



# 10º Encontro Internacional de Política Social 17º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Democracia, participação popular e novas resistências  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

---

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas

## Espoliação dos recursos públicos e os dilemas do financiamento da saúde

Joseane Barbosa de Lima<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar o desmonte do direito à saúde por meio da espoliação dos recursos públicos. A tese da espoliação é defendida por David Harvey para demonstrar que o Estado capitalista está profundamente comprometido com a dinâmica de reprodução de capital, não apenas como um guardião externo da ordem na produção e circulação de mercadorias. Nessa direção, a segunda parte do artigo apresenta uma reflexão sobre o financiamento da saúde pública no Brasil, destacando o período da pandemia e a persistência do desfinanciamento estrutural do SUS.

**Palavras-chave:** Acumulação por espoliação; Estado; SUS.

### Spoliation of public resources and the dilemma of healthcare financing

**Abstract:** The article aims to analyse the dismantling of the right to health through the plundering of public resources. The spoliation thesis is defended by David Harvey to demonstrate that the capitalist State is deeply committed to the dynamics of capital reproduction, not just as an external guardian of order in the production and circulation of goods. In this sense, the second part of the article presents a reflection on public health financing in Brazil, highlighting the pandemic period and the persistence of structural defunding of the SUS.

**Keywords:** Accumulation by spoliation; State; SUS.

### Introdução

O artigo tem como objetivo realizar uma análise sobre o desmonte do direito à saúde por meio da espoliação dos recursos públicos. Assim, utilizar-se-á o conceito de David Harvey de acumulação por espoliação (e suas implicações) para demonstrar que o Estado capitalista está profundamente comprometido com a dinâmica de reprodução de capital, não apenas como um guardião externo da ordem na produção e circulação de mercadorias, mas também como um agente econômico diretamente envolvido em tal processo. Nesse contexto, os direitos sociais sofrem uma regressão em escala global em consequência do apoio crescente do Estado ao capital financeiro.

Para tratar da concepção de acumulação por espoliação e como ela se coaduna com a expropriação do direito à saúde, inicialmente, serão recuperados os conceitos de acumulação primitiva e financeirização do capital a partir das reflexões de Karl Marx e do geógrafo Inglês David Harvey no seu livro “*O novo imperialismo*”, procurando demonstrar que o elemento novo no contexto de liberalização e desregulamentação do capital que alimenta a financeirização relaciona-se ao crescimento da dívida pública, fonte de poder dos fundos de investimento, e destacando que o

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). É professora adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Email: lima.josib@gmail.com

processo de financeirização aprimora e aprofunda uma característica que lhe seria constitutiva: sua tendência a espoliar.

À luz dessas reflexões, será invocada os rumos da política de saúde brasileira na sociedade contemporânea. Considerando o fundo público inserido, de forma indireta, no processo de reprodução geral do capital, entende-se que o financiamento para a política pública de saúde fica comprometido, retrocedendo as conquistas políticas do processo de redemocratização, o qual estabeleceu possibilidades efetivas na área social, com políticas que favoreceram a classe trabalhadora.

## **1 Acumulação primitiva, capital fictício e acumulação por espoliação**

A dinâmica econômica capitalista caracteriza-se, historicamente, pela transformação do dinheiro em capital, pela extração do excedente do trabalho em favor do capital e pela obtenção de mais capital a partir extração de mais-valia.

De acordo com Marx (1984), na economia capitalista, a base fundante dos lucros está na divisão social do trabalho e na propriedade privada dos meios de produção. O capitalista é o proprietário dos meios de produção e compra a força de trabalho para produzir mercadorias, cujo objetivo único – do capitalista – é o lucro. O processo, conforme o esquema de Marx (1984), é o seguinte: D(dinheiro) - M (mercadoria) - D'(dinheiro acrescido).

De acordo com o referido esquema, com o capital sob a forma dinheiro (D) – ponto de partida da produção capitalista – uma parcela é investida nos meios de produção: compra de maquinários, equipamentos, matérias brutas e matérias-primas, insumos como energia e combustível. Durante o processo de produção, os meios de produção não criam valores, mas apenas transferem seus valores à mercadoria produzida. Marx (1984) denomina esse investimento de capital constante. Com a outra parte de “D”, o capitalista compra uma mercadoria especial: a força de trabalho, denominada por Marx (1984) de capital variável. Sem a força de trabalho, os meios de produção seriam inúteis, pois ela possui uma qualidade única, a criação de valor, pois, a força de trabalho produz mais valor que o necessário para reproduzi-la e assim gera um valor superior ao que ela custa<sup>2</sup>. Assim “a acumulação do capital, pressupõe a mais-valia, a mais-valia a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias” (MARX, 1984, p.327).

---

<sup>2</sup> Netto e Braz, 2006; Marx 1984.

A lei geral da acumulação capitalista, supõe a acumulação da riqueza, monopolizada por uma parte da sociedade – a classe capitalista-, inseparável da expropriação de bens da outra classe, isto é, inseparável da miséria e pauperização dos trabalhadores que produzem a riqueza, visto que, para que alguém compareça ao mercado para comprar força de trabalho e que alguém compareça para vendê-la, é imprescindível, de um lado, a existência de um contingente populacional que se veja obrigado a trabalhar (como condição para sua sobrevivência), e de outro, homens possuidores de dinheiro – proprietários de meios de subsistência, que se proponham a valorizar a soma-valor que possuem mediante a compra de força de trabalho alheia. Portanto,

(...)O processo que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação de trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como ‘primitivo’ porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 1984, p.335)

A formação das principais classes do capitalismo tem como pressuposto uma acumulação de riquezas prévia para uma minoria e uma expropriação prévia para a maioria. A materialização desta divisão ocorreu por meio da violência nua e crua, inscrita “com traços de sangue e fogo nos anais da humanidade”. A expulsão violenta dos camponeses de suas terras, transformando-o em trabalhadores de aluguel e seus meios de produção em capital, favoreceu a transformação da base fundiária em puro artigo mercantil, inicialmente, por meio da atividade rentista. Nesse processo, o “proletariado livre como os pássaros não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma velocidade com que foi posto no mundo os camponeses”, assim, passaram a compor o exército industrial de reserva. Buscando sobreviver nas cidades, este segmento, amargou em condições de miséria, muitos se converteram em “massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias”. Nesse processo, o Estado desempenhou um papel crucial em favor do capital, através do rebaixamento dos salários, extensão compulsória da jornada de trabalho e legislações em favor do capital, promovendo também a expropriação colonial de inúmeras populações pela Europa. Para Marx (1985), a violência tornou-se a parteira de toda velha sociedade que está prenhe de uma nova. Ela mesma é uma potência econômica (MARX, 1984, p.344-358).

Marx observou que acumulação primitiva reparte-se então, mais ou menos em ordem cronológica. No que concerne à Inglaterra ( país onde o capitalismo havia atingido o maior grau de desenvolvimento até então), essa repartição pode ser resumida em quatro momentos, são eles: Sistema colonial; Sistema da dívida pública; o moderno Sistema tributário e por fim; o Sistema protecionista. Esses métodos baseiam-se, em parte, sobre a mais brutal violência, sendo o sistema

colonial o mais violento de todos. No entanto, para atingir os objetivos deste trabalho, será enfatizado apenas o sistema da dívida pública, devido a sua ligação imediata com o capital fictício.

Desse modo, é importante destacar, que o comércio marítimo e as guerras comerciais que caracterizaram o sistema colonial no período que se abre com as grandes navegações, foram impulsionadas através do endividamento público. O crédito público torna-se o credo do capital, assim, a dívida estatal financiou os primeiros empreendimentos capitalistas de maior vulto, tornando-se fundamental à acumulação primitiva. Marx explica esse processo:

A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos de dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fosse dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda a espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1984, p.361)

Os grandes bancos nasceram no berço dos títulos nacionais. De início eram apenas sociedades de especuladores privados, que se colocavam ao lado dos governos e, graças aos privilégios recebidos, estavam em condições de adiantar-lhes dinheiro. Contudo, o endividamento do Estado, propiciou o surgimento de um sistema internacional de crédito, que, na maioria das vezes, obscurece uma das fontes da acumulação primitiva neste ou naquele povo. A dívida pública, permite uma acumulação obtida por meio da renda dos títulos públicos, ou seja, permite uma acumulação que nada tem a ver com a produção capitalista, uma acumulação que pode ser caracterizada de caráter fictício, visto que, para Marx, toda valorização que se realiza fora da esfera da produção é fictícia, uma vez que não decorre de uma dada quantidade de trabalho humano socialmente necessário para produzir uma mercadoria.

Esse modo de operar caracteriza, segundo Lênin (1985, p.21), um dos traços<sup>3</sup> fundamentais do imperialismo capitalista. As tendências do imperialismo incluem a formação de Estados rentistas, cuja burguesia vive cada vez mais à custa da exportação de capitais. David Harvey (2004)

---

<sup>3</sup> Segundo Lênin (1985, p.19), os traços fundamentais que definem o imperialismo podem ser resumidos da seguinte forma: 1. a concentração da produção e do capital em elevado grau de desenvolvimento criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2. “a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro”, da oligarquia financeira”; 3. a exportação de capitais particularmente adquire grande importância, diferente da exportação de mercadorias; 4. “a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si” e 5. a partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes.

explica que o imperialismo capitalista consiste numa fusão contraditória entre a política do Estado e do Império - um projeto político cujo poder se baseia no domínio de um território e numa capacidade de mobilizar recursos naturais e humanos desse território para fins políticos e econômicos – e os processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo – o imperialismo como um processo político-econômico difuso no tempo e no espaço, onde o domínio do capital assume a primazia.

Assim, no capitalismo, especialmente no contexto que se inicia com a constituição dos Estados nacionais, os interesses imperialistas, são associados aos interesses do Estado ou dos conjuntos de Estados, embora tenham uma forte relação com os interesses diretos moleculares do capital (das unidades de capital no plano da concorrência). No âmbito dos interesses imperialistas, a busca de territórios e a imposição de controles sobre eles atuam como um fim em si, apesar das consequências inequivocamente econômicas (no plano da extração de tributos, dos fluxos de capital e trabalho etc.). Neste sentido, para Harvey, o imperialismo se apresenta claramente na lógica do território:

O quadro se altera substancialmente numa situação em que o controle territorial (que pode ou não envolver a apropriação e a administração concretas de territórios) é considerado um meio necessário da acumulação de capital. O que distingue o imperialismo capitalista de outras concepções de império é que nele predomina tipicamente a lógica capitalista, embora haja momentos em que a lógica territorial venha para o primeiro plano (HARVEY, 2004, p. 36)

Desta forma, o Estado tem funções bem definidas no processo de desenvolvimento capitalista e da reprodução social, a principal delas está relacionada com a garantia do lucro capitalista, relacionando-se primordialmente como monitoramento das taxas de câmbio e dos fluxos monetários externos, fortalecendo operações importantes da política macroeconômica.

Conforme a análise histórica realizado pelo autor supracitado, o período dos “imperialismos capitalistas” se expressa em três etapas. A primeira delas, Harvey denomina como o período de ascensão dos “imperialismos burgueses” - de 1870 a 1945 – período que configura a consolidação do poder político burguês nos Estados europeus, reorientando a política territorial de modo a adequá-la aos requisitos da lógica capitalista. A segunda etapa tem como marco inicial o pós-Segunda Guerra Mundial até os anos 1970, ou o período conhecido como “os anos dourados do capitalismo”. Nesta, o autor destaca a hegemonia norte-americana sobre o bloco capitalista e no exercício do poder político, e realiza um análise<sup>4</sup> sócio-histórica sobre as estratégias norte-americanas para se tornar o principal motor da acumulação de capital, capaz de liderar e arrastar o

---

<sup>4</sup> Ver análise completa em HARVEY, 2004, p.53

resto do mundo.

A hegemonia neoliberal marca a terceira etapa, que se inicia nos anos 1970 e estaria em vigência até hoje. Ela se configura a partir do descolamento do dólar da base material dos valores monetários. Ao se referir a esta etapa, Harvey(2004), descreve os fatos históricos fundamentais que no seu entendimento, possibilitaram a afirmação do neoliberalismo como visão de mundo, levando em consideração as duas vertentes do capital e do território, mediadas pelo poder político do Estado. Nesse contexto, o autor ressalta que, ameaçados no campo da produção, os Estados Unidos passam a exercitar a sua hegemonia por meio das finanças, o que exigiu que os mercados em geral, e os mercados de capital em particular, se abrissem internacionalmente. Este foi um processo lento e de intensa pressão para o referido país. Pressão esta, exercida através das instituições multilaterais, particularmente FMI e Banco Mundial, e um compromisso implacável com o neoliberalismo. Desta forma, o Estado americano conseguiu impor ao mundo uma nova ortodoxia econômica, que envolveu a passagem do equilíbrio do poder e de interesses da burguesia de atividades produtivas para instituições vinculadas ao capital financeiro, o que significou um ataque frontal ao poder da classe trabalhadora e da reprodução do seu papel no espaço político, e o endividamento do Estado (HARVEY, 2004).

Em nível internacional, o capital financeiro mostrou-se cada vez mais volátil e predatório. Neste sentido, a incapacidade de manter a fluidez da acumulação do capital por meio da reprodução expandida, foi resolvida por meio de vários surtos de desvalorização e destruição de capital, cujos ajustes estruturais impostos pelo FMI desempenharam um papel importante. Um grande exemplo desse processo é América Latina, que teve em 1980, suas economias varridas e seus ativos recuperados pela capital financeiro dos Estados Unidos.

Nesse processo, as instituições contidas no interior do Estado têm um papel importante a desempenhar no âmbito da acumulação capitalista, englobando instrumentos monetários e fiscais de intervenção que claramente situam o Estado como um poderoso agente econômico legalmente constituído. O cenário mais propício e preferido para o funcionamento da atividade capitalista, é segundo Harvey (2004), aquele onde está presente a ação do Estado. Não se trata, portanto, de que a atividade capitalista seria impossível sem o Estado, mas de que ela funciona melhor com ele.

A condição preferida para atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as do contrato de trabalho) sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as reivindicações de diferentes facções do capital( por exemplo entre os interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas). Políticas relativas à segurança da oferta de dinheiro e aos negócios e relações comerciais externos também têm de ser estruturadas para beneficiar a atividade de negócios(HARVEY, 2004, p.80).

Assim, o Estado desempenha um papel-chave no processo de acumulação primitiva, usando o seu poder institucional também para “adquirir, e privatizar ativos como base original da acumulação do capital”. Dessa forma, “uma vez que o Estado reconheça a importância de promover e capturar a dinâmica regional como fonte de seu próprio poder ele pode procurar influenciar essa dinâmica por meio de suas políticas e ações” (HARVEY, 2004, p.91). Assumindo o papel de mediador fundamental das estruturas e dos poderes financeiros e institucionais nos processos de acumulação do capital, o referido Estado se constitui no corpo político capaz de conduzir arranjos institucionais e manipular forças moleculares de acumulação do capital visando proteger o padrão desigual nas trocas vantajosas para os interesses capitalistas dominantes que atuam nesse âmbito.

Para Harvey, a natureza econômica do processo descrito como acumulação primitiva ainda não acabou, pois este é o elemento que sustenta o sistema capitalista. Assim, o autor amplia alguns dos mecanismos da acumulação primitiva que foram destacados por Marx, e que desempenham hoje um papel bem mais forte do que no passado.

O sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram como Lênin, Hilferding e Luxemburg observaram no começo do século XX, grandes trampolins de predação, fraude e roubo. (...) Além disso, foram criados também mecanismos inteiramente novos de acumulação por espoliação. (...) Patenteamento e licenciamento de material genético, do plasma, de sementes e todo tipo de outros produtos podem ser usados agora contra populações inteiras cujas práticas tiveram um papel vital no desenvolvimento desses materiais (HARVEY, 2004, p.123)

Nesse sentido, a contribuição de Harvey torna-se muito importante, pois ao demonstrar que os elementos do que Marx chamou de acumulação primitiva, persistem e sempre persistiram, o autor revela uma dialética existente nesse sistema, capaz de se renovar ao longo do tempo. Trata-se de um problema do metabolismo econômico-social que historicamente acompanha o capitalismo: a sobreacumulação. Ela remete a uma tendência do capitalismo de gerar “excedentes de capital (em termos de mercadoria, moeda e capacidade produtiva) e excedentes de força de trabalho lado a lado, sem que aja aparentemente uma maneira de conjugá-los lucrativamente.

Em parte, a tese recupera preocupações de Rosa Luxemburgo, principalmente em relação ao seu livro “A acumulação de capital (1985)”. A questão central apresentada sugere que as crises permanentes fazem parte da dinâmica da acumulação capitalista, e que estas não podem ser resolvidas apenas pela concentração e desvalorização do capital, já que, neste caso, os efeitos sobre a acumulação tendem a alongar-se no tempo. Daí decorre a ideia de que o capitalismo tem que dispor perpetuamente de algo “fora de si mesmo” para estabilizar-se. Não se trata propriamente do conteúdo dos argumentos de Luxemburgo (as teses subconsumistas), mas de uma incorporação da preocupação que está por trás de sua análise.

O eixo da análise apresentada é o excedente de capital, que pode ser consumido por uma reorientação temporal por meio de investimentos de capital em longo prazo ou gastos sociais (como educação e pesquisa) que adiam a reentrada na circulação do excesso de capital até um futuro distante, e por reorientações espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos e mão de obra em outro lugar, ou ainda pela combinação entre esses dois fatores. Mas, se esse processo não se materializa, a utilização do capital sobreacumulado pode ser feita por meio da disponibilização de insumos a custo muito baixo (ou zero). Nesse caso, o que a acumulação por espoliação faz é se apossar desses ativos e dar-lhes um uso lucrativo. A melhor expressão desse processo são as privatizações que, com a proteção do poder do Estado, tem promovido espoliações em larga escala, transformando em mercadoria a cultura, a criatividade intelectual, os bens públicos, os direitos sociais e etc (HARVEY, 2004).

Este aspecto da análise de Harvey é imprescindível para este breve estudo, visto que, a apropriação de ativos situados fora da esfera mercantil se traduz, para o trabalhador, em restrição ao acesso a serviços públicos de bem-estar social. Em poucas palavras: ataque aos direitos sociais, como será abordado no próximo item, com ênfase na política de saúde brasileira.

## **2 A espoliação dos recursos públicos e o desmonte do direito à saúde**

A financeirização da economia mundial é um fenômeno que se inicia nos anos 70, com a desregulamentação dos chamados mercados de capitais. Esta desregulamentação, por sua vez, é uma resposta ao enorme contingente de capital sobreacumulado oriundo do notável crescimento econômico do período em que perdurou o arranjo “fordista-keynesiano”<sup>5</sup> ou os “anos dourados” do capitalismo. Desenvolvendo-se numa conjuntura de acumulação flexível, e fomentando ainda esta mesma conjuntura, o referido processo inaugura um momento histórico em que a lógica financeira passa a presidir a reprodução econômica, sobretudo no que tange à valorização.

O sistema de crédito e o capital financeiro constituem, segundo David Harvey (2004), os outros elementos que compõem o processo de acumulação por espoliação, visto que permitem, valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento, destruição de ativos por meio da inflação, dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições, e a promoção de enormes montantes de dívida estatais, que aprisiona populações inteiras. Assim, o sistema de crédito e o capital financeiro tornaram-se importantes meios de predação e fraude, e o Estado, “com seu monopólio da violência e suas definições de legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção

---

<sup>5</sup> O modelo fordista-keynesiano criou as condições para o crescimento contínuo das economias capitalista do pós-guerra, principalmente nos países desenvolvidos. Nesse período que se estendeu por mais de 30 anos, ocorreram as maiores conquistas sociais e trabalhistas nos países industriais.



desses processos”.

Nos termos do autor:

(...)A mercantilização e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado) em direitos exclusivos de propriedade privada; a mercantilização da força de trabalho e a supressão de formas alternativas de produção e consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva. O Estado, com o seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção desses processos, havendo(...) consideráveis provas de que a transição para o desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado (HARVEY, 2004, p. 121)

Em Harvey, o processo de financeirização aprimora e aprofunda uma característica que lhe seria constitutiva: sua tendência a espoliar. Aqui a lógica do território, adquire uma face ainda mais capitalista, já que a acumulação por espoliação requer o Estado como elemento ativo do processo, já que esta é uma condição para que as ordenações espaço-temporais - presentes na atividade da acumulação - possam adquirir o caráter espoliador necessário.

O neoliberalismo é o elemento fundamental desse processo, visto que “transformou toda a orientação da atividade do Estado, que abandonou a busca do bem-estar social e passou apoiar ativamente as condições do “lado da oferta” da acumulação do capital. A privatização e a liberalização do mercado são o mantra do movimento neoliberal, que visa transformar a “expropriação das terras comuns” em meta das políticas estatais.

Ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles. Novos campos de atividade lucrativa foram abertos e isso ajudou a sanar o problema da sobreacumulação, ao menos por algum tempo. Mas esse movimento, uma vez desencadeado, criou impressionantes pressões de descoberta de um número cada vez maior de arenas domésticas ou externas, em que se pudesse executar privatizações(HARVEY, 2004, p.130-131)

A partir dos anos 1970, conforme a análise de Harvey, o Estado se organiza de modo a viabilizar a operacionalização de diferentes expedientes de espoliação. Isso pôde se materializar através da abertura de novos territórios de acumulação, como por exemplo as privatizações, ou por meio da potencialização de capital fictício, cuja expressão considerável encontra-se na dívida pública, ou ainda atuando como “facilitador” dos processos de financeirização da riqueza, utilizando-se do seu poder de monopólio da violência e a prerrogativa de formular leis.

Desse modo, a formação do capitalismo seria impensável sem a presença atuante do Estado e a utilização de recursos públicos. O fundo público está inserido indiretamente no processo de reprodução geral do capital – seja através de subsídios, negociações de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos capitalistas, seja como elemento relevante na

reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista.

O capital financeiro apoiado-se na dívida pública e no mercado acionário das empresas, e estes só sobrevivem mediante decisões políticas dos Estados e com políticas fiscais e monetárias. A privatização, mercadificação e financeirização, são de acordo com David Harvey (2004), os aspectos da acumulação e se acham organizadamente ligados, entrelaçados dialeticamente, e como já destacado, tem no Estado uma garantia das atividades especulativas, ainda que em detrimento do financiamento das necessidades da população pela via das políticas sociais, que “vai deixando de ser direito social” à medida que “devem” ser acessadas via mercado.

Particularmente no caso da política de saúde brasileira, a centralidade concedida ao capital financeiro tem inviabilizado a garantia de seu financiamento. No Brasil, a dominação financeira sustenta a permanência de uma política econômica que subordina o social no país. Nesse processo, a assistência à saúde tem sido condicionada às novas necessidades de acumulação capitalista. Esta, “fragmenta, despolitiza e neutraliza a análise dos problemas de saúde e intervém através de programas focalizadores” (MASSON, 2007, p. 41). Em tal lógica, a saúde – pelas necessidades de ajustes econômicos – se submete à lógica do mercado, que se põe material e ideologicamente na vida social.

O Sistema Único de Saúde – SUS - tem atravessado uma fase histórica de impasses. Conforme Marques e Mendes (2009), ao longo dos anos 1990 e 2000, o financiamento foi um dos temas mais debatidos na agenda de implementação da saúde no país. A crise do financiamento, num contexto de dominação do capital financeiro, foi evidenciada pelo predomínio de uma política macroeconômica restritiva, permeada por tentativas de diminuição dos gastos na saúde. Assim, não é por acaso que esse esquema de financiamento obstaculiza a efetivação dos princípios do SUS, sobretudo a universalidade (MARQUES & MENDES, 2009).

Conforme apontam Marques e Ferreira (2023), ao longo dos anos de existência do SUS, houve momentos em que ficou claro que o SUS não era uma prioridade na agenda governamental, nem no âmbito da Seguridade Social. Esse fato já se manifestou em 1993, quando os 15% da arrecadação da contribuição dos trabalhadores, que deveriam ser destinados ao Ministério da Saúde (MS) conforme previsto no orçamento da União, não foram repassados, obrigando o MS a tomar um empréstimo junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A situação de 1993, ao evidenciar a fragilidade da posição financeira do SUS, desencadeou um movimento para garantir recursos mínimos para o sistema. Esse movimento envolveu parlamentares de diferentes espectros ideológicos e partidos, organizados na Frente Parlamentar de Saúde, além de acadêmicos e pesquisadores da área, servidores do MS e de outras esferas de

governo, servidores dos tribunais de contas, entre outros. Como resultado dessa ampla mobilização, foram definidos percentuais mínimos que os municípios, estados e o distrito federal deveriam alocar em saúde: 15% e 12% da receita disponível, respectivamente. Para a União, o aporte mínimo seria igual ao empenhado no ano anterior, acrescido da variação do PIB. Essas definições constam na Emenda Constitucional 29, de 2007, mas só foram regulamentadas em 2012 pela Lei Complementar 141. Essa Lei também definiu quais ações e serviços de saúde seriam considerados gastos do SUS, uma questão antes discutida em algumas cidades (Idem).

Apesar desses avanços, que introduziram um referencial mínimo de recursos, a situação de subfinanciamento do SUS não foi resolvida. Em 2013, o movimento propôs que os recursos oriundos do governo federal fossem equivalentes a 10% da receita corrente bruta, campanha conhecida como Saúde + 10. Finalmente, em 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional 86, que definiu percentuais escalonados sobre a receita corrente líquida, começando com 13,2% em 2016 e atingindo 15% em 2020.

No entanto, em dezembro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95 (EC 95), conhecida como "Teto de Gastos", que congelou as despesas federais por vinte anos, incluindo os gastos sociais, mas excluindo o serviço da dívida pública. Segundo Marques e Ferreira (2023), essa medida de controle do gasto público não encontra paralelo em outros países, seja pela duração de sua aplicação, pela inclusão dos gastos sociais no mesmo procedimento, pela exclusão do serviço da dívida e por inscrever o novo regime fiscal na Constituição em vez de em leis ordinárias. Após o golpe político que culminou no impeachment de Dilma Rousseff, o ambiente político e antipetista no país permitiu que a orientação neoliberal em relação ao gasto público e às políticas sociais se consolidasse, recebendo amplo apoio do Congresso Nacional e sendo comemorada pela grande mídia escrita e televisiva, que há muito criticava o serviço público, especialmente o de saúde.

Para as autoras Marques e Ferreira (2023), a prioridade dada à saúde pública em 2020 e 2021 foi meramente pontual e não representou uma ruptura com a política previamente desenvolvida. Isso fica evidente pelo fato de que a Emenda Constitucional 95 permaneceu inalterada. Os recursos federais destinados ao enfrentamento da pandemia foram concedidos por meio de crédito extraordinário, incluídos no chamado "Orçamento de Guerra", e, portanto, não foram contabilizados dentro do teto de gastos. A aprovação desse orçamento exigiu uma nova emenda constitucional, a EC 106, justificada pelo reconhecimento de uma calamidade pública no país. Com a continuidade da pandemia em 2021, foi necessária outra emenda à Constituição, a EC 109, aprovada em 15 de março de 2021.

A utilização desses instrumentos legais mostrou que a equipe econômica, juntamente com os parlamentares que aprovaram as medidas, tinha como objetivo preservar o teto de gastos. A escolha desses instrumentos permitiu o uso de diversas fontes para viabilizar o financiamento do gasto público em saúde direcionado ao combate da pandemia.

Ao longo do ano de 2020, R\$ 655,85 bilhões foram liberados para o enfrentamento da crise sanitária e para dirimir os efeitos econômicos e sociais provocados pela pandemia de Covid-19. Isso foi feito na forma de crédito extraordinário, por meio de 39 medidas provisórias. Somado a outros recursos alocados para este fim (créditos especiais e suplementares, além de restrições orçamentárias já existentes e realocadas), o esforço provisionou R\$ 657,13 bilhões (Senado Federal, 2021). Deste total, R\$ 524,02 bilhões foram afetados liquidados, em ações relacionadas aos efeitos diretos (sobre a saúde) e indiretos (sobre emprego, renda, condição financeira dos estados e municípios, entre outros) da pandemia, contribuindo para geração de elevado déficit nominal e aumento da dívida pública [...]. Nela podemos ver que a dívida bruta do governo geral, calculada pela metodologia do Fundo Monetário Internacional, aumentou de 87,7% para 98,9% entre 2019 e 2020 (FMI, 2021; Tesouro Nacional, 2021). Essa elevação da dívida reforça o discurso da equipe econômica do governo de Jair Bolsonaro para a necessidade do retorno estrito da austeridade no país. No que diz respeito especificamente ao SUS, à dotação inicial para o ano de 2020 de R\$ 138,96 bilhões foram acrescidos de R\$ 67,46 bilhões, sendo estes R\$ 63,74 bilhões (94,5% do total) direcionados para os investidores para ações e serviços em saúde (de acordo com as definições da Lei 141/2012) em Ações de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (Ação 21CO) (MARQUES; FERREIRA, 2023, p.473)

Marques e Ferreira (2023) destacam diversos elementos cruciais para a análise do financiamento do SUS no contexto da pandemia. Primeiramente, ressaltam a centralidade dos recursos do governo federal em uma emergência de tal magnitude. Diante da conjuntura em que os estados e municípios se encontravam, afetados por anos de baixa arrecadação tributária e impedidos de emitir títulos de dívida próprios, tornaram-se dependentes dos recursos federais para enfrentar a pandemia. Nesse sentido, observa-se que "76% dos recursos Covid-19 empenhados em 2020 eram federais, 20,67% dos governos estaduais e apenas 3,33% dos municipais" (MARQUES; FERREIRA, 2023, p.474).

Em segundo lugar, evidencia-se a importância da descentralização do SUS, princípio fundamental de sua organização e gestão. Durante a pandemia, a baixa ação do governo federal fez com que a maior parte do dispêndio efetivo fosse realizado por estados e municípios, responsáveis pela expansão da capacidade de atendimento do sistema. Assim, em 2020, os governos estaduais gerenciaram 43,23% e os municípios 56,77% dos recursos disponibilizados pela União.

O terceiro elemento refere-se aos atrasos na negociação por vacinas, ocasionando demoras na provisão de recursos para esse fim. A liberação de R\$ 20 bilhões em dezembro de 2020, dos quais apenas 0,45% foram liquidados naquele ano, somados aos recursos previstos anteriormente pela Covax Facility, resultou em um crédito para aquisição de vacinas para 2021 no valor de R\$

21,59 bilhões. Dessa forma, o envolvimento efetivo de recursos para enfrentar os impactos da pandemia no SUS totalizou R\$ 41,76 bilhões em 2020.

Por fim, as autoras destacam a decisão do governo de manter o teto de gastos, sem promover alterações significativas na estrutura de financiamento necessária para lidar com a emergência de saúde. Isso resultou em uma alocação de R\$ 63,74 bilhões para a saúde em 2020, provenientes de diversas fontes, destacando-se que 39,5% foram provenientes de obrigações de emissão de títulos públicos, 14,7% de recursos livres já previstos para a Seguridade Social, 4,6% de recursos financeiros de aplicação livre, predominantemente de recursos destinados a emendas parlamentares, e 2,7% dos recursos pagos pela Petrobras no âmbito da Operação Lava Jato.

Assim, ainda que o ineditismo da situação possa contribuir para explicar a necessidade imperativa de captar todas as fontes de recursos possíveis para financiar os gastos emergenciais do SUS, ela também é elucidativa dos efeitos da manutenção das mesmas regras fiscais. Ou seja, isso fortalece nossa percepção de que os efeitos da pandemia sobre o gasto do SUS são passageiros, e nem de longe significam uma mudança efetiva em frente aos preços neoliberais do governo brasileiro (MARQUES; FERREIRA, 2023, p.475)

Desse modo, mesmo diante dos esforços legítimos e essenciais para combater a Covid-19, os consideráveis recursos investidos não devem mascarar a persistência do desfinanciamento estrutural do SUS.

### **Considerações finais**

Considerando as análises realizadas até aqui destacamos que a política social é influenciada pelos processos de globalização dos mercados financeiros e fluxos comerciais, resultando na formulação de uma política social específica voltada para o ajuste fiscal, característica do neoliberalismo. Essa política social focalizada e compensatória, direcionada aos pobres, altera a natureza da política social, que originalmente era universal e de direito.

Nesse contexto, a Constituição cidadã é gradualmente desconfigurada, uma vez que os princípios do neoliberalismo são priorizados. Aqui, o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo Estado mínimo, a seguridade social pelo seguro social, a universalização pela focalização, a prestação estatal direta dos serviços sociais pelo Estado Regulador e pela privatização, e os direitos trabalhistas pela desregulamentação e flexibilização.

A ampla coalizão formada para derrotar o governo Bolsonaro nas eleições de 2022 não conseguiu interromper esse processo. O Regime Fiscal Sustentável (RFS), também conhecido como novo arcabouço fiscal, implementado pelo governo Lula, tem implicações diretas no financiamento do SUS, uma vez que transforma o piso federal do SUS em um teto. Embora inicialmente esses fenômenos pareçam estar relacionados principalmente a questões financeiras, é

possível perceber, por meio de uma análise mais ampla do sistema capitalista e da economia global, que esses dilemas e limitações do SUS indicam sua própria inviabilidade dentro do paradigma capitalista.

## Referencias

COSTA, N. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. In: **Ciências e saúde coletiva** vol.14 n..3 Rio de Janeiro May/June 2009.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo, Loyola, 2004.

LENIN, V. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MASSON, F. A “terceira Via” na Reforma da Saúde pública brasileira. In: Temporalis. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social- ABEPSS**. Ano VII. janeiro a junho de 2007. p. 39-67.

MARQUES, R.; FERREIRA, M. O financiamento do SUS no enfrentamento da pandemia de Covid-19. In: **Revista de Economia Política**, vol. 43, nº 2, pp. 465-479, abril-junho/2023

MENDES, A.; MARQUES, R. O financiamento do SUS sob os "ventos" da financeirização. In: **Ciênc. saúde coletiva**. Vol. 14, nº 3. Rio de Janeiro, May/June 2009.