

## A economia política da crise capitalista e a saúde pública brasileira

Áquilas Mendes<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo tem como objetivo discutir os aspectos que evidenciam a crise da saúde pública brasileira, por meio de seu insuficiente financiamento, no contexto da crise do capitalismo contemporâneo, concebendo a relação orgânica entre o Estado e o Capital. O artigo está estruturado em três partes. A primeira trata da crise capitalista contemporânea, apresentando as duas principais tendências explicativas, com destaque a tendência da queda da taxa de lucro e a centralidade do capital fictício nas relações econômicas e sociais. A segunda parte discute o papel do Estado, à medida que é parte integrante das relações capitalistas de produção, sendo derivado da dinâmica do capital, ressaltando a particularidade do Estado capitalista na América Latina, permitindo a reflexão sobre o Estado no Brasil. A terceira parte analisa a trajetória do subfinanciamento do SUS como resultado das características do capitalismo contemporâneo e sua crise, transformando-se em um processo de desfinanciamento.

**Palavras-chave:** capitalismo, Estado, crise, financiamento da saúde, Sistema Único de Saúde

### Abstract

The article aims to discuss the aspects that evidence the Brazilian public health crisis, through its insufficient financing, in the context of the contemporary capitalista crisis, conceiving the organic relationship between the State and Capital. The article is structured in three parts. The first deals with the contemporary capitalist crisis, presenting the two main explanatory tendencies, highlighting the tendency of the fall in the rate of profit and the centrality of fictitious capital in economic and social relations. The second part discusses the role of the State, as it is an integral part of capitalist relations of production, being derived from the dynamics of capital, emphasizing the particularity of the capitalist state in Latin America, allowing reflection on the State in Brazil. The third part analyzes the trajectory of SUS underfunding as a result of the characteristics of contemporary capitalism and its crisis, transforming itself into a process of de-financing.

**Key-words:** capitalismo, State, crise, health financing, Unified Health System

### Introdução

Nesses duros tempos em que predomina a barbárie no capitalismo contemporâneo vimos assistindo permanentes ataques às políticas sociais de direitos, em especial à saúde pública universal no Brasil, fragilizando o nosso Sistema Único de Saúde (SUS). Todas as últimas três décadas evidenciaram recorrentes embates e sinais claros de redução da sustentabilidade financeira do SUS.

Os brasileiros e as brasileiras foram comunicados com a perda de R\$ 9,7 bilhões de reais no financiamento do SUS, acumulado nos últimos dois anos de 2018 e 2019 (SANTOS e FUNCIA, 2019), em plena vigência da Emenda Constitucional n.95/2016 que congelou o gasto público por 20 anos. Entende-se, assim, que o já conhecido sistema de saúde

---

<sup>1</sup> Faculdade de Saúde Pública/USP; PUC-SP.

subfinanciado há três décadas (MENDES e CARNUT, 2018) desloca-se para uma nova trajetória, a de um desfinanciamento nos anos futuros, asfixiando especialmente o SUS e as outras políticas sociais.

A pergunta fundamental a ser colocada no debate atual diz respeito à: o porquê desse movimento de constante piora na garantia dos direitos sociais e do acesso universal à saúde ao longo de tantos anos, abrindo espaço para uma crise de larga envergadura? Nossa reflexão deve ir além de simples constatações conjunturais.

Não se trata apenas de uma crise restrita ao trágico desdobramento do golpe de Estado de novo tipo de 2016 (BEHRING, 2018) acompanhado de uma blindagem da democracia aos interesses dos setores populares (DEMIER, 2017). Não se trata de uma crise limitada à ofensiva reacionária e conservadora do governo Bolsonaro contra os direitos sociais e democráticos (ARCARY, 2019). Trata-se de reconhecer a dimensão da crise do capitalismo contemporâneo de sobreacumulação e superprodução, nesses últimos 40 anos, que além de ter como fundamento a lei tendencial da queda da taxa de lucro (MARX, 2017), é acirrada pelo agigantamento da acumulação financeira (CHESNAIS, 2016) e, ainda, pelo sistemático papel do Estado contemporâneo – com vínculo orgânico ao movimento do capital (HIRSCH, 2017) -, no sentido de coordenar as chamadas *contra tendências* à queda da lucratividade do setor produtivo (ALCANTARA FILHO, 2018; MARX, 2017), por meio da adoção de ajustes fiscais permanentes, com fortes medidas de supressão dos direitos sociais.

O sentido da crise da saúde pública no Brasil merece ser compreendido como parte integrante da crise do capitalismo em suas formas sociais determinantes: a crise da forma-mercadoria, no que diz respeito à acumulação e à valorização do valor; a crise da forma política estatal, sobre as crescentes “modalidades privatizantes de gestão das políticas sociais” e dos ajustes fiscais permanentes; e da crise da forma-jurídica consoante com a forma política estatal, evidenciando a crise da forma-direito (PACHUKANIS, 2017; MASCARO, 2018), em particular, do direito à saúde. Os fundamentos dos sentidos da crise da saúde são constitutivos do longo tempo histórico do capitalismo contemporâneo e de suas formas determinantes de sociabilidade de crises.

Nessa perspectiva, o artigo tem como objetivo discutir os aspectos que evidenciam a crise da saúde pública brasileira, por meio de seu insuficiente financiamento, no contexto da crise do capitalismo contemporâneo, concebendo a relação orgânica entre o Estado e o Capital. O artigo está estruturado em três partes. A primeira trata da crise capitalista contemporânea, apresentando as duas principais tendências explicativas, com destaque a

tendência da queda da taxa de lucro e a centralidade do capital fictício nas relações econômicas e sociais. A segunda parte discute o papel do Estado, à medida que é parte integrante das relações capitalistas de produção, sendo derivado da dinâmica do capital, ressaltando a particularidade do Estado capitalista na América Latina, permitindo a reflexão sobre o Estado no Brasil. A terceira parte analisa a trajetória do subfinanciamento do SUS como resultado das características do capitalismo contemporâneo e sua crise, transformando-se em um processo de desfinanciamento.

### **Breves considerações acerca da crise contemporânea**

Há mais de uma década as economias capitalistas vem experimentando um período de “longa depressão” (ROBERTS, 2016), desde o “crash” da grande recessão de 2007/2008. Numa escala global, a recessão resultante do colapso do banco Lehman Brothers, em 2008, foi superada por um período de longa combinação entre baixo investimento e reduzido crescimento da produtividade, em virtude de uma menor lucratividade do investimento em setores produtivos e uma aceleração no campo da especulação financeira. Roberts (2016), ao se referir à “longa depressão”, nos adverte que houve três dessas depressões na história do capitalismo, sendo 1873-1897, 1929-1946 e 2008 até a atualidade. Para esse autor, geralmente, é no setor financeiro onde a crise se inicia, entretanto, o problema no setor produtivo deve ser a principal causa.

Quando se analisam os Estados Unidos, nota-se uma queda do crescimento da produtividade e da não recuperação da lucratividade do estoque de capital e dos novos investimentos (ROBERTS, 2018). Segundo esse mesmo autor britânico, a lucratividade geral do capital dos EUA reduziu-se em 2016, atingindo dois anos sucessivos de uma recessão desde 2014. Na realidade, a lucratividade ainda está inferior aos crescimentos verificados anteriores à crise de 1997 e 2006. Choonara (2018) acrescenta que, no período entre 2008-2015, a economia norte-americana sofreu uma queda de 20%, em média anual, no investimento de capital fixo em decorrência da crise.

Por sua vez, a crise capitalista também ecoa no Brasil e não se percebe uma recuperação em relação ao período pré-crise (2014). Entre 2015-2016, o Brasil apresentou uma contração de 7,0% em seu PIB real, indicando um declínio significativo em sua renda *per capita* de 9,2% (ROBERTS, 2017a). Em 2017, o crescimento do PIB foi de apenas 1% e, em 2018, repetiu-se o comportamento de 1%. Dessa forma, o nível atual da economia, em média, é 5% inferior ao período anterior à crise, correspondendo a um nível de investimento de 25% inferior ao pré-crise (LACERDA, 2019). É importante acrescentar que a crise

capitalista no Brasil também deve ser evidenciada pelo longo declínio da taxa de lucro entre 2003-2014, passando de 28% a 23% (MARQUETTI et al., 2017).

Como se percebe, há uma persistência de reduções da taxa de lucro no conjunto das economias capitalistas avançadas e nos países de capitalismo dependente, como o Brasil. Essa assertiva ilustra o caráter da crise capitalista de superprodução que tem como essência a tendência da queda da taxa de lucro (MARX, 2017). Contudo, ao se comentar a crise contemporânea do capitalismo, especialmente a partir dos anos 1970-1980, pode-se dizer que ela se ancora na articulação de duas principais tendências, sendo: a tendência de queda da taxa de lucro nas economias capitalistas, com destaque para o período posterior da II Grande Guerra; e, como resposta a essa tendência, o sistema capitalista entra no caminho da valorização financeira, em que o capital portador de juros, a sua forma mais perversa, o capital fictício, passa a ocupar a liderança na dinâmica do capitalismo nesse período, apropriando-se do fundo público (CHESNAIS, 2016).

Segundo estimativas de Kliman (2012), a taxa de lucro nos Estados Unidos, particularmente no setor corporativo das empresas industriais e financeiras, reduziu de um patamar de um pouco mais de 20%, em 1950, para um nível inferior de 7% em 1982, passando a oscilar nessa posição desde então até os anos 2000. Essa queda também foi verificada no movimento da média mundial da taxa de lucro nas economias capitalistas (MAITO, 2014 *apud* CHOONARA, 2018).

Ainda que a partir de 1980 foi possível observar uma leve recuperação da taxa de lucro nessas economias, ela foi insuficiente para restaurar o patamar verificado nos primeiros anos do pós-II Guerra (KLIMAN, 2012). Por sua vez, a existência da pequena recuperação da taxa de lucro após a década de 1980 se deveu às políticas econômicas neoliberais que, como se sabe, vem provocando redução dos salários dos trabalhadores e impondo condições de trabalho ainda bem mais precárias. Ao mesmo tempo, aportou-se novas contradições, endurecendo a concorrência na esfera mundial e elevando a pressão sobre os salários e sobre os direitos sociais nos países.

É nessa perspectiva que podemos compreender a natureza da crise do capitalismo contemporâneo, a crise da forma-mercadoria, no que diz respeito à acumulação e à valorização do valor (forma-valor)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Marx, (2003) no Livro I de *O Capital*, ao realizar sua teoria crítica do valor, argumenta que o valor é a categoria que estrutura, modela, molda as classes sociais e o Estado, o que remete a ideia dessas duas últimas categorias derivarem da primeira.

Contudo, entender o sentido da tendência da queda da taxa de lucro nas economias capitalistas exige que se recorra à explicação da contradição fundamental do modo de produção capitalista, denominada por Marx de “Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro” (LQTTL)<sup>3</sup>. Trata-se de dizer que a acumulação prolongada de capital, com introdução de progresso técnico, remete ao aumento relativo de parte do capital investida em meios de produção como máquinas e equipamentos e matéria prima, isto é, “*capital constante*” ou mesmo “trabalho morto” para Marx (representado por *c*), e à diminuição da parte do capital investida em força de trabalho, “*capital variável*”, ou seja, trabalho vivo (representado por *v*), elevando a composição orgânica do capital (MARX, 2017). Como os lucros são provenientes do valor adicionado pela força de trabalho, mantendo assim a taxa de exploração constante, a taxa de lucro (mensurada pela relação entre a mais-valia e o montante do capital total investido) tende a sofrer queda. No momento em que essa queda ocorre, constata-se uma crise de superacumulação que é explicada, não pela insuficiência da demanda efetiva, mas pela ausência de lucros<sup>4</sup>.

Choonara (2018), ao se referir aos fundamentos de Marx acerca da LQTTL, argumenta que quando a taxa de lucro é alta, a acumulação pode avançar mais rapidamente, como nos anos 1950 e 1960 – logo após a II Grande Guerra –, levando a um declínio relativamente rápido da lucratividade. Trata-se de compreender que o próprio dinamismo do capitalismo em tais períodos começa a prejudicar a acumulação futura.

Para Marx, a solução que o próprio sistema capitalista fornece a essa problemática decorre da própria crise, principalmente por meio de poderosas contra tendências à LQTTL. Tais contra tendências temporariamente amortecem ou invertem a tendência da queda da taxa de lucro e, em certa medida, tem o Estado como seu agente catalisador<sup>5</sup>. Marx (2017) descreve seis contra tendências: a) *a elevação do grau de exploração do trabalho*, seja pelo prolongamento da jornada de trabalho, seja pela intensificação de trabalho; b) *a compressão do salário abaixo de seu valor*, ou seja, redução dos salários; c) *o barateamento dos elementos do capital constante*, buscando matérias-primas mais baratas, máquinas mais eficientes, etc. d) *o aumento da superpopulação relativa*, reunindo um contingente de força de trabalho além das necessidades do capital como maneira de pressionar o valor da força

---

<sup>3</sup> O tratamento da LQTTL encontra-se exposta nos capítulos XIII a XV do terceiro volume de O Capital (Marx, 2017).

<sup>4</sup> Para uma compreensão facilitada da abordagem da economia política marxista, especialmente dos fundamentos da LQTTL, à luz de alguns marxistas ingleses, ver Choonara (2017), Callinicos (1996), Fine e Saad-Filho (2016) e Roberts (2018a).

<sup>5</sup> Esse debate do Estado como agente catalisador das chamadas contra tendências à LQTTL será realizado no item 1.1 dessa seção. Para uma abordagem geral desse entendimento, ver Alcântara (2018).

de trabalho para baixo; e) *a ampliação e abertura do comércio exterior*, como forma de procriar o excedente produzido e encontrar fontes e matéria-prima e recursos abundantes barateando seus custos; f) *o aumento do capital acionário*, de forma a compensar a queda na taxa de lucro com juros oferecidos pelo mercado financeiro oferecidos por empresas ou por títulos do Estado. Esta contra tendência está relacionada ao aumento da esfera financeira e se expressa como um fator crucial na discussão da crise contemporânea do capitalismo, a ser discutida na abordagem da segunda tendência dessa crise mais adiante.

Somando-se à discussão dessas seis contra tendências, Marx (2017) também acrescenta a desvalorização e destruição de parte do estoque acumulado de capital como fator importante para enfrentar a crise. Se isto não ocorrer por meio de falências, baixas e afins – sendo apenas inferior à destruição de capital provocada pelas Grandes Guerras -, o resultado é a contínua superacumulação. Para esse autor, a desvalorização de capital constitui-se principal estratégia para a economia sair da crise, aumentando a massa de lucros e diminuindo a quantidade de capital, o que provocaria a elevação da taxa de lucro e o direcionamento para outro período de acumulação. Sem dúvida, a saída da crise depende de vários fatores, mas principalmente da própria luta de classes.

De forma geral, Marx, ao se referir à crise capitalista, nos orienta que a dinâmica do capitalismo sempre se desenvolve acumulando contradições e que periodicamente levam a crises (MARX, 2013). Na realidade, ao longo dos três volumes de *O Capital*, essa ideia chave é sistematicamente reiterada, à medida que ele vai expondo o movimento do modo de produção capitalista como contraditório, iniciando com sua argumentação desde o primeiro capítulo sobre *A Mercadoria*, no Livro I<sup>6</sup>, estendendo-a até o final do Livro III.

Ao seguir os ensinamentos de Marx, vários autores marxistas insistem que a crise capitalista não pode ser entendida apenas nos termos do movimento das taxas de lucro. Dentre esses autores, Callinicos (2014) chama a atenção para o fato de que o entendimento da crise deve estar apoiado na “soma de todas as contradições do modo de produção capitalista” (p.235, tradução nossa)

Callinicos (2014), ao enfatizar a concepção multidimensional das crises econômicas de Marx, nos lembra que “a compreensão da crise e da revolução é uma parte essencial do legado intelectual que Marx nos deixou no *Capital*” (p. 286). Neste sentido, esse autor propõe que as determinações da crise devem ser agrupadas em três categorias, numa dimensão integrada. A primeira refere-se a fatores que **possibilitam** a erupção de crises, resultantes da

---

<sup>6</sup> Para uma análise da presença da categoria Estado no Livro Primeiro de *O Capital* de Marx, ver Araújo (2018).

troca de mercadorias, do moderno sistema de crédito de capitais e das condições de troca [reprodução ampliada] entre os dois principais departamentos de produção [bens de produção e bens de consumo], necessários para a reprodução do sistema. A segunda categoria reúne fatores que **condicionam** o surgimento de desequilíbrios, decorrentes das interações entre flutuações nas taxas de salários e no tamanho do exército industrial de reserva, em conjunto com a rotação do capital fixo. A terceira categoria relaciona-se com a **causalidade** das crises, daí o tratamento específico de Marx em relação à lei que expressa o conflito entre as forças e as relações de produção e à forma mais fetichizada do capital, sendo a lei da tendência de queda da taxa de lucro e o ciclo de bolhas e pânico nos mercados financeiros, conhecido atualmente pela significativa presença do capital fictício.

Ao se retornar para a análise da crise contemporânea, Kliman (2015) chama a atenção que a tendência da queda da taxa de lucro leva a uma desaceleração da economia, incentivando a especulação, a “superprodução” (excesso de oferta), e uma crise financeira, salientando que a crise financeira se refere à causa imediata da última recessão. O nexo causal entre lucratividade e especulação está no fato de que os capitalistas buscam ao mesmo tempo manter a taxa média de lucro para fazer frente às suas dívidas. Para obterem isso se arriscam em novos empreendimentos com vistas a um lucro extra e daí atuam em mercados especulativos de alto risco, o que, somado a queda da rentabilidade, gera uma crise financeira (KLIMAN, 2015).

Nessa perspectiva, torna-se compreensível a emergência da segunda tendência da acumulação capitalista nos últimos 40 anos: o agigantamento da esfera financeira por meio do comando do capital portador de juros (capital financeiro), levando ao vertiginoso crescimento do capital fictício - mencionada anteriormente como expressão da sexta contratendência à LQTTL.

A partir dos anos 1980, verifica-se que parte crescente dos lucros não distribuídos foram direcionados para a esfera financeira, o que levou ao crescimento avassalador do capital fictício, seja na forma de títulos públicos, de ações negociadas no mercado secundário ou de derivativos de todos os tipos (CHESNAIS, 2005; 2016). Para se ter uma ideia, entre 1980-2014 os ativos financeiros globais aumentaram significativamente, passando de quase 12 trilhões de dólares a 294 trilhões de dólares, respectivamente<sup>7</sup>. Nesse período, esta extraordinária expansão superou de forma considerada o crescimento do PIB mundial.

---

<sup>7</sup> Os dados têm como fonte os relatórios da McKinsey Global Institute. Acesso em: 19 fev 2019. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=mckinsey+global+institute+financial+assets+2018&tbm=isch&source>

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

O capital fictício, ao se constituir na forma mais acabada do capital portador de juros, propicia à relação capitalista atingir a forma mais reificada e fetichizada, como abordado por Marx (2017). Esse autor ressalta a força desse capital quando se refere a que “temos nessa forma  $D - D'$ , o dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos”, isto é, sem passar pelo processo de produção, quando se refere à expressão geral do movimento do capital ( $D - M - D'$ ) (MARX, 2017, p. 441).

Nesse âmbito, Carcanholo e Nakatani (1999) argumentam que o poder dominante do capital portador de juros, na sua forma perversa assumida, o capital fictício, não pode ser entendido como uma distorção, mas sim como parte do desenvolvimento da lógica pela busca de valorização desse capital, ainda que essa valorização seja fictícia, sem a contrapartida da produção de mais-valia, operando pela forma especulativa e parasitária.

Assim, devemos reter a visão geral desse processo do capitalismo financeirizado que nos ensina Chesnais (2016). Esse autor adverte que o contexto econômico e político da análise é aquele da atual crise econômica e financeira mundial. Contudo, trata-se de uma crise de superacumulação e superprodução agravada por uma taxa de lucro decrescente. Desse modo, Chesnais (2016, p. 2-3) interpela que não se pode deixar levar pela visão de alguns estudiosos que a chamaram de "crise da financeirização" ou de crise do "capitalismo financeiro", ainda que uma das características mais típicas do período neoliberal de desenvolvimento do capitalismo refere-se à denominada financeirização das economias. Chesnais reafirma que se trata de uma crise do capitalismo *tout court* em determinado momento de sua história, da qual a conclusão do mundo do mercado globalizado e a financeirização são traços principais.

Em síntese, a chave para compreender a crise contemporânea capitalista está, como já mencionado, na visão integrada entre a acumulação financeira dos últimos quarenta anos, sob a dominância do capital portador de juros e o capital fictício e a dinâmica da produção do capital (forma-valor), como se pode observar com a tendência de queda da taxa de lucro em todo o período do pós-guerra até os dias atuais. Em outras palavras, o aspecto principal aqui reside no entendimento que procura captar a interação entre a “financeirização” e o processo de acumulação de capital, com o declínio da lucratividade do capital produtivo. E, ainda, cabe reiterarmos que a interação dessas tendências se articula com a forma política, ou o Estado, à medida que ela mesma é parte integrante das relações capitalistas de produção, de maneira a assegurar a forma-valor do capital. Não é à toa que os orçamentos dos estados, principalmente o estado brasileiro, vêm se comprometendo com a emissão de maior quantidade de títulos de dívida pública e no crescimento substantivo do pagamento do serviço da dívida pública<sup>8</sup>.

### **A crise e o Estado: as formas política estatal, jurídica e a forma direito**

A análise do papel que o Estado desempenha no movimento do capital exige que se reconheça que a sua natureza é capitalista. Trata-se de dizer que o Estado é o garantidor da manutenção da relação de produção. Mais do que isso, constitui-se produtor dessas relações de produção. Contudo, a troca mercantil e a extensão da forma mercadoria à força de trabalho (com a generalização da mercadoria) levam a que essa relação de produção não apareça como tal. Desse modo, entende-se que o Estado está presente, assegurando que as regras da troca, aparentemente igualitárias, não sejam violadas (PACHUKANIS, 2017). Assim, é ilusório pensar que o Estado capitalista apareça como “ao lado e acima da sociedade civil”, conforme Marx já nos informa na *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (MARX, 2010). Há um sentido imbricado do Estado com o capital.

Ao se voltar a atenção para o Livro I de *O capital*, Marx (2013) argumenta que sendo o capital uma relação social é atravessada por profundas contradições, ou seja, contradição em processo. Com Araújo (2018), ressaltamos que diante disso, torna-se evidente a necessidade de uma instância reguladora, reparadora dos danos provocados por essas contradições. Ainda nos lembra Araújo que se trata “de uma instância que garanta a unidade da totalidade que é necessariamente cindida” (p.14).

---

<sup>8</sup> Para o conhecimento da evolução do pagamento de juros da dívida e sua representação no Orçamento total da União, ver as informações da Auditoria da Dívida Cidadã. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/divida-publica-e-o-centro-dos-problemas-nacionais/>

Especificamente, na Seção I (Mercadoria e dinheiro), Marx deixa claro que o Estado está pressuposto. O entendimento aqui é que na circulação mercantil simples (mercadoria – dinheiro – mercadoria) os produtores individuais de mercadoria trocam mercadorias entre si, emergindo a categoria de propriedade e essa por sua vez não pode prescindir do Estado. Além disso, a elucidação da “pseudo” relação de igualdade entre o comprador e o vendedor mostra a natureza da relação de produção, evidenciando que o dinheiro, ao comprar força de trabalho, assume o caráter de capital. Desse modo, a sucessão das categorias “mercadoria / valor / dinheiro” não pode se encerrar na categoria “capital”. Isto porque se limitada à categoria “capital” essa dedução lógica não permite apreender em sua totalidade as causas do movimento real da sociabilidade capitalista. Trata-se de perceber o Estado – suas leis, por exemplo - como constitutivo da própria instituição da relação de troca e, ainda mais, da relação de produção. O capital não pode ser concebido se se omite a categoria “Estado”. A categoria “capital” ultrapassa a si mesma e o Estado não pode ser compreendido sem se recorrer às categorias que o antecedem. Por sua vez, sem a categoria Estado, a categoria capital não pode ser concebida. O Estado é deduzido, isto é, derivado da lógica do capital (PACHUKANIS, 2017).

Na visão de Pachukanis, o Estado desempenha seu papel de coerção para assegurar a sociabilidade capitalista. Segundo suas palavras, tal coerção é “proveniente de alguma pessoa abstrata geral, como coerção realizada não no interesse do indivíduo do qual ela provém – pois cada homem na sociedade mercantil é um homem egoísta -, mas no interesse de todos os participantes do intercâmbio jurídico” (p.175).

A contribuição de Mascaró (2013) se soma à essa reflexão quando diz que: “[...] o Estado se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias[...]”, na sua forma-valor “[...] e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada” (p.18). De certa forma, admite-se que “o Estado não é burguês por vontade de seus agentes, mas pela natureza material de sua forma social” (MASCARÓ, 2018, p.26). Contudo, é importante marcar que entre a forma-valor e a forma política estatal não há um desdobramento lógico necessário, nem de total ligação funcional. Mascaró (2013), ainda argumenta que o político e o jurídico se estabelecem na totalidade das relações de produção, sendo entrelaçados de forma dialética, ainda que com a liderança das últimas no que se refere ao processo de constituição da sociabilidade.

Nessa perspectiva, não se admite conceber o Estado como algo externo ao capital ou à sociedade civil, especialmente aos efeitos da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise com ataques aos direitos sociais, em geral, e à saúde, em particular (como será

abordado na seção 3 deste artigo). Trata-se de considerar que a relação Estado/capital é orgânica. Isto significa entender que não existe separação entre o Estado e o capital, em que as relações entre eles não são somente relações de exterioridade. Nesse sentido, refere-se aqui à contribuição do debate da derivação dos anos 1970 que deduz (deriva) a “forma política” ou “forma estatal” das contradições da dinâmica do capital, em que a natureza desta relação atribui ao Estado sua natureza capitalista, assegurando a troca das mercadorias, na sua forma-valor e a própria exploração da força de trabalho (BONNET e PIVA, 2017).

Esse debate da derivação explicita como o Estado não constitui mero resultado da vontade da classe dominante, mas sim de um determinado modo de produção e das relações sociais que lhe são inerentes. De forma sintética, o Estado constitui expressão de uma forma social determinada, assumindo as relações de poder e de exploração nas condições capitalistas. A compreensão disso remete à análise do capital como uma relação social de produção - uma “forma social /forma-mercadoria / forma valor” - e como a “forma política” ou “forma estatal” se associam à essa dinâmica do capital (HIRSCH, 2017).

Assim, parte-se da compreensão de que o entendimento da crise capitalista não pode ser restrito à visão de uma crise do Estado, mas sim a uma crise estrutural do capitalismo. Nesta perspectiva, ressaltam-se as palavras de Mascaro (2013): “como elemento fundamental da reprodução da dinâmica capitalista, o Estado é menos um meio de salvação social do que, propriamente, um dos elos da própria crise...[...] “...mantendo as bases gerais da valorização do valor” (p.127).

Trata-se, então, de compreender a crise capitalista reforçando as duas formas determinantes da sociabilidade capitalista já analisadas até aqui, isto é, a forma-mercadoria / forma-valor e a forma política estatal, acrescentando, ainda, uma terceira: a forma jurídica (ou forma contratual) em sua conformação com a necessidade de assegurar as relações de produção (MASCARO, 2018). Essa última também entra em crise, colocando em cheque os direitos sociais – como o direito à saúde -, isto é, reduzindo-os. Isto fica perceptível quando se analisam os sentidos das “Reformas”, ou melhor “Contrarreformas” que o Estado capitalista vem adotando no contexto do capitalismo contemporâneo em crise e seus efeitos deletérios sobre as políticas públicas, por exemplo, o direito à saúde (MENDES; CARNUT, 2018). Daí é que se pode se referir aqui à crise da forma-direito.

Antes de se abordar, particularmente, essa crise da forma-direito no contexto contemporâneo, torna-se importante compreender, o que nos mostra Pachukanis (2017) a respeito do sentido da totalidade do desenvolvimento do direito na sociabilidade capitalista. Trata-se de admitir que o direito privado – para assegurar as relações contratuais capitalistas

- é gerado pelo direito público. Pachukanis argumenta que o direito privado e direito público estão imbricados. As palavras desse autor são significativas: “na área do direito público, os esforços dos juristas são em geral brutalmente frustrados pela **realidade**, pois dentro da sua atividade **o poder** não tolera qualquer interferência e não reconhece a onipotência da lógica jurídica” (p.123, grifo nosso).

Entende-se que Pachukanis se refere à “realidade” associada às relações sociais de produção capitalista e ao “poder” do capital. Desse modo, pode-se compreender as tensões da afirmação do direito à saúde no Brasil por meio do processo de políticas públicas<sup>9</sup> no contexto contemporâneo – reduções desse direito e sua mercantilização -, fazendo com que esse direito se adeque à realidade do capitalismo em crise. Dito de forma mais evidente, a manutenção do direito à saúde nesse quadro de referência torna-se um campo para infinitas controvérsias e intensas confusões, como as que vimos assistindo no período mais recente no Brasil, privilegiando a operação do direito privado à saúde (MENDES e CARNUT, 2018).

Pachukanis (2017) é ainda mais claro no seu pensamento:

“a divisão entre direito público e direito privado proporciona dificuldades específicas já pelo fato de que apenas numa abstração é possível traçar um limite entre o interesse egoísta do homem como membro da sociedade civil e o interesse abstrato geral do conjunto político. Na prática, esses elementos interpenetram-se mutuamente” (p.130).

Esse autor, ao desmitificar a natureza da forma jurídica, acrescenta, ainda, a fragilidade do direito público:

“a forma jurídica, com seu aspecto de patrimônio subjetivo de direitos, surge numa sociedade composta de portadores isolados de interesses privados e egoístas...[...] uma vez que na organização política, por sua própria essência, os interesses privados não podem obter um desenvolvimento tão pleno e um significado tão relevante como na economia da sociedade burguesa, os direitos públicos subjetivos surgem como algo efêmero, privado de raízes genuínas, sob constante dúvida...[...] o direito público pode existir somente como reflexo da forma jurídica privada na esfera da organização política, ou ele deixa totalmente de ser direito” (p.131-132).

Ao analisar o processo de relações jurídicas, intermediadas pelo direito, Pachukanis (2017) reconhece o sujeito como categoria mais elementar desta relação. Diz ele: “Toda relação jurídica é uma relação entre sujeitos” (p.137). É por meio do sujeito “de direito” que esse autor inicia a análise da forma jurídica. Consideramos, então, diante dessa análise metodologicamente coerente que se torna possível realizar a dedução lógica da forma

---

<sup>9</sup> Para uma análise, mais recente, das limitações do processo de políticas públicas, ancorada na vertente *derivacionista* da teoria marxista de Estado, ver Huwiler e Bonnet (2018).

jurídica a partir da forma mercadoria / forma-valor e da forma política estatal. Ora, se essas duas últimas formas sociais determinantes da sociabilidade capitalista estão em crise, pela lógica dessa dedução, a forma jurídica, por meio de sua forma direito, também o está.

Neste sentido, não resta dúvida que o Estado desempenha um papel essencial no comando e gerenciamento das contra tendências no sentido de contrapor-se a queda da taxa de lucro, como já mencionado no início desta parte do artigo. Torna-se evidente o caráter do Estado em salvaguardar a forma do capital, colocando-se na dianteira da intensificação da exploração da força de trabalho, na garantia de instrumentos que precarizam as condições de contratação e perda de direitos sociais. Portanto ficam claras as limitações do Estado no sentido de que não pode ser compreendido como um elemento que pode salvar a crise para os trabalhadores, contrapondo-se à lógica capitalista, como a visão keynesiana advoga, principalmente no campo de reforço das políticas públicas (MENDES, 2016).

Assim, no contexto contemporâneo da crise capitalista de esmagamento das lutas sociais, em que a avalanche de perda de direitos sociais – intensificação da expropriação desses direitos<sup>10</sup> -, protagonizadas pelas “Contrarreformas” em curso no Brasil e em vários outros países, escancaram o poder do capital e do Estado em detrimento dos trabalhadores, entende-se ser fundamental analisar criticamente o processo histórico recente do nosso país. Trata-se de evidenciar o sentido das mudanças concretas nas formas sociais determinantes do capitalismo brasileiro em crise, e especificamente do direito à saúde. Esse será o nosso esforço nas próximas duas seções.

Após ter sido feita uma caracterização mais geral do Estado capitalista, podemos refletir de forma mais direta sobre o Estado no Brasil. Antes de tudo, sugere-se que a análise do nosso país se circunscreva à natureza do Estado nos países latino-americanos subdesenvolvidos. Neste sentido, não é possível apenas deduzir o Estado nesses países à sucessão das categorias (mercadoria / valor / dinheiro / capital) (MATHIAS; SALAMA, 1983). Considera-se fundamental entender esses países na totalidade da lógica da acumulação capitalista, isto é, seu papel na divisão internacional do trabalho em relação ao próprio processo de reprodução do capital e na base das suas formações sociais, em que a questão da nação não pode ser esquecida. Mathias e Salama (1983) avançam na análise para além das categorias constitutivas da sociabilidade capitalista, introduzindo a categoria “mercado mundial”, isto é, em suas palavras, a inserção dos países subdesenvolvidos na

---

<sup>10</sup> Para uma análise teórica do sentido das políticas sociais, associado ao entendimento da expropriação e direitos no capitalismo, ver Boschetti (2018).

“economia mundial constituída”, de forma a enriquecer ainda mais a perspectiva derivacionista sobre o Estado<sup>11</sup>.

Um dos principais objetivos desses autores é analisar as causas da amplitude da intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos e, por sua vez, estudar as razões da multiplicação de regimes de legitimidade restrita (ditaduras civis e militares) nesses países. Mathias e Salama (1983) separam assim a necessidade da intervenção estatal que necessita o capital para garantir sua reprodução e a materialização da intervenção pública particular a partir dos governos. Este tratamento metodológico contribui para solucionar a relação do Estado com a luta de classes em diferentes níveis de abstrações. Em síntese, em que pese nos países desenvolvidos a intervenção estatal seja deduzida da categoria “capital”, nos países subdesenvolvidos, a intervenção relaciona-se com a sua inserção dos países na economia mundial.

Mathias e Salama advertem que

“Nos países capitalistas desenvolvidos, o estado de exceção é a ditadura, enquanto o estado normal é a democracia. Nos países subdesenvolvidos, **o estado de exceção é a democracia**, ao passo que o **estado normal são os regimes políticos de legitimidade restrita**. O Estado desempenha um papel particular na difusão das relações mercantis nos países subdesenvolvidos. [...] A distinção entre o **Estado e sua forma – o regime político** – permite evitar, por um lado, as teorizações mecanicistas, até mesmo deterministas, e idealistas; e por outro lado, impede que se reduza o Estado a um sujeito ou a um objeto (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 10, grifo nosso).

Percebe-se que esses autores enfatizam que a manifestação concreta do Estado ocorre sob forma de *regime político*, sendo mais além, de governo. O argumento central dos autores nos conduz a dizer que a necessidade de regimes mais autoritários está intimamente e diretamente determinada pelas condições de reprodução do capital em nível global. Trata-se de dizer que o regime político não é o Estado, mas sim sua forma de existência na sociedade concreta. Ao se analisar uma determinada nação, não vemos o Estado, mas uma organização política que manifesta o ser do Estado.

Nessa perspectiva, o derivacionismo não nega a existência da luta de classes no interior do Estado. Entende-se que a luta de classes pode moldar a dinâmica do regime político, limitando o exercício político dos governos. Contudo, isto não faz negar seu conteúdo capitalista. Assim, o regime político, sua forma, é determinado pela intensidade da luta de classes, mas não é capaz de negar seu conteúdo.

---

<sup>11</sup>Para um aprofundamento acerca da teorização do Estado e o Capital, nos países latino-americanos, a partir do debate da Derivação, ver Mathias e Salama (1983) e, mais recentemente, Salama (2015).

Nota-se no processo histórico dos países subdesenvolvidos um Estado muito mais interventor e que atua, principalmente, por meio de um regime de legitimidade restrita. De acordo com Mathias e Salama (1983), as contradições internas às relações sociais capitalistas se manifestam de forma diferente nesses países. Não houve neles o desenvolvimento social dessas relações sociais, à medida que não passaram por um processo histórico que consolidou uma estrutura social específica. A estrutura social é condizente com sua condição histórica de colônia, o que, no caso do Brasil, deixa marcas profundas de atraso na sua formação social<sup>12</sup>.

Assim, a natureza de classe nos países subdesenvolvidos não pode ser compreendida a partir da categoria capital. Ela precisa ser deduzida a partir das condições específicas que estes países se encontram dentro da divisão internacional do trabalho, a partir da “economia mundial constituída”. O mesmo se aplica à categoria Estado nesses países. A relação comercial entre nações, o comércio mundial, deve ser o aspecto central para se compreender o Estado, e sua forma – o regime político - nestes países. Ou seja, a “economia mundial constituída”, é categoria-chave para que se compreenda o Estado nos países subdesenvolvidos e é através dela que este pode ser deduzido. A manifestação do Estado também se dá de uma maneira específica, explicitando uma condição particular da divisão internacional do trabalho, ao mesmo tempo em que se expressa uma tentativa de modificar tal condição.

Como se viu com Mathias e Salama (1983), a maior intensidade da luta de classes nesses países, diante de uma relação imperialista entre nações, necessita de regimes políticos de “legitimidades restritas” para que se garanta a manutenção da condição subordinada dentro da divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente, uma relação de dependência.

### **A saúde pública no capitalismo em crise: do subfinanciamento ao desfinanciamento**

A discussão acerca do financiamento do SUS tem sido um processo difícil e tenso no contexto da barbárie do tempo histórico do capitalismo contemporâneo em crise e sob a dominância financeira. Esses últimos 30 anos, que coincidem com a existência do SUS,

---

<sup>12</sup> Segundo Ianni (2004), três dimensões importantes caracterizam a formação social brasileira e a obstaculiza: o sentido do comércio exterior, o peso da escravatura e o desenvolvimento desigual e combinado. Dentre outros autores marxistas, Florestan Fernandes, com a *Revolução burguesa no Brasil*, escrito no período da ditadura, buscou analisar a situação brasileira por meio das questões-chave da sociabilidade. Mattos argumenta que a análise de Florestan Fernandes ressalta a particularidade da ditadura, se referindo a ela “não como uma ruptura completa, mas como um ajuste autocrático burguês, por isso a derrota das forças populares em 1964 poderia ser compreendida como um “desmascaramento” do caráter autocrático já em vigor da dominação burguesa, ainda que sob um regime político formalmente democrático” (p.13).

observa-se que o Estado brasileiro não deixou de conceder incentivo à iniciativa privada, impondo riscos à saúde universal.

No decorrer das décadas de 1990, 2000 e 2010, o crescimento do gasto privado em saúde foi muito mais significativo que o gasto público, por razões bem discutidas na seção 1 deste artigo. Ao se comparar o gasto público total com saúde (União, estados e municípios) e o gasto privado em relação ao PIB, nessas décadas, verifica-se a intensidade do crescimento do privado em relação ao público. Em 1993, o gasto público foi de 2,8% do PIB e o Privado de 1,4% do PIB; em 2002, ambos cresceram, sendo 3,2% e 3,9%, respectivamente. Verifica-se que o gasto privado ultrapassa o público em relação ao PIB, especialmente nos governos do FHC. Em 2015, o gasto público correspondeu a 3,9% do PIB e o gasto privado a 5,2% do PIB (MENDES, 2017).

Por sua vez, o período de existência do SUS tem sido acompanhado por uma trajetória de persistência de reduzidos montantes de recursos, constituindo-se em um subfinanciamento estrutural desse sistema (MENDES; FUNCIA, 2016). Para uma ideia geral desse subfinanciamento, se o artigo 55 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal fosse aplicado, 30% dos recursos da Seguridade Social deveriam ser destinados à saúde, mas isso nunca foi feito. Em 2018, o Orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 723,6 bilhões de reais<sup>13</sup>, sendo que se destinados 30% à saúde, considerando os gastos do governo federal, corresponderiam a R\$ 217,1 bilhões de reais, mas a dotação foi quase a metade disso (FUNCIA; SANTOS, 2019).

Trata-se de reconhecer a histórica fragilidade financeira do financiamento do SUS, de forma mais ampla, por meio de insuficiência de recursos e do baixo volume de gasto com recursos públicos; de indefinição de fontes próprias para a saúde; de ausência de maior comprometimento do Estado brasileiro com alocação de recursos e com melhor distribuição de recursos no interior do Orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social); das elevadas transferências de recursos ao setor privado via recursos direcionados as modalidades privatizantes de gestão (OSs, Oscips, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh e Fundações Estatais Públicas de Direito Público/Privado com contratos celetistas). Incentivadas pela implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal

---

<sup>13</sup> A fonte do dado foi extraída da Câmara de Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Acesso em: 19 fev 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-autografo-ploa-2018>

(em vigor há 18 anos) que limita o aumento do gasto com pessoal, favorecendo o incremento das despesas com serviços de terceiros.

Mendes e Carnut (2018) argumentam que não adianta apenas pleitear a proibição de privatizações e de terceirizações na saúde se não associar esse pleito à extinção do limite com gasto em pessoal da saúde na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), n. 101/2000, artigo 18, que impede a contratação pela administração direta de trabalhadores na área da saúde. Sem dúvida, a permanência da LRF significará mais um artifício que drena recursos para formas privadas de vínculos trabalhistas.

Além disso, é importante reconhecer que o contexto do capitalismo em crise vem contribuindo para os embates na história do financiamento do SUS, desde sua criação, passando pela vinculação de recursos federais para aplicação da saúde por meio da Emenda Constitucional (EC) 29/2000, com o frágil esquema baseado no montante aplicado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, até a Lei 141/2012 (regulamentação da EC 29) que não modificou essa base de cálculo (MENDES; FUNCIA, 2016).

Sob essa perspectiva, nota-se que, entre 1995 a 2018, o gasto do Ministério da Saúde não foi alterado, mantendo-se 1,7% do PIB, enquanto que o gasto com juros da dívida representou, em média, 6,6% (MENDES; CARNUT, 2018). Percebe-se com esses dados, que a apropriação do fundo público na saúde pelo capital portador de juros manteve-se intensa, expropriando o direito à saúde de forma a evidenciar sua crise.

Ainda, cabe mencionar dois aspectos que vem contribuindo para prejudicar o financiamento do SUS ao longo da sua existência: o longo e permanente mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a presença das renúncias fiscais no setor saúde.

A introdução da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada desde 1994, renovada a cada quatro anos e, ainda, em pleno funcionamento, é bastante conhecida por estudiosos do Orçamento público. Originariamente, instituiu-se que 20% das receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS) - formado pela saúde, previdência e assistência social - fossem retiradas e destinadas ao pagamento de juros da dívida, em respeito à já histórica política do governo federal de manutenção do superávit primário, sob as exigências do capital portador de juros (capital financeiro) dominante na fase contemporânea do capitalismo. A partir da EC 93/2016 houve alteração na alíquota desse mecanismo, passando para 30%, em vigor até 2023. Com a elevação do percentual de desvinculação, a subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões em 2016 e R\$ 113 bilhões em 2017 (ANFIP, 2018). Em síntese, o

significado da DRU ao longo de sua existência correspondeu a uma perda de recursos para a Seguridade Social, entre 1995 a 2017, correspondeu a R\$ 980,0 bilhões.

As renúncias fiscais na área da saúde vêm aumentando significativamente no período recente prejudicando que o SUS possa contar com recursos públicos mais elevados. Essas renúncias são decorrentes da sistemática do cálculo do imposto de renda da pessoa física e jurídica e das desonerações fiscais existentes para a indústria farmacêutica (redução das alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição sobre o Financiamento da seguridade Social (Cofins)) e para os hospitais filantrópicos (não incidem o imposto de renda, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Cofins). O total das renúncias fiscais concedidas à saúde privada vem crescendo de forma considerada, passando de R\$ 8,6 bilhões, em 2003; para R\$ 32,3 bilhões, em 2015 (OCKÉ-REIS, 2018).

Após o embate de inúmeras propostas de alteração do financiamento federal do SUS, ao longo dos anos 2000 – posteriores as determinações da Lei n.141/2012 (variação nominal do PIB) -, defendidas pelas entidades do Movimento da Reforma Sanitária, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde, não foi conseguido um resultado sustentavelmente satisfatório para o sistema. Ao contrário, o subfinanciamento do SUS foi intensificado com a aprovação da EC 86/2015. Ocorre a alteração da base de cálculo de aplicação do governo federal para 13,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), em 2016, elevando-se de forma escalonada, até alcançar 15% da RCL, em 2020. Mendes e Funcia (2016) apontam uma perda de R\$ 9,2 bilhões para o orçamento do MS já nesse ano.

Vale registrar que o histórico desfinanciamento do SUS tem relação com as medidas implantadas no país, por meio do tripé macroeconômico ortodoxo - metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante -, adotadas pelo governo federal desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o Governo Dilma Roussef. Assiste-se à utilização de ajustes fiscais permanentes, levando à redução de recursos direcionados ao nosso sistema de proteção social. Mendes e Canut (2018) são categóricos em argumentar que nenhum desses governos atribuiu prioridade à saúde como política social de direito.

Com o Golpe de Estado de novo tipo, em 2016, que levou o impeachment de Dilma, agudizou o processo de destruição dos direitos sociais e, na área da saúde o esmagamento do financiamento do SUS parece ganhar um ritmo considerado. Intensificou-se no governo Temer a lógica da política econômica restritiva à uma potência jamais perseguida nos últimos 30 anos<sup>14</sup>. O Documento do MDB – partido que conduziu o processo do golpe de

---

<sup>14</sup> Constatam-se diversas medidas que vêm sendo impulsionadas no sentido de direcionar a saúde para o livre mercado. Dentre algumas destacam-se: a) projeto de lei n. 4.918, apresentado à Câmara em 5 de abril de 2016,

Estado –, intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, de outubro de 2015, constitui a peça-chave que vem orientando a avalanche de “perda de direitos sociais”.

Nessa perspectiva, o quadro do subfinanciamento do SUS passou a ser transformado num processo de desfinanciamento, configurando um quadro de aniquilamento, “a conta gotas” das tentativas de construção de nosso sistema universal. Trata-se, especificamente, da introdução da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, seguindo orientação do Documento “Ponte para o Futuro”.

A EC 95 foi promulgada pelo governo Temer com o objetivo de limitar a expansão dos gastos públicos (despesas primárias) pelos próximos 20 anos, mas não o fez para as despesas financeiras, mantendo o alto patamar de pagamento dos juros da dívida por parte do governo brasileiro, como já mencionado. Para a saúde, essa mudança da regra do piso federal significou congelar o parâmetro de aplicação mínima no valor monetário correspondente a 15% da receita corrente líquida (RCL) de 2017, atualizado anualmente tão somente pela variação do IPCA/IBGE, até 2036.

Numa análise mais geral, alguns estudos apresentam o declínio do financiamento do SUS. Vieira e Rodrigo (2016) apontam que a EC 95 levará a perdas acumuladas de 2017 a 2036 de R\$ 162 bilhões a R\$ 400 bilhões (conforme projeção anual do PIB de 1,0% e 2,0% respectivamente). Num cenário retrospectivo, Funcia e Ocké-Reis (2018) estimam que se as regras da EC 95 estivessem em vigor no período de 2001 a 2015, em comparação aos valores efetivamente empenhados nesse período, as perdas acumuladas seriam superiores a R\$ 100 bilhões, a preços de 2015. Em síntese, os recursos federais para o SUS devem reduzir de 1,7% do PIB (2017).

Na vigência da EC 95, a deterioração do gasto público com saúde é inegável. O subfinanciamento do SUS que já vinha determinando um patamar insuficiente, passa um processo de desfinanciamento, descendo gradativamente seu valor em relação à arrecadação. Os dados dos últimos anos são contundentes para sustentar essa assertiva.

---

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

Os pisos federais de 2018 e 2019, calculados em acordo à regra dessa Emenda, representam, na realidade, uma redução de recursos para a saúde pública no Brasil. Isto porque a base fixa é de 2017, sendo 15,0% da RCL (R\$ 727,3 bilhões) desse ano, o que corresponde a uma aplicação de ações e serviços públicos de saúde de R\$ 109,1 bilhões. A variação para os anos posteriores ocorre apenas por meio da variação do IPCA/IBGE. Então, observa-se uma queda dos percentuais utilizados, sendo 13,95% em 2018 (R\$ 112, 3 bilhões), reduzindo em *R\$ 4,2 bilhões* seu valor real em relação aos 15% da RCL (R\$ 116, 6 bilhões). Se somarmos a perda de 2018 com a de 2019 - (estimada), com base nos parâmetros apresentados na Lei Orçamentária de 2019 -, apura-se 13,85% da RCL (R\$ 117,2 bilhões), atingindo o patamar de R\$ 9,7 bilhões que são retirados da saúde em dois anos, já que nesse ano a relação aos 15% da RCL deveria corresponder a R\$ 127,0 bilhões.

Assim sendo, o SUS passa a enfrentar, ao lado de seu **subfinanciamento** de 30 anos, um processo crescente e contínuo de **desfinanciamento**, a partir de 2017, em decorrência de um ajuste fiscal que asfixia direitos fundamentais à saúde. Para se ter uma ideia, o gasto público em ações e serviços públicos de saúde, em termos consolidados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de aproximadamente R\$ 3,60 por habitante/dia em 2017, equivalente a 4,0% do PIB, é quase a metade da média de aplicação dos países com sistemas de saúde universal (Alemanha, Canadá, Espanha, França, Reino Unido e Suécia, principalmente), isto é, 8,0% (MENDES; FUNCIA, 2016). É conhecido que esse valor é insuficiente para atender as necessidades de saúde da população brasileira.

### **Considerações Finais**

Esta austera EC 95 parece ser a forte expressão do Estado capitalista brasileiro em consonância com a lógica do capitalismo contemporâneo sob a dominância do capital financeiro, especialmente porque não estabeleceu limites para os juros e outras despesas financeiras. Trata-se de medida sem precedentes quando comparada ao conteúdo da política de austeridade adotada em outros países, em especial na América Latina (SCHARAMM et al, 2018). Sem dúvida, a escolha por essa política de austeridade tem grande efeito sobre o direito à saúde, evidenciando ainda mais sua crise.

Nesses tempos turbulentos somos, a cada momento, surpreendidos no Brasil com as seguintes palavras: “a situação está cada vez pior”. Entretanto, a compreensão sobre esse quadro não pode se restringir à uma problemática recente de aniquilamento dos direitos democráticos e, na saúde, um processo de desfinanciamento do nosso sistema por meio da

EC 95. Vivemos, há um pouco mais de 30 anos, sob uma crise do capitalismo marcada pelas tendências de queda da lucratividade e a expansão do poder do capital fictício. Nestes difíceis tempos, o Estado capitalista tem desempenhado o papel-chave para assegurar contratendências, resultando em ajustes fiscais permanentes, materializando um processo de avalanche de perda de direitos sociais.

A transição para um novo período pode ser o de um tempo de vários fins, com maior violência, expropriação de direitos e conservantismo. Uma rota de contraposição a isso somente encontrará sentido se reconhecermos a importância da luta pela superação do Estado capitalista e por ideias-força contrárias ao mundo capitalista, em que possa edificar uma saúde emancipada.

## Referências

ALCANTARA FILHO, José Luiz. Apontamentos para uma análise da relação entre o Estado capitalista e as crises econômicas no tempo presente. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional de Economia Política. 12 a 15 de junho de 2018. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2018.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da Seguridade Social 2017. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018. 198 p. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros\\_28\\_11\\_2018\\_14\\_51\\_18.pdf](https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros_28_11_2018_14_51_18.pdf)

ARAÚJO, Paulo Henrique F. As categorias Classes Sociais e Estado no Livro Primeiro de O Capital. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional de Economia Política. 12 a 15 de junho de 2018. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2018.

ARCARY, Valério. Primeiro mês de Bolsonaro: cinco questões cruciais. Fevereiro de 2019. Acesso direto em: 19 de fev 2019. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/02/01/primeiro-mes-de-bolsonaro-cinco-questoes-cruciais/>

BEHRING, Elaine R. Estado no capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. BOSCHETTI, I; BEHRING, E; LIMA, Rita (orgs.). In: *Marxismo, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2018. Cap.2, p. 39-72.

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

BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. BOSCHETTI, Ivanete (org.) In: *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. Cap.4, pp. 131-165.

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

CALLINICOS, Alex. *The revolutionary ideas of Karl Marx*. London: Bookmarks, 1996.

CARCANHOLO, Reinaldo; Nakatani Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, 20(1): 284-304, 1999.

CHESNAIS, François. *Finance capital today*. London: Historical Materialism Series, 2016.

CHOONARA, Joseph. The political economy of a long depression. *International Socialism*. Issue 158. Posted on 15th April 2018. Acesso direto em 19 de fev 2019. Disponível em: <http://isj.org.uk/the-political-economy-of-a-long-depression/>

CHOONARA, Joseph. *Unravelling capitalism: a guide to marxist political economy*. London: Bookmarks, 2017.

DEMIER, Felipe. Da ditadura bonapartista à democracia blindada. In: MATTOS, Marcelo B. (org.) *Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência Editoras, 2017. Cap.3, p. 67-101.

FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. *Marx's Capital*. London: Pluto, 2016.

FUNCIA, Francisco R.; OCKE-REIS, Carlos. Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde in: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza M. *Economia para poucos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FUNCIA, Francisco R.; SANTOS, Lenir. Do subfinanciamento ao desfinanciamento da saúde: descendo as escadas. *Revista Domingueira da Saúde*, nº 04/2019. Campinas: IDISA – Instituto de Direito Sanitário, 2019. Acesso direto em: 19 fev 2019. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-04-janeiro-2019>).

HIRSCH, Joachim. Elementos para uma teoria materialista del estado. In: BONNET, A; PIVA, A. (compiladores). *Estado y Capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta, 2017.

HUWILER, Laura A.; BONNET, Alberto. Ensayo y error: un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXIII, núm. 233, mayo-agosto de 2018, p.169-192.

IANNI, Octávio. *A ideia do Brasil Moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KLIMAN, A. *The failure of capitalist production*. London: Pluto, 2012.

KLIMAN, Andrew. The great recession and Marx's crisis theory. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 74, n. 2, p. 236-277, 2015.

LACERDA, Antonio C. Se país não baixar juros e subir renda, PIB seguirá medíocre. *Economia uol*, 2019. Acesso em: 28 fev 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/28/pib-crescimento-previsoes-2019-analistas.htm>

MARQUETI, Adalmir ; HOFF, Cecília ; MIEBACH, Alessandro. Lucratividade e Distribuição : A origem econômica da crise política brasileira. Texto apresentado ao XXX Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, Unicamp, 2017.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo : Boitempo, 2010.

MARX, Karl. *O Capital: contribuição à crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo Editorial: São Paulo, 2013.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Allyson L. *Crise e Golpe*. São Paulo : Boitempo, 2018.

MASCARO, Allyson L. *Estado e forma política*. São Paulo : Boitempo, 2013.

MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. *O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

MATTOS, Marcelo B. Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo. MATTOS, Marcelo B. (org.) In: Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

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

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

MENDES, Aquilas; CARNUT, Leonardo. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, v. 27, p. 1105-1119, 2018.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2018, vol.23, n.6, pp.2035-2042. ISSN 1413-8123. Acesso em 19 dez 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.05992018>.

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

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

ROBERTS, Michael. Mar 200: a review of Marx's economics 200 years after his birth. London: Lulu.com, 2018a.

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

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

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

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. A inconstitucionalidade da EC 95 nos pisos da saúde à luz da matemática. *Revista Domingueira da Saúde*, nº 03/2019. Campinas: IDISA – Instituto de Direito Sanitário, 2019. Acesso direto em: 19 fev 2019. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-03-janeiro-2019>

SCHARAMM, JMA; PAES-SOUSA R ; MENDES, LVP. Políticas de Austeridade e seus impactos na saúde. *Textos para Debate*. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Rio de Janeiro, Maio, número 1, 2018.

VIEIRA, Fabíola S.; BENEVIDES, Rodrigo P.S. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Nota Técnica* nº 28. Rio de Janeiro: IPEA, set/2016. Acesso em 19 fev 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)