

## **A reconfiguração do Estado e a política social em tempos de crise: breve análise sobre a política de saúde sob a lógica neoliberal**

### **State reconfiguration and social policy in times of crisis: brief analysis of health policy under the neoliberal logic**

### **Reconfiguración estatal y política social en tiempos de crisis: breve análisis de la política de salud bajo la lógica neoliberal**

#### **Resumo**

Este artigo tem como principal objetivo analisar a reconfiguração do Estado brasileiro e como o receituário neoliberal vem impactando a saúde pública no país desde a década de 1990. Busca-se avaliar a relação entre o Estado neoliberal e a corrosão dos direitos sociais, a flexibilização das relações trabalhistas e os sucessivos desmontes dos serviços públicos em tempos de crise estrutural. A investigação acerca desses elementos nos fornece as bases para a compreensão dos processos de precarização dos serviços de saúde e das condições laborais nesse setor. Para melhor apreender os elementos supramencionados, será realizado um resgate histórico e teórico, a partir de uma bibliografia que faça referências ao Estado monopolista, à questão social, ao desenvolvimento da política social e aos atuais desafios da saúde pública no contexto neoliberal.

**Palavras-chave:** Estado neoliberal; questão social; política de saúde.

#### **Abstract**

The main objective of this article is to analyze the reconfiguration of the Brazilian State and how the neoliberal prescription has been impacting public health in the country since the 1990s. The investigation about these elements provides us with the basis for understanding the processes of precariousness of health services and working conditions in this sector. In order to better understand the aforementioned elements, a historical and theoretical review will be carried out, based on a bibliography that makes references to the monopoly State,

the social question, the development of social policy and the current challenges of public health in the neoliberal context.

**Keywords:** Neoliberal State; social issues; health policy.

## **Resumen**

El objetivo principal de este artículo es analizar la reconfiguración del Estado brasileño y cómo la receta neoliberal viene impactando la salud pública en el país desde la década de 1990. La indagación sobre estos elementos nos proporciona la base para comprender los procesos de precariedad de los servicios de salud y las condiciones de trabajo en este sector. Para comprender mejor los elementos mencionados, se realizará una revisión histórica y teórica, a partir de una bibliografía que haga referencias al Estado monopolista, la cuestión social y el desarrollo de la política social y los desafíos actuales de la salud pública en el contexto neoliberal.

**Palabras clave:** Estado neoliberal; problemas sociales; Policía Sanitaria.

## **Introdução**

A política social, mecanismo fundamental de intervenção sobre a questão social, emerge durante o capitalismo monopolista. Compreender as metamorfoses do capitalismo e do Estado é imprescindível para entendermos o papel das políticas sociais, tanto na reprodução do modo de produção capitalista quanto na reprodução material e espiritual da força de trabalho. O Estado Moderno nasce a partir das relações de produção e está intrinsecamente articulado às lutas de classe, as contradições e antagonismos entre capital e trabalho. Ligado às chamadas revoluções burguesas, o Estado moderno exerce um papel imprescindível na manutenção da ordem capitalista. Destituído de neutralidade, possui um caráter de classe e é permeado por densas contradições, pois, embora atenda de forma hegemônica aos interesses da burguesia, também se constitui como um espaço de conquistas de direitos para a classe trabalhadora.

As transformações societárias reverberam fortemente sobre o papel do Estado e suas funções. No século XX, especialmente entre 1945 e 1975 (anos dourados do capitalismo), a intervenção do Estado e sua regulamentação sobre o mercado ampliaram-se substancialmente. Nos países de economia central, esse período ficou marcado pela forte expansão econômica, keynesianismo, pleno emprego, fordismo e pela construção de um Estado de bem-estar social. Esse quadro irá se transformar profundamente a partir de meados da década de 1970, quando o capitalismo passa a enfrentar uma crise estrutural. A busca do capital para alavancar as taxas de lucro surtirá efeitos sobre as esferas sociais, políticas e econômicas.

No Brasil, a política neoliberal é introduzida a partir dos anos de 1990 no governo Collor, se fortalece na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e se mantém até os dias atuais. Desde de seus primórdios, a agenda neoliberal representa um verdadeiro obstáculo à implementação e consolidação das conquistas sociais expressas pela Constituição Federal de 1988 e tem sido grande responsável pelo avanço dos desmontes dos serviços públicos e das políticas sociais, além de intensificar a precarização e flexibilização das relações de trabalho.

Refletir sobre a organização do Estado e as mudanças em suas funções é imprescindível para entendermos o sentido das políticas sociais no âmbito do conflito capital/trabalho, assim como seus limites e contradições. A análise acerca do Estado neoliberal nos possibilita a compreensão dos desafios impostos à proteção social e aos direitos da classe trabalhadora.

Para melhor compreendermos o cenário acima, este artigo busca apreender como a reconfiguração do Estado brasileiro, iniciada nos anos de 1990, vem impactando a política social e aprofundando a flexibilização e precarização do trabalho. Busca-se avaliar a relação dessa dinâmica com a precarização da política de saúde sob os pressupostos neoliberais. Nessa perspectiva, será promovida uma análise bibliográfica, a partir de elementos históricos e teóricos, priorizando o debate em torno do Estado monopolista, da questão social e da política social e aos atuais desafios da saúde pública no âmbito neoliberal.

O presente artigo está estruturado em duas partes. No primeiro momento, serão analisadas as principais características do Estado moderno, sua atuação diante dos antagonismos entre capital e trabalho, seu papel interventivo na economia e na questão social. Será avaliada a relação entre o desenvolvimento do capitalismo, o acirramento da luta de classes e a emergência das políticas sociais. Na segunda parte, a proposta é analisar o processo de implementação da agenda neoliberal no Brasil na década de 1990 e a reforma do Estado. Avaliar os Impactos do neoliberalismo na política social e nos serviços públicos, especialmente na saúde pública. Busca-se averiguar os impactos dessa dinâmica nas relações trabalhistas, o avanço da precarização e flexibilização dos contratos de trabalho e suas implicações aos serviços públicos.

## **1. Questão social e política social: o papel do Estado na ordem monopólica**

O surgimento das políticas sociais e das formas de proteção social possuem uma relação direta com a formação do Estado moderno e as funções políticas e econômicas por ele assumidas. No que concerne à produção e reprodução social, a política social exerce papel crucial, além de representar um elemento determinante na compreensão do desenvolvimento capitalista, do processo de industrialização e das mudanças relativas à intervenção do Estado sobre a questão social. A organização do Estado moderno está situada no processo de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista nas últimas décadas do século XIX. Nessa conjuntura, é possível constatar que as funções do Estado, tanto do ponto de vista funcional quanto estrutural, passam por amplas e profundas transformações. O Crescimento do movimento operário e a crise de superacumulação de capital foram dois fatores decisivos na transição do capitalismo concorrencial para o monopólico.

Marx,<sup>1</sup> ao analisar o Estado na esfera do capitalismo concorrencial, afirma tratar-se de um produto da sociedade civil e um instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, uma de organização a qual a burguesia se submete para obter a garantia da propriedade privada e dos seus interesses. A burguesia, na medida em que ampliava seu

poder, imprimia aos seus interesses próprios a aparência do interesse comum. É importante ressaltar que Marx não vivenciou a fase monopolista do capitalismo, marcada pela ampliação do papel estatal.

Segundo o autor, tanto no mundo antigo quanto na idade média, a propriedade tribal aparecia como propriedade estatal. Conforme a essência comunitária foi se desprendendo da propriedade, o Estado perdia sua influência sobre o desenvolvimento da propriedade. A autonomia estatal passou a manifestar-se apenas nas sociedades onde os estamentos ainda desempenhavam funções e não haviam se desenvolvido ao ponto de possibilitar a formação de classes sociais. Nos Estados mais avançados e modernos, as funções estatais se concentravam apenas na defesa da propriedade privada.

As funções do Estado estavam direcionadas hegemonicamente ao atendimento dos interesses do capital na fase concorrencial do capitalismo. Período marcado pela profunda exploração dos trabalhadores, ausência de regulamentação e fiscalização sobre o uso da força de trabalho. Conforme salientado por Netto,<sup>2</sup> nesse contexto, o Estado atuava como guardião das condições externas da produção capitalista. Suas ações limitava-se à garantia da liberdade econômica e à proteção da propriedade privada. A garantia dos direitos civis e políticos era fornecida somente aos detentores dos meios de produção. O intervencionismo estatal possuía um caráter episódico, pontual, emergencial. Nessa conjuntura, o liberalismo se expressava como matriz ideológica e seus princípios ancoravam-se na defesa do trabalho como mercadoria e sua regulamentação pelo livre mercado, afirmam Behring e Boschetti.<sup>3</sup>

A fase monopolista do capital, iniciada no último quartel do século XIX, representa a maturidade histórica da sociedade burguesa, afirma Netto.<sup>2</sup> Segundo o autor, nessa conjuntura, os traços basilares do capitalismo, como exploração e alienação, são realocados em patamares ainda mais elevados. As contradições típicas do capitalismo concorrencial são intensificadas e combinadas com novas contradições e antagonismos. Na ordem monopólica, o objetivo central vai se concentrar na amplificação das taxas de lucro por intermédio do controle dos mercados. A intervenção estatal assume um caráter contínuo e sistêmico na organização e na dinâmica da economia. Suas ações são

orientadas sobretudo à preservação das condições propícias ao desenvolvimento capitalista. A partir da articulação entre as funções políticas e econômicas do Estado, a burguesia encontra um cenário favorável à obtenção dos superlucros.

Netto<sup>2</sup> afirma que o Estado desde o absolutismo atuou frente ao desenvolvimento da ordem capitalista. Todavia, suas funções mudam funcional e estruturalmente na fase imperialista (monopólica). Segundo o autor, no campo econômico, a intervenção estatal se realiza de modo funcional ao capitalismo monopolista, atendendo aos interesses da classe burguesa e promovendo as condições necessárias para valorização e acumulação de capital. Nesse sentido, o Estado assume funções econômicas diretas e indiretas.

O desenvolvimento da sociedade capitalista e das forças produtivas acarretaram uma grande concentração de trabalhadores em fábricas e indústrias (processo iniciado na Inglaterra em meados do século XVIII a partir da Revolução Industrial). A expansão da classe operária, o fortalecimento da luta trabalhista e sua inserção no cenário político foram determinantes para o reconhecimento dos direitos da classe trabalhadora por parte do Estado e da classe dominante no âmbito do capitalismo monopolista. Nesse cenário, o Estado assume a responsabilidade sobre a chamada questão social visando a estabilidade da ordem capitalista a partir do consenso entre os trabalhadores. O gerenciamento da questão social passa a exigir a criação de uma série de instituições político-administrativas para além dos modos repressivos e policiares até então predominantes. A intervenção estatal sobre as demandas da classe trabalhadora passaram a incorporar um caráter político e gerencial.

A questão social, segundo a perspectiva de Yamamoto,<sup>4</sup> compreende o conjunto das desigualdades econômicas, políticas, sociais e culturais. Tais desigualdades compõem as expressões da questão social e se manifestam na realidade de formas distintas, como desemprego, miséria, fome, dentre outras. Sua gênese situa-se no processo de acumulação ampliada do capitalismo e está profundamente ligada às contradições e antagonismos da sociedade burguesa. Está intrinsecamente ligada à formação da classe operária e sua inserção na arena política, reivindicando o reconhecimento de suas demandas por parte do Estado e do empresariado.

No cenário político, a tomada de consciência de classe representa uma ameaça à estabilidade e à ordem social. O Estado, por sua vez, atua nos limites da ordem burguesa, buscando o consenso da classe trabalhadora no momento em que repressão, enquanto mecanismo de controle da classe trabalhadora, não é mais suficiente. A distribuição da riqueza também estará relacionada à intensidade e organização da luta dos trabalhadores. E isso significa afirmar que, em um contexto social, político e econômico onde a burguesia concentra amplos poderes, o Estado tenderá a atender seus interesses. A mesma dinâmica ocorre com a classe trabalhadora, quanto maior sua organização maior a probabilidade de ampliar seus direitos.

Conforme apontado por Netto,<sup>2</sup> a questão social recebe um tratamento parcial e fragmentado por parte do Estado. Desse modo, passa a ser compreendida como se fosse problemas particulares, desvinculados um do outro e sem qualquer relação com as contradições da sociedade de classes. Se fosse tratado a partir de sua totalidade coloria em questão a própria ordem burguesa, tornando ainda mais evidente as contradições entre capital e trabalho. lamamoto<sup>4</sup> reforça que a questão social se conecta profundamente aos antagonismos entre as classes e, diferente do que prega a ótica positivista, não se constitui como problema de ordem moral e desassociado da base econômica e das relações sociais na sociedade capitalista.

Netto <sup>2</sup> afirma que enquanto no capitalismo concorrencial a intervenção estatal sobre a questão social ocorria de forma básica e coercitiva, priorizando a preservação das condições de manutenção da propriedade burguesa, na fase monopolista o Estado passa a atuar de modo sistemático e contínuo sobre a classe trabalhadora (ocupada e excedente) com o propósito de garantir o controle. Na ordem monopólica, o Estado expande sua intervenção no campo sociopolítico e isso se reflete através da institucionalização e ampliação dos direitos sociais e civis, garantindo, dessa forma, a legitimidade do poder estatal.

No Brasil, as singularidades econômicas e sociais rebaterão sobre tanto na questão social quanto na formatação das políticas sociais. Somente a partir da década de 30 do

século XX o Estado passa a assumir a responsabilidade sobre a questão social. Até esse momento, ela era tratada como caso de polícia, mediante repressão.

A política social, produto do capitalismo, assume um papel imprescindível na intervenção estatal sobre a questão social. Sua origem remonta a ascensão do capitalismo monopolista, a Revolução Industrial, ao acirramento da luta de classes e a organização da classe trabalhadora. Consiste em um mecanismo fundamental na reprodução material e espiritual da força de trabalho e exerce papel crucial na reprodução do modo de produção capitalista. A política social, conforme salientado por Behring e Boschetti,<sup>3</sup> não pode ser analisada a partir de perspectiva unilateral. Trata-se de um campo permeado por interesses contraditórios e de fortes confrontos em torno do acesso à riqueza socialmente produzida. Seu caráter contraditório advém do fato da política social atender tanto aos interesses da classe dominante quanto às necessidades da classe trabalhadora, se afirmando como espaço de conquistas de direitos.

De acordo com as autoras, as políticas sociais no Brasil começaram a ser implementadas nos anos de 1930. Nessa época, não contemplava toda a massa trabalhadora, não possuía caráter universal. O acesso aos direitos sociais e a cidadania era condicionado pela carteira de trabalho, ou seja, somente trabalhadores regulamentados podiam acessar direitos básicos como saúde e previdência social. Wanderley Guilherme dos Santos<sup>5</sup> denomina esse fenômeno de cidadania regulada. Historicamente, as políticas sociais no país vão apresentar um caráter residual, focalizado e descentralizado. Josiane Santos<sup>6</sup> aponta como marcas históricas brasileiras a flexibilidade das relações trabalhistas, a precarização do trabalho e a despolitização da sociedade brasileira.

O século XX também ficou marcado pelo que Hobsbawm<sup>7</sup> denominou de anos de ouro do capitalismo (1945-1975). Após a profunda crise econômica cujos efeitos reverberaram sobre os países capitalistas, tornou-se uma necessidade de primeira ordem do capital retomar o crescimento da taxa de lucro e conter a estagnação da economia. Nessa conjuntura, o poder estatal, através de políticas públicas e sociais, amplia sua intervenção nas relações sociais com objetivo de criar empregos, estimular o consumo e alavancar a taxa de lucro. Tais elementos foram às bases da política keynesiana iniciada



nos Estados Unidos (EUA). Os anos dourados se expressam, sobretudo, nos países de economia central.

Nesse período, vai se consolidar o sistema de produção fordista, fundamentado na produção em massa, no consumo em massa, na linha de montagem, no estoque de mercadorias. Desenvolvido por Henry Ford, em 1914 nos EUA, expandiu-se para o restante do mundo. Conforme apontado por Harvey,<sup>8</sup> o fordismo é um modelo de produção de automóveis que substituiu um modo quase artesanal de fabricação para a produção industrial em larga escala e padronizada. As mercadorias que antes eram luxo e restrita aos detentores de poder aquisitivo passaram a estar ao alcance de muitos. O autor afirma que o fordismo não se restringiu à esfera econômica, contemplou aspectos sociais, políticos, culturais e a vida como um todo.

É também nos anos de ouro do capitalismo que se desenvolve o chamado Estado de bem-estar social (EBES), especialmente nos países centrais. Direcionado às inúmeras reivindicações da classe trabalhadora, o EBES tinha como pilares a universalidade da política social, a ampliação da rede de seguridade social e assistência social. Contudo, vale ressaltar que, embora tenha contemplado significativas demandas, muitas minorias permaneceram excluídas do acesso à riqueza socialmente produzida. Cislighi<sup>9</sup> afirma que mulheres, negros, imigrantes, população LGBTQIA+ permanecem excluídas. No Brasil, esse modelo de Estado não chegou a ser consolidado. Outro aspecto relevante consiste no fato de que o EBES não configurou mudanças estruturais no capitalismo.

Esse cenário começa a se reverter a partir de meados da década de 1970 com o advento da crise estrutural do capitalismo. Provocada pela superprodução de capitais e de força de trabalho somadas à lei tendencial da queda da taxa de lucro, essa crise possui fundamentos fortemente atrelados à base material e as lutas de classes oriundas do capitalismo, sinaliza Castelo.<sup>10</sup>

Diante da profunda estagnação, o grande capital desenvolveu uma série de mecanismos destinados à recomposição das taxas de lucro. Carcanholo<sup>11</sup> destaca três medidas: (1) a ampliação da desregulamentação e flexibilização dos mercados, principalmente o mercado de trabalho; (2) a redução dos tributos sobre os investimentos

mais lucrativos. (3) a reestruturação produtiva visando o aumento da rotatividade de capital, a redução dos custos de produção e da força de trabalho e amplificando a taxa de lucro.

Segundo o autor, no momento em que as vias tradicionais (produção, venda e circulação de mercadorias, por exemplo) tornaram-se insuficientes para valorização do excedente de capital, a classe dominante passou a empregar novas estratégias para a recomposição das condições de acumulação. A partir de então, ocorre uma substancial ampliação dos processos de desregulamentação dos mercados e a expansão do capital financeiro. O grande capital busca a redução do tempo de rotação do capital, a fim de promover a expansão dos mercados do centro em direção às economias periféricas e transferências de recursos da periferia ao centro.

Os impactos da crise vão acarretar uma reestruturação produtiva, em significativas mutações nas relações de trabalho e na reconfiguração do papel do Estado. Colocada como uma resposta à estagnação, a reestruturação produtiva corresponde ao processo de transição entre o sistema de produção fordista e o chamado Toyotismo, modelo de produção japonês desenvolvido por Taiichi Ohno, funcionário da Toyota, amplamente difundido a partir da década de 1970. Possui como principais pilares a “automação”, o “Just In Time”, a flexibilização do trabalho, na fabricação sob demanda.

Em relação ao mundo do trabalho, os impactos da crise resultará na flexibilização das relações trabalhistas e precarização das condições laborais. Dessa forma, afirma Fontes<sup>12</sup>, se obtém o aumento da extração do sobretrabalho e o constante rebaixamento dos custos relativos à mão de obra. Amplia-se a corrosão das relações trabalhistas, o aumento das expropriações e os meios de vida se convertem em capital. Harvey<sup>8</sup> assinala como consequências da grave recessão o desemprego estrutural, a fragilização dos direitos trabalhistas e a redução dos salários. Os altos índices de desemprego somados ao enfraquecimento do trabalho organizado e dos sindicatos favorecem o avanço dos contratos trabalhistas mais flexíveis concomitante a redução do trabalho regular. Com o objetivo de diminuir os custos da força de trabalho, emergem os empregos em tempo parcial, o contrato temporário, o subcontrato, o trabalho intermitente, a terceirização e, em tempos atuais, o trabalho uberizado. No Brasil, a flexibilização e precarização do trabalho

são marcas históricas, aponta Santos.<sup>6</sup> Contudo, no contexto da crise estrutural do capitalismo, esses processos são aprofundados.

O Estado, nesse cenário, também será submetido a um processo de reconfiguração a partir da década de 1970. Tais mudanças vão impactar tanto a forma como o Estado intervém sobre a questão social quanto a configuração das políticas sociais. O EBES e o keynesianismo são apontados pela classe dominante como responsáveis pela recessão econômica e são vistos como demasiadamente onerosos. Amplia-se a defesa do receituário neoliberal, cujos principais pilares são a flexibilização dos mercados (trabalho e financeiro); aumento das privatizações; redução da intervenção do Estado sobre a questão social; eliminação de qualquer barreira imposta ao fluxo de capital, dentre outros.

A acumulação flexível resultou na potencialização das expropriações e, na Era da mundialização do capital financeiro, implicou a reestruturação produtiva com o objetivo de revigorar o ciclo reprodutivo do capital, analisa Fontes<sup>12</sup>. Trata-se de um contexto em que as expropriações primárias e secundárias se intensificam. Nesse cenário, a receita neoliberal é posta como possibilidade de enfrentamento a estagnação econômica a partir da obtenção de novos nichos de acumulação.

## **2. O Estado neoliberal no Brasil e a mercantilização da política social: breve análise sobre a política de saúde na conjuntura atual**

A implementação da política neoliberal no Brasil ocorreu a partir da década de 1990. Introduzida no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), se fortaleceu durante a gestão de FHC (1995-2003) e vem se mantendo até os dias atuais. O Estado desenvolvimentista passou a ser amplamente criticado pelos defensores do neoliberalismo. Em contrapartida, o mercado era vislumbrado como a única entidade capaz de atender as demandas e necessidades da sociedade com eficiência e qualidade. Há um grande incentivo ao avanço das privatizações das empresas públicas, inclusive por parte da grande mídia que exerceu papel fundamental na difusão das ideias privatistas e neoliberais.

Sob a égide neoliberal, os direitos sociais e os serviços públicos são apreendidos como mera mercadoria. Uma vez subordinados à lógica mercadológica, direitos fundamentais à existência humana, como saúde, educação, moradia, segurança, passam a incorporar os interesses do sistema financeiro, constituindo-se como novos nichos de acumulação. Os recursos naturais, hídricos, as florestas, enquanto fontes de lucro, passam a ser disputados por grupos privados. Silvio Tendler,<sup>13</sup> em seu documentário “Privatizações: a distopia do capital”, mostra que durante a gestão de FHC, as privatizações eram preconizadas como mecanismos capazes de inserir o país nas tendências mundiais, sobretudo através do estímulo à economia exportadora. O Estado, segundo o discurso propagandista da época, seria algo equivalente a um elefante: pesado, oneroso e ineficiente.

De acordo com Márcio Pochmann,<sup>13</sup> sob a perspectiva neoliberal, o Estado representa um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, a reorganização ou planejamento estratégico acerca da intervenção estatal não eram suficientes. É na desconstrução do Estado que os neoliberais encontraram a solução. O resultado foi um enorme processo de privatização da década de 1990; uma transferência de 100 bilhões de dólares do Estado ao setor privado, o equivalente a 15% do PIB, segundo o economista. Processo este que privilegiou apenas determinadas famílias e grupos estrangeiros. Além disso, ocorreu uma redução de meio milhão de postos de trabalho.

A paralisação dos investimentos públicos e os sucessivos desmontes das políticas sociais alimentam o discurso de ineficiência do Estado e fomentam os ideais privatistas. Vale ressaltar que, os processos de precarização não se restringiram a venda do patrimônio público material do Estado. A lógica privatista transforma os serviços públicos em fontes lucro e vantagens financeiras ao grande capital. Nessa perspectiva, educação, transporte, saúde passam a ser convertidas em importantes nichos de acumulação, representando as formas de expropriações contemporâneas, afirma Fontes.<sup>12</sup>

De acordo com Bravo,<sup>14</sup> na década de 1980 estavam em disputa dois projetos. O primeiro deles estava atrelado aos pressupostos do Movimento da Reforma Sanitária, pautado no conceito de saúde ampliada e na universidade das políticas sociais. O segundo

correspondia ao projeto privatista, de teor neoliberal e que se tornou hegemônico. Desde então, cresce o fechamento de leitos públicos, aumenta a criação dos leitos privados e a implementação do SUS sofre com os incipientes recursos financeiros. O processo de precarização do trabalho, intensificado com a política neoliberal, também afetou o setor da saúde pública. O que se constata é avanço da terceirização em detrimento dos concursos públicos.

Netto<sup>15</sup> ressalta que há três aspectos essenciais que envolvem a análise de um governo: a direção social dada às macropolíticas; a identificação de quais parcelas da população têm suas demandas atendidas ou negligenciadas; a observação de quais resoluções são propostas diante das problemáticas emergentes. Ao considerar esses três elementos, o autor assinala que na gestão FHC as políticas não estiveram voltadas aos interesses da classe trabalhadora. A classe dominante conseguiu conservar seus privilégios e manter a exclusão das camadas subalternizadas dos avanços sociais, sobretudo, por intermédio de medidas repressivas ou de refinados mecanismos de controle.

A agenda neoliberal impôs fortes obstáculos à consolidação das conquistas estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Fruto de intensa luta de variados segmentos da sociedade brasileira, foi elaborada em contexto de forte mobilização política e social durante o processo de redemocratização do país. Suas bases estavam direcionadas à formação de um Estado de bem estar social inspirado nos moldes europeus mais avançados. Conforme salientado por Netto<sup>15</sup>, representou um rompimento com o casuísmo, o emergencialismo e a dispersão das políticas sociais no país. Pela primeira vez na história do Brasil uma Constituição contemplava, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais.

A CF/88 buscava a combinação entre avanços sociais e a manutenção dos interesses burgueses. Seu arcabouço jurídico fundamenta-se na justiça social, na universalidade da política social, no fortalecimento dos mecanismos democráticos e na participação social. Segundo Bravo,<sup>14</sup> a Constituição de 1988 se configurou como um novo sistema de proteção social, baseado na concepção de seguridade social, universalização dos direitos sociais, na articulação entre saúde, assistência social e previdência social,

através de ações integradas e continuadas de proteção social e garantia de direitos sociais. Nela, é ressaltada a responsabilidade do Estado frente a questão social.

A CF/88 foi criada numa conjuntura controversa, marcada pela reestruturação do capital mundial, pela crise do socialismo real e pelo acirramento das críticas ao EBES. A flexibilização, desregulamentação, privatizações correspondiam às novas tendências mundiais orientadas pelo ideário neoliberal. Na esfera nacional grandes desafios também se afluíram tanto em razão das condições impostas pelo cenário internacional quanto pela resistência da burguesia em relação à implementação dos direitos constitucionais, afirma Netto.<sup>15</sup> Tal resistência advinha do fato de que consolidar direitos sociais significaria na prática reduzir as taxas de exploração no plano econômico.

Ainda em consonância ao pensamento de Netto,<sup>15</sup> o projeto político da era FHC inviabilizou a construção de um Estado voltado ao fortalecimento dos direitos sociais. Atender às determinações do capitalismo mundialização significaria na prática uma inserção subalternizada do Brasil na economia mundial. O processo de desregulamentação estatal acarretou o encolhimento do papel empresarial do Estado e o aumento da privatização. A partir do ajuste estrutural, houve uma significativa redução do fundo público destinado às políticas sociais e aos serviços públicos. Nessa conjuntura, os interesses da oligarquia financeira foram privilegiados, sobretudo aquelas vinculadas ao sistema bancário e grupos transnacionais.

O cenário ficou marcado pelas altas taxas de juros, pelo alargamento da dívida pública, pelos prejuízos acarretados à indústria nacional, sobretudo o pequeno e médio empresário, em razão da desleal concorrência, pela venda do patrimônio nacional a um valor irrisório e pelo progressivo sucateamento dos serviços públicos. A taxa de desemprego atingiu sua marca histórica, agudizando a questão social, analisa o autor.

Sob a égide neoliberal, a política social fica subordinada à lógica macroeconômica e sujeita às determinações do capital. Nesse sentido, o controle sobre a voracidade do mercado é extirpada. O Estado tem suas funções reduzidas em relação ao atendimento das expressões da questão social, sua intervenção assume um caráter emergencial e residual. A privatização e a mercantilização das políticas sociais potencializam a

desresponsabilização do Estado diante das demandas da classe trabalhadora. O Estado fornece ao mercado a organização e a gestão dos seguros sociais e dos serviços de saúde, assinala Netto<sup>15</sup>. O autor ressalta que a política social não é eliminada do projeto político da burguesia brasileira. Na verdade, a classe dominante inviabiliza a consolidação de uma política pública imperativa e um Estado capaz de impor limites políticos ao apetite voraz do grande capital.

A emergência de um governo de caráter progressista não resultou no rompimento com a lógica neoliberal. Alves<sup>17</sup> assinala que durante a gestão Lula (2003-2011) houve uma desaceleração do desmonte da CF/88 e da CLT, um aumento do investimento público e a expansão dos programas de transferência de renda. Todavia, tais medidas não foram suficientes para o enfrentamento da estrutura que sustenta as desigualdades socioeconômicas. Lula propôs a conciliação de classes, a criação de políticas voltadas aos interesses da classe trabalhadora e ao mesmo tempo conservar os privilégios da burguesia. O não enfrentamento da agenda neoliberal resultou no avanço do processo de precarização das condições de trabalho, do rebaixamento dos salários, do enfraquecimento dos sindicatos e do aumento da flexibilização das relações trabalhistas.

O autor ressalta que o congelamento de um processo não significa sua eliminação. Com a intensificação da recessão econômica a partir de 2008, o bloco neoliberal, visando a recomposição das condições de acumulação, intensificou ainda mais a corrosão dos direitos sociais e trabalhistas e o avanço nos processos de expropriação. O golpe jurídico-parlamentar de 2016 possibilitou uma aceleração desse processo destrutivo de direitos.

Após o golpe, Temer implementou, em um curto espaço de tempo, uma série de medidas que passaram a restringir investimentos públicos e direitos sociais. Os processos de expropriações avançaram por distintas áreas: direitos trabalhistas e previdenciários, saúde, educação, assistência social, entre outros. A reforma trabalhista de 2017 promoveu um amplo desmonte da CLT, incorporando à legislação trabalhista uma flexibilização mais acentuada. Desde então, avançam os contratos de trabalho intermitente, terceirizado, subcontratos e outras formas precarizadas. A emergência dessas mudanças ocorreram em um contexto de desemprego estrutural e alto índice de informalidade das atividades

laborais. Nesse período também foi proposta a reformulação da Previdência, impondo normas mais rígidas de acesso aos direitos previdenciários e à aposentadoria.

Outro ponto importante foi a aprovação, no final de 2016, da Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016), determinando um novo regime fiscal. A mudança impôs aos investimentos públicos, em áreas como educação e saúde, um congelamento de 20 anos, cobrindo somente a taxa de inflação do ano anterior. De acordo com os dados da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO),<sup>18</sup> em razão do teto de gasto estabelecido, as perdas orçamentárias da saúde pública em 2019 somavam o valor de R\$20 bilhões.

O corte de orçamento fiscal também se verificou através da prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU, criada em 1994 para estabilizar a economia após a implantação do Plano Real, constitui-se como um mecanismo que permite ao governo federal o livre uso de 20% de todos os tributos da União vinculados por lei a fundos e a despesas. 90% do montante desvinculado é proveniente de contribuições sociais. Através da DRU, recursos, antes destinados à educação, à saúde e à previdência social, são remanejados ao pagamento dos juros da dívida pública. Com a (PEC) 87/2015 foi estabelecida prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até o ano de 2023 e elevou de 20% para 30% dos recursos a serem desvinculados, conforme dados da Agência Senado.<sup>19</sup>

Todos esses processos de desmonte e sucateamento não apenas permaneceram como sofreram uma agudização no governo Bolsonaro, eleito em 2018. Durante sua gestão, os recursos destinados à política de saúde foram afetados por um significativo encolhimento. Vale ressaltar que o orçamento do setor já estava comprometido devido a CE 95/2016. De acordo com Lacerda,<sup>20</sup> o programa de governo de Bolsonaro explicitava seu apoio ao projeto de privatização da saúde pública e ausência de propostas voltadas a possibilidades de ampliação do financiamento do SUS. Com o advento da pandemia da COVID-19 em março de 2020, a saúde pública passou a enfrentar desafios ainda mais intensos diante do colapso e da corrosão do sistema. Apesar dos efeitos nefastos da crise sanitária no país, o orçamento destinado à saúde foi reduzido. Em 2022, por exemplo, houve uma diminuição de 20% dos recursos orçamentários em relação ao ano anterior.



O resultado foi trágico: o Brasil entre os países que tiveram mais casos e mortes por Covid-19; o colapso do sistema de saúde; a falta de medicamentos, respiradores, oxigênio e equipamentos de proteção para trabalhadores da saúde; queda nos investimentos em saúde; insuficiência de dados sobre esse cenário de calamidade. Ao final do governo, Bolsonaro impôs um bloqueio de R\$ 1,6 bilhão do orçamento da saúde. O corte abrangia as despesas discricionárias, ou seja, aquelas relativas à habilitação de leitos, medicamentos e insumos, programa farmácia popular, aponta Vargas e Lopes.<sup>21</sup>

Alves<sup>17</sup> reitera que a saúde pública vem sendo destruída pela lógica neoliberal, através dos sucessivos cortes orçamentários, de mecanismos de transferência de recursos públicos aos setores privados, da apropriação do fundo público. O Estado neoliberal e as forças privatistas submetem a saúde pública à lógica mercadológica e isso afeta profundamente a qualidade do serviço prestado. O avanço da precarização do trabalho corrobora com a desvalorização dos profissionais de saúde, o rebaixamento dos salários, a carga exaustiva de trabalho e isso provoca danos à saúde física e mental dos profissionais.

Segundo o autor, o enfrentamento desse quadro requer uma reformulação estrutural do sistema de atendimento e cuidado da saúde. Também envolve o desenvolvimento de medidas voltadas ao fortalecimento do SUS e do complexo industrial de saúde. Tudo isso somado a valorização dos profissionais de saúde, a contratação dos trabalhadores pela via direta estatal, garantindo estabilidade e melhores condições laborais. O cenário atual, marcado pela correção dos direitos e avanços das expropriações, impõe desafios grandiosos a toda classe trabalhadora e a luta e organização se fazem imprescindíveis.

## **Considerações Finais**

O Estado neoliberal emerge para fomentar respostas à crise estrutural do capitalismo que se deflagrou na década de 1970. A recessão econômica exigiu profundas reformulações no capitalismo e isso resultou, dentre outras coisas, na reestruturação

produtiva e flexibilização do mercado de trabalho. E o neoliberalismo é posto como uma forma de legitimar esse processo.

O neoliberalismo impactou fortemente o mundo do trabalho. Nas últimas décadas tem se constatado a criação de uma série de mecanismos voltados à degradação das relações trabalhistas, cada vez mais submetidas a flexibilização e precarização. Diante desse cenário, além do desemprego e da informalidade, avança a terceirização, os subcontratos, os contratos temporários e intermitentes. O trabalhador torna-se descartável. No Brasil, a flexibilização e precarização do trabalho são marcas históricas, como mencionado anteriormente. O que ocorre nos dias atuais, portanto, é o aprofundamento desses processos.

Nesse contexto, de corrosão de direitos sociais e de intenso desmonte dos serviços públicos, a saúde pública vem sendo subordinada à lógica mercadológica e privatista. O capital vem tentando transformá-la em uma mercadoria altamente rentável, transformando-a em mais um nicho de acumulação. A precarização do trabalho também afeta o setor. Submetidos às relações de trabalho precarizadas, os trabalhadores enfrentam jornadas extenuantes, contratos flexíveis, temporários, terceirizados e a redução salarial. Os efeitos produzidos recaem diretamente sobre os usuários desse serviço.

### **Referências:**

1. Marx, Karl, 1818-1883. A ideologia alemã: Crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas, 1845-1846/ Karl Marx e Friedrich Engels; organização, tradução, prefácio e notas de Marcelo Backes. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
2. Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 8 Ed - São Paulo, Cortez, 2011.
3. Behring, Elaine e Boschetti, Ivanete. Política Social - Fundamentos e história. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
4. Iamamoto, Marilda Vilela; Carvalho, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 40ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.
5. Santos, Wanderley Guilherme dos. A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada. In: Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

6. Santos, Josiane Soares. Particularidades da “Questão Social” no Brasil: elementos para o debate. Dossiê: A “QUESTÃO SOCIAL” TEMAS & MATIZES – Vol. 9 – No 17 – PRIMEIRO SEMESTRE DE 2010. pp. 125-150.
7. Hobsbawm, Eric. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. Trad. Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. - São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
8. Harvey, David. O Estado Neoliberal na Teoria. In: O Novo Imperialismo - História e Implicações. Trad. Adilson Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
9. Cislaghi, Juliana Fiuza. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. Esquerda On-Line, 8 de jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>. Acesso em: 26 jul. 2023.
10. Castelo, Rodrigo. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
11. Carcanholo, Marcelo Dias. **Dialética do Desenvolvimento Periférico: Dependência, Superexploração da Força de Trabalho e Política Econômica.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.
12. Fontes, Virgínia. O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. / Virgínia Fontes. - 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.
13. Privatizações: a distopia do capital. Direção: Silvio Tumblr. Produção Michael Almeida. Brasil, 2014.
14. Bravo, Maria Inês. Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas Sociais e práticas profissionais – 3. ed. – São Paulo, Cortez, 2010.
15. Netto, J.P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras.** In: LESBAUPIN, I. (org). O desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. P. 75-90.
16. Alves, G. Reforma trabalhista, modernização catastrófica e a miséria da República brasileira. Blog da Boitempo, 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/03/27/reforma-trabalhista-modernizacao-catastrofica-e-a-miseria-da-republica-brasileira/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

17. Alves, Giovanni. A morte da saúde pública. Blog Crítica do Capital. 11 mar 2020. Disponível em: <https://www.criticadocapital.net/post/a-morte-da-sa%C3%BAde-p%C3%BAblica>. Acesso em: 08 jun. 2023.
18. CNS. Saúde perdeu R\$20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. **Conselho Nacional de Saúde**, 28 de Fev. 2020 Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016> Acesso em: 21 jul. 2023.
19. Agência Senado. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. Agência Senado, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>. Acesso em: 17 jun. 2023.
20. Lacerda, Nara. Em quatro anos de Bolsonaro, área da saúde perdeu verba, qualidade e capilaridade. Brasil de Fato. São Paulo (SP), 29 dez 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/12/29/em-quatro-anos-de-bolsonaro-area-da-saude-perdeu-verba-qualidade-e-capilaridade>. Acesso em: 21 jul 2023.
21. Vargas, Mateus e Lopes, Raquel. Governo Bolsonaro bloqueia mais R\$ 1,6 bilhão do orçamento da Saúde. Folha, 29 nov 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/11/governo-bolsonaro-bloqueia-mais-r-16-bilhao-do-orcamento-da-saude.shtml>. Acesso em: 21 jul 2023.