruz, no dia 11/12/2013.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHIERA, P. Estado moderno. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

SCHLESENER, A. H. *Hegemonia e cultura: Gramsci*. Curitiba: Ed. UFPR, 2007.

VÁSQUEZ, A. *Filosofia da práxis*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

WOOD, E.M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 1995.