Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ADE FEDERAL DE ALAGOAS
ADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

JOSEANE BARBOSA DE LIMA

AS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS À POLÍTICA DE SAÚDE BRASILEIRA NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Maceió
2011

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

JOSEANE BARBOSA DE LIMA

AS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS À POLÍTICA DE SAÚDE BRASILEIRA NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientador(a): Maria Valéria Costa Correia

Maceió
2011

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

L732o Lima, Joseane Barbosa de.
As orientações dos organismos financeiros internacionais à política de saúde brasileira no contexto da financeirização do capital / Joseane Barbosa de Lima. ï 2011.
121 f.

Orientadora: Maria Valéria Costa Correia.
Dissertação (mestrado em Serviço Social) ï Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2011.

Bibliografia: f. 116-122.

1. Brasil ï Política de saúde. 2. Organismos financeiros internacionais. 3. Governo Lula. I. Título.

CDU: 364:614(81)

PDF Complete
Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Membros da Comissão Julgadora de Defesa da Dissertação de Mestrado de Joseane Barbosa de Lima, intitulada **"As orientações dos organismos financeiros internacionais à política de saúde brasileira no contexto da financeirização do capital"**, apresentada ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 01 de março de 2011, às 09h, no Mini - Auditório da Faculdade de Seviço Social (FSSO).

Banca Examinadora

Profª Drª. Maria Valéria Costa Correia
Orientadora (PPGSS - FSSO - UFAL)
CPF: 284480734-87

Profª Drª. Edlene Pimentel Santos
Examinadora interna (PPGSS- FSSO - UFAL)
CPF: 133.659.674-00

Profª Drª. Silvana Márcia de Andrade Medeiros
Examinadora externa (Curso de Serviço Social – Unidade de Ensino Palmeira dos Índios – Campus Arapiraca – UFAL)
CPF: 337 528 854 -91

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Dedico este trabalho a todos os protagonistas sociais que lutam em defesa de um Sistema de Saúde Público, Universal e de Qualidade, e a todas as pessoas que conhecem a dor da desumanidade das filas dos hospitais.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por todas as conquistas alcançadas até aqui, e por todas as pessoas que me encheram de luz, e que sem dúvidas Ele colocou no meu caminho.

Agradecimentos especiais a minha família, que sempre me incentivou a estudar, acreditando no meu potencial. À minha mãe, que é meu maior exemplo de vida e honestidade; por ter suportado todas as minhas irritações, malcriações, choros e antipatias, decorrentes de longas horas de estudos. Às minhas tias Alessandra e Andréia, pelo exemplo, apoio, incentivo e consideração, de todas as horas. À minha amiga Leide que me ñsuportou (risos), que aguentou os meus estresses, e entendeu todos eles; pela amizade sincera, pelas risadas, puxões de orelha, almoços, jantares, barras anti-pânico (chocolates), sorvetes, e tantas outras coisas que se tornaram fundamentais para prosseguir. À amiga Bruna Melo, que me acompanhou durante todo esse processo, entendo minhas angústias me incentivando a continuar, e propiciando um convívio mais que especial. Às amigas do Grupo de Pesquisa pelo convívio no processo de aprendizagem, sempre contínuo.

À professora Valéria Correia, mais que uma professora, uma amiga, sem qual eu não chegaria até aqui. Meu exemplo de luta na defesa de um Sistema de Saúde Público, Gratuito, Universal e de Qualidade. Obrigada por todo o incentivo, pela confiança em mim depositada durante esses cinco anos de grupo de pesquisa, onde eu amadureci intelectualmente e também como pessoa; pelos puxões de orelha quando necessário, pelas risadas no momento certo.

Meus agradecimentos também aos órgãos que financiaram minha pesquisa: Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Alagoas ï FAPEAL e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo a influência dos organismos financeiros internacionais ï Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) - nas políticas estatais brasileiras, em especial na política de saúde brasileira, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva e foi desenvolvido em três seções. Na primeira, fez-se uma análise do processo da financeirização do capital**,** o qual vem se tornando o modelo dominante na economia mundial. Enfatizou-se com qual propósito foram criadas as organizações internacionais, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, e qual seus respectivos papéis no processo de reprodução do capital financeiro. Na segunda seção, realizou-se um estudo sobre o cenário das políticas sociais no governo Lula e fez-se uma análise das orientações dos organismos internacionais para as políticas estatais brasileiras. Na terceira seção, analisou-se o protagonismo do Banco Mundial na política de saúde brasileira a partir dos documentos produzidos por este Banco para orientar o rumo da política de saúde no Brasil. Ao final, concluiu-se que as orientações internacionais para a saúde brasileira sugerem uma política reduzida a programas focais destinados a população mais pobre, por meio de ações de promoção e prevenção da saúde e medidas de responsabilização social individual.

Palavras-Chave: Organismos Financeiros Internacionais. Política de saúde. Governo Lula.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.

Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ABSTRACT

This dissertation has as its object of study the influence of international financial organizations - World Bank and International Monetary Fund (IMF) - policies brazilian state, in particular in Brazilian health policy, during the government of Luis Inacio Lula da Silva and was developed in three sections. In the first, he was made an analysis of the process of the financialisation of capital, which has become the dominant model in the world economy. It was emphasized with what purpose they were created the international organizations, World Bank and International Monetary Fund, and what their respective roles in the process of reproduction of financial capital. In the second section, a study was conducted on the scenario of social policies in the Lula government and became an analysis of the guidelines of international bodies for policies brazilian state. In the third section, we analyzed the role of World Bank in Brazilian health policy from the documents produced by this bank to guide the direction of health policy in Brazil. In the end, it was concluded that the international guidelines for the brazilian health suggest a policy reduced the focal programs intended for the poor population, by means of actions of health promotion and prevention and accountability measures social individual.

Keywords: International financial organizations. Health policy. Lula Government.

PDF Complete
Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 9

1 A OFENSIVA NEOLIBERAL E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL..... 14

1.1 Estado e Financeirização do Capital..... 15

1.2 O papel dos Organismos Financeiros Internacionais no capitalismo mundializado..... 28

1.3 A influência dos organismos Financeiros Internacionais na Política Estatal brasileira no contexto da financeirização 36

2 A CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA..... 45

2.1 A política econômica no governo Lula 45

2.2 As políticas Sociais no governo Lula..... 49

2.3 As relações do Brasil com o FMI no governo Lula (2003-2006)..... 58

3 AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL À POLÍTICA DE SAÚDE NA GESTÃO DO GOVERNO LULA 70

3.1 O Banco Mundial e o discurso de combate a pobreza..... 70

3.2 O Banco Mundial e a contrarreforma da política de saúde brasileira..... 78

3.3 Os documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar a política de saúde 92

CONSIDERAÇÕES FINAIS 110

REFERÊNCIAS..... 116

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

NTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo a influência dos organismos financeiros internacionais ï Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) - nas políticas estatais brasileiras, em especial na política de saúde brasileira, durante o governo[1] de Luís Inácio Lula da Silva. O interesse pelo estudo mencionado se deve à minha inserção, desde o terceiro ano da graduação, no grupo de pesquisa intitulado ñPolíticas Públicas, Controle Social e Movimentos Sociaisò, coordenado pela Profa. Dra. Valéria Correia[2], a partir da pesquisa do PIBIC sobre ñAs orientações dos organismos financeiros internacionais à política de saúde brasileira e o posicionamento do Conselho Nacional de Saúdeò.

A pesquisa desenvolvida partiu dos seguintes questionamentos: Qual o papel dos organismos financeiros internacionais no capitalismo mundializado? De que forma esses organismos interferem nas políticas sociais e, em especial, na política de saúde brasileira? Até que ponto, o governo Lula tem absorvido as orientações dos organismos financeiros internacionais na condução da política nacional de saúde?

Assim, tal trabalho investigativo tem como objetivo geral analisar as orientações dos organismos financeiros internacionais[3] à política de saúde brasileira, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva. E, como objetivos específicos, entender a função dos organismos financeiros internacionais no capitalismo mundializado; identificar as orientações do Banco Mundial à política de saúde brasileira e verificar de que forma essas orientações se evidenciam no governo Lula.

Destaca-se, neste estudo, que é na década de 80 que se configura o marco das orientações dos referidos organismos às políticas estatais implementadas pelos países de capitalismo periférico. No Brasil, o protagonismo do Banco Mundial na política de saúde se evidenciou nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), através de orientações em termos de flexibilização da gestão da saúde, do

---

[1] O estudo corresponde ao primeiro mandato do referido governo (2003-2006), e aos dois primeiros anos do segundo mandato (2006-2008).

[2] Professora Doutora da Faculdade de Serviço Social da UFAL.

[3] É importante destacar que o FMI não interfere de maneira direta na política de saúde. Suas orientações são em termos de política econômica através da imposição da adoção dos programas de estabilização e de ajuste estrutural, no entanto, essas definições econômicas se refletem nas políticas estatais.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

atenção básica e na ampliação da rede privada na oferta de serviços de saúde (CORREIA, 2005).

É, em meio à crise contemporânea do capital, no contexto da ofensiva neoliberal, que o Estado tem-se colocado cada vez mais à disposição do capital, descentralizando suas responsabilidades para instâncias não-governamentais no que diz respeito à execução dos serviços públicos. Contexto em que os referidos organismos passaram a desempenhar um papel protagônico na orientação das políticas econômicas adotadas pelos países de capitalismo periférico, mediante a imposição da adoção dos programas de estabilização e de ajuste estrutural.

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Por um lado, na pesquisa bibliográfica, buscou-se analisar o processo de financeirização do capital, constatando a partir dos estudos de Chesnais (1996, 1999 e 2007) e Iamamoto (2008) que a esfera financeira é o posto mais avançado do processo de mundialização do capital. Analisou-se, também, o cenário econômico e social brasileiro, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, sob a influência do FMI e do Banco Mundial.

Por outro, a pesquisa documental se deu a partir do estudo das Cartas de Intenções do Brasil ao FMI (período de 2002 a 2005)[4] e dos documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar a política de saúde dos países de capitalismo periférico, nos quais se evidenciam as orientações para políticas de saúde brasileira.

O presente trabalho foi desenvolvido em três seções. Na primeira, com base em Lênin (1985), procurou-se analisar a teoria do imperialismo, demonstrando como o capitalismo monopolista aprofundou todas as contradições do capitalismo e se transformou na força mais poderosa do período histórico de transição que teve início com a vitória definitiva do capitalismo financeiro mundial.

O predomínio desse modelo na economia mundial é conceituado a partir dos estudos de Chesnais (1996, 1999 e 2007) e Iamamoto (2008), demonstrando-se que a esfera financeira é o posto mais avançado da mundialização do capital na atualidade. Esse novo estádio do desenvolvimento do capital redefine as soberanias nacionais através da presença de organizações multilaterais e corporações

[4] Ressaltamos que o primeiro mandato do governo Lula compreende o período de 2003-2006, no entanto, devido a não renovação do acordo do Brasil com o FMI em 2005, não houveram mais Cartas de Intenções a partir de 2006.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Enfatizou-se com quais propósitos foram criadas as organizações internacionais - Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - e quais seus respectivos papéis no processo de reprodução do capital financeiro. A partir de Chesnais (2007), afirma-se que essas organizações defendem o poder do capital financeiro e desempenham funções significativas para o ajuste de integração dos espaços mundiais, visando à produção e à reprodução do capital. Dessa forma, representam os interesses dos Estados mais poderosos do mundo e pressionam os demais Estados nacionais a adotarem políticas de liberalização, desregulamentação e privatização através da imposição de reformas políticas, econômicas e socioculturais.

Na segunda seção, por sua vez, realizou-se um estudo sobre o cenário econômico e social do governo Lula. Demonstra-se, a partir de Filgueiras & Pinto (2003), que este governo aderiu aos princípios e às ideologias liberais explicitados através da busca incondicional da credibilidade junto aos mercados e, dessa forma, tem mantido os mesmos elementos de contrarreforma[5] vinculados aos programas de ajuste macroeconômico da era FHC, evidenciando cada vez mais sua face neoliberal. O debate acerca das políticas sociais preconiza que as mesmas transformaram-se em sinônimo de política focalizada, a partir do segundo governo FHC, e tem sido mantida pelo governo Lula sob orientação do Banco Mundial.

A análise das orientações dos organismos internacionais para as políticas sociais brasileiras contidas nesta seção foi realizada através do estudo das Cartas de Intenções do Brasil ao FMI, do ano de 2003 ao de 2005, cujos conteúdos apontam para a redução de direitos sob o argumento da crise fiscal e, dessa maneira, para a manutenção das políticas sociais em ações pontuais e compensatórias. Ressalta-se, também, que os componentes das ñreformasò propostos pelos organismos internacionais evidenciados pelos programas de ajustes macroeconômicos, buscam o equilíbrio fiscal do setor público, as privatizações de estatais, a redução de políticas sociais, retirando o seu caráter universalista.

---

[5] Termo utilizado por Behring (2008) para se referir ao aspecto regressivo das reformas feitas no Estado brasileiro a partir do governo de Fernando Collor de Melo até os dias atuais. Bering assinala tal aspecto, considerando os impostos regressivos e destrutivos e a obstacularização da agenda radicalmente progressiva e democrática demarcada pelos movimentos sociais e dos trabalhadores. Tem-se, portanto, a implementação de um conjunto de reformas orientadas para o mercado e uma adaptação passiva às novas configurações do capitalismo contemporâneo.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

eção, analisou-se o protagonismo do Banco Mundial na política de saúde brasileira a partir de quatro documentos produzidos por este Banco para orientar a política de saúde nos países de capitalismo periférico, são eles: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1993*: ñInvertir en salud*[6]ò, que apresenta um diagnóstico geral sobre a saúde em nível mundial, e os documentos publicados especialmente para orientar a política de saúde brasileira: o primeiro, do ano de 1991, ñBrasil: novo desafio à saúde do adultoò. O segundo produzido em 1995, ñThe Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil: Agenda for the 90s[7]ò e o terceiro publicado em fevereiro de 2007 e intitulado ñGovernança do Sistema Único de Saúde (SUS) Brasileiro: Fortalecendo a Qualidade do Investimento Público e da Gestão de Recursosò.

Constata-se que é através dos documentos produzidos pelo Banco Mundial que se dá a orientação de qual deve ser o papel do Estado e os limites da sua atuação na saúde. Esses documentos propõem uma ñreformaò para o setor de saúde através da recomendação da oferta de ñpacotes de serviços de saúdeò, isto é, da definição das intervenções que devem ser financiadas pelo Estado. O que está posto é um processo de privatização que reforça a desresponsabilização do Estado.

Ao final, apontamos que as orientações internacionais para a política de saúde brasileira sugerem uma política reduzida aos programas focais destinados à população mais pobre, por meio de ações de promoção e prevenção da saúde, bem como medidas de responsabilização sócio-individual, ademais incentiva a participação da iniciativa privada na oferta dos serviços de saúde.

As orientações dos referidos organismos têm funcionado como instrumento de indução de contrarreformas dos países de capitalismo periférico, tendo beneficiado apenas o setor privado. Nesse contexto, o governo Lula vem seguindo a herança do governo FHC, dando continuidade à agenda de reformas do governo anterior, ou seja, ao projeto neoliberal, no qual a política social fica subordinada à econômica.

É importante entender os caminhos da política de saúde sob as orientações do Banco Mundial - que estão na contramão da consolidação do arcabouço legal do SUS ï afinal, o SUS é um direito da classe trabalhadora, atende 147 milhões de

---

[6] ñInvestindo em Saúdeò.

[7] ñA Organização, Prestação e Financiamento da Saúde no Brasil: uma agenda para os anos 90ò.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

do sistema de saúde público e não pode ser desmontado sob os desígnios dos interesses do setor privado e do capital. Este trabalho pretende ser uma contribuição neste sentido, ou seja, colaborar para desvendar os caminhos da política de saúde que desmonta o SUS por dentro dele mesmo. Essa discussão se torna importante para o debate contemporâneo sobre a conquista, consolidação e universalização do direito à saúde, bem como para que os trabalhadores e usuários da saúde pública entendam os caminhos da política de saúde brasileira, fortalecendo o pensar e o agir coletivo na perspectiva da construção da hegemonia das classes subalternas.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

AL E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

O mundo capitalista experimenta, a partir dos anos 70, profundas modificações, em decorrência de mais uma crise em seu processo de produção e reprodução, resultante do esgotamento da ñonda longa com tonalidade expansionista[8]ò(MANDEL, 1982).

Nesse período, os organismos internacionais ï Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial - criados para controlar o sistema monetário internacional no período da expansão capitalista, ganham força principalmente pela necessidade de intensificar o financiamento aos países envolvidos com a crise econômica. Neste contexto, passam a desempenhar ï a partir dos anos 70 ï novas funções no que se refere ao processo de produção e reprodução do capital, sobretudo através da defesa intransigente da necessidade dos ajustes estruturais (com um enfoque especial na contrarreforma do Estado) e da apologia à ideologia neoliberal.

Muito além de simples financiadores, os organismos internacionais cumprem o papel de coordenar a política econômica dos interesses capitalistas, visto que nas entrelinhas do financiamento está uma série de orientações políticas, econômicas e sociais que sugerem os modelos de gestão que devem servir de base aos governos nacionais dos países de capitalismo periférico.

Tendo em vista a necessidade de apreensão das orientações dos organismos internacionais para a política de saúde no contexto da financeirização do capital e o desdobramento delas mesmas nas políticas sociais brasileiras, esta seção faz uma análise sobre o processo de financeirização do capital, o cenário capitalista a partir

---

[8] Mandel (1982) observou a ocorrência de ñciclosò longos (chamado por ele de ñperíodosò) de aproximadamente 50 anos que coincidiam com a ocorrência de revoluções tecnológicas. Cada um desses ñperíodosò era dividido em duas ñondas longasò. A onda longa inicial (dos primeiros 25 anos) tinha tonalidade expansionista. Nela, o montante de acumulação de capital proporcionada pela elevação prolongada das taxas de lucro levava à revolução tecnológica. Esta, por sua vez proporcionava superlucros para os detentores de novas tecnologias revolucionárias e o lucro médio para outras empresas. É uma fase basicamente de prosperidade. Os últimos 25 anos (aproximadamente) de cada período formam uma ñonda longa com tonalidade de estagnaçãoò. Nesta as novas técnicas produtivas da revolução tecnológica da ñonda longa com tonalidade expansionistaò deixam de ser novidade (e monopólio de umas poucas empresas que, com isso, realizavam superlucros) e se generalizam para a maioria das empresas e ramos da economia. Isso determina uma queda nas taxas de lucros (os lucros desaparecem, restando apenas o lucro médio que, por sua vez, também caem, já que novos capitalistas, estimulados pelas taxas da fase anterior, lançaram-se também no mercado, aumentando a competição e criando excesso de produção). O resultado é uma tendência predominante de estagnação.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

o dos organismos internacionais, ajustes estruturais, atuação dos organismos internacionais e as modificações na órbita do Estado.

1.1 Estado e financeirização do capital

Historicamente, predominaram no capitalismo a livre concorrência e a exportação de mercadorias. O traço característico do capitalismo é a produção de mercadorias no grau superior do seu desenvolvimento, em que até a força de trabalho se transforma em mercadoria. A fase atual deste modo de produção é caracterizada pela exportação de capital: o imperialismo. Este surge como desenvolvimento e continuação direta das características fundamentais do capitalismo em geral.

Lênin (1985) afirma que o capitalismo só se transforma em imperialismo capitalista quando alcança um grau de desenvolvimento muito elevado e algumas de suas características fundamentais se transformam em sua antítese, manifestando os traços de transição do capitalismo para uma estrutura econômica e social mais elevada. Segundo esse autor, o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo, portanto:

> Essa definição compreenderia o principal, pois, por um lado, o capital financeiro é o capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas fundido com o capital das associações monopolistas de industriais, e, por outro lado, a partilha do mundo é a transição da política colonial que se estende sem obstáculos às regiões ainda não apropriadas por nenhuma potência capitalista para a política colonial de posse monopolista dos territórios do globo já inteiramente repartido (LENIN, 1985, p.15).

Nesse processo, há a substituição da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. A livre concorrência é a característica fundamental da produção mercantil em geral e do próprio capitalismo. O monopólio configura o contrário da livre concorrência, no entanto, para Lênin (1985), esta transformou-se em monopólio ao criar a grande produção, ao eliminar as pequenas e ao substituir a grande produção por outra ainda maior, concentrando a produção e o capital, o que favorece o surgimento do monopólio: ños cartéis[9], os sindicatos, os *trusts*[10] e,

[9] Um cartel consiste numa organização de empresas independentes entre si, que produzem o mesmo tipo de bens e que se associam para elevar os preços de venda e limitar a produção, criando assim

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

de uma escassa dezena de bancos que manipulam milhares de milhõesò (LENIN, 1985, p.15).

Os monopólios derivados da livre concorrência não a eliminam, pois existem acima e ao lado dela, causando contradições e conflitos intensos. O monopólio, conforme Lênin (1985) é a transição do capitalismo para uma estrutura social e econômica superior. A essência econômica do imperialismo é o capitalismo monopolista.

De acordo com o autor citado, existem quatro variáveis essenciais do monopólio que caracterizam a fase do imperialismo. A primeira se refere ao papel do monopólio na vida econômica contemporânea que, enquanto produto da concentração da produção num grau elevado de desenvolvimento, deu origem às associações monopolistas dos capitalistas, os cartéis, os sindicatos e os *trusts,* assumindo, nos princípios do século XX, completo predomínio nos países de capitalismo avançado.

A segunda variável diz respeito à luta pela posse das mais importantes fontes de matérias-primas (a hulheira e a siderúrgica) que aumentou o poderio do grande capital e aguçou as contradições entre a indústria cartelizada e a não-cartelizada. Em terceiro, o autor destaca que o monopólio surgiu dos bancos que, de simples empresas intermediárias, se transformaram em monopolistas do capital financeiro, assim, ñtrês ou cinco grandes bancos de cada uma das nações capitalistas mais avançadas realizaram a óunião pessoalô do capital industrial e do bancário e concentraram em suas mãos somas de milhares e milhares de milhõesò (LENIN, 1985, p.16).

A quarta e última variável conceituada por Lênin (1985) ressalta que o monopólio nasceu da política colonial e, somado aos ñvelhosò motivos da política colonial, o capital financeiro adicionou a luta pelas fontes de matérias-primas e pela exportação de capitais pela ñesfera de influênciasò ï esferas de transações que dêem lucros e gerem concessões aos monopólios ï e pelo território econômico em geral.

---

uma situação semelhante a um monopólio (no sentido em que as empresas cartelizadas funcionam como uma única empresa).

[10] *Trusts* são empresas que abrem mão de sua independência legal e se unem para constituir uma única organização com o intuito de dominar determinada oferta de produtos e/ou serviços, suprimindo a livre concorrência.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> colônias das potências européias em África, por exemplo, m a décima parte desse continente, como acontecia ainda em 1876, a política colonial podia desenvolver-se de uma forma não monopolista, pela ôlivre conquistaô, poder-se-ia dizer, de territórios. Mas quando 9/10 da África estavam já ocupados (por volta de 1900), quando todo o mundo estava já repartido, começou inevitavelmente a era da posse monopolista das colônias e, por conseguinte, de luta particularmente aguda pela divisão e pela nova partilha do mundo (LENIN 1985, p.19).

O capitalismo monopolista aprofundou todas as contradições do capitalismo. Este aprofundamento é a força motriz mais poderosa do período histórico de transição que teve início com a vitória definitiva do capitalismo financeiro mundial. Os monopólios, as oligarquias, as tendências para dominação em detrimento da liberdade e a exploração de um número cada vez maior de nações pequenas por um número reduzido de nações ricas e fortes são os traços distintivos do imperialismo, qualificando-o como capitalismo parasitário.

As tendências do imperialismo incluem a formação de Estados rentistas, cuja burguesia vive cada vez mais à custa da exportação de capitais. Segundo Lênin (1985, p.19), nesse contexto o capitalismo cresce incomparavelmente. No entanto, ñeste crescimento não só é cada vez mais desigual como a desigualdade se manifesta também, de modo particular, na decomposição dos países mais ricos em capitalò

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. ña fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse "capital financeiro", da oligarquia financeiraò; 3. a exportação de capitais particularmente adquire grande importância, diferente da exportação de mercadorias; 4. ña formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre siòe 5. a partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes.

O imperialismo caracteriza a fase de desenvolvimento do capital, em que predomina a dominação dos monopólios e do capital financeiro, marcada pela exportação de capitais e o início da partilha de territórios mundiais pelos *trusts* internacionais (LÊNIN, 1985, p.21).

Por sua vez, Chesnais (2007) no diz que, a teoria do imperialismo, fundamenta a análise da mundialização em termos de totalidade sistêmica mundial,

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

rquizada ao mesmo tempo, combinando relações econômicas e relações políticas, entre os Estados e, também, entre classes. Essa totalidade era denominada por Marx (1984) de ño mercado mundialò Chesnais (2007) afirma que, quando se estuda a mundialização do capital, se estuda uma

> configuração específica de imperialismo caracterizada por um regime de acumulação particular: o que surge da liberalização e desregulamentação financeira dos anos 1979-82, assim como da reconstituição do capital financeiro em escala desconhecida desde o fim da Segunda Guerra mundial imperialista, que adota formas que estiveram pelo menos pouco desenvolvidas nos anos 20 e 30 (CHESNAIS, 2007, p.53).

Segundo esse autor, o imperialismo, hoje, está dominado por uma configuração muito particular de capital financeiro. As relações econômicas e políticas que definem o imperialismo como totalidade sistêmica deve ser decifrada principalmente em dois níveis. O primeiro, segundo Chesnais, refere-se ao abismo que separa os países que pertencem aos pólos da Tríade (América do Norte, Europa e Japão) ou estão associados a eles, daqueles que sofrem a dominação do capital financeiro sem estarem associados aos circuitos de valorização do capital. Já o segundo nível é o das relações econômicas e políticas do imperialismo como relações internas às classes dirigentes dos próprios países capitalistas avançados. Pois, no domínio financeiro, a posição hierárquica prevalece muito mais do que qualquer outro.

A mundialização da economia está apoiada nos grupos industriais transnacionais em consequência dos processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto marcado pela desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos se encontram no centro da acumulação, assumindo, assim, formas cada vez mais concentradas e centralizadas de capital industrial.

As formas mais concentradas do capital financeiro ou industrial pertencem à esfera visível das mercadorias e têm a dominação política e social do capitalismo. As instituições que constituem o capital financeiro possuem fortes características rentáveis que determinam tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou, ainda, o nível e as formas do emprego assalariados. Estas compreendem os bancos e as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: as companhias de seguro, os fundos de aposentadoria

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

de Pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo (CHESNAIS, 1996, p.15).

Em um mundo dominado pelas finanças, a vida social em quase todas as suas determinações tende a sofrer as influências daquilo que Marx (1984) designa como a forma mais impetuosa de fetichismo[11]. Com as finanças, tem-se dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo, sem que nenhum processo (de produção) sirva de mediação aos dois extremos. Para Iamamoto (2008), o fetiche dos mercados financeiros, ao apresentar as finanças como potências autônomas diante dos mercados nacionais esconde que, o seu funcionamento e a sua dominação operada pelo capital transnacional e por investidores financeiros atuam sob o efetivo respaldo dos Estados nacionais e, além disso, sob influência dos organismos internacionais, que ditam as regras do capital financeiro e das grandes potências internacionais

Segundo Chesnais (1996), a esfera financeira é o posto mais avançado da mundialização do capital. A relação entre as esferas produtiva e financeira se expressa sob novas formas. Conforme o pensamento desse autor, os grupos industriais dispensam intermediários financeiros e ampliam suas operações de natureza financeira. Assim, embora os capitais financeiros tenham nascido da esfera produtiva e continuem nascendo dela, a esfera financeira por si só não cria nada, ela ñrepresenta a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perdeò(CHESNAIS, 1996, p.241).

A dominação do capital financeiro é impensável sem a intervenção e o apoio dos Estados nacionais, pois, de acordo com Iamamoto (2008, p.109), ñsó na vulgata neoliberal o Estado é externo aos mercadosò O triunfo do mercado é inerente à ativa intervenção dos Estados nacionais no lastro dos acordos internacionais como, por exemplo, o Consenso de Washington[12].

---

[11] Segundo Marx(1984), o fetichismo é uma relação social entre pessoas mediatizada por coisas. O resultado é a aparência de uma relação direta entre as coisas e não entre as pessoas.

[12] Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington D.C., como: o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentados num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

(2008), esse novo estágio do desenvolvimento do capital redefine as soberanias nacionais através da presença de organizações multilaterais e corporações transnacionais ï Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio.

A desregulamentação, na esfera financeira, aos poucos invade o conjunto do mercado de trabalho e todo o tecido social em consequência do lento crescimento e da superprodução. Esta, por sua vez, expressa um regime de produção, cujos fundamentos limitam a acumulação em razão dos mecanismos de distribuição da riqueza que lhes são inerentes. Isto significa dizer que existe uma relação conflituosa entre produção e distribuição, tendo em vista que o capital internacionalizado produz, de um lado, a concentração da riqueza e, de outro, a concentração da pobreza e da miséria, demonstrando o funcionamento da lei geral de acumulação capitalista[13] em que se sustenta a questão social.

O elemento novo no contexto de liberalização e desregulamentação do capital que alimenta a mundialização refere-se ao crescimento da dívida pública, fonte de poder dos fundos de investimento. A partir da década de 80 em especial, ños fundos de previdência privada e os fundos de investimento passam a aplicar cerca de um terço de suas carteiras em títulos da divida públicaò (CHESNAIS, 1996, p.22)

O aumento da dívida pública associa-se à desigual distribuição de renda. Assim, o capital financeiro avança sobre o fundo público constituído por parte dos lucros dos empresários e do ñtrabalho necessário dos trabalhadores, sob forma de taxas e impostos apropriados pelo Estadoò (IAMAMOTO, 2008, p.113). Salvador (2007), citando Carvalho (2007), destaca que a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira. ñOs portadores de títulos públicos se aproveitam da condição de ócredoresô do setor público para mascarar a sua real posição de privilegiado da política econômicaò (CARVALHO, 2007, p.99, apud, SALVADOR, 2007, p.78). Uma enorme massa de recursos é transferida do fundo público para esses rentistas, o que restringe a capacidade de investimento público nas políticas sociais, concentrando renda e riqueza e dificultando, assim, o crescimento econômico. Além

[13] Marx (1984) afirma que a lei geral da acumulação capitalista ñ[...] ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo opostoò (MARX, 1984, p.210).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

teve por origem as relações de classe e o poder político que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo quase completamente, dos impostosò(CHESNAIS, 2005, p.39).

O fundo público exerce um papel fundamental na articulação das políticas sociais e na sua relação com o movimento de reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e nos gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos, que, muitas vezes, funcionam como uma ñacumulação primitiva[14]ò.

Oliveira (1998a) explica que aquilo que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação do capital é que a sua mediação se tornar necessária, visto que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma e concretizar as novas possibilidades de progresso técnico abertas, que só se tornam possíveis através da apropriação de crescentes parcelas da riqueza pública em geral e, mais especificamente, dos recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

O argumento de Oliveira coloca o fundo público como lugar estrutural do capitalismo contemporâneo, que expressa a sua maturidade e suas enormes contradições. Assim, a produção e a realização do valor passam a requerer que o Estado se aproprie de significativas parcelas da riqueza, socialmente produzida, para assegurar o processo de produção e reprodução do capital.

Nesse processo, o Estado assume um papel fundamental na garantia de infraestrutura para produção em massa e a viabilização da demanda ï decorrente do consumo de massa ï ñpor meio do controle dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais monetáriasò(SALVADOR, 2007, p.80).

Conforme Poggi (1981), visando fortalecer as unidades que operam nos ramos mais avançados da indústria, o Estado repassa para as empresas verbas gigantescas, obtidas da receita pública para serem empregadas de acordo com a lógica do lucro. O dispendioso esforço do Estado para ampliar e modernizar o

[14] A assim chamada acumulação primitiva é o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como ñprimitivoò porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde ñ(MARX, 1984, p. 26).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

rve basicamente ao propósito de suprir a indústria com a mão de obra treinada e sofisticada ï conhecimento tecnológico e gerencial ï de que ela precisa para poder progredir.

O processo de entendimento do fundo público passa pela luta de classes; o deslocamento da esfera privada para a esfera pública. Ocorre, segundo Oliveira, (1998a, p.53) ñum deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios para o orçamento do Estadoò Nesse sentido, faz-se necessário fortalecer o controle popular dos fundos públicos vinculados ao trabalho, afastando-os do alcance capitalista e fortalecendo a luta contra o espírito privatizante.

Behring e Boscheti (2006) ressaltam que o fundo público não gera diretamente mais-valia, no entanto, na tensão que envolve a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto, atua apropriando-se de parcelas da mais-valia, ñsustentando num processo dialético a reprodução da força de trabalho e a acumulação do capital, socializando os custos de produção e agilizando os processos de realização da mais valia, base da taxa de lucroò (BEHRING & BOSCHETI, 2006, p.176).

O fundo público está presente no processo de reprodução do capital, pois ao se inserir na reprodução da força de trabalho, libera capital privado do custo variável como referência para mudanças tecnológicas e assim financia a acumulação capitalista.

De acordo com Mandel (1982), uma das características do capitalismo durante a ampliação da legislação social é uma redistribuição significativa do valor socialmente produzido em favor do orçamento público, que devia absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais, visando proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado no capitalismo monopolista.

O autor citado destaca que no capitalismo tardio existe uma tendência inevitável de que o Estado incorpore um número crescente de setores produtivos e reprodutivos, visando às condições gerais de acumulação por ele financiados. Sem essa socialização dos custos, Mandel (1982, p.339) afirma que esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de suprir as necessidades do processo capitalista de trabalho. Dessa forma, ñocorre o uso crescente do orçamento do Estado para o financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, e as

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

adas a financiar ou subsidiar grandes projetos industriaisò(MANDEL, 1982,p.339).

Para compreender a função do fundo público no capitalismo contemporâneo, faz-se necessário resgatar a teoria central de Marx (1984) sobre o processo de criação do valor no modo de produção capitalista.

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 ï do capitalista ï é o lucro. O processo, conforme o esquema de Marx (1987), é o seguinte:

D(dinheiro) ---------- M (mercadoria) ---------- D(dinheiro acrescido)

Dôsignifica a soma inicial de dinheiro adiantada pelo capitalista, acrescida ao que Marx (1984) denomina de mais-valia. O dinheiro originalmente adiantado (D) se mantém na circulação do capital, alterando a sua grandeza, valoriza-se. E esse movimento o transforma em capital.

Netto e Braz (2006), ao analisar a economia política, lembram que o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário investido na sua produção e que, sob a forma dinheiro, expressa o seu preço.

Os autores recuperam o esquema marxista de produção capitalista, em que, com o capital sob a forma dinheiro (D) ï ponto de partida da produção capitalista ï , 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 ñDò, 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[15].

[15] Netto e Braz, 2006; Marx 1984.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

orâneo, o fundo público atua no processo de produção e reprodução do capital enquanto:

> 1 [...] fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desoneração tributária, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital, como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção que viabilizam [...] a reprodução do capital.
> 2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor.
> 3. Por meio das funções diretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para empresas.
> 4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2007, p.91).

Desta forma, 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 presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista.

O capitalismo financeiro unifica processos econômicos, políticos e ideológicos que contribuem para o crescente movimento do capital. Conforme Iamamoto (2008):

> [...] a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos: a ó reformaô do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social, geralmente circunscrito a dilemas da eficácia da gestão social; à ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura (IAMAMOTO, 2008, p.114).

A década de 60 configurou um cenário de profundas mudanças nas relações entre Estados e países com os avanços do capitalismo mundial. ñAs bases do acordo de *Bretton Woods*[16] estavam sendo erodidasò(IAMAMOTO, 2008, p.116).

---

[16] As conferências de *Bretton Woods*, definindo o Sistema *Bretton Woods* de gerenciamento econômico internacional, estabeleceram, em Julho de 1944, as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. O sistema *Bretton Woods* foi o primeiro

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

sso de mundialização do capital se deu a partir do fim do sistema de *Bretton Woods,* em 1971, por iniciativa unilateral dos EUA. Conforme Iamamoto (2008, p.116), a ruptura unilateral desse acordo, por parte dos EUA, foi deflagrada pela explosão da dívida externa e do crescente déficit da balança de pagamentos que, com a emissão de dólares para o financiamento da Guerra do Vietnã, gerou o esvaziamento das reservas norte-americanas. Essa situação foi agravada, ainda, pelo choque do petróleo de 1973. A saída encontrada pelo governo americano configura a criação de instrumentos de liquidez para financiar a dívida, ñdando origem à economia do endividamento, com o reforço do dólar em relação a outras moedas, passando a alimentar os euromercados e os mercados financeirosò(IAMAMOTO, 2008, p. 116).

De acordo com Iamamoto (2008, p.117), a concentração e a centralização de grandes bancos internacionais criam um mercado interbancário que passa a realizar empréstimos conjuntos a países em desenvolvimento. Conforme Chesnais (1999), ña natureza dos créditos aos países de terceiro mundo surge de uma convenção fictícia de liquidez, não havendo transferência de poupança que representasse sacrifício aos que concederam empréstimosò(CHESNAIS, 1999, p.26).

As taxas de juros flutuantes possibilitaram que um pequeno número dos maiores operadores privados assumisse ñum papel decisivo na determinação dos preços relativos das moedas nacionais, ou taxas de câmbioò Os credores estabelecem os planos de escalonamento da dívida estatal, as exigências de privatização e a venda das empresas públicas, transformando-as em títulos de propriedade entregue aos credores, garantindo o pagamento da dívida. (IAMAMOTO, 2008, p.117)

A primeira etapa da liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros aconteceu entre os anos de 1982 e 1994 e teve, na dívida pública, seu principal agente. O poder do capital financeiro foi constituído através do endividamento dos governos pelos investimentos financeiros nos Títulos emitidos, criando-se a ***ñ****ndústria da dívida*[17]***ò***(IAMAMOTO, 2008, p.117).

---

exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre Nações-Estado independentes

[17] Expressão utilizada por Iamamoto (2008) para explicar como o processo de endividamento dos países de capitalismo periférico aumenta o poder do capital financeiro, que é constituído através do endividamento dos governos nacionais.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

pública se constitui no instrumento de criação de crédito e o ñmaior canal de transferência de receitas em beneficio dos rentistasò Desse modo:

> Sob efeito das taxas de juros elevadas, superiores à inflação e ao crescimento do produto interno bruto, o endividamento dos governos cresce exponencialmente. O aumento da taxa de juros representa uma solução de partilha da mais-valia a favor da oligarquia financeira rentista, permitindo sua redistribuição social e geográfica. O endividamento gera pressões fiscais sobre as empresas menores e receitas mais fracas, a austeridade orçamentária e a paralisia das despesas públicas (incentivos e créditos a indústrias e agricultura, políticas sociais e serviços públicos, entre outros) (IAMAMOTO, 2008, p.117).

Nesse processo de endividamento, o Estado é paralisado e reduzido no sentido de atender às necessidades da maioria, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro. Os programas de ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial aos países devedores favorecem ao processo de financerização do capital.

As medidas visam à maximização do fluxo de capitais, visto que a ñindústria da dívidaò e os programas de ajustes se configuram num modelo universal de crescimento, abrindo a economia dos países e priorizando as exportações a partir dos ditames monetários da balança de pagamentos, que estimula os países endividados a não controlarem a saída de capitais, deixando-os desprotegidos (IAMAMOTO, 2008).

Neste modo de dominação, o Estado cumpre um papel fundamental, pois cabe a ele sustentar a estrutura de classes e as relações de produção, difundindo as ideologias da classe dominante para o conjunto da sociedade. Mandel (1985, p.336) afirma que existe uma tendência capitalista de autonomização do aparato estatal, de maneira que este funcione como ñum capitalista total ideal, servindo aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista como um todo acima, e ao contrário, dos interesses conflitantes do ócapitalismo realõ.

Assim, apesar de o Estado estar aparentemente acima dos interesses conflitantes das classes, suas funções econômicas asseguram a preservação da existência social do capital através da ñmanutenção de relações legais universalmente válidas; emissão de moedas fiduciárias; a expansão do mercado local ou regional, [...] em outras palavras, o estabelecimento de leis, moedas,

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

alfandegárias a nível nacionalò (MANDEL, 1985, p.337).

A tese de Mandel (1982), sobre o capitalismo tardio, afirma que é função primordial do Estado administrar as crises econômicas e políticas que ameaçam o processo de produção capitalista. Neste sentido, o Estado, por meio de políticas governamentais anticíclicas, proporciona garantias econômicas aos processos de valorização e de acumulação. Essa função do Estado envolve a manipulação ideológica da classe trabalhadora, visando integrar o trabalhador à sociedade capitalista tardia como ñconsumidor, parceiro social, cidadãoò, e buscando ainda transformar qualquer rebelião em reformas que possam ser absorvidas pelo sistema.

Nesse sentido,ña hipertrofia e autonomia crescentes do Estado capitalista tardio são o corolário histórico das dificuldades crescentes de valorizar o capital e realizar a mais-valia de maneira regularò(MANDEL, 1982, p. 341). Esses fatores estão associados à intensificação das lutas de classes, à emergência da força da classe trabalhadora no cenário dos conflitos políticos e ao agravamento das contradições sociais entre os países imperialistas.

O processo de mundialização do capital não anula as suas funções de ñreproduzir os interesses institucionalizados entre as classes e os grupos sociaisò, no entanto, modifica as condições de seu exercício, visto que ñaprofunda o fracionamento social territorialò (IAMAMOTO, 2008, p. 122). O Estado imperialista estende seu poder às instituições financeiras internacionais, tendo em vista seu apoio econômico, confere-lhes o poder de influenciar na nomeação de seus líderes e intervém a favor de políticas que beneficiem as empresas multinacionais de seus países.

A centralidade do Estado é fundamental para a expansão das empresas multinacionais, visto que:

> O Estado interfere na gestão da crise e na competição intercapitalista, pois, se os mercados transcendem os Estados, operam nas suas fronteiras. São também decisivos na conquista de mercados externos e na proteção dos mercados locais. Os Estados são estratégicos no estabelecimento dos pactos comerciais, dos acordos de investimentos, da proteção a produção produzida no seu território mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para subsidiar os interesses empresariais, nos meios de comunicação de massa e na expansão do poder político das entidades internacionais (IAMAMOTO, 2008, p.122).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

nceira aumentou a necessidade de intervenção do Estado na busca de estabilizar o mercado e superar as crises do sistema financeiro com recursos advindos ñdas mais diversas fontes, e em especial dos contribuintes, inclusive de baixa rendaò (IAMAMOTO, 2008, p.123). Isso demonstra que a direção socioeconômica da atividade estatal governa a favor do grande capital financeiro

O capital financeiro está apoiado na dívida pública e no mercado acionário das empresas, e estes só sobrevivem através das decisões políticas dos Estados apoiados nas políticas fiscais e monetárias.

As organizações financeiras internacionais ï Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC) ï defendem o poder do capital financeiro. Conforme Chesnais (2007, p.58), ñestas instituições desempenham funções significativas para o ajuste de integração dos espaços mundiais, visando à produção e à reprodução do capitalò, representam os interesses dos Estados mais poderosos do mundo e pressionam os demais Estados nacionais a adotarem políticas de liberalização, desregulamentação e privatização através da imposição de reformas políticas, econômicas e sócio-culturais.

No próximo item, será apresentada a função dos organismos financeiros internacionais no processo de produção e reprodução do capital.

1.2 O Papel dos Organismos Financeiros Internacionais no Capitalismo Financeiro

O FMI foi criado em julho de 1944 numa conferência das Nações Unidas ocorrida na cidade de Bretton Woods, Estados Unidos, para estabilizar o sistema financeiro internacional. Nessa conferência, 45 países acordaram em estabelecer um sistema de cooperação econômica, visando evitar a repetição das desastrosas políticas econômicas que contribuíram para a ocorrência da Grande Depressão na década de 1930.

Além de promover a estabilidade econômica internacional, o objetivo essencial do Fundo é estimular o crescimento econômico e fornecer assistência financeira temporária para países em crises. Assim, as principais funções atribuídas ao FMI pelos seus Estatutos e pelas orientações do seu Conselho de Governadores resultam do objetivo fundamental para o que ele foi criado no final da II Grande Guerra: a supervisão do sistema financeiro internacional, de modo a evitar graves

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

al, em geral, e nas economias dos seus países membros, em particular. Desta forma, a referida instituição desempenha, essencialmente, funções de supervisão e acompanhamento das economias nacionais e internacionais e de empréstimo de recursos financeiros aos países que necessitem de reequilibrar as suas economias, nomeadamente as suas contas com o exterior.[18]

Os representantes do FMI reúnem-se uma vez por ano numa Assembleia de Representantes, instância soberana do Fundo, que têm como missão tomar decisões importantes. O conselho de administração do FMI é composto por 24 membros advindos de oito países que detêm privilégios, são eles: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Arábia Saudita, China e Rússia.

Outro órgão diretor do Fundo é o Comitê Monetário Internacional (CMFI), que agrupa os 24 representantes do conselho de administração e têm, como função, aconselhar o FMI sobre o funcionamento do sistema monetário internacional.

A cada cinco anos, o conselho de administração escolhe um diretor geral. Existe uma regra que diz que esse cargo deve ser reservado a um europeu em primeiro lugar, e em segundo lugar deve ser um representante dos Estados Unidos, que na prática tem influência predominante. Conforme os estudos de Millet & Toussaint (2006), desde 1969, o FMI possui uma unidade de conta própria que regula a atividade financeira dos países membros e o Direito Especial de Saque (DES), originalmente igual a US$1.

> Atualmente é reavaliado diariamente a partir de uma cesta de moedas fortes (45% pelo dólar, 15% pelo iene, 29% pelo euro e 11% pela libra esterlina). No inicio do mês de setembro de 2002, 1 DES valia aproximadamente US$1,32. O montante total dos recursos do FMI eleva-se a 217,7 bilhões de DES (US$ 288 bilhões). Caso seja necessário, o FMI pode pedir emprestado até 34 bilhões de DES (US$ 45bilhões) para completar seus recursos (MILLET & TOUSSAINT, 2006, p.77).

Os autores citados compreendem que o FMI possui um modo de funcionamento semelhante à de uma empresa. Cada país membro tem a obrigação de pagar o direito de adesão, denominado ñsubscriçãoò. O país torna-se acionista do Fundo, uma vez que contribui para o seu capital. A subscrição é calculada conforme a importância geopolítica do país em questão e 25% dela deve ser paga em DES -

[18] Disponível em: < http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/fmi_1.htmï > acesso em: 28 de janeiro de 2008.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

a em ouro[19] - os 75% podem ser pagos segundo a moeda local do país.

No ano de 2002, os recursos do FMI somavam-se no equivalente a US$ 157 bilhões inutilizáveis para empréstimos (ouro, moedas fracas) e em US$131 bilhões utilizáveis (moedas dos países da Tríade). ñAs cotizações dos Estados permitem ao FMI constituir reservas que são depois emprestadas aos países em situação de déficit temporárioò. Os empréstimos são condicionados por acordos que determinam as medidas que esse país deverá tomar para receber o dinheiro esperado: os planos de ajustes estruturais (MILLET & TOUSSAINT, 2006, p.78).

O Banco Mundial e o FMI são intuições que se complementam. O Banco Mundial também foi criado em *Bretton Woods* em 1944. Inicialmente, criou-se o Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) que tinha por objetivo auxiliar a Europa no pós-segunda guerra mundial. Ao longo do tempo, o papel do Banco Mundial evoluiu e este se tornou oficialmente a entidade financiadora para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento - PEDôs.

Quatro organismos constituem o grupo Banco Mundial, são eles: a Sociedade Financeira Internacional (SFI) ï responsável pelo financiamento privado dos PEDôs; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960 para a concessão de empréstimos aos países mais pobres; Centro Internacional para a Resolução dos Diferendos Relativos aos Investimentos (CIRD), criado em 1966, ñque gere os conflitos de interessesò e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), criada em 1988, para estimular os investimentos nos PEDôs.

Assim como no FMI, no BIRD, cada país membro nomeia seu representante. Os conselhos dos representantes se reúnem uma vez por ano para definir as grandes linhas orientadoras. Seu conselho de administração, composto por 24 membros, é constituído com bases em regras idênticas às do FMI. O conselho de administração elege um presidente a cada cinco anos, existindo uma regra segundo a qual esse cargo deve ser reservado a um norte-americano designado pelos Estados Unidos.

A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), apesar de ter um estatuto de associação, na prática, está filiada ao Banco Mundial, entidade

[19] Em 2002, as reservas de ouro do FMI eram de 103 milhões de onças, o mesmo que 3.217 toneladas, avaliadas em mais de US$ 30 bilhões. Embora as reservas não interfiram nos empréstimos concedidos pelo Fundo, lhes ñconferem estabilidade e uma estatura essenciais aos olhos dos atores das finanças internacionaisò (MILLET & TOUSSAINT, 2006, p.77).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ento. Segundo Millet & Toussaint (2006, p.88), em 2002, 80 dos 163 países membros da AID (39 sendo da África) se enquadravam nos requisitos necessários para se beneficiar de empréstimos, isto é, tinham um rendimento anual per capita inferior a US$ 875. Esses países adquirem empréstimos de longo prazo a taxas muito baixas (entre 0, 75%). Os fundos dessa Associação advêm dos países mais ricos e são reconstituídos a cada três anos.

Os demais países em desenvolvimento adquirem empréstimos junto ao BIRD, que seleciona projetos rentáveis a uma taxa próxima da taxa do mercado. Ao passo que os empréstimos concedidos pelo FMI são adquiridos a partir dos recursos de seus acionistas, o Banco Mundial adquire fundos nos mercados financeiros. Os principais acionistas do Banco Mundial são os países ricos que representam a segurança para o alcance de fundos e taxas favoráveis. ñO Banco Mundial goza de uma posição privilegiada no mercado para obter financiamentos, o que lhe permite margens de lucro para custear o seu funcionamento administrativo e até mesmo para obter lucros anuais na ordem de US$1,5 bilhãoò(MILLET & TOUSSAINT, 2006, p.89).

Com as tendências de endividamentos, o Banco Mundial passou a desenvolver suas intervenções em parceria com o FMI, numa perspectiva macroeconômica, impondo políticas de ajustes que visam o equilíbrio da balança de pagamentos dos países endividados. O Banco Mundial cumpre a missão de aconselhar esses países de acordo com a terapêutica do FMI, tendo em vista ña melhor forma de reduzir o déficit orçamentário, mobilizar a poupança interna, incentivar a fixação dos investidores estrangeiros no país e de liberalizar as trocas de preçosò(idem).

Desta forma, o capital financeiro, como padrão de riqueza do capitalismo dos nossos dias, passou a se tornar o modelo vigente da economia mundial a partir da década de 1960, nos Estados Unidos. De acordo com Oliveira (1998b), esse capital financeiro não mais se restringe às definições clássicas, já que agora possuem uma função em si, e não apenas a de financiamento da indústria. Este autor vai enumerar os fatores que contribuíram para as mudanças na estrutura capitalista contemporânea. Citando Tavares e Melin (1997), Oliveira (1998b) afirma que ñas transformações do sistema monetário financeiroò estão relacionadas às alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio, da gestão dos bancos centrais sobre a liquidez e as taxas de juros; da emergência das corporações produtivas com

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

m si mesmo; da circulação internacional ampliada dos capitais sob o regime de taxas de câmbio flexíveis; da interação desses movimentos com as restrições impostas às finanças públicas; da desregulamentação financeira e da condução das políticas de globalização pela hegemonia dos Estados Unidos.

Assim, a crise[20] do capitalismo que marcou os anos 70 caracterizava-se por uma forte recessão da economia capitalista internacional, em que o modelo de acumulação fordista, com base na produção em série e no Keynesianismo[21], não conseguiu deter a queda da taxa de lucro. Com isso, a saída encontrada pelo capital para o enfrentamento de sua crise se constituiu em adotar um novo padrão de acumulação favorecido pela revolução tecnológica, com base na desregulação estatal via privatizações e cortes nas políticas de proteção social, na redução de direitos sociais e trabalhistas. O ponto principal da reestruturação capitalista é o aceleramento do *Laissez Faire*[22], a liberdade do mercado, eliminando, assim, o pacto social-democrata e o Estado intervencionista. Estas medidas vão favorecer aos monopólios financeiros que controlam a economia mundial em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas, o que se convencionou chamar de flexibilização, terceirização (CORREIA, 2005, p.76).

Conforme a análise de Balanco e Pinto (2004), a crise, na qual o capitalismo se encontra imerso, representa a ação de uma coleção de manifestações econômicas e políticas que caracterizam um período particular de sua trajetória. Em linhas gerais, os autores afirmam que a economia capitalista experimentou um relevante desvio da taxa geral de lucro e a cristalização de uma posição de superprodução. Dessa forma, a crise acabou orientando o sistema para uma busca de meios alternativos de enfrentamento do recuo da lucratividade por meio de

---

[20] A desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques petrolíferos (em 1973 e 1979) estiveram na origem de uma crise econômica que, no início dos anos 70, travou o ritmo de crescimento nos países industrializados.

[21] A teoria Keynesiana configura um conjunto de idéias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava-se que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

[22] A expressão *laissez-faire* (em português deixa fazer, deixa passar) foi a palavra de ordem do liberalismo econômico, cunhada no século XVIII pelos fisiocratas franceses, representa um princípio defendido pelos economistas mais liberais e que defende que o Estado deve interferir o menos possível na atividade econômica e deixar que os mecanismos de mercado funcionem livremente.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

acentuação, a acumulação rentista e o aumento das taxas de mais-valia, vinculadas ao processo de flexibilização e fragmentação do trabalhoò(BALANCO & PINTO et. al. 2004, p.13).

As medidas adotadas para a desregulamentação financeira passaram a ser feitas através de ajustes estruturais que os Estados centrais passaram a impor via Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio aos estados nacionais, dando-lhes o perfil político-econômico materializado no receituário neoliberal.

O Banco Mundial, o FMI e a OMC desempenham funções relevantes para o ajuste de integração dos espaços mundiais, visando à produção e reprodução do capital. A preocupação contida na ação dessas instituições consiste nos seguintes eixos dominantes:

> i) O capitalismo enquanto eixo da esfera econômica; ii) a democracia liberal no campo político; iii) valores culturais coerentes com as perspectivas liberais. Este ideário torna-se uma quase obrigação a ser cumprida pelos países que disputam empréstimos ou ajuda financeira, principalmente, nos momentos em que enfrentam dificuldades de captação de recursos para projetos produtivos ou crises cambiais, associados a problemas nos balanços de pagamento (OLIVEIRA 1998b apud BALANCO & PINTO et. al., 2004, p 13).

Visando consolidar o ideário neoliberal, o FMI e o Banco Mundial impõem os ajustes estruturais aos países que enfrentam dificuldades. Há uma sintonia entre FMI e Banco Mundial nas principais estratégias das ñreformasò institucionais. As ñrecomendações[23]ò e seus respectivos objetivos, que compõem os ajustes estruturais, são:

> A condição de liberalizar o comércio, revisar políticas de preços, diminuir os subsídios com objetivo de permitir a operacionalização das vantagens comparativas; eliminar restrições ao investimento externo e alentar a intermediação financeira com taxas de juros reais positivas com o intento de remover a repressão financeira e fomentar a livre circulação de capitais; redefinir o papel do setor público em atividades econômicas, reduzir os programas sociais universalizantes, eliminar subsídios aos bens e serviços públicos objetivando estimular a iniciativa privada, estabelecer prioridade de investimentos sociais (políticas focalizadas) e desalentar gastos improdutivos que pesem no déficit fiscal(BALANCO & PINTO et.al. 2004, p. 13-14).

---

[23] São as mudanças em termos de políticas econômicas ñaconselhadasò pelos organismos internacionais, visando um ajuste fiscal capaz de gerar *superávits* primários para garantir o pagamento da dívida externa.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

s são membros do FMI e seu voto depende do montante de quotas em seu poder; esta quantidade, maior ou menor, é reflexo da contribuição de dinheiro que cada membro faz anualmente. Os Estados Unidos detêm 18% dos votos e outros quatro membros (França, Alemanha, Japão e Inglaterra) detêm, juntos, 22%, implicando em que somente cinco países controlam 40% das decisões e dos recursos. Desse jeito, o controle americano não se restringe apenas aos aspectos organizativos, uma vez que o diretor executivo norte-americano conta com meios reais para influenciar nas decisões do FMI, o que contraria, por conseguinte, os outros diretores executivos de ulteriores países. autores Balanco e Pinto et.al (2004, p.10) destacam, também, que o tesouro estadunidense exerce grande influência na estrutura de poder do Fundo.

O Banco Mundial, em parceria ideológica com o FMI, continua a desempenhar papéis a que sempre se propôs desde sua criação como parte dos acordos de *Bretton Woods*. Atualmente, 180 países são membros do Banco. Os cinco acionistas principais são os mesmos do FMI: Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Inglaterra. Ressalta-se que os Estados Unidos possuem aproximadamente 19,0% dos votos junto ao Banco Mundial, o que lhe garante o status de país membro de maior influência. As decisões no Banco Mundial requerem uma maioria de ordem de dois terços dos votos para as decisões correntes e de quatro quintos de votos para mudanças no Acordo Geral.

Nos últimos anos, o Banco Mundial acentuou seu papel como intermediário na obtenção de fundos junto, por um lado, aos bancos privados internacionais e, principalmente, junto aos governos, por outro. Essa expansão dos recursos captados pelo Banco Mundial junto aos investidores financeiros, principalmente americanos, significou uma adequação dessas instituições aos padrões que regem atualmente o mercado financeiro. De acordo com os autores supracitados, além do Banco Mundial e do FMI, as novas formas de integração capitalista se sustentam, também, através da OMC. Estas instituições formam um tripé ñvirtuosoò para a produção e a reprodução do capitalismo.

A OMC, da mesma forma que o FMI e o Banco Mundial, se transformou num instrumento relevante da política econômica externa de países desenvolvidos e, particularmente, daqueles com hegemonia no cenário internacional. Observa-se claramente que o novo papel das instituições internacionais viabiliza a instrumentalização do novo processo integrativo do capital dos espaços mundiais,

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

centralização capitalista acelerada e ampliando a concentração do poder econômico e político num espaço restrito, qual seja, o Estado-nação norte-americano (BALANCO & PINTO et.al. 2004, p.15).

A partir dos anos 70, a dívida externa dos países latino-americanos começa a crescer, acelerando sua dependência. O endividamento dos referidos países passa a ser feito pelo sistema financeiro internacional com taxas de juros flutuantes, e não mais por instituições governamentais, aumentando a dependência e a vulnerabilidade das suas economias. Assim, ò os Estados passaram a se submeter às imposições das agências financeiras internacionais, de adoção de programas de estabilização e de ajuste estruturalò (ARANTES, 2002, p.76).

Nesse processo, os Estados Nacionais perdem sua soberania, pois, quando o capital estrangeiro realiza os empréstimos, ele impõe condicionalidades[24]. O aumento da dívida externa é uma consequência dos constantes empréstimos buscados no exterior, fazendo com que esses organismos ditem as regras e deixando, de fato, os países deficitários cada vez mais dependentes.

Destaca-se que a dívida externa se constitui como um fator de pressão para a adoção de medidas impostas através de condicionalidades, fazendo com que os organismos financeiros internacionais cumpram o papel de vigilantes, isto é, de cobradores da implementação de ajustes estruturais. Assim, o FMI e o Banco Mundial, a partir da década de 80, passaram a desempenhar um papel protagônico na orientação das políticas econômicas adotadas pelos Estados Latino-Americanos.

Dessa forma, as políticas econômicas e sociais implementadas pelos países de capitalismo periférico ficam reféns das condicionalidades impostas pelos referidos agentes financeiros internacionais.

Será apresentado, no próximo item, como os ajustes estruturais têm influenciado as políticas estatais dos países de capitalismo periférico, em especial, as brasileiras.

1.3 A influência dos Organismos Financeiros Internacionais na política estatal brasileira no contexto da financeirização

[24] As ñcondicionalidadesò são as condições exigidas em termos de políticas econômicas que garantam aos credores internacionais o pagamento dos compromissos assumidos. Os recursos vão sendo liberados mediante o cumprimento dessas, que passam a moldar toda a política nacional. As exigências são em torno de um ajuste fiscal capaz de gerar superávits primários para garantir o pagamento da dívida (CORREIA, 2005).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Situar a influência dos organismos financeiros internacionais na política social brasileira remete ao contexto histórico do triunfo do neoliberalismo alinhado às ñreformasò defendidas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Essas ñReformasò exigem ajustes estruturais nos países devedores, desresponsabilizando o Estado da área social.

O neoliberalismo[25] dos anos 80 deslocou da esfera estatal a responsabilidade de intervenção da área social, no sentido de um mínimo Estado para o social e um máximo Estado para o capital, na qual a ñdesresponsabilizaçãò estatal das respostas às sequelas da questão social é (supostamente) compensada pela ampliação dos sistemas privados mercantis (do chamado terceiro setor)ò (MOTAÑO, 2001, p.22). Desta maneira, o Estado vem transferindo suas responsabilidades para a sociedade. Os apelos ao voluntariado, a ñrefilantropizaçãoò da assistência, o repasse dos serviços ao terceiro setor têm funcionado como mecanismos estratégicos para enfraquecer os movimentos populares e sindicais e fragilizá-los.

De acordo com Behring (2008), no desenho das funções do Estado, as políticas sociais aparecem revestidas de um discurso ideológico, com características paternalistas, geradoras de desequilíbrios, deixando de ser direito social à medida que devem ser acessadas via mercado. Existe, neste cenário, a tendência de minimização dos gastos públicos com as políticas sociais ao mesmo tempo em que se incentiva as privatizações para o atendimento dessas mesmas políticas.

Nesse cenário, as políticas sociais devem seguir o padrão dos ajustes estruturais, nos quais se envolvem: a desregulamentação dos mercados, através da diminuição do déficit fiscal e/ou do gasto público, visando às políticas de privatização ñpela capitalização da dívida e um maior espaço para o capital internacional, inclusive como condição de empréstimosò (BEHRING, 2008, p.65). A orientação para o rumo das políticas sociais é a focalização, ao mesmo tempo em que se estimulam a solidariedade e o voluntarismo, bem como a atuação das organizações filantrópicas e das organizações não governamentais.

---

[25] Neoliberalismo é um sistema econômico que prega uma intervenção mínima do Estado na economia, deixando o mercado se autorregular com total liberdade. Defende a instituição de um sistema de governo onde o indivíduo tem mais importância do que o Estado, sob a argumentação de que quanto menor a participação do Estado na economia, maior é o poder dos indivíduos e mais rapidamente a sociedade pode se desenvolver e progredir, buscando um Bem-Estar Social. Esse tipo de pensamento pode ser representado pela privatização e pelo livre comércio.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

aram plenamente um Estado de bem-estar social ï como é o caso do Brasil ï tiveram suas políticas de ajustes voltadas mais para o âmbito econômico ï atividades comerciais, industriais e desemprego. ñOs ajustes, por sua vez, relacionados às políticas sociais estão voltados para a elaboração de programas sociais focalizados, de cunho emergencial, com base na ósolidariedade comunitáriaò (SOARES, 2002, p. 15).

É, dessa forma, que a tendência à focalização da política no atendimento aos mais pobres vem ganhando espaço na agenda dos organismos financeiros internacionais. As intervenções do Banco Mundial se guiavam pelas ideologias desenvolvimentistas; seus empréstimos eram voltados para a área de infraestrutura ñna perspectiva de que o desenvolvimento econômico resolveria naturalmente o problema da pobreza e tiraria os países subdesenvolvidos do atraso, elevando-os ao patamar de países desenvolvidosò (CORREIA, 2005, p.118). No entanto, Soares (2002, p.20) demonstra que tais políticas focalistas de combate à pobreza, proposta pelos referidos organismos, visam equilibrar as problemáticas da pobreza e do abandono social dos países subordinados aos ajustes (neoliberal).

Nos países da América Latina, o processo de ajuste estrutural e o de ñreformasò surgem em fins dos anos 80 e início dos anos 90. A natureza desses ajustes passou por modificações entre essas duas décadas. Na primeira década, os ajustes visavam ao equilíbrio das contas públicas, cortes nos salários e gastos públicos, tendo por objetivo gerar saldos na balança de pagamento comercial e no pagamento da dívida externa. Na década seguinte, a meta do ajuste não se limitou à produção de saldos comerciais favoráveis e ao zelo pelo enxugamento nos gastos públicos, mas preocupou-se com o aumento nas importações, com o intuito de ampliar a competitividade dos países latino-americanos, garantindo o pagamento das contas externas com a intensificação dos fluxos de capital externo (SOARES, 2002, p.21).

Os ajustes estruturais acordados na América Latina têm por objetivo a obtenção de superávits primários para o pagamento da dívida externa. Contudo, Soares (2002) afirma que tais ajustes não conseguiram estabilizar suas economias, resultando numa baixa arrecadação fiscal e num aumento da dívida interna, o que implicou em desajustes fiscais e patrimoniais no âmbito do poder público.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ientações dos ajustes estruturais exigem um permanente ajuste fiscal, que, no entanto, não tem conseguido se reverter em aumento da carga fiscal, o que evidencia a dificuldade de arrecadação tributária.

Desse modo:

> [...] mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de óreformasô, baixo o argumento de que elas ou ainda não foram realizadas ou foram mal implementadas nos países latino-americanos (SOARES, 2002, p. 31):

A adoção do ideário neoliberal no Brasil, embora tenha sua gênese no governo Collor de Mello, tem suas bases fincadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Assim, foi no governo de FHC que se desenvolveu o projeto político-econômico de forte base neoliberal, em que o Brasil entra na rota dos ajustes estruturais já referidos.

A direção política assumida pelo governo FHC, a partir da primeira metade da década de 90, configura o agravo da condição econômica e social da classe trabalhadora e a piora das condições de reprodução socioeconômica dos setores médios da sociedade.

Este governo atuou de acordo com as propostas neoliberais amarradas no Consenso de Washington, dando início a um processo de privatização das estatais - a exemplo da venda da Vale do Rio doce -, aumento exorbitante do desemprego, precarização das políticas de saúde, assistência social, educação, previdência, moradia, além do aumento da dívida externa e o descaso com os servidores públicos através da inércia salarial.

Apesar do grave quadro socioeconômico do país apresentado nessa década, não se pode reduzir suas causas à atuação dos governos nacionais da última década do século XX.

As relações do Brasil com os organismos financeiros internacionais remontam a conferência de Bretton Woods em 1944, onde o Brasil participou como um dos seus signatários. Já em 1954, durante o segundo governo de Getulio Vargas, ñO FMI concedeu um empréstimo ao Brasil do banco norte-americano Eximbankò (CORREIA, 2005, p.93). ñAs condições básicas exigidas pelo FMI, nessa época, era

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

mentos, através da ampliação das exportações e da redução das importaçõesò(ARANTES,2002, p.94).

Conforme o autor citado, o primeiro acordo do Brasil com o FMI foi feito em 1958 e tinha por objetivo, equilibrar a balança de pagamentos do país. Entretanto, as condicionalidades impostas pelo FMI para tal empréstimo (300 milhões) ï liberalização das importações, eliminação de subsídios e alterações no sistema cambial ï se chocavam com o plano de metas do então Presidente da República Juscelino Kubitschek, que visava o desenvolvimento econômico do país e a mudança da capital para Brasília, levando o então presidente a romper com o FMI em 1959.

Durante o governo de Jânio Quadros, houve uma ñmelhoraò na relação do Brasil com o FMI, visto que o país submeteu-se a rigorosas medidas econômicas: corte nos gastos públicos, desvalorização do cruzeiro em 100% para estimular as exportações, dentre outras. Assim, firmou-se um acordo com o clube de Paris, permitindo o reescalonamento da dívida de US$ 407 milhões.

O Estado pós-64 foi essencialmente funcional a consolidação do capitalismo monopolista, antinacional e antidemocrático. Seu eixo de intervenção passa a ser a garantia dos super lucros dos monopólios. O Estado autoritário levou a exaustão e aos impasses atuais de déficit e dívidas públicas internas e externas.

Dessa forma, a submissão do Estado brasileiro aos planos do capital na época da ditadura foi evidenciada com os novos acordos estabelecidos com o Banco Mundial e o FMI, com o apoio norte-americano ao golpe militar. É através de novas medidas para expansão do capital - a revogação da Lei de Remessas de Lucros, controle de preços, supressão de subsídios, fim da estabilidade no emprego - que o Banco Mundial e o FMI recomeçam a liberar empréstimos. A partir de 1967, a prioridade do governo militar passa a ser o crescimento acelerado da economia. O objetivo dessa política chamada ñmilagre brasileiro[26]ò era o crescimento econômico dos setores produtores de bens destinados às camadas altas e médias da sociedade e teve, como consequência, o aumento exorbitante da dívida externa, tornando o país cada vez mais dependente do FMI.

---

[26] O ñmilagre brasileiroò foi um período de intenso crescimento do PIB e da produção industrial, devido o grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais. Porém ao mesmo tempo em que ocorreu um intenso crescimento econômico, agravaram-se as questões sociais, com aumento da concentração de renda e deterioração de importantes indicadores de bem estar social. O milagre, por fim, aprofundou as contradições estruturais da economia e os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

errado a partir da eleição de Tancredo Neves pelo colégio eleitoral que marca o início da transição democrática. Durante sua campanha eleitoral, havia indícios de que Tancredo ñpagaria a dívida externa com a fome do povoò Com a morte de Tancredo, assume o vice-presidente José Sarney, ño qual procurou desenvolver uma política econômica sem o monitoramento do FMIò (CORREIA, 2005, p.96).

Sendo assim:

> A vitória de Tancredo Neves representou a afirmação dos setores políticos e sociais que optaram pela transição conciliadora e a articularam nos círculos mais estreitos e influentes do poder civil e militar (governo, Congresso, Forças Armadas, associações patronais). Foi a vitória de um grande pacto político entre forças conservadoras, aliadas tradicionais do regime militar, e grupos da elite que a ele resistiram de várias maneiras. Um pacto entre as elites, fiel à tradição política brasileira [...], apresentado em nome da ócoesão nacionalô e feito não para enfrentar, mas para substituir o regime [...] dentro de suas próprias regras (TEIXEIRA, 2000, p. 313).

Para Santana (2006, p.48), mesmo diante de um pacto entre elites, é inegável os avanços de natureza política conquistados na Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito à incorporação das demandas dos movimentos reivindicatórios. Netto (1999) afirma que a Constituição de 1988, pela primeira vez na história brasileira, apontou para um Estado de Bem-Estar Social, pois de forma inédita, houve garantia para além dos direitos civis e políticos: os direitos sociais. ñCom isto colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidadeò (NETTO, 1999, p.77).

O governo de FHC implantou um projeto que retrocedeu as conquistas políticas do processo de redemocratização, o qual estabeleceu possibilidades efetivas na área social, com políticas que favoreceram a classe trabalhadora. Contrariamente às necessidades da classe trabalhadora, notadamente ao que se refere a política social, o governo citado priorizou a redução do déficit público e, em nome da estabilidade da moeda, cortou os investimentos na política de saúde, educação, agricultura, segurança, dentre outros (SANTANA, 2006, p.49 apud LESBAUPIN, 1999).

O governo FHC seguiu os passos do ideário neoliberal, submetendo-se às regras da economia mundializada ï regras ditadas pelo Fundo Monetário

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Estado renuncia a seu papel regulador e provedor, deixando esses serviços aos cuidados das livres forças do mercado. As imposições do FMI ï exigências de reajuste estrutural, a reforma do Estado, liberalização da economia ï tiveram como consequências alterações na Constituição Federal que vem se realizando desde 1991, durante o governo Collor.

Portanto:

> A reforma promove alterações do artigo 170º da Constituição Federal de 1988, que tinha como objetivo proteger a indústria nacional [...] mudanças no artigo 177º implicou na quebra do monopólio estatal do petróleo. A prestação de serviços de telecomunicações também foi aberta a qualquer empresa nacional ou estrangeira, com a alteração do artigo 21º (CORREIA, 2005, p.99).

O projeto político deste governo tem seus moldes na contrarreforma do Estado, expressa na privatização das empresas estatais e na redução das atividades do setor público. Assim, o discurso que sustenta esse projeto é o da ineficiência do setor público estatal, demonstrando que o setor privado tende a promover o crescimento econômico. As orientações neoliberais estabelecem a necessidade de um Estado mínimo que cumpra apenas algumas funções básicas, isto é, que se afaste das funções ònão prioritáriasò

Segundo Santana (2006), as orientações para as contrarreformas e os ajustes, no âmbito estatal, foram sintetizadas por Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Para o então ministro, as crises, pelas quais o Estado tinha passado desde os anos 70, evidenciavam a necessidade de reconstruí-lo. Neste sentido, Bresser enumera propostas que estabelecem as bases de organização do Estado brasileiro que devem facilitar o ajuste fiscal, em especial, nos estados e municípios e tornar moderna e eficiente a administração pública.

Sendo assim:

> A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER,1996, p. 283).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ão do então ministro, os serviços não-exclusivos do Estado (universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais, museus) devem ter forma de propriedade com caráter público não-estatal, desenvolvidos por ñorganizações não governamentaisò, por meio de um contrato de gestão com o Estado, o que ñnão pode ser confundido com privatização, tendo em vista que esse programa deve garantir o caráter público das organizações, embora sejam de direito privadoò(BRESSER,1996, p.299).

Tal proposta demonstra a intencionalidade de desresponsabilizar o Estado ñquanto às políticas sociais que devem ser repassadas tanto aos estados e municípios quanto às entidades da sociedade, através das óorganizações sociaisõ (SANTANA, 2006, p.52). Esta proposta está perfeitamente de acordo com os princípios neoliberais de minimização do Estado para a área social e de intervenção nas atividades de natureza política e econômica que facilitem a competitividade do país em escala internacional.

Behring (2008), ao analisar as propostas de contrarreforma do Estado brasileiro nos anos 90, demonstra que há uma aparente esquizofrenia entre o discurso da reforma e a política econômica, pois,

> Argumenta-se que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos; enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoa pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2008, p. 199).

As políticas sociais no neoliberalismo são caracterizadas pela redução dos gastos sociais públicos; pela descentralização dos serviços sociais, através da transferência de responsabilidades para estados e municípios sem o repasse orçamentário suficiente para a implantação de tais políticas, principalmente no que se refere às políticas sociais; pela privatização total ou parcial dos serviços ï de que a saúde e a educação são expressões. Esse cenário tem como características os apelos à solidariedade, a exemplo do Programa ñComunidade Solidáriaò, experimentado no governo Fernando Henrique Cardoso (SOARES, 2002).

No contexto dos ajustes estruturais, a influência dos organismos internacionais na elaboração e na execução das políticas sociais é cada vez maior.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

década de 80, o Banco Mundial e o FMI passaram a orientar os rumos das políticas locais e nacionais nos países em desenvolvimento. Contudo, até a primeira metade da referida década, a preocupação com os ñsetores mais pobresò não configurava o centro de atenção desses organismos. Já na segunda metade da mesma década, os citados organismos internacionais passaram a indicar a necessidade de programas compensatórios e assistenciais de um lado e as políticas de ajustes de outro.

Nesses termos:

> Perante a constatação do fracasso das medidas de ajuste automático, propostas pelos organismos internacionais, foi necessário realizar algumas inflexões nas orientações futuras em relação aos chamados países periféricos. Essas mudanças, que buscam acompanhar as novas exigências e necessidades do grande capital, têm como marco a reunião realizada em 1989 entre representantes do FMI, BID, BIRD e do governo dos EUA, com economistas latino-americanos, que passa a ser conhecida como *Consenso de Washington (*PASTORINE, 2002, p. 174-175).

A privatização do sistema de proteção social defende a necessidade de focalizar as ações sociais no atendimento aos problemas mais urgentes das populações empobrecidas. Nesse sentido, coloca-se em execução um leque variado de programas sociais focalizados e emergenciais para combater a pobreza e ñatender as populações mais óvulneráveisô que se transformam cada vez mais em estorvos para o crescimento econômico, entendendo que excessivas desigualdades podem provocar conflitos sociais gravesò(PASTORINE, 2002, p.176),

Desta forma, conforme a autora citada, as orientações dos organismos internacionais para os países de capitalismo periférico, pautado nos programas sociais de ñalivioò à pobreza, devem ter caráter de complementaridade às ñreformasò econômicas e ajustes estruturais, sendo:

> [...] dirigidos para aqueles que supostamente ófracassaramô na sociedade por não saberem enfrentar os azares da vida, tanto no mercado de trabalho [...] quanto na esfera do consumo, e que, portanto, dependem da ajuda de outros (incluído aqui o Estado) para satisfazer às suas necessidades básicas. Para eles serão reservados alguns programas focalizados e emergenciais, como forma de ajudá-los a sobreviverem na pobreza (mas não superá-la) [...] (PASTORINI, 2002, p. 213-214).

Simionatto (2000) afirma que, nos últimos dez anos, as agências multilaterais de crédito passaram a dispor de recursos para programas compensatórios

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

érica Latinha e Caribe. Esses programas visam diminuir as consequências das políticas de ajuste na vida da classe trabalhadora. A autora ainda destaca que, na realidade, esses programas conseguem apenas reduzir as conseqüências do processo de globalização, ajustar e modernizar a economia, não alterando as causas estruturais da pobreza.

É desta forma que os organismos internacionais têm influenciado na elaboração das políticas sociais dos países em desenvolvimento. Dentre esses organismos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem um papel fundamental, pois este, conforme Santana (2006, p.57), se configura como ñum importante financiador de políticas econômicas e sociais para os países subdesenvolvidos, e vem sobressaindo-se, entre os organismos internacionais, como financiador de políticas para a área socialò

Ressalta-se que os componentes de reformas propostos pelos organismos internacionais evidenciados pelos programas de ajustes macroeconômicos buscam o equilíbrio fiscal do setor público, as privatizações de estatais e a redução de políticas sociais, retirando o seu caráter universalista.

Na próxima seção, serão levantadas algumas considerações com referência às Políticas Sociais no governo Lula, procurando analisar como este governo tem se subordinado aos ditames do capital financeiro.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA

Esta seção traz a análise das questões econômicas, sociais e políticas durante o governo Lula, procurando demonstrar como esse governo manteve a mesma política do governo anterior.

A dinâmica macroeconômica do governo petista subordina-se à predominância do capital financeiro, mantendo a mesma política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso. Do ponto de vista estrutural, recolocou na ordem do dia a continuação do modelo liberal, posto a partir da liberalização das relações econômicas internacionais, da implementação de reformas no âmbito do Estado (a exemplo da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade e um processo de desregulação do mercado de trabalho, reforçando a exploração da força de trabalho (FILGUEIRAS & GOLÇALVES, 2003). Neste contexto, a política social passa a ser a fonte dos elevados *superávits* fiscais definidos no governo de FHC e aprofundados no governo Lula.

Dessa forma, para apreender o rumo das políticas sociais durante o governo em questão se apresentou nesta seção uma análise sobre: a política econômica e social no governo Lula, bem como se analisou as Cartas de Intenções do governo brasileiro ï 2003/2005 ï ao FMI, desvendando o nível das relações deste país com o Fundo Monetário Internacional.

2.1 A política econômica do governo Lula (2003-2006)

A eleição de 2002 configurou um novo marco político no Brasil: a vitória esmagadora de um partido político de esquerda que, pela primeira vez na história do país, elegeu um representante da classe trabalhadora. Esta guinada representou para os segmentos mais pobres da população a expectativa de mudanças no que se refere à ruptura com a política neoliberal, que foi claramente implementada a partir do governo Collor e aprofundada no governo de Fernando Henrique Cardoso. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva representou um sopro de esperança muito grande para a população, principalmente, no que tange a retomada de uma política desenvolvimentista voltada para área social, na qual a prioridade deixasse de ser o mercado (ALVES, 2003).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

vas das forças políticas que o elegeram, o governo Lula se distanciou significativamente das propostas sustentadas pelo Partido dos Trabalhadores antes de assumir a presidência do país, apresentando, desta forma, uma política de continuidade com o governo anterior.

Lula - Discurso da vitória[27] - 28 de outubro de 2002:

> Ontem, o Brasil votou para mudar. A esperança venceu o medo e o eleitorado decidiu por um novo caminho para o país. Foi um belo espetáculo democrático que demos ao mundo. Um dos maiores povos do planeta resolveu, de modo pacífico e tranqüilo, traçar um rumo diferente para si. [...] A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda. [...] Não há solução milagrosa para tamanha dívida social, agravada no último período. Mas é possível e necessário começar, desde o primeiro dia de governo [...].

Lula - Discurso em reunião com Ministros do PT - 24 de novembro de 2004:

> Eu não mexo na política econômica. Não tem volta. O caminho está tomado e ponto final. Não adianta inventar. Os resultados são positivos e estamos colhendo os frutos, que devem aparecer em 2005. É importante que todo o governo e o partido tenham unidade de ação e discurso afinado. Quem pensa em contestar o rumo da economia não terá espaço comigo para discutir isso (LESBAUPIN, 2006, p.01).

Luís Inácio Lula da Silva condenava a "submissão" de governos brasileiros aos "ditames" do Fundo Monetário Internacional e a abertura ao capital financeiro internacional. Ao longo de suas campanhas eleitorais, ele vai alterando sua estratégia para se acomodar às novas realidades. A primeira iniciativa do Presidente Luís Inácio, após a eleição, foi continuar o que Fernando Henrique Cardoso não terminou: a ñreforma da previdênciaò, a qual consistiu na mudança do sistema previdenciário dos servidores públicos, estabelecendo o mesmo teto para as aposentadorias dos empregados dos setores público e privado; criou a previdência complementar definida em legislação específica e aprovou a prorrogação da D.R.U. (Desvinculação das Receitas da União) até 2011.

A D.R.U. foi criada em 1994 e instituída como Desvinculação de parte dos Recursos da Seguridade Social com criação do Fundo Social de Emergência. Esse

[27] Disponível em: http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,,OI64590-EI380,00.html, acesso em 15 de janeiro de 2010.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

stabilização Fiscal em 1997, e, finalmente, para expressar seu verdadeiro caráter, foi renomeado para Desvinculação de Receitas da União ï D.R.U.[28]. Este, por sua vez, permite que o Executivo retire das rubricas originais até 20% das verbas arrecadadas por uma série de impostos. Na prática, tendo em vista a política econômica neoliberal executada no país há mais de uma década, representa a retirada de verbas para investimentos públicos e o seu uso para enriquecer os bancos nacionais e internacionais, através do pagamento de juros da dívida (MARQUES & MENDES, 2004),

Essa medida recebeu franca oposição de setores comprometidos com a sociedade e o Partido dos Trabalhadores, em 2000, se posicionou em contrário à sua aprovação no Congresso Nacional. Entretanto, quando Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência, ñesse mesmo partido encaminhou a proposta de ñReforma Tributáriaò, ampliando a vigência da D.R.U. para 2007 e, em seguida, para 2011, esquecendo os princípios antes defendidosò (MARQUES & MENDES, 2004, p.06).

Outro ponto, que mais demonstra os termos de continuidade na política econômica do governo Lula, é a ênfase no superávit primário demonstrado a partir do aumento da meta de superávit primário para o ano de 2003 de 3,75% do PIB para 4,25%. A tese é a estabilização da relação dívida/PIB, argumentando-se que esta é a condição fundamental para que a economia alcance o ñequilíbrioò e possa, dessa forma, crescer de maneira estável, sinalizando para o mercado e para o FMI a política do governo de garantir a ñsolvência do país e a estabilidade da economiaò. Tal como no governo de FHC, o superávit primário aparece como condição fundamental para que se possa ganhar confiança dos mercados e, no futuro, vir a crescer (FILGUEIRAS & PINTO, 2003).

A manutenção de superávits primários cria condições para se transferir recursos de uma parcela significativa da população para outra de número bem menor: os retentistas - aqueles que detêm títulos do governo. Isto se deve ao fato de que ño superávit primário exclui os juros nominais, o que implica que esta rubrica não será afetada por cortes que fatalmente são feitos nos chamados gastos primários (despesas de custeio e investimento) para se alcançar a nova metaò (FILGUEIRAS & PINTO, 2003, p.20).

[28] Emenda Constitucional 27 desde 21/03/2000.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

me o acordo estabelecido com o FMI em 1999, a política econômica passou a ter como objetivo fundamental a obtenção de superávits primários em montantes acima de 3% do PIB. Em 2002, último ano do Governo FHC, esse superávit foi de R$ 52 bilhões (4,06% do PIB), ultrapassando, inclusive, a meta fixada pelo FMI (3,88% do PIB).

No primeiro ano do governo Lula, essa tendência se manteve de uma maneira inesperada, quando se trata de um governo eleito pela esquerda. Os mercados financeiros e as instituições multilaterais ï Banco Mundial e FMI ï que outrora repudiavam o Partido dos Trabalhadores, agora, se deleitam em elogios entusiásticos a este governo, maiores inclusive dos que eram feitos ao governo FHC.

A mudança de avaliação se deve claramente à adesão do governo Lula aos princípios e ideologias liberais explicitados através da busca incondicional da credibilidade junto aos mercados.

> Isto vem reduzindo a avaliação dos impactos da política econômica a um único critério, qual seja: a sua credibilidade ou aceitação por parte dos agentes econômicos. Nesta perspectiva, a única política aceitável é aquela que sinaliza para o caminho da racionalidade microeconômica e que não sofra o veto dos mercados financeiros (FILGUEIRAS & GONÇALVES (2003, p.23).

A dinâmica perversa que conduz à vulnerabilidade externa da economia e à instabilidade cambial, resultando no aumento da taxa de juros, crescimento da dívida pública, estagnação econômica e elevação dos níveis de desemprego, dificilmente será alterada através da obtenção de superávits fiscais. De acordo com os autores citados, as tendências dessa política econômica, por meio do processo de transferência de renda, - dos trabalhadores e do setor produtivo para o capital financeiro ï possibilitam a fragilidade das finanças públicas, o impedimento do crescimento econômico do país num curso que poderá levar a uma nova crise e a um novo acordo com o FMI. ñPeríodos de alívio momentâneo [...] alternados por períodos mais dramáticos ï como as crises cambiais de 1999 e 2002 -, fazem parte da lógica que preside esse processo; que é a lógica volátil, e de curto prazo, dos capitais financeirosò(FILGUEIRAS & PINTO, 2003, p. 23).

O modelo econômico liberal posto em prática desde o governo Collor não apresenta saídas. A manutenção da política econômica herdada do governo FHC ñmão cria instrumentos, condições ou espaços para se fazer qualquer tipo de

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

nâmica interna recria e reproduz as condições que aprofundam a fragilidade financeira do Estado".

No seu início, o Governo Lula estava diante da seguinte disjuntiva dramática:

> 1- **Ir além de FHC**, no sentido de, aceitando a condição de refém do capital financeiro, manter e aprofundar, mais ainda, as políticas ortodoxas e o modelo econômico-social liberal. Nesse caso, a escolha vai no sentido de reciclar esse modelo, na linha do pós-Consenso de Washington, através de uma maior aceitação da intervenção do Estado como planejador e articulador da concorrência intercapitalista e uma maior ênfase ï mais retórica do que prática ï na condução de programas sociais mais ou menos focalizados. As experiências históricas disponíveis indicam que a escolha desse caminho, na pior das hipóteses, conduzirá a reiteradas crises cambiais e das finanças públicas, com repetidos ajustes fiscais e rápida deterioração do ambiente político-social. E, na melhor das hipóteses, permitirá, através de um permanente e radical ajuste fiscal, reduções conjunturais (cíclicas) da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público, tendo por contrapartida um crescimento econômico pífio e um custo social enorme.
>
> 2- **Ir além de FHC**, no sentido de romper, de fato, com a "Era Liberal"- iniciada com o Governo Collor e levada às suas últimas conseqüências pelos Governos FHC. Isto se expressaria, de logo, na superação das políticas que fragilizaram financeiramente o Estado e que aprofundaram a vulnerabilidade externa do país. O momento político-econômico para se tomar essa decisão pode ser decisivo, mas essa ruptura não será fácil em nenhuma circunstância, em virtude do cenário econômico-político internacional desfavorável e da capacidade de retaliação do capital financeiro, externa e internamente. Por isso, essa escolha, pressupõe, necessariamente, a redefinição da atual aliança política que inviabiliza a execução de um projeto alternativo (FIGUEIRAS E PINTO, 2003, p.23).

A conjuntura atual desse governo demonstra que essa disjuntiva já foi superada com escolha definitiva da primeira alternativa. O governo Lula tem mantido os mesmos elementos de contrarreforma vinculados aos programas de ajuste macroeconômico da era FHC, evidenciando cada vez mais sua face neoliberal.

2.2 As políticas sociais no governo Lula

O debate atual sobre as desigualdades econômicas presentes na sociedade brasileira perpassa uma concepção hegemônica que esconde inúmeras armadilhas teóricas, conceituais e políticas. A problemática das desigualdades sai do âmbito da relação capita-trabalho ï característica fundamental da sociedade capitalista ï e é internalizada, exclusivamente, no âmbito da classe trabalhadora e suas diferenças.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

as dessa concepção hegemônica e a sua respectiva lógica são apontadas por Filgueiras e Golçalves (2007) e podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) tal concepção não leva em consideração as razões e os mecanismos estruturais que reproduzem as desigualdades. A pobreza é transformada numa variável externa aos mecanismos econômicos sociais que permeiam as relações entre as classes sociais. Buscam-se, no âmbito das famílias e dos indivíduos, os eventuais atributos que expliquem e diferenciem os pobres dos não-pobres; b) essa concepção apresenta razões explicativas aparentes e imediatas. Constata-se que entre indivíduos e famílias existe uma desigual distribuição de ñcapital humanoò ï educação, saúde, escolaridade, qualificação ï e uma desigual capacidade em adquiri-los. Nesse sentido, as famílias e os indivíduos pobres encontram-se em situação de pobreza porque não tem capital humano, nem capacidade ou estímulo para adquiri-lo. Nessa perspectiva, há uma correlação entre baixa escolaridade versus pobreza, numa relação de causalidade e círculo vicioso que só pode ser interrompido a partir de políticas focalizadas em transferência de renda, que imponha condições para as famílias no que se refere à educação dos filhos e aos cuidados com a saúde; c) a identificação das desigualdades é realizada a partir de visitas domiciliares, que obtêm dados sobre os ganhos com o trabalho, com a previdência social e com a assistência, deixando de fora os rendimentos do capital, principalmente, os obtidos no mercado financeiro. Assim, análises de distribuição de renda dizem respeito fundamentalmente aos trabalhadores, classificando-os como pobres, não-pobres e ricos (ou privilegiados), segundo seus níveis de renda; d) a análise das desigualdades restritas ao âmbito dos rendimentos dos trabalhadores, na busca do mais pobre, se limita às disparidades salariais e outros rendimentos, ñdeixando de fora qualquer reforma que afete a distribuição da propriedade fundiária (rural e urbana), bem como a estrutura e o funcionamento do sistema financeiroò Constata-se que a redução das desigualdades é sempre pensada a partir de um ñnivelamento por baixoò, visto que os segmentos da classe média são identificados como ricos ou privilegiados. Dentro desta lógica, justifica-se a critica e a desqualificação do ensino público superior, das aposentadorias etc.(FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.145); e) as políticas sociais adequadas e eficientes seriam as políticas focalizadas e direcionadas aos mais pobres entre os pobres. ñEstes são identificados por linhas de pobreza que subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência de uma famílioò Assim, as políticas sociais

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

me de maior recurso ï são substituídas por políticas sociais focalizadas que exigem relativamente um recurso menor. Nas entrelinhas desse processo, está o objetivo de liberar mais recursos financeiros para obter superávits fiscais e pagar juros da dívida pública (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.146); f) o conceito de pobreza se alarga, seja por conveniência, seja por oportunismo ao desqualificar a universidade pública com a afirmação de que majoritariamente uma fração da classe média, incluída no grupo dos ricos, estuda nela, enquanto que os pobres vão para as universidades privadas; g) ainda, no que se referem às universidades, mesmo que fossem adequados esses conceitos que diferenciam os ricos dos pobres, pesquisas demonstram que ña distinção entre os estudantes universitários se expressa [...] não no corte público/privado, mas sim no que distingue os cursos entre os de maior e os de menor prestígioò A razão que justifica tal diferenciação é a qualidade inferior das escolas de segundo grau públicas, sobressaindo-se as escolas particulares, que possuem mais recursos e qualidade em relação às escolas públicas, possibilitando, assim, o acesso de seus alunos aos cursos de maior prestígio nas universidades públicas. Dessa concepção decorre a proposta de cobrança de mensalidades ï que teoricamente proporcionaria recursos públicos para o primeiro e segundo graus ï aos alunos de universidade pública. Simultaneamente, propõe-se o financiamento em universidades privadas, a exemplo do PROUNI[29] adotado pelo governo Lula (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.147).

A origem da concepção hegemônica sobre as desigualdades sociais e a pobreza no Brasil tem sua fundamentação em documentos e em relatórios elaborados pelo Banco Mundial, os quais apresentam propostas para adoção de políticas sociais focalizadas.

O estudo do Banco Mundial em 2006 sintetiza o conteúdo dessas políticas que se complementam e se articulam às contrarreformas liberais. As desigualdades e a pobreza são tratadas de forma desvinculada do modelo de desenvolvimento econômico implementado nos países de capitalismo periférico. A partir da década de oitenta, simultaneamente, atribuiu-se a pobreza como uma das causas fundamentais

[29] Programa Universidade para Todos- PROUNI- foi instituído em 2004 pelo Governo Federal com a proposta de oferecer a alunos de baixa renda bolsas de estudo (integrais ou parciais) em faculdades privadas, concedendo a essas isenção de alguns tributos fiscais.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

o, que dificulta e impede a redução da pobreza (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.147).

A concepção de pobreza desvinculada da dinâmica do processo de acumulação capitalista omite a responsabilidade das ñreformasò e das políticas econômicas liberais na reprodução da pobreza e, assim, se elege a redução da pobreza como condição para se obter taxas de crescimento mais elevadas.

> [...] A razão mais geral que faria da pobreza um obstáculo para os países alcançarem um crescimento econômico mais vigoroso é fato de os pobres não conseguirem (ou não poderem) participar adequadamente do mercado ï seja como empregados (por causa da baixa qualificação, que implica desempregos e reduzidas remunerações), seja como empreendedores no mercado de bens e serviços(em virtude da inacessibilidade aos mecanismos de crédito e baixa produtividade), ou mesmo como consumidores(por falta de renda). Em todas essas dimensões, a pobreza desestimularia e reduziria o potencial de investimento da economia, impedindo maiores taxas de crescimento (idem, p.151).

Dessa forma, a pobreza, que na verdade é consequência do livre funcionamento do mercado, passa a ser responsabilizada pelo baixo dinamismo do mercado e pelo índice de baixas taxas de crescimento. Os estudos do Banco Mundial (2006) orientam que a redução da pobreza deve estar atrelada ao investimento nos pobres, através de programas de transferência de renda focalizados e condicionados ao investimento no ñcapital humanoò, visto que, para o Banco Mundial o motivo essencial que impossibilita os pobres de participarem do mercado é uma baixa acumulação desse capital (principalmente educação e saúde).

As políticas sociais focalizadas nascem articuladas com as ñreformasò liberais, as quais suas funções seriam de compensar, de forma parcial e limitada, os estragos socioeconômicos resultantes do modelo liberal periférico e as suas políticas econômicas que geraram um processo generalizado de precarização do trabalho. O conceito de pobreza restrito, que esconde o número real de pobres, está adequado ao permanente ajuste fiscal a que estão subordinados os países de capitalismo periférico, por exigência do FMI e do capital financeiro, visando ao pagamento da dívida pública.

> A política focalizada é de natureza mercantil. Concebe a redução da pobreza como um ôbom negocioô e transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em um consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda. A escolha dos participantes desses programas subordina-se a critérios ôtécnicosôdefinidos *ad hoc,* a depender

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> de plantão e do tamanho e do ajuste fiscal, numa operação de despolitização do conflito distributivo (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.156).

Formula-se uma política social que, em sua natureza, nega os direitos e as políticas sociais universais, apoiada em discursos que atacam a seguridade social e a assistência social pública, dividem os trabalhadores em categorias: miseráveis, pobres, não-pobres e privilegiados, bem como ataca as universidades públicas e desloca o conflito entre capital e trabalho - próprio das sociedades capitalistas - para o âmbito interno da classe trabalhadora.

No Brasil, a política social transformou-se em sinônimo de política focalizada, a partir do segundo governo FHC, e tem sido mantida pelo governo Lula sob aplausos do Banco Mundial. Essa política é funcional ao modelo de desenvolvimento vigente, articulada à contraface da política macroeconômica regida por enormes superávits fiscais primários.

A união entre políticas econômicas ortodoxas e políticas sociais focalizadas de combate a pobreza realiza-se através da redução relativa das políticas universais. A Desvinculação das Receitas da União ï D.R.U. ï é o instrumento que garante essa redução. A lógica é neoliberal: o Estado deve voltar suas ações para os mais pobres, traçando uma linha de pobreza minimalista e empurrando os demais serviços para o mercado (saúde, educação e previdência, principalmente). A bem da verdade, a classe média (inclusive parte da chamada classe média baixa) há tempos supre suas necessidades no mercado (em particular com escolas e planos de saúde privados). ñOs superávits obtidos durante o segundo governo FHC e o primeiro governo Lula foram acompanhados de uma carga tributária em oito pontos percentuais, de 29% para 37% do PIBò Dessa maneira, há uma violenta transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.161).

O combate contra a pobreza, pela via da focalização, até reduz momentaneamente as carências das populações mais vulneráveis, mas se constitui em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob hegemonia do capital financeiro. Desse modo, o governo Lula aprofundou esse modelo de política social, levando-o às últimas consequências. ñTanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

, os programas sociais focalizados assumiram uma dimensão nunca vista antesò(FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.161).

Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), edição especial, *políticas sociais ï acompanhamento e análise ï* publicado em 2007, apresentam as diversas áreas dos gastos sociais no período de 1995 a 2005, demonstrando que saúde e educação perdem espaços orçamentários nesse período. O total de gastos do Mistério da Educação, em 2005, foi praticamente o mesmo de 1995: R$ 20,4 bilhões; entretanto, quanto à proporção do PIB, esse total caiu de 1,44% para 1,03% e, nos dois primeiros anos do governo Lula, atingiu respectivamente 1,16% - em 2003 - e 1,04% - em 2004 - do PIB. A política de saúde percorreu uma trajetória muito parecida. Por sua vez, os gastos do Ministério da Saúde, que eram de R$ 41,8 bilhões em 1995, reduziram-se para R$ 40,2 bilhões, em 2005 (IPEA, 2007, p. 141-149 e p. 185-187). No decorrer do governo Lula, esses gastos sofreram redução no primeiro ano (2003) e voltaram a crescer nos dois anos conseguintes, sem ultrapassar, porém, os níveis de 1995, 1997 e 2001 ï todos estes acima de R$ 41 bilhões (IPEA, 2007).

Em contrapartida às outras políticas, os gastos com Assistência Social, nos quais o programa Bolsa Família faz parte, mais do que dobrou no período (de 9,9% para 20,5%), essa evolução evidencia a preocupação do governo Lula com a política focalizada. Segundo Filgueiras & Gonçalves (2007), os recursos gastos com programas que foram reunidos[30] sob a denominação de Bolsa Família cresceram mais de 150% no período: R$ 3,3 bilhões em 2003, R$ 5,9 bilhões em 2004, R$ 6,6 bilhões em 2005 e R$ 8,2 bilhões em 2006.

Mais do que FHC, que iniciou esse tipo de política, Lula aprofundou o modelo dessas despesas, compreendendo sua função amortecedora de tensões sociais no interior do projeto liberal. Tal estratégia se utiliza da pobreza para a manipulação política, visto que mantém em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo. Esse processo coloca o presidente e seus eleitores em uma relação direta, sem mediação de partidos políticos, o que caracteriza os diversos tipos de populismo.

O programa Bolsa Família enquanto política social de governo tem assumido uma importância cada vez maior, tanto no que se refere ao público alvo, quanto ao

[30] Os programas reunidos no Bolsa Família foram: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio gás, existentes no governo FHC mais o cartão do fome zero, programa do atual governo.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Esse programa transformou-se numa arma político-eleitoral e ideológica importantíssima, dando um aparente viés progressista (social) ao governo Lula, o que camufla a política liberal-ortodoxa adotada por esse governo e reforça o discurso conservador do Banco Mundial em relação à pobreza e às políticas sociais focalistas.

> Tal programa é o eixo principal da política social do governo Lula. Ele unificou programas sociais focalizados já existentes no governo Cardoso (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxilio Gás) e o cartão alimentação (do Fome Zero) e tem como público potencial (já alcançado em 2006) 11,2 milhões de famílias (53 milhões de pessoas) com renda per capita mensal de ate R$ 120,00 (no inicio, esse limite era de R$ 100,00). Aquelas consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R$60,00(anteriormente 50,00) podem participar do programa independente de sua composição. Por sua vez, as famílias consideradas pobres, com renda mensal per capita entre R$60,01 e R$120,00 (anteriormente, entre R$50,01 e R$ 100, 00), podem participar do programa desde que tenham gestantes, nutrizes e dependentes entre zero e quinze anos (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.164).

O Programa Bolsa Família não pode ser considerado como renda mínima, pois, além de seu valor não considerar as necessidade mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas, não é constitucional e, tampouco, política universal. O valor transferido é muito baixo dentro da própria lógica de focalização. Neste sentido, o programa configura-se como política assistencialista com grande potencial clientelista e, portanto, manipulatório do ponto de vista político, quando se leva em conta que a renda transferida não constitui um direito social, podendo ser retirada a qualquer momento, de acordo com os interesses de cada governo.

Em contraponto, os recursos destinados às políticas sociais universais têm sido reduzidos em termos relativos, afetando a um grande número de pobres com todos os tipos de carências, mas que não são beneficiados pelos programas focalizados, porque tem renda acima da linha de pobreza. Assim, este segmento se defronta cotidianamente com a insuficiência dos serviços públicos universais.

A política social brasileira possui componentes permanentes que independem da vontade de cada governo específico com impactos sociais para além do Bolsa Família. Trata-se de um núcleo de direitos sociais básicos que compõem a política de Estado e, por isso, são despesas obrigatórias, sendo protegidas de cortes orçamentários conjunturais. São elas:

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> (aposentadoria e pensões dos trabalhadores) e Assistência ...no e Seguro Desemprego, o Beneficio de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia). Vale destacar que o Beneficio de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) ï esta última incorporada à primeira a partir de 1996 - fazem parte da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) promulgada em 1993. A partir dela, redefiniu-se o caráter da Assistência Social no Brasil, que foi estendida para o conjunto da população sem recursos suficientes para sobreviver (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.169).

Há outras políticas socais básicas de obrigação constitucional, inclusive com recursos vinculados ao orçamento e às leis específicas, como é o caso da Saúde e da Educação. Contudo, elas não estão a salvo dos cortes orçamentários, como podemos evidenciar com a DRU. A política social constitucional se torna um obstáculo para os programas focalizadores e para o aumento dos superávits fiscais. ñPor isso está sempre na mira dos defensores das políticas focalizadas e das iniciativas de reformar a Constituição e aprofundar o ajuste fiscalò(idem).

A Política de Saúde foi apresentada - pelo então Ministro da Saúde Humberto Costa ï no ano de 2003, como direito fundamental, explicitando-se o compromisso em garantir acesso universal, equânime e integral às ações e aos serviços de saúde. No entanto, a concepção de Seguridade Social não é assumida na perspectiva da Constituição Federal de 1988. Havia uma expectativa, que este governo fortalecesse o Projeto de Reforma Sanitária na saúde.

Para Bravo (2004), no início do governo Lula, houve a disputa entre dois projetos para a política de saúde: o da Reforma Sanitária e o privatista. Em alguns aspectos, o governo procura fortalecer o primeiro projeto e, em outros, o segundo. A autora ressalta como aspectos de inovação da política de saúde que poderiam fortalecer o primeiro projeto: o retorno da concepção de Reforma Sanitária que, nos anos 90, foi abandonada; a escolha de profissionais comprometidos com a luta pela Reforma Sanitária para ocupar o segundo escalão do Ministério; as alterações na estrutura organizativa do Ministério da Saúde[31]; a convocação extraordinária da 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) [32] e a sua realização em dezembro de 2003,

[31] Destaca-se como importante a criação das Secretarias Gestão Estratégica e Participativa e Gestão do Trabalho e Educação na Saúde.

[32] A 12ª CNS buscou reviver, em alguma medida, o espírito democrático da 8ª CNS. ñA conferência foi antecipada pelo governo com o intuito de submeter a sua política de saúde à apreciação direta da sociedade e o ministro Humberto Costa assumiu publicamente o compromisso de utilizar as resoluções finais da conferência como base para as políticas de saúdeò (NORONHA, 2003 apud BRAVO, 2007, p.15).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

da Central Única dos Trabalhadores (CUT) para assumir a secretaria executiva do Conselho Nacional de Saúde.

A continuidade da política de saúde dos anos 90 está posta através da ênfase na focalização, na precarização, na terceirização dos recursos humanos, no desfinanciamento e na falta de vontade política para viabilizar a concepção de Seguridade Social. Como exemplo de focalização, destaca-se a centralidade do programa saúde da família, sem alterá-lo significativamente para que o mesmo se transforme em estratégia de reorganização da atenção básica, em vez de ser um programa de extensão de cobertura para as populações carentes. Segundo a autora:

> o programa precisa ter sua direção modificada na perspectiva de prover atenção básica em saúde para toda a população de acordo com os princípios da universalidade. Para garantir a integralidade, o mesmo precisa ter como meta a (re) organização do sistema como um todo, prevendo a articulação da atenção básica com os demais níveis de assistência (BRAVO, 2006, p.18).

O primeiro governo Lula e os encaminhamentos do segundo mandato evidenciam que a disputa entre os dois projetos na saúde ï configurados desde a década de 80 ï continua. Algumas propostas procuram enfatizar a Reforma Sanitária, mas não houve vontade política e financiamento para viabilizá-las. O que se tem é a continuidade das políticas focais, a universalização excludente, a não viabilização da Seguridade Social e a articulação com o mercado. No primeiro governo Lula, a política de saúde sofreu impactos da política macroeconômica e as questões centrais - universalização das ações, financiamento efetivo, Política Nacional de Medicamentos, Política de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde - não foram enfrentadas. A política macroeconômica do antigo governo foi mantida e as políticas sociais estão fragmentadas e subordinadas à lógica econômica (BRAVO, 2004).

No segundo governo Lula, é escolhido para Ministro da Saúde, um profissional que participou da formulação do projeto de Reforma Sanitária na década de 1980. Em seu discurso de posse, o Ministro José Gomes Temporão afirma que o momento que o SUS atravessa hoje está vinculado à dinâmica do complexo industrial da saúde, composta por processos de estruturação e funcionamento que podem ser contraditórios e paradoxais a uma política social cujas premissas são a

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

im, conforme o ministro há uma tensão permanente entre o ideário reformista do SUS, e o projeto real em construção.

A gestão de Temporão não favorece algumas questões centrais do ideário reformista, tais como: a Política de Recursos Humanos e/ou Gestão do Trabalho e Educação na Saúde e saúde do Trabalhador. E, nesse contexto, apresenta posições contrárias ao referido projeto, como por exemplo, a adoção de um modelo jurídico-institucional para a rede pública de hospitais, a criação de Fundações Estatais[33](BRAVO, 2007).

O governo Lula está subordinado aos ditames do capital financeiro, que para além do campo econômico, se propaga para todas as dimensões da vida social, num contexto regido pela lógica do imediatismo inconsequente e de intervenções pontuais e precárias que, ñpara não se contrapor a óordem econômica neoliberalô, subordinam-se ao reino da volatilidade, sem intervir nas causas estruturais dos problemas da sociedade brasileiraò(FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007, p.169).

Luís Inácio Lula da Silva vem seguindo a herança de FHC, dando continuidade à sua agenda de ñreformasò, ou seja, ao projeto neoliberal, no qual a política social fica subordinada à econômica, tal qual o seu governo está subordinado às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais.

As ñreformasò exigidas pelos organismos financeiros internacionais foram a previdenciária e a tributária além da reforma universitária, que privilegia os banqueiros e às privatizações disfarçados em Parcerias Público-Privados ï PPPôs. Tanto a ñreformaò da Previdência quanto o Programa Fome Zero tiveram a aprovação das agências internacionais, ou seja, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. O que está sendo concretizado é o que o FMI recomendou: ñreformasò que implicariam mudanças na Constituição Federal, interferindo na soberania do país. Assim, Luís Inácio Lula da Silva recebeu vários elogios dos organismos financeiros internacionais por ter superado as expectativas.

2.3 As relações do Brasil com o FMI no governo Lula (2003-2006)

[33] Projeto de Lei Complementar (PLP) 92/07 cria a figura das fundações estatais de direito privado para atuar em todas as áreas de atividades não exclusivas do Estado. A proposta é de repasse da gestão do SUS para outras modalidades de gestão não estatais, através dos contratos de gestão, mediante transferências de recursos públicos, conforme será apontado na seção 3.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

anterior, a função original do FMI seria de regulador do sistema monetário internacional, porém, conforme Arantes (2002), seu papel passou, de fato, a cumprir uma função de controle das políticas econômicas dos países deficitários, em particular, dos países dependentes. Assim, os empréstimos concedidos pelo FMI podiam ser tomados com base nas quotas que os países membros dispunham no Fundo, depois se criou uma nova modalidade: os acordos *stand by*. Este permite que o membro associado saque uma determinada quantia de recursos, além do permitido por sua quota, com a condição de que o membro explicite suas ñintenções ò em termos de política econômica.

As exigências são parte do pacote de empréstimo que os países fazem junto aos organismos financeiros internacionais. Estes devem aceitar algumas "condicionalidades" documentadas nas cartas de intenções, na qual se expressam todas as condições exigidas que garantam aos credores internacionais o pagamento da dívida assumida.

Arantes (2002) faz uma análise dos acordos feitos entre o Brasil e o FMI e relata a dificuldade em encontrar os acordos *Stand By* assinados pelo Brasil no período de 1958 a 1972[34]. Em sua análise, Arantes (2002) caracteriza a relação do Brasil com o FMI em três etapas: A primeira, de 1946 até 1982. A Segunda, de 1983 até 1989, e a terceira, de 1990 até os dias atuais[35]. A esta última fase, o autor classifica como a fase da completa submissão ao FMI.

Segundo este autor, a primeira fase - 1946 a 1982 - denominada endividamento crescente do Brasil, o FMI estabelecia como condicionalidades básica o equilíbrio da balança de pagamentos. A segunda fase - 1983 a 1989 - o autor denomina as condicionalidades do FMI como ampliadas.

A partir dos anos 70, a dívida externa dos países latino-americanos começa a crescer de maneira acelerada, resultando num processo de dependência. Os empréstimos que antes eram feitos com taxas de juros fixas passam a ser feitos pelo sistema financeiro internacional, e não mais por instituições governamentais com taxas de juros flutuantes, levando esses países ao endividamento.

---

[34] Segundo este autor, um membro do Departamento de Dívida Externa e Relações Internacionais do Banco Central informou que "o Brasil não dispunha de tais documentos, pois, no passado, eles eram secretos" (ARANTES, 2002 p. 92). Nessa procura por informações sobre os acordos, Arantes ficou sabendo que só o FMI teria tais documentos. Sendo assim, precisou de uma solicitação formal do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, para conseguir, junto ao FMI os documentos que precisava para sua pesquisa.

[35] Observando que a data de publicação do seu livro foi 2002.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> A decisão do *Federal Reserve System* de elevar as taxas de juros sobre o dólar para combater a inflação nos Estados Unidos teve efeito sobre as taxas de juros internacionais, fazendo com que a dívida externa se multiplicasse: o serviço da dívida passou a requerer mais de 80% das receitas de exportação. Esta elevação da taxa de juros repercutiu no aumento da dívida externa. Esse fator associado ao aumento das despesas com a importação de petróleo e à queda do preço dos produtos exportados influenciou no déficit das balanças de pagamentos dos países dependentes. Configurou-se a chamada crise da dívida, os capitais dos países latino-americanos eram deslocados para os países credores(ARANTES, 2002, p.78).

Neste sentido, tem-se a chamada reciclagem dos petrodólares; os países capitalistas desenvolvidos repassaram o ônus da crise do petróleo para os países dependentes. Esses países, por conseguinte, transferiram sua crise para a periferia por meio da dívida externa, protegendo, assim, suas economias. Os países endividados foram forçados a buscar recursos necessários ao pagamento dos serviços da dívida externa por meio de processos inflacionários em clima de recessão (ARANTES, 2002).

A situação de recessão e inflação da América Latina levou à primeira revisão das políticas de ajuste estrutural, em 1985, resultando, com isso, no lançamento do chamado Plano Backer - sobrenome do então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos. O objetivo deste Plano era fazer com que os devedores retomassem seu crescimento. Mesmo diante da falta de sucesso do Plano, foi a partir dele que "o Banco Mundial e o FMI foram convocados a ter uma maior atuação na administração da dívida latino-americana, através de orientações e financiamento para reformas estruturais que supostamente levariam ao crescimento econômico" (CORREIA, 2005, p. 86).

A terceira fase foi marcada por ñcondicionalidades estruturaisò, teve início em 1990. Nesta, o autor enfatiza a interferência dos organismos financeiros nos assuntos internos do Brasil, exigindo que até a Constituição Federal se alinhe aos ditames das referidas organizações, através de algumas Emendas Constitucionais: em 1991, o chefe da missão do FMI no Brasil, José Fajgenbaum, afirmou que, se o Brasil quisesse fazer um novo acordo de empréstimo com o FMI, teria que fazer reformas econômicas que implicariam em emendas na Constituição. O autor disserta que a ñReforma Econômicaò foi o ponto de partida desse processo de alterações

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

zadas em 1995, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso[36] (ARANTES, 2002).

Segundo a análise de Correia (2005), as exigências dos organismos internacionais são em torno de um ajuste fiscal capaz de gerar superávits primários para garantir o pagamento da dívida, mediante o corte de gastos sociais exigidos, mesmo que as repercussões sociais sejam devastadoras. A dívida externa se constitui em um fator de pressão decisivo para a adoção desse receituário e os referidos organismos, por sua conta, cumprem o papel de vigilantes, isto é, de cobradores da implementação dos referidos programas.

A atuação do Banco Mundial no Brasil é regida pela Estratégia de Assistência ao País (*Country Assistance Strategy* - CAS)[37], documento que descreve as prioridades, a composição e a distribuição da assistência a ser proporcionada ao Brasil. O Banco divulgou, em 9 de dezembro de 2003, a Estratégia de Assistência ao País (EAP) para o Brasil, que orienta o programa do Banco no País entre 2004 e 2007. Essa estratégia foi preparada durante o primeiro ano da administração do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e apresenta uma abordagem baseada em resultados, fundamentada nos objetivos e nas prioridades do país especificado no Plano Plurianual (PPA 2004-2007) do Governo[38].

A relação do Brasil com os organismos financeiros é historicamente fortalecida a cada governo, com menor ou maior adesão às suas orientações, afetando o país em todo seu contexto. A influência neoliberal no Brasil aconteceu, de fato, na virada dos anos 90, com Collor, porém, seus traços tornam-se mais evidentes a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. E, Lula segue a mesma herança dos seus antecessores neoliberais, cumprindo à risca a agenda de ñreformasò estabelecidas pelos organismos financeiros internacionais.

Pagar a dívida externa sempre foi prioridade do Governo Lula, antes mesmo de ser eleito Presidente do Brasil, ele se comprometeu em apoiar o acordo com o FMI, como mostra a Carta de Intenção do Brasil para o FMI de 29 de agosto de

---

[36] Ver análise completa em ARANTES, Aldo. O FMI e a Nova Dependência Brasileira. Editora Alfa Omega. São Paulo: 2002. P. 92 ï 135.

[37] Para orientar os seus programas de assistências a países, o Banco Mundial desenvolveu uma Estratégia de Assistência ao País (*EAP*), que se assemelha a um plano de negócios de médio prazo. O objetivo da *EAP* é indicar como os programas de crédito e os trabalhos de análise previstos serão implementados no médio prazo (http://www.worldbank.org/cas) ï acesso em 10 de outubro de 2010.

[38]Disponível em:< www.bancomundia.org.br > Acesso em: 09 de agosto de 2007.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

n as pesquisas de opinião já receberam explicações sobre os elementos fundamentais do programa e se comprometeram a apoiá-los". A preocupação demonstrada na carta era com a incerteza do novo acordo com o presidente eleito.

As Cartas de Intenção expressam as ñcondicionalidadesò, isto é, as exigências de políticas econômicas que garantam o pagamento dos compromissos com os credores internacionais. Conforme Arantes (2002), o boletim do FMI entende as condicionalidades como elemento essencial da contribuição que o Fundo realiza para diminuir os problemas de balança de pagamentos dos países membros e para facilitar o processo de ajuste internacional.

O presidente Luís Inácio Lula da Silva cumpriu o que prometeu, como mostrou a Carta de Intenção, de 28 de fevereiro de 2003. A referida carta assinada por Antônio Palocci, na época Ministro da Fazenda, e Henrique Meirelles, Presidente do Banco Central, diz que o novo governo "já começou a construir consenso em torno da necessidade de mudanças estruturaisò, como orienta o FMI, e que "um grande passo à frente foi o acordo obtido com os governadores dos 26 estados e do Distrito Federal com respeito aos princípios a serem seguidos pelas ñreformasò da Previdência e Tributária" (CARTA DE INTENÇÃO DE 28 DE FEVEREIRO DE 2003, p.01).

Ao analisar as cartas de intenções do governo Lula ao FMI, constata-se que com dois meses que assumiu o governo, o presidente Lula começou a cumprir seu compromisso: o de reforçar a estabilidade, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições sociais, isto é o que diz a carta de intenção enviada ao FMI, em 28 de fevereiro de 2003, que descreve as prioridades de políticas econômicas mais imediatas do governo.

Para demonstrar essas prioridades, o governo faz um arcabouço macroeconômico, retomando alguns problemas de origem econômica que o Brasil enfrentou em 2002, como o surto inflacionário que se estendeu e teve seus efeitos em 2003. Porém, o governo ressalta: ñA firmeza das políticas adotadas até agora e a agenda de mudanças estruturais assinalada pelo governo não apenas ajudarão o Brasil a crescer como tornarão mais perceptível a menor vulnerabilidade econômica brasileiraò(CARTA DE INTENÇÃO DE 28 DE FEVEREIRO DE 2003, p.02).

Em relação às políticas macroeconômicas, destaca-se na carta que, em 2002, o resultado fiscal superou mais uma vez as metas do programa, registrando

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

or público com mais de 3,9% do PIB, porém, depois de analisar as perspectivas de sustentabilidade da dívida pública, o governo resolveu reforçar a política fiscal, propondo-se a alcançar um superávit primário de 4,25% do PIB em 2003. O documento ressalta ainda: ñO governo tem o compromisso de gerar, no médio prazo, superávits primários suficientes para garantir declínio da relação dívida/PIBò(Idem).

Sobre as Políticas Estruturais, o governo descreve na carta que existe um problema fundamental que o país terá que enfrentar no futuro próximo, que são as pensões do setor público, e ressalta que deseja aumentar a equidade do sistema previdenciário desse setor, como identificado na Carta de Intenção do Brasil ao FMI, na qual são analisadas diversas opções, incluindo o aumento da idade para aposentadoria, a elevação no número de anos de contribuição que dá direito a uma aposentadoria, assim como uma revisão de regras que regem as pensões. O governo afirma que:

> Uma proposta de reforma desenhada de forma a reduzir o déficit da previdência do setor público ao longo do tempo será enviada ao Congresso até a metade desse ano [...]. A reforma visará corrigir os efeitos regressivos na distribuição da renda do atual sistema, além de melhorar as condições financeiras da previdência do setor público já no médio prazo [...]. A votação do Projeto de Lei Complementar regulando a aposentadoria complementar para o setor público continua entre as prioridades do governo e fará parte das reformas da previdência (CARTA DE INTENÇÃO DE 28 DE FEVEREIRO DE 2003, p.02).

Na carta, o governo enfatiza que pretende seguir uma agenda adicional de mudanças estruturais em outras áreas. Assim, no final de Junho de 2003, houve progresso no processo de venda de quatro bancos federais, a apresentação ao Congresso de uma reforma fiscal, dentre outros.

Em 20 de Agosto de 2003, em outra carta de intenção enviada ao FMI, o governo brasileiro ressalta:

> Em conseqüência do esforço do governo, a economia claramente superou as dificuldades iniciais e esperamos a retomada do crescimento em bases sólidas. [...] A agenda de reformas estruturais do governo avança com vigor no Congresso. [...] A reforma da previdência foi votada em primeiro turno [...] tendo havido avanços nas discussões da reforma tributária (CARTA DE INTENÇÃO DE 20 DE AGOSTO DE 2003, p.01).

E explicou, ainda, o que ocorreu com algumas ações que havia descrito na carta de intenção anterior, como: a legislação para os fundos de previdência

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

que havia sido incorporada na própria reforma da previdência; a venda dos bancos federalizados que, segundo o governo, avançou mais lentamente do que o previsto devido à questões legais e concluiu: ñcomo de hábito, continuaremos a manter uma relação próxima de diálogo com o Fundo e, se necessário, estaremos prontos a tomar eventuais medidas adicionais para alcançar os objetivos do programaò (CARTA DE INTENÇÃO DE 20 DE AGOSTO DE 2003, p.02).

Ao se aproximar do fim do primeiro ano de governo, o Brasil ressalta que a agenda de ñreformasò avançou com rapidez - as ñreformasò tributárias e as da Previdência, a Lei de Recuperação das Empresas, já aprovadas na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado - Além disso, os programas de assistência social foram aperfeiçoados para aumentar o apoio às famílias mais carentes, com a introdução dos programas Fome Zero e Bolsa Família, é o que diz a carta de intenção enviada ao FMI, referente ao novo acordo.

O governo brasileiro ressalta, ainda, na carta que acredita ser do interesse do País que a relação de trabalho com o Fundo seja mantida de maneira estreita e cooperativa. Assim, o governo propôs que o atual acordo de *Stand-By* seja estendido por 15 meses, de forma a cobrir todo o ano de 2004.

Em relação ao cenário macroeconômico, o governo afirma que as recentes quedas de juros reais e o maior acesso do setor privado ao mercado de capitais já estão abrindo o caminho para uma sólida recuperação econômica em 2004. Nessa mesma carta, o governo ressalta que está criando um ambiente para o desenvolvimento e vai trabalhar para garantir a implementação das ñreformasò tributária e previdenciária, reduzir as vulnerabilidades associadas à estrutura da dívida pública e melhorar o acesso aos serviços sociais essenciais.

Quando se fala em investimentos, o governo enfatiza o Plano Plurianual (PPA), que prevê que uma importante fração do investimento em infra-estrutura seja conduzida pelo setor privado. Com esse objetivo, o governo está estruturando um programa fiscalmente responsável de parcerias público-privadas em que todos os compromissos assumidos serão divulgados ao público, sendo consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazo. E diz mais:

> Um sistema de intermediação financeira sólida e eficiente é essencial para canalizar a poupança privada para o setor produtivo privado [...] Diversas outras medidas estão em andamento, ou sendo preparadas para melhorar

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ção financeira ou reduzir os custos de crédito (CARTA DE REFERENTE AO NOVO ACORDO DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, p. 04).

A fim de criar um ambiente para o desenvolvimento da atividade econômica, o governo propôs, dentre outras medidas, uma ampla ñreforma tributáriaò com o propósito de que esta auxilie na redução das distorções associadas ao sistema tributário. Propôs também a adoção de uma medida provisória, transformando a cobrança da COFINS[39] em não-cumulativa para assim acabar com a cumulatividade da COFINS nas grandes empresas do País.

Na referida carta, o governo brasileiro ressalta que apesar da melhoria do ambiente econômico, que contribuiu para uma importante melhoria na composição da dívida pública em 2003, a composição da dívida continua sendo, ainda, fonte de vulnerabilidade e afirma que importantes medidas continuarão a ser implementadas nessa área.

Sobre as Políticas Sociais, o governo ressalta, nesta carta, o programa Bolsa Família (que consolida diversos programas sociais), afirmando que este foi criado para reduzir a pobreza e a profunda desigualdade de renda existente no país. E diz, ainda, que o governo também deverá tomar uma série de medidas para melhorar e expandir a cobertura de água e de saneamento.

Na carta do governo brasileiro ao FMI do mês de março de 2004, o governo ressalta que as importantes ñreformasò estruturais adotadas pelo governo, desde o começo de sua administração, têm dado resultados que se evidenciam pelos ganhos nos indicadores financeiros. A carta cita a aprovação da Reforma Tributária e Previdenciária pelo Congresso, salientando que administração prudente da dívida pública tem permitido o alongamento dos seus prazos e a melhora da sua composição.

Em 03 de junho de 2004, a Carta enviada ao FMI tem como destaque o curso da recuperação econômica do país. O então Ministro da Fazenda, Antônio Palloci, enfatizou o forte desempenho das exportações e que a conta corrente do balanço de pagamentos deve ser fechada em superávit primário de 4,25% do PIB para o período de 2005 a 2007, reforçando assim o compromisso do governo brasileiro em reduzir a dívida pública. Nesse sentido, a Carta explicita que todos os critérios e

[39] Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Podemos observar isso no seguinte trecho da referida Carta:

> O congresso aprova a reforma do setor elétrico, que permitirá ao setor operar em um ambiente mais próximo ao do mercado [...]. A lei que regula as parcerias público privadas foi aprovada na câmara e está sendo apreciada pelo senado. O governo enviou ao Congresso legislação apoiando a pesquisa e inovação no setor privado que consideramos o núcleo de uma estratégia para aumentar o crescimento industrial brasileiro [...]. Em particular foi aprovada a medida que permite aos servidores públicos e aos aposentados comprometerem uma fração de sua renda futura para o pagamento de empréstimos (CARTA DE INTENÇÃO DE 03 DE JUNHO DE 2004, p.03).

Em 03 de junho de 2004, a Carta dirigida ao diretor gerente do FMI ressalta que as políticas macroeconômicas do país lançaram as bases para o crescimento equilibrado e para redução das vulnerabilidades externas. Enfatiza-se que a política monetária prudente que o país tem adotado é compatível com a faixa da meta estabelecida para o referido ano. As metas de superávits primário em 4,25% do PIB para o período de 2005 a 2007 estavam mantidas pela nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, políticas essas que reafirmam o comprometimento do país em tomar medidas ativas para melhorar a estrutura da dívida.

Em linhas gerais, esta Carta salienta que as ñreformasò estruturais realizadas pelo governo têm como compromisso a disciplina fiscal monetária, na qual se adota um conjunto de medidas tributárias que visa honrar a dívida do Brasil com o FMI:

> Continuamos mantendo o compromisso com a disciplina fiscal e monetária, ao mesmo tempo em que avançamos nas Reformas estruturais. Em um ambiente de estabilidade macroeconômica, novas reformas estruturais aumentarão a produtividade e contribuirão para sustentar o crescimento no médio prazo. Em conjunto com o corpo técnico do FMI, estamos avaliando o espaço para aumentar o investimento público de maneira compatível com as medidas para alcançar a sustentabilidade fiscal. Aproveitando o forte crescimento recente das receitas, adotamos um conjunto de medidas tributárias que irá estimular a poupança e o investimento a longo prazo (CARTA DE INTENÇÃO DE 08 DE SETEMBRO DE 2004, p.03).

A Carta de 02 de Dezembro de 2004 explicita que o Brasil tem conseguido manter uma política econômica sólida e que o crescimento do PIB foi de 6% nos últimos quatro semestres do ano. Essa recuperação econômica se reflete em um aumento persistente do emprego. Assim, a prudente gestão monetária da dívida se fortalece e o plano de financiamento externo para 2005 é mantido com sucesso. O então Ministro Antônio Palloci afirma que ñem conjunto com a equipe do Fundo o

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

scopo para elevar o investimento público de forma consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazoò (CARTA DE INTENÇÃO DE 02 DE DEZEMBRO DE 2004, p.04).

A partir dessa análise, percebe-se que as condições impostas pelo Fundo foram incorporadas pelo governo e se expressam nas leis do país, através das opções internas de política econômica. As decisões foram incorporadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). As condicionalidades tradicionais, impostas pelo Fundo, foram completamente internalizadas, expressando-se agora em leis brasileiras e coincidindo com opções internas de política econômica, pois se observa que o superávit primário, que era de 3,75% do PIB no governo de Fernando Henrique, foi aumentado por Lula para 4,25%, enquanto os gastos sociais, que correspondiam a 2,59% do PIB, foram reduzidos para 2,45%; tais decisões não dependem mais de negociações com o Fundo, pois foram incorporadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que esteve em vigor até 2006.[40]

No final de 2005, o Brasil, mesmo sem um acordo formal (o país não renovou o acordo com o FMI em 2005), paga ao FMI dois anos da dívida adiantado, isto é, US$ 15,5 bilhões. O governo brasileiro não mediu esforços para enxugar gastos e gerar superávits para o pagamento da dívida externa, demonstrando mais uma vez que este governo tem seguido todas as orientações do Fundo Monetário Internacional. Os interesses dos organismos financeiros internacionais vêm sendo atendidos à custa do povo brasileiro.

A análise de Morgenstern[41] (2010) ressalta que o pagamento dos juros da dívida ao FMI resultou em uma dívida interna: ñem 2005, o governo vira devedor do mercado financeiro em US$12,4 bilhões ï valor bem próximo aos US$15,5 bilhões que pagou ao FMIò Assim, a balança comercial brasileira passa de uma situação deficitária para uma superavitária. Na prática, houve a troca de uma dívida com juros de 4% ao ano por outra, com o mercado interno com juros entre 8% e 12,75%. A motivação, na opinião do autor, foi eleitoreira, e não financeira ï pois, faz mais sentido pagar uma dívida que pode atingir 12,75% de juros ao invés de uma de 4%, desde que seu partido permaneça no poder (MORGENSTERN, 2010, p.04).

---

[40] As relações do Brasil com o FMI, Disponível em: <www.rebelion.org/brasil/031008> acesso em 28 de janeiro de 2008.

[41] <http://www.imil.org.br/artigos/a-farsa-da-quitacao-da-divida-externa/> acesso em 12 de outubro de 2010

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

05, Antônio Palocci pronuncia em rede nacional de rádio e TV:

> É com grande satisfação, que em nome do Presidente Lula, comunico nesse momento ao povo brasileiro um fato da maior relevância. Depois de tantos e tantos anos dependendo do Fundo Monetário Internacional, nosso País finalmente, tem conseguido equilibrar as suas contas e sua balança de pagamentos [...] não mais precisando da ajuda do FMI[42].

É importante ressaltar que a não renovação do acordo com o FMI não significou que o governo brasileiro não deu continuidade a aplicação do receituário neoliberal na economia do país. O Ministro Antônio Palocci anuncia o fim do relacionamento e, igualmente, o ñcompromisso com o equilíbrio fiscal de longo prazo, traduzido em metas de superávit primárioò [43]. Em seu pronunciamento, Palocci deixou claro que o governo vai manter a principal exigência do Fundo, que é a manutenção dos superávits primários, cortando dinheiro dos serviços públicos para pagamentos dos juros da dívida. Nas palavras do ministro: ñNão termos um acordo com o Fundo não significa não termos uma agenda de reformas macroeconômicas e de medidas fiscaisò

O economista Ouriques (2005) destaca que, a decisão governamental foi saudada pelo secretário de Tesouro dos Estados Unidos, o economista John Snow, como um exemplo do que deve ser feito e motivo de imensa satisfação. O diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional, o espanhol Rodrigo de Rato, não deixou por menos: apoiou totalmente a decisão e se disse impressionado com os resultados que, ñgeralmente iam além das expectativasò acertadas com o organismo internacional. O FMI e seu principal sócio, os Estados Unidos, elogiaram a decisão. ñA decisão das autoridades reflete os impressionantes resultados das políticas de estabilização macroeconômica e de reformasò, disse, o diretor do FMI, Rodrigo de Rato (O Globo, 29/03/2005).

A lógica que está por trás da satisfação e do elogio desmedido do Fundo Monetário e dos banqueiros internacionais tem explicação: em primeiro lugar, o Fundo é uma instituição cuja credibilidade está pelo chão depois dos desastres produzidos na Ásia e na América Latina nas duas últimas décadas, cuja expressão mais visível e reconhecida pelo próprio organismo, encontra-se na Argentina. O

[42]Pronunciamento do Ministro Antonio Palocci em cadeia de rádio e TV, 28 de fevereiro de 2005, disponível no site do Ministério da Fazenda.
[43] Disponível em:< http:/www.fazenda.gov.br> acesso em: 02 de setembro de 2007

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ao aplicar o mais rigoroso ajuste fiscal de nossa história recente, concentrando as condições indispensáveis para pagar o endividamento que marca nossa trajetória. O país foi um ñbom alunoò, no momento em que a escola perdeu completamente a credibilidade; melhor ainda se concedida por aqueles que representavam a esquerda no Brasil e conduzida pelo que foi o mais importante partido de esquerda do continente (OURIQUES, 2005).

Desse modo:

> O país será apresentado como ómodeloô a seguir: livra-se formalmente do Fundo e a tutela até ontem condenada, e agora, adotada como virtude. Mas igualmente certo é que a conversão presidencial será apresentada ao mundo como exemplo de realismo, de limite histórico e, sobretudo, de óresponsabilidadeô que a esquerda de outros países deve assumir caso pretenda o governo (OURIQUES, 2005, p.01)[44].

Ressalva-se que os componentes de ñreformasò, propostos pelos organismos internacionais evidenciados pelos programas de ajustes macroeconômicos, buscam o equilíbrio fiscal do setor público, privatizações de estatais, redução de políticas sociais, retirando o seu caráter universalista. Diante disso, na próxima seção será apresentado como o Banco Mundial interferiu na política de saúde brasileira em contraponto aos avanços conquistados legalmente em torno do direito universal à saúde.

[44] Disponível em: <http://www.ola.cse.ufsc.br/analise/20050412_fmi.htm> Acesso em 28 de janeiro de 2008.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ANCO MUNDIAL À POLÍTICA DE SAÚDE NA GESTÃO DO GOVERNO LULA

Como foi indicado, desde os anos 1980 o Banco Mundial vem atuando como importante formulador de recomendações políticas para os países de capitalismo periférico como disseminador, junto com o FMI, das políticas de cunho neoliberal.

O Banco Mundial é a organização que formulou o conceito restritivo de pobreza adotado internacionalmente. Propõe, a partir de seus documentos, a adoção de políticas sociais focalizadas, voltadas para o ajuste fiscal e que configura um marco teórico do neoliberalismo. Uma política social compensatória que, tendo por alvo os pobres, retira o caráter da política social de caráter universal e de direito. Este organismo internacional foi o que teve proeminência mundial na política de saúde dos países por ele subsidiados.

Esta seção traz uma análise das recomendações do Banco Mundial para a política de saúde brasileira, a partir da reflexão sistemática dos documentos produzidos por esta instituição para orientar especialmente a política de saúde. Neste sentido, para apreender os desígnios dos organismos internacionais para a política de saúde, esta seção faz a análise sobre o Banco Mundial e o discurso de combate à pobreza, o Banco Mundial e a contrarreforma da política de saúde brasileira e os documentos produzidos por ele para orientar a política de saúde.

3.1 O Banco Mundial e o discurso de combate a pobreza

O Banco Mundial foi criado para auxiliar na reconstrução e no desenvolvimento de territórios dos países membros atingidos pela destruição da guerra. Nasceu do esforço empreendido pelos futuros vencedores da Segunda Guerra Mundial ñpara estabelecer um arcabouço institucional multilateral, que assegurasse a estabilidade social e econômico-financeira no pós-guerra e garantisse um comércio internacional sem fronteirasò(RIZZOTO, 2000, p.53).

A concepção de desenvolvimento, no interior do Banco Mundial, assumiu as seguintes características ao longo do tempo:

> Até meados da década de 50, o desenvolvimento é entendido como crescimento econômico que requer ser apoiado em maior capital de infra-estrutura, financiado com poupança interna. No período seguinte (década de 60 e 70), a concepção continua formulada nos termos anteriores, mas

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> ntos para o desenvolvimento - além dos de infra-estrutura - ao campo industrial, agrícola e educativo. Finalmente na éraô de McNamara, a concepção do desenvolvimento já não se esgota no crescimento econômico. O Banco começa a sustentar que tal crescimento deve incluir aspectos sociais e políticos ligados à planificação familiar, à urbanização e ao desemprego (LICHTENSZTEJN E BAER, 1987, p. 174).

A ideologia desenvolvimentista do Banco Mundial estava vinculada à crença de que o desenvolvimento econômico resolveria naturalmente o problema da pobreza e tiraria os países subdesenvolvidos do atraso, elevando-os ao patamar de países desenvolvidos e, consequentemente, a qualidade de vida da população se elevaria.

A realidade social, caracterizada por péssimas condições de vida de uma grande parte da população mundial, fez com que a partir dos anos 70 o Banco Mundial incorporasse ao seu perfil teórico e ideológico a satisfação das necessidades básicas e o combate à pobreza. Entretanto, embora o bem-estar da população passe a fazer parte das estratégias de promoção do desenvolvimento da citada instituição, com uma ênfase considerável à satisfação das necessidades básicas e ao combate à pobreza ï pela própria diferença de acesso de bens entre ricos e pobres ï fica condicionada à promoção do crescimento econômico (RIZZOTO, 2000).

Dessa maneira:

> O ãataque à pobrezaô exige grandes investimentos em infra-estrutura produtiva e social, em educação, saúde, moradia, controle demográfico, nutrição, criação de empregos etc., e estes recursos só podem provir dos aumentos da produtividade. Por conseguinte, sem crescimento, considera-se impossível alcançar os níveis mínimos de bem-estar. Assim colocado, o ãataque à pobrezaô adquire uma dimensão própria, porém defasada no tempo em relação ao mencionado crescimento (LICHTENSZTEJN & BAER,1987, p. 191)

A preocupação do Banco Mundial com as causas sociais neste período estão associadas ao cenário internacional como as crises cíclicas do capital[45] e as lutas por libertação, que agitaram vários países latino-americanos, africanos e asiáticos[46].

---

[45] É parte da natureza do capitalismo como sistema mundial de produção ter crises cíclicas, com períodos de crescimento seguido por período de recessão, que pode assumir dimensão parcial ou geral. Sobre as crises cíclicas do capita ver Braz e Netto(2006).

[46] Segundo Hobsbawm (1995), em fins da década de 70, nenhum território relevante política e economicamente era colônia, com exceção do centro e do sul da Ásia e alguns países dependentes de Portugal.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> McNamara, secretário de Defesa dos Estados Unidos entre 1961 e 1968, e protagonista da derrota no Vietnã, podia entender o significado que, para o sistema capitalista, tinham esses movimentos alentados pela dependência e pobreza. Diferentemente daqueles que o precederam, e talvez dos que o sucederam, McNamara não dirigiu o Banco Mundial com a mentalidade própria de um banqueiro, mas como a de um estrategista internacional que pretendia conseguir na paz o que não pode conquistar com a guerra: reconhecer reivindicações populares e controlá-las, em um período de crise mundial do capitalismo industrial e da hegemonia norte-americana (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987, p.183).

Os dirigentes do Banco Mundial, antes de McNamara, estavam mais preocupados em resolver problemas econômicos imediatos relacionados, especialmente, com os EUA do que em coordenar ñuma instituição multilateral com uma visão estratégica internacional [...] com capacidade de adaptação para enfrentar os problemas no campo social que cresciam consideravelmente em nível mundialò(RIZZOTO, 2000, p.81).

A partir dessa direção, o Banco Mundial abandona a teoria de que a pobreza desapareceria naturalmente com a promoção do crescimento econômico e passa a defender uma intervenção direta, através de incentivos em setores como a saúde e a educação ñjulgados capazes de aumentar o bem estar social e de ajudar na distribuição de rendaò(RIZZOTO, 2000, p.82). A intervenção nos problemas sociais como a educação, a pobreza e a desnutrição, relacionando-os ao processo de desenvolvimento econômico, teve ascensão na ñera McNamaraò, o que possibilitou ao Banco Mundial ampliar seu leque de ações com argumentos convincentes, influenciando as decisões políticas dos governos dos países membros, em especial, os dependentes:

> O objetivo básico do financiamento concedido pelo Banco é promover o desenvolvimento econômico dos países membros. Para assegurar a eficácia do financiamento e poder ajudar os países em todas as fases de seu desenvolvimento, o Banco tem que conhecer e compreender devidamente as características das economias de seus membros e acompanhar de perto o seu progresso. Para isso trata de obter as informações mais completas possível sobre a estrutura e perspectivas de desenvolvimento das respectivas economias mediante a avaliação dos recursos agrícolas, minerais, industriais e humanos; dos serviços básicos, tais como o transporte e energia elétrica; da qualidade da administração pública e da educação; da situação em relação ao comercio exterior e balança de pagamentos e das condições financeiras internas (BANCO MUNDIAL, 1974, p.44, tradução nossa).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

bre a realidade dos países daria ao Banco Mundial o respaldo que precisava. McNamara passou a promover estudos sobre diferentes setores da vida econômica e social dos países devedores. Assim, a partir dos anos 70, documentos intitulados como ñestudos setoriaisò foram produzidos e divulgados pelo Banco Mundial. A partir desses estudos, o referido Banco passou a publicar os documentos de política setorial, sendo o primeiro sobre ñpolítica setorial de saúdeò publicado em 1975.

O conhecimento proporcionado por esses estudos possibilitaria a McNamara criar o ñprograma de missões econômicasò com a função de visitar periodicamente os países, visando

> Ajudar o governo-membro a elaborar uma estratégia geral de desenvolvimento que inclua todos os principais setores da economia. As missões não só examinarão os problemas tradicionais ligados ao crescimento econômico como também as outras facetas do desenvolvimento: questões relacionadas ao aumento da população, à urbanização, à reforma agrária, à distribuição da renda, à saúde pública e à preservação ambiental. Uma vez que se complete a missão, produziremos prontamente, para uso das partes interessadas, um relatório econômico completo que servirá como perfil do progresso do país e de seu plano geral de desenvolvimento (MCNAMARA, 1974, p. 55).

Por trás da ideia de ñmissõesò existiu certo desprezo pelo conhecimento e pelas experiências locais e o receio de que a população dos países ñem desenvolvimentoò não abandonassem os òvelhosò hábitos e atitudes, em favor dos novos tempos (RIZZOTO, 2000, p.85).

McNamara acreditava que uma boa estratégia e recursos econômicos seriam suficientes para incentivar o crescimento econômico dos países pobres e retirá-los do estágio de subdesenvolvimento. Nesse sentido, procedeu a um ñplano de desenvolvimentoò para estes países e empenhou-se para conseguir fundos em todos os bancos do mundo.

> Em apenas 90 dias na direção do Banco, havia conseguido mais recursos do que em qualquer ano de exercício precedente. Tanto assim que no período anterior de 23 anos de atuação do Banco, este havia financiado 708 projetos com um valor equivalente a US$ 1.700 milhões, ao passo que apenas no primeiro ano de mandato de McNamara (68-73), o Banco financiou 760 novos projetos com um total de US$ 13.400 milhões. (RIZZOTO, 2000, p.84 *apud* GEORGE & SABELLI, 1994, p. 56).

A recompensa na carreira dos funcionários do Banco Mundial ï baseada na quantidade de recursos envolvidos nas propostas de empréstimos ï levou estes

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

os amplos e caros, oferecendo-os aos governos dos países ñem desenvolvimentoò. Esta política quantitativa induziu os governos de países subdesenvolvidos a contraírem empréstimos superiores ao índice de crescimento da renda nacional, evidenciando as dificuldades que estes países teriam futuramente para honrar o pagamento dos empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial. A justificativa apresentada por McNamara para o aumento quantitativo dos empréstimos era baseada numa referencia bíblica: ñA parábola dos talentos é uma parábola sobre o poder - sobre o poder financeiro - e ilumina a grande verdade que todo poder nos é dado para que o usemos, e não para que o embrulhemos num guardanapo, evitando arriscá-loò (McNamara, 1974, p.07).

McNamara assumiu a direção do Banco Mundial consciente dos riscos que uma população empobrecida pode causar a ordem estabelecida:

> Quando os privilegiados são poucos e os extremamente pobres são muitos, e quando a distância entre os dois grupos aumenta em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião (RIZZOTO, 2000, p.86 *apud* MCNAMARA, 1972, p.107, tradução nossa).

Desta forma, McNamara assumiu uma estratégia de duplo caráter. De um lado, buscava tranquilizar os pobres através da satisfação das ñnecessidades básicasò e, de outro, manter o domínio da sua expansão através de políticas de controle da natalidade.

O controle da natalidade é apresentado como a principal estratégia para enfrentar os complexos problemas dos países subdesenvolvidos, pois o aumento da população é visto como um impedimento para o crescimento econômico e a principal causa do mal-estar que caracteriza as sociedades divididas em classes sociais. Sendo assim:

> Como planejador do desenvolvimento, desejo tratar apenas do simples fato do impacto da população no crescimento econômico. Estudos recentes mostram o efeito mutilador que um alto índice de aumento da população opera no crescimento econômico de qualquer país em desenvolvimento [...] Em termos de abismo entre os países ricos e pobres, estes estudos mostram que é a explosão populacional, mais do que qualquer outra coisa que, atrasando o avanço dos pobres, separa-os dos ricos e amplia o abismo já perigoso entre eles (MCNAMARA, 1974, p. 13).

As orientações do Banco Mundial começam a se mostrar contraditórias entre 1969 e 1988. Apesar de o discurso do ñCombate a Pobrezaò se fazer presente nos

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

entes, o total de recursos para a área social no período citado fora de apenas 14, 36%, ficando 34,86% para a infra-estrutura, 25,83% para a agricultura, 16,96% para a indústria e 8% para programas. (Lichtensztejn & Baer, 1987).

A questão da saúde passou a ser abordada pelo Banco articulada aos problemas decorrentes do crescimento demográfico que tinha como consequência o crescimento da pobreza, empecilho ao desenvolvimento.

> Os fatores demográficos podem influenciar na saúde tanto em nível de comunidade como familiar. As pressões da população sobre a terra podem levar ao excesso de cultivo, esgotamento dos solos e nutrição deficiente para toda uma comunidade e forçar os seus membros a emigrar, com os conseqüentes problemas emocionais e de saúde física, bem como a desorganização social (BANCO MUNDIAL, 1975, p.19, tradução nossa).

De acordo com McNamara (1974), o progresso na área médica gerou um problema de ñexplosão demográficaò gerado pela queda drástica no número de mortalidades. Nesse sentido, apontavam-se três caminhos:

> Primeiro ï fazer que as nações em desenvolvimento saibam até que ponto um crescimento rápido da população atrasa seu desenvolvimento potencial e mostrar-lhe que, para que se empreguem de maneira adequada os escassos recursos do desenvolvimento do mundo, é importante tratar desse problema. Segundo ï buscar oportunidades para financiar os equipamentos requeridos pelos países membros para executar programas de planejamento familiar. Terceiro - participar de programas de pesquisa para determinar os métodos mais eficazes de planejamento familiar e de administração nacional dos programas de controle populacional (MCNAMARA, 1974, p. 14/15).

Acredita-se que o progresso social limita-se pelo excesso de nascimentos não desejados, o que provoca a desintegração econômica dos países. A solução para esse problema ñcatastróficoò estaria baseada no controle do nascimento, especialmente dos pobres, que tornaria o desenvolvimento econômico dos países em subdesenvolvimento mais dinâmico e a sociedade mais equitativa.

Portanto:

> No mundo subdesenvolvido, [...] o rápido crescimento demográfico tende a retardar seriamente o crescimento da *renda per capita* e a nação ó em desenvolvimentoô logo descobre que o fenômeno da elevada fertilidade dá lugar à diminuição e não ao fortalecimento da sua força econômica. O esperado mercado interno se transforma numa massa de indigentes descontentes, sem poder aquisitivo e com todo o desencanto dos

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

s potenciais cujas esperanças não podem ser satisfeitas
A, 1974, p. 25).

As questões relacionadas à concentração da riqueza nas mãos de uma pequena parcela da população, condição fundamental da opressão de uma classe sobre outra, era reduzida a uma questão de incompetência administrativa e incapacidade técnica de controlar o nascimento de pobres indesejados. Por trás do discurso da explosão demográfica como consequente aumento da pobreza, há uma estratégia perversa de manter ñas tendências gerais do processo de acumulação e os elevados padrões de consumo vigentes nos países centraisò (RIZZOTO, 2000, p.91). A ideia de desenvolvimento, apresentada nesse contexto, configura uma forma de dominação ideológica e cultural que expressa a relação entre países hegemônicos e países subordinados. O controle da natalidade das populações pobres aparece como condição essencial para a manutenção do bem-estar do capitalismo industrial, visto que surge num momento em que o exército de reserva começa a ultrapassar os limites convenientes.

Apesar de a temática pobreza estar presente nos discursos do Banco Mundial, apontando a necessidade de estratégias eficazes para combatê-la, as alternativas apontadas por este Banco para promover o desenvolvimento dos países pobres estão voltadas aos empréstimos exorbitantes para a infra-estrutura. Nas entrelinhas, encontra-se o antigo discurso de que a solução do problema da pobreza viria como decorrência natural do crescimento econômico, bastando acelerar o passo para atingir o *status* de grande nação.

Lichtensztejn e Baer (1987) apresentam a hierarquia das áreas que fizeram parte da pauta do financiamento do Banco Mundial entre 1947 e 1970, desmistificando o discurso que enfatiza o alívio da pobreza e a satisfação das necessidades básicas, enfatizados pelos dirigentes do Banco. Conforme os autores supracitados, setores de infra-estrutura (energia elétrica e transporte) representam 66,2% dos investimentos, totalizando um valor de 10.933 milhões de dólares; indústria 16,25%, um investimento de 2.265,7 milhões de dólares; agricultura 9,37%, totalizando 1.306,6 milhões de dólares; desenvolvimento geral 3,97%, o mesmo que 552,3 milhões de doláres; serviços sociais (educação, planificação da família e abastecimento de água) apenas 2,1%, um total de 552,3 de investimentos, e telecomunicações representam 2%, um total de 279,9.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ra da presidência do Banco Mundial, no início da década de 80, as questões relativas à pobreza foram esquecidas. Segundo Rizzoto (2000), com o fim da guerra fria e a inexistência de condições objetivas para uma ruptura política em escala mundial, o Banco Mundial já não precisava mais ñlutarò ao lado do Ocidente para combater o comunismo, e assim poderia deixar de lado seu discurso ideológico e se preocupar com a expansão do modelo econômico da forma que desejavam:

> Ao que parece, o Banco cumpriu com a parte da tarefa que lhe cabia com muita habilidade e raro poder de persuasão, utilizando como principal instrumento os financiamentos para programas de ajuste estrutural e setorial, impondo condicionalidades aos países membros que recorriam aos seus empréstimos para honrarem com os compromissos da dívida externa e equilibrarem suas economias (RIZZOTO, 2000, p.94).

Os resultados sociais da aplicação dos programas de ajuste do Banco Mundial e dos planos de estabilização do FMI para os países subdesenvolvidos são expressos pelo agravamento das condições de vida da população dos países subdesenvolvidos. Na década de 90, a América Latina apresenta um percentual de extrema pobreza, revertendo a tendência das três décadas do pós-guerra. Os estudos desta autora apontam que no período citado o grupo de ñextremamente pobresò ou ñindigentesò foi o que mais cresceu entre os pobres. Os efeitos das drásticas políticas de ajuste neoliberal acentuaram um número de pobres urbanos, deixando uma parcela significativa da classe média vulnerável (SOARES, 2002, p.49).

> Ao agravamento da situação dos estratos de renda mais baixa, acrescentou-se como fenômeno digno de destaque, uma deterioração da qualidade de vida dos estratos médios urbanos, gerando uma ónova pobrezaô Houve uma ampliação das diferenças de acesso aos bens e serviços que satisfazem as necessidades básicas vinculadas à habitação, a seus serviços, à educação e à saúde. Em função de medidas de óreestruturaçãoô e óflexibilizaçãoô do mercado de trabalho, constata-se, além da geração de desemprego aberto, a transferência de mão de obra de atividades de maior produtividade para outras de atividade e renda mais baixa, com aumento da informalização e da inserção em serviços precários (SOARES, 2002, p.51).

O quadro social em questão ï resultante das políticas de ajuste ï desencadeia o aumento da demanda por serviços sociais. Neste âmbito, a proposta neoliberal é de cortar ainda mais os gastos públicos, agravando a situação da

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

estinados para as políticas sociais. Nesse sentido, as propostas de ñreformasò no âmbito social provocam processos de desmontes nos aparatos públicos de proteção social, evidenciados quando se analisa certos avanços conquistados em alguns países no que se refere à política de Seguridade Social e o acesso à serviços públicos básicos. As estratégias de focalização das políticas sociais, por destinar-se com exclusividade à população pobre, tornam-se extremamente complicadas na medida em que os pobres constituem a grande maioria, senão a totalidade da demanda para os serviços sociais básicos (SOARES, 2002).

O Banco Mundial através da imposição de condições de empréstimos para os países subdesenvolvidos tem estimulado a privatização de serviços sociais básicos como saúde e educação, assegurando-lhes as melhores condições para a reprodução do capital e agravando a má qualidade de vida dos estratos economicamente desfavorecidos (idem).

3.2 O Banco Mundial e a contrarreforma da política de saúde brasileira

Entende-se por contrarreforma do Estado as iniciativas tomadas por governos neoliberais que, ao propor a reforma do Estado, vem reduzindo gastos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores (BEHRING, 2008).

O processo da contrarreforma que está em curso na política de saúde brasileira só poderá ser compreendido se remetido ao contexto das transformações do mundo do capital. São essas transformações que caracterizam as razões socioeconômicas e políticas que ditam a contrarreforma do Estado e para quem elas devem estar voltadas .

Nesse sentido, procurar-se-á discutir algumas questões sobre a contrarreforma da política de saúde brasileira enquanto recomendações do Banco Mundial, cujas orientações para o setor saúde apontam para o fortalecimento do setor privado e o desmonte da universalidade.

Como foi assinalada no item anterior, a temática da saúde passou a ser abordada pelo Banco Mundial articulada aos problemas decorrentes do crescimento demográfico que tinha como consequência o crescimento da pobreza empecilho ao desenvolvimento. Apresentava como saída, o controle da natalidade para os mais pobres através de medidas de planejamento familiar. A preocupação com o controle

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

no entendimento de que um alto crescimento demográfico provocaria desafios cada vez mais complexos para a ordem capitalista, como a escassez relativa de poupança, capital e terra, a subdivisão desta, o *déficit* de alimentos e a necessidade de desviar recursos em maior quantidade para a infra-estrutura e para as áreas sociais (Lichtensztejn & Baer, 1987, p.190).

O Banco, desde 1975, apresenta diretrizes para a contrarreforma nas políticas de saúde dos países por ele subsidiado, tais como: a quebra da universalidade do atendimento à saúde; a priorização à atenção básica; a utilização da mão de obra desqualificada para os procedimentos de atenção a saúde e simplificação das mesmas; a seletividade e focalização da atenção aos mais pobres. O eixo que norteia a proposta de contrarreforma é de caráter econômico, no sentido de cortar os gastos com os serviços de saúde, utilizando como critério de avaliação a relação custo/benefício e transferindo para o mercado a responsabilidade de financiar e oferecer cuidados à saúde. ñSão propostas que pretendem reconfigurar os sistemas de saúde dos países periféricos, ao mesmo tempo em que buscam contribuir para redefinir o papel do Estado no âmbito das políticas sociaisò(RIZZOTO, 2000, p.126).

O primeiro documento que o Banco Mundial produziu sobre a saúde foi publicado em 1975, intitulado ñ*Health: Sector Policy Paper*ò[47] e prevê a participação das instituições não-governamentais: as instituições políticas, sociais ou religiosas locais que poderão criar oportunidades para exercer este tipo de vigilância, de identificação, de enfermidades e das condições de saúde da comunidade. Este documento esboça as primeiras diretrizes para as contrarreformas nos países subdesenvolvidos: o sistema público deve concentrar as suas ações na assistência coletiva, que deve ser simplificada e descentralizada na comunidade, visto que a assistência individual realizada em âmbito hospitalar é de alto custo para o sistema.

> O princípio básico da reforma dos sistemas de saúde vai desde a necessidade de mudar a orientação quanto ao tratamento individual de alto custo das enfermidades com critério unicamente curativo por outra de promoção da saúde sobre uma base contínua em nível da comunidade (...). O serviço de saúde reformado oferecerá cuidados curativos limitados com base em medicamento padrão e procedimentos simples que podem ser administrados sobre a área por trabalhadores de saúde que tenham recebido um treinamento breve (BANCO MUNDIAL, 1975, p.55, tradução nossa).

[47] Saúde: documento de política setorial.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ealizado pelo Banco Mundial para os países de capitalismo periférico não tem a perspectiva de universalizar o atendimento de tratamento clínico e dos avanços tecnológicos alcançados pela medicina, mas, visa um atendimento limitado à atenção primária a saúde, com a utilização de procedimento simples e de baixo custo, realizado por profissionais com pouca qualificação capazes de resolver os problemas de saúde mais gerais, de caráter familiar e comunitário.

> Para aumentar a eficácia dos recursos e assegurar um acesso mais eqüitativo aos cuidados de saúde é necessário que os governos reduzam seus gastos em hospitais e pessoal altamente qualificado e dediquem mais recursos a dotar de pessoal os serviços de saúde de menor nível em regiões que disponham de poucas ou nenhuma instalação deste tipo. Estes serviços deverão dedicar-se, sobretudo em melhorar a saúde ambiental e pública, as práticas de saúde individual e a nutrição. Também se pode conseguir uma maior economia analisando a relação custo-benefício das atividades em matéria de saúde e mediante uma melhor administração e políticas de fixação de preços mais racionais (BANCO MUNDIAL, 1975, p.04, tradução nossa).

O documento prenuncia a figura do ñtrabalhador de saúde comunitárioò que deverá viver na comunidade a que serve, integrar-se na sociedade local de modo que possa identificar as enfermidades e, deste modo, evitar que os pacientes iniciem os contatos no posto de saúde. Para o Banco Mundial, este tipo de trabalhador de saúde estará muito melhor preparado técnica e socialmente que o médico clínico para fazer frente ao quadro de enfermidades das comunidades com escassos recursos (BANCO MUNDIAL, 1975).

As orientações do Banco Mundial para a saúde, com a priorização do custo/benefício, estão articuladas ao incentivo à participação da iniciativa privada na oferta de bens e serviços de saúde. A partir disso, a intervenção estatal se restringe à programas de promoção e prevenção da saúde, na qual os custos sejam minimizados, ficando por conta do mercado os serviços mais lucrativos e rentáveis para acumulação.

Os motivos que levaram o Banco Mundial a ter interesse no setor da saúde, se relacionam principalmente com revigoramento do liberalismo, pois ao fazer a crítica contundente ao papel do Estado na intervenção nas políticas públicas, inclusive na saúde, poderia contribuir para o seu avanço. Outro motivo, a ser destacado, foi a necessidade de o Banco Mundial difundir uma face humanitarista diante do agravamento das condições de vida da maioria da população, do aumento

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

social como resultado da implantação do ajuste estrutural nos países periféricos por ele condicionado. ñA saúde começaria, então, a ganhar espaço nos discursos do Banco, passando a se constituir em importante instrumento para o alívio da pobrezaò(RIZZOTO, 2000, p.119 -122).

Entretanto, o motivo de maior relevância para o interesse do Banco Mundial na área da saúde está relacionado ao fato de esta área ter passado a se constituir em um importante mercado a ser explorado pelo capital. Não obstante, o financiamento de projetos na área da saúde dava-se mediante a aceitação dos países devedores da condicionalidade de seguir as políticas definidas pelo Banco Mundial nesta área, o que proporcionaria a sua legitimação em nível internacional, como protagonista no campo da saúde, ao mesmo tempo em que os países devedores ficavam reféns do Banco Mundial e da agenda de contrarreformas por ele recomendada (RIZZOTO, 2000).

O processo de mercantilização da saúde se insere na agenda de contrarreforma da saúde do Banco Mundial. Nesta lógica mercantil, a rede privada se ocupa das áreas mais rentáveis, ou seja, os serviços de média e alta complexidade, enquanto as instituições públicas cumprem o papel de atender a população mais pobre. Esta autora destaca que nos últimos anos houve um crescimento dos planos e dos seguros de saúde privados, chegando quase ao triplo entre 1987 e 1998 e aumentando em, aproximadamente, 70% o número de clientes. O aumento aconteceu também em clínicas e laboratórios populares, evidenciando que o desembolso direto das populações mais pobres está crescendo (CORREIA, 2005).

O crescimento dos planos privados de saúde contou com incentivos governamentais no contexto do desfinanciamento do SUS, da crise fiscal do Estado e da ofensiva neoliberal. Nessa perspectiva:

> A alegação de que o mercado ódesafogouôfinanceiramente o SUS serve de apoio ideológico aos interesses liberais e capitalistas, mas, na verdade, esconde a história e as raízes que permitiram o patrocínio do mercado de planos de saúde pelo Estado capitalista, contribuindo para estruturar um modelo de proteção social de matriz liberal em contrapartida à priorização do modelo de atenção à saúde pública consentido pela Constituição de 1988 (REIS & SOPHIA, 2009, p.74)

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

o modelo assistencial brasileiro tem sido orientado pelo modelo americano, no qual as pessoas pagam por formas privadas de atenção médica (MÉDICI, 1992).

A consolidação do mercado de planos de saúde é resultado, dentre outros fatores, da fragilização crescente do setor público de saúde, pelo caráter privatista das políticas de saúde das últimas décadas e das estratégias de competição do mercado.

O problema em questão assume, assim, uma dupla dimensão. De um lado, faz-se necessário superar o impasse do financiamento evidenciado pelo desmonte do Orçamento da Seguridade Social (OSS), cujos 30% indicados para serem gastos com a saúde nas disposições transitórias da Constituição dariam, hoje, mais do que o dobro do orçamento do Ministério da Saúde (SANTOS, 2007). Por outro lado, tem-se a concepção de que o SUS nunca foi preparado e, portanto, ñmão tem condições de oferecer alternativa à natureza privada da cobertura aos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia e do Estado, os quais representam setores da sociedade, em maior ou menor grau, com óvoz, voto, mídia e dinheiroò (REIS & SOPHIA, 2009, p.75).

Esse último ponto de vista configura a chamada ñuniversalização excludente[48]ò, expressão criada para qualificar a associação entre uma ñexpansão por baixoò, pela inclusão de milhões de pobres e indigentes, e uma exclusão por cima, na qual segmentos de trabalhadores mais qualificados e a classe média em geral renunciam, aparentemente, à assistência médica do SUS e, em busca de atendimento diferenciado ï os dos planos de saúde ï , não percebe que houve um processo de esvaziamento do seguro social brasileiro, o que reforçou o mercado dos planos privados (REIS & SOPHIA, 2009).

Dessa forma, assiste-se uma privatização do seguro social no Brasil, que ajuda a incrementar o número de consumidores do mercado, dando início à configuração de um sistema de saúde paralelo, reproduzindo desigualdades sociais e aprofundando iniquidades de acesso dentro do sistema de saúde. O Estado capitalista, historicamente, agiu e continua atuando para favorecer as condições de rentabilidade das operadoras privadas de planos de saúde por meio do fundo público, o que revela uma relação estrutural entre o Estado e o mercado.

---

[48] Para aprofundar o assunto ver: Faveret, Filho; Oliveira, 1990.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

na atual conjuntura, tem três faces. A face previdencialista - assistencialista, com predomínio de relações clientelistas-fisiológicas; a face privatista - vinculada ao mercado para os trabalhadores que podem adquirir planos privados de saúde -; e a universalista - contida na Constituição de 1988, que se encontra, segundo a autora, destituída de mecanismos para ser colocada em prática (BRAVO, 1999).

A Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas da Saúde 8.080/90 e 8.142/90 contemplam um sistema de saúde baseado no modelo de Reforma Sanitária propugnado pelo Movimento Sanitário que defende o Sistema Único de Saúde (SUS) como uma estratégia consistente da reforma democrática do Estado e tem como princípios, a universalidade, a integralidade e a equidade no acesso aos serviços de saúde; a participação da população na definição da política de saúde; o controle social na implementação da política de saúde e a autonomia dos gestores.

Nos anos 90, assistiu-se ao redirecionamento do papel do Estado, influenciado pela Política de Ajuste Neoliberal. Desta forma, com a contrarreforma do Estado, este deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passa a ser o promotor e regulador, transferindo para o setor privado as atividades que antes eram suas.

A hegemonia neoliberal no Brasil tem sido responsável pela redução de direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural[49], precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e da educação. Diante disso, a Saúde fica vinculada ao mercado, responsabilizando a sociedade civil para assumir os custos da crise (BRAVO, 1999).

Os ajustes fiscais implementados pelos países de capitalismo periférico expressam o domínio neoliberal, comandados pelos eixos centrais do capitalismo, sob a forma monopolista financeira.

A Constituição Federal de 1988 e as Leis orgânicas da Saúde/1990 criaram um impasse para com os interesses do setor privado da saúde. As desigualdades sociais expressas na sociedade exigem que o Estado ï na forma da lei ï deva atender às demandas da saúde de forma universal, a partir dos determinantes socioeconômicos dos perfis epidemiológicos, com definições de políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doenças. Tais necessidades exigem

[49]O desemprego estrutural verifica-se quando o número de trabalhadores é superior ao que o mercado quer contratar e esse excesso de oferta de trabalhadores não é temporário.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

contrária às políticas econômicas adotadas pelos governos neoliberais.

Tal impasse é uma consequência contemporânea das crises do capital financeiro mundial, bem como da expansão das ideologias neoliberais e de seus projetos de ajustes ficais e contrarreforma do Estado sob imposições de instituições financeiras mundiais lideradas pelo comando norte-americano (MASSON, 2007).

Neste sentido, o Estado tende a criar mecanismos para o enfrentamento das crises de acumulação do capital, via transferência de suas responsabilidades para as áreas diretamente ligadas à reprodução da vida, para parcerias com a iniciativa privada. O cuidado com a reprodução da população passa a ser condicionado às novas necessidades de acumulação capitalista. Esta ñfragmenta, despolitiza e neutraliza a análise dos problemas de saúde e intervém através de programas focalizadoresò (MASSON, 2007, p.41). Nesta lógica, a saúde ï pelas necessidades de ajustes econômicos ï se submete à lógica do mercado, que se põe materialmente e ideologicamente na vida social.

A crise do Sistema Único de Saúde reflete a crise do capitalismo contemporâneo. Todas as crises são, na sua totalidade, determinadas pelas contradições do capital, expressas através de ondas cíclicas (MANDEL, 1982). Desse modo, os limites do SUS não são expressões da necessidade de novas formas de gestão, mas configurações das desigualdades de classes postas por essa forma de sociabilidade, em que há a negação e a desqualificação das políticas de assistência, previdência e saúde.

> Para forças que defendem um novo modelo de gestão no SUS a noção de igualdade e de universalidade está condicionada ao limites estruturais vigentes. Consideram que se não há, definitivamente, recursos para todos, então é preciso adequar seus princípios ás condições do Estado (diga-se Estado dominado pelos interesses da burguesia). Nesta visão um novo modelo de gestão para o SUS mais moderno e flexível é a saída para a crise (MASSON, 2007, p.47).

O plano da contrarreforma do Estado, encaminhado ao Congresso Nacional em 23 de agosto de 1995, durante o governo FHC, partia do princípio de que as funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas, e não de executá-las. Defendia-se que ñem tudo que é público é estatalò e afirmava-se que devemos socializar com a iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

a flexibilização nos controles da sociedade sobre as ações do Poder Executivo, afirmando que a Constituição de 1988 exagerou neste aspecto, retirando do executivo a capacidade de iniciativa (REZENDE,2007).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Governo Federal concebeu o Estado em quatro setores importantes:

a) O Núcleo estratégico ï entendia que o único papel exclusivo do Estado era o de preparar, definir e fazer cumprir as leis e estabelecer relações diplomáticas, além da defesa do território;

b) Os Serviços Monopolistas de Estado (atividades exclusivas do Estado) ï serviços, cujo principal usuário é o próprio Estado. ñNão são atividades lucrativasò e, por isto, o Governo defendia mantê-los com o Estado, na forma de propriedade estatal, contudo, para estes serviços, defendia o que chamou de ñmodelo de gestão gerencialò, com o objetivo de assegurar-lhe a flexibilização das relações de trabalho e dos controles da sociedade sobre as políticas públicas de Fiscalização, Fisco do Meio Ambiente e do Aparelho Central da Seguridade Social;

c) Os Serviços Sociais Competitivos ï para este setor o Governo propôs a ñlivre disputa de mercadoò entre as instituições privadas com o objetivo de promover a ñeficiência e menor custo dos serviços sociais oferecidos pelas instituições privadasò. Com isso, transmitia a ideia do desperdício na administração pública. Estes serviços eram: Educação, Saúde, Cultura, Produção, Ciência e Tecnologia. Para estes setores, propôs a estruturação das Organizações Sociais (OSs) ï entidades de ñdireito privadoò, ñsem fins lucrativosò, que deveriam manter ñContratos de Gestãoò com o Governo Federal que entraria com o patrimônio, com o pessoal, com os recursos orçamentários e, em contrapartida, a entidade se responsabilizaria por um nível de atendimento da demanda social.

d) O Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado ï para este setor, o Governo entendia a propriedade privada como sistema de regulação por meio de agências. O governo entendia que ñsão atividades empresariais e devem ser transferidas integralmente para a iniciativa privadaò, como: serviços de água, luz, correios, bancos pesquisas etc.(REZENDE, 2007).

Para implementar este Projeto de contrarreforma do Estado, o Governo apresentou várias propostas de Emendas Constitucionais, que foram consolidadas no documento chamado Proposta de Emenda Constitucional, na qual as principais propostas de mudança da Constituição recaíram sobre o Capítulo da Administração

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

incipalmente, sobre a Seguridade Social e, desta, uma proposta de alteração constitucional na área da Saúde, a chamada Proposta de Emenda Constitucional número 32 ï PEC 32, que pretendia acabar com a universalidade do SUS, porém, graças a uma grande mobilização nacional em defesa do SUS, o Governo acabou retirando esta PEC 32 (CORREIA, 2005).

As Organizações Sociais (OSs) foram concebidas no Brasil como instrumento de viabilização e de implementação de Políticas Públicas. Em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) elaborou um anteprojeto de lei e o Decreto de Regulamentação das Organizações Sociais. Estes documentos afirmavam que ña garantia da eficiência e a qualidade dos serviços devem ser asseguradas pela descentralização da União para os Estados e destes para os Municípios, através de parceria com a sociedade, por Contratos de Gestãoò (REZENDE, 2007, p.28).

Em 1997, o governo estabeleceu critérios para definir, sob a denominação de ñOrganizações Sociais (OSs)ò, as entidades que, uma vez autorizadas, estariam aptas a serem ñparcerias do Estadoò, na condução da ñcoisa públicaò. Aprovou-se, no Congresso Nacional, a lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, entre outros. O objetivo formal da chamada ñlei das OSsò foi o de qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, assim como, à cultura e à saúde.

As OSs podem contratar funcionários sem concurso público, adquirir bens e serviços sem processo licitatório, mas não podem prestar contas aos órgãos de controle internos e externos da administração pública, porque estas são consideradas ñatribuições privativas do Conselho de Administraçãoò (REZENDE, 2007).

Desta forma, com esta Lei, instituíram-se garantias e condições para se programar o ñEstado mínimo no paísò, conforme proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, por meio da terceirização/privatização de serviços públicos.

A justificativa do Governo era de que as ñatividades não exclusivas do Estadoò podem ser transferidas à iniciativa privada, sem fins lucrativos, sob o argumento de parceria e modernização do Estado, porque essa transferência

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

à comunidade, maior autonomia gerencial, melhor atendimento ao cidadão e menor custo, dentre outros.

Com base nessa concepção de Estado, vários estados e municípios passaram a transferir serviços de saúde às entidades terceirizadas como cooperativas, entidades filantrópicas sem fins lucrativos, associações, entidades civis de prestação de serviços, qualificadas como Organizações Sociais (OSs). Houve várias manifestações contrárias e impugnações em razão dessa terceirização de serviços de saúde pública, quase todos os Conselhos Estaduais de Saúde, inúmeros Conselhos Municipais e conferências de saúde, além de representações junto à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em meio a outros.

A Lei Federal nº. 9.790, de 23 de março de 1999, instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ï OSCIP, que propõe a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e instituiu e disciplinou o Termo de Parceria tal como o Contrato firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social. Prevê, também, que a execução do objeto do Termo de Parceria deve ser acompanhada e fiscalizada pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente, por meio da comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

As pessoas jurídicas qualificadas poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência dessa Lei.

Com a Lei das OSCIP, grande parte das ações do governo poderá ser transferida para o setor privado, exceto as do chamado Núcleo Estratégico e Burocrático, que permanecem com o Estado e as do Setor de Produções de Bens e Serviços que o governo FHC entendia que ñsão atividades empresariais e devem ser transferidas integralmente para a iniciativa privada lucrativaò (REZENDE, 2007, p.31). Do ponto de vista do regime jurídico do Direito Público, tanto as OSs quanto as OSCIP são instituições de direito privado.

Nas OSCIP, a prestação de serviços públicos é transferida para as Organizações Não-Governamentais (ONGs), cooperativas, associações da sociedade civil, de modo geral, por meio de ñparceriasò, diferente do Programa de

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

xtinção de órgãos ou entidades administrativas já existentes (REZENDE, 2007).

Segundo a autora:

> Os objetivos estabelecidos na Lei das OSCIPs cumprem o previsto no Plano Diretor de Reforma do Estado, no qual, para os Serviços Monopolistas de Estado e para os Serviços Sociais Competitivos implementar-se-ia a gestão gerencial como as agências autônomas, os serviços sociais autônomos, as OSs e as OSCIPs, para garantir, especialmente, a flexibilização da força de trabalho, o enxugamento do Estado e a limitação do controle social, mesmo que, como comprovado posteriormente, com descumprimento da Constituição Federal e das Leis Vigentes (REZENDE, 2007, p.31).

Na área da saúde, ressalta-se que o art. 199, §1º da CF, estabelece que ñas instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativosò. O regime do Direito Administrativo no Brasil estabelece que as relações entre a Administração Pública e o Setor Privado devem ser estabelecidas quando e enquanto a capacidade de oferta do Estado estiver esgotada e devem se basear nas necessidades da população, sendo formalizadas por meio de contrato de convênio. No entanto, o que ocorreu com as terceirizações previstas na Lei das OSs foi a transferência pelo Estado, de suas unidades hospitalares, prédios, móveis, equipamentos, recursos públicos e, muitas vezes, pessoal para a iniciativa privada (REZENDE, 2007).

Outros problemas advindos da adoção de OSs e OSCIPs para a administração pública e para o SUS foram: transferência de ñpoupança públicaò ao setor privado; desregulamentação do Sistema Público de compra de bens e serviços; flexibilização dos contratos de trabalhos; desmonte da Gestão Única do SUS, entre outros.

O Projeto de Lei Complementar 92/2007, apresentado ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, em 13 de julho de 2007, propõe regulamentar o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, para definir as áreas de atuação de fundações, instituições instituídas pelo poder público.

Portanto:

> Mediante lei específica, poderá ser instituída ou autorizada a instituição de fundação sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, e, somente direito

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> o desempenho de atividade estatal que não seja exclusiva do seguintes áreas: saúde, incluindo os hospitais universitários [...], assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional (REZENDE, 2007, p.38)

Tal proposta configura o segundo momento da Reforma Bresser[50]. A primeira etapa implementou a idéia da gerência através das OSõs, agora está em pauta uma contrarreforma ampla atingindo o SUS integralmente. Trata-se de uma contrarreforma da Reforma Sanitária, já sinalizada pelo governo FHC, em 1998 (MASSON, 2007).

> Os hospitais estatais deverão ser em princípio transformados em organizações sociais, ou seja, em entidades públicas não-estatais de direito privado com autorização legislativa para celebrarem contratos de gestão, com poder executivo e assim participarem do orçamento federal, estadual ou municipal. Esta ôplubicizaçãoô dos hospitais estatais, entretanto, não integra a reforma administrativa ora proposta [...] A nova idéia é a de concentrar os esforços do governo no financiamento e no controle dos serviços prestados por esses serviços, ao invés do oferecimento direto pelo Estado [...]. Os hospitais e ambulatórios deverão em princípio, ser órgãos públicos não-estatais, competindo entre si no fornecimento de seus serviços ao SUS (MARE, 1998, p.17).

A proposta, denominada Fundações Estatais de Direito Privado, projeto do atual governo, se constituiu na continuidade da contrarreforma do Estado brasileiro iniciada pelo governo de FHC na década de noventa. O referido projeto propõe uma contrarreforma gerencial do Estado através das parcerias Público-Privada. Apresentado pelo governo Lula em maio de 2007, está em consonância com o documento do Banco Mundial de fevereiro de 2007, intitulado - Governança do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro: fortalecendo a qualidade do investimento público e da gestão de recursos.

Sendo assim:

> O eixo da proposta das Fundações Estatais é o contrato de gestão. Nesta perspectiva, as instâncias centrais de gestão do SUS ôcoordenarão as fundaçõesô O Estado deixa de ser o executor direto dos serviços de saúde

[50] Reforma do Estado brasileiro apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado ï MARE, de autoria do ex- Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir da indicação de quatro componentes básicos: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> r o coordenador desses serviços prestados pelas fundações, passe de recursos públicos. A privatização acontece exatamente neste repasse de recursos públicos para setores não exclusivos do Estado. O projeto das Fundações Estatais está alinhado às orientações do Banco Mundial para a política de saúde brasileira, compondo assim o quadro das contrarreformas do Estado brasileiro que favorece o projeto do grande capital (CORREIA, 2007, p.14).

O argumento que justifica o processo de privatização está pautado na crise de gestão dos hospitais federais, principalmente, os do Rio de Janeiro. O diagnóstico que propõe a solução para os problemas de gestão demonstra que a ineficiência e o alto custo de manutenção dos hospitais são resultados da burocracia presentes na legislação que se refere ao processo de compras públicas e ao contrato de trabalho (GRANEMANN, 2007).

Alguns retrocessos nascem com a citada proposta. As Fundações Estatais de Direito Privado evidenciam o mínimo para o trabalho e o máximo para o capital; elas não serão obrigadas a contribuir para a formação do fundo público responsável pela política social que é o que dá suporte aos direitos e à proteção social da força de trabalho (GRANEMANN, 2007)

Embora submetidos aos concursos, os trabalhadores não terão mais estabilidade no emprego, pois o regime jurídico que vai gerir o contrato de trabalho é a CLT [51]. Além disso, essas Fundações Estatais restringem (se não acabam) o Controle Social, cujo projeto substituirá o Controle Social, fruto de reivindicações da sociedade civil articulada e ñtão caro aos princípios fundamentais do SUS, por conselhos moldados nas grandes empresas capitalistasò (GRANEMANN, 2007, p. 46). O Controle Social passa a ser gerido por um conselho administrativo. Acredita-se que dentro deste conselho não existe espaço para o Controle Social, tendo em vista que já é difícil esse controle na esfera do Estado.

Existe uma identificação entre a proposta de Fundações Estatais e os argumentos apresentados por Bresser Pereira na contrarreforma estatal em 1995:

> O Projeto das Fundações Estatais de Direito Privado menciona seu objetivo de regulamentar a Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998, conhecida como a emenda da contrarreforma do Estado brasileiro, realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. A Emenda

[51] Consolidação das Leis do Trabalho ï CLT - surgiu pelo Decreto Lei 5.543 sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas. Conforme Granemann (2007, p.46) pela CLT, o poder de contratar é o poder de demitir. Na ótica do Projeto de Fundações Estatais, os trabalhadores serão submetidos ao concurso público sem que tenham a estabilidade no trabalho.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> l n° 19/98, em seu artigo 26, conforme o invocam os autores ...undação Estatal, definiu que as entidades de administração indireta deveriam rever seus estatutos quanto à natureza jurídica em razão de sua finalidade e de sua competência. A ónecessidadeô de regulamentação desse artigo oportunizou ao governo e seus aliados a ôbrechaôpara a realização das contra-reformas do Estado de interesse do capital, sob a forma de fundações estatais (GRANEMANN, 2007, p. 44).

Assim, o Projeto Fundação Estatal de Direito Privado aprofunda a contrarreforma do Estado brasileiro que o torna õmínimo para o trabalho e máximo para o capitalõ[52]. Os argumentos que propõe melhorar consideravelmente a administração pública estão postos nos documentos brasileiros de 1995 a 2007 e, com uma natureza em comum: são fundamentais para o processo de acumulação capitalista.

Destaca-se que tanto o projeto de Fundações como as OSs e as OSCIPs são inconstitucionais, pois, tanto a Constituição Federal como o arcabouço legal do SUS, através da Lei n°8080/90, permite somente a participação complementar do setor privado no SUS, e não de forma substituta do público pelo privado.

Para Granemann (2007, p.48), õo fetiche da gestão, da técnica autônoma dos processos sociais e das lutas sociais é uma forma que embala e envolve a fundação estatal; forma ilusória para criar a relação com o mercado e de mercado nas políticas sociaisò

Esses projetos que visam mudanças no modelo de gestão das políticas sociais estão alinhados às recomendações dos agentes financeiros internacionais que, ao argumentarem a ineficiência do setor público, buscam introduzir meios privatizantes na esfera pública com o objetivo de expandir a acumulação do capital financeiro internacional, em detrimento de políticas sociais universais.

Os componentes de contrarreforma do Estado aqui expostos subordinam os gastos sociais ao sucesso do ajuste estrutural, limitando a ação do Estado à economia. No caso da política de saúde, a indicação da redução do papel do Estado está expressa a partir dos documentos do Banco Mundial, produzidos especialmente para orientar a contrarreforma no setor de saúde nos países periféricos. Correia (2005, p.119) destaca que as orientações do Banco Mundial vão de encontro com o assegurado legalmente para a saúde na Constituição brasileira de 1988 e nas Leis Orgânicas, resultando no tencionamento de dois projetos para a saúde na década

[52] Expressão utilizada por Netto (1998). Ver: NETTO, Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 1998.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

lidação de um sistema de saúde pública ï SUS ï defendido pelo Movimento de Reforma Sanitária e, o outro, voltado para o mercado, que tem se constituído em uma contrarreforma, no sentido de perdas ao garantido na lei.

Assim, no próximo item serão apresentados os documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar a Política de Saúde nos países de capitalismo periférico.

3.3 Documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar a Política de Saúde

A centralidade das orientações do Banco Mundial nas políticas de saúde em nível internacional aconteceu com a publicação do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1993: ñInvertir en salud*[53]ò, que apresenta um diagnóstico geral sobre a saúde em nível mundial, destacando a realidade dos países de capitalismo periféico e propondo um projeto detalhado para a ñreformaò dos sistemas de saúde destes países, sinalizando o interesse em financiar projetos específicos, especialmente, aqueles destinados às ñreformasò das políticas deste setor. Este documento destaca inúmeros problemas dos sistemas de saúde, ressaltando a ñmá alocação de recursosò, em que o dinheiro público estaria sendo gasto em intervenções de pouca eficácia em função dos custos; a ñdesigualdade socialò que, para o Banco Mundial, acontece quando os gastos em saúde privilegiam poucos sob a forma de assistência médica hospitalar sofisticada de nível terciário; a ineficiência na administração dos serviços de saúde e os custos ñestratosféricosò da assistência médico hospitalar, decorrente do aumento de especialistas e da incorporação de novas tecnologias médica, exames e tratamentos custosos para o sistema (RIZZOTO, 2000).

A partir desse diagnóstico, o Banco Mundial passou a recomendar políticas governamentais que deveriam combinar três medidas estratégicas: a primeira se refere ao desenvolvimento econômico das famílias. Para o Banco Mundial, a melhoria das condições de saúde das famílias poderia se dá através do desenvolvimento do crescimento econômico, que lhes assegurassem mais renda e uma melhor escolarização, principalmente, das meninas.

---

[53] Investindo em Saúde.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

mendada pelo Banco Mundial é o redirecionamento dos gastos governamentais em programas focalizadores nos pobres como, por exemplo, os ñprogramas de saúde públicaò e ñserviços clínicos essenciaisò. A terceira medida deveria propiciar diversificação e concorrência no financiamento e na prestação de serviços de saúde. Assim, seria possível alcançar melhores resultados na área da saúde, maior contenção de custos e usuários mais satisfeitos (BANCO MUNDIAL, 1993).

Nesses termos:

> As decisões tomadas em âmbito familiar são determinantes para a saúde, mas a renda e a instrução dos membros da família as restringe. Além de promoverem o crescimento econômico geral, os governos podem também contribuir para que essas decisões sejam mais acertadas, se: adotarem políticas de crescimento econômico que beneficiem os pobres (inclusive quando necessário, políticas de ajuste que assegurem gastos em saúde eficazes em função dos custos); Expandirem o investimento em ensino, particularmente de meninas; Promoverem os direitos e a condição da mulher, concedendo-lhe mais poderes políticos e econômicos e proteção legal contra a violência. Para a maioria dos governos, o desafio está em concentrar recursos na compensação das deficiências do mercado e no financiamento eficiente de serviços que beneficiem, sobretudo, os pobres. Esta tarefa pode ser impressa para atender diferentes orientações políticas, por exemplo: reduzir os gastos do governo com instalações de atendimento terciário, com capacitação de especialistas e com intervenções que propiciem pouco ganho em saúde em relação ao dinheiro despendido (...); a melhoria da gestão dos serviços de saúde do governo, através de medidas como descentralização de responsabilidades, contratação de serviços especializados de terceiros e autonomia orçamentária (BANCO MUNDIAL, 1993, p.06, tradução nossa).

A visão compensatória das propostas do Banco Mundial para a área da saúde está pautada nos desafios de concentrar recursos para compensar as necessidades do mercado. O processo de mercantilização da política de saúde configura a agenda de reforma sanitária do Banco Mundial recomendada aos países por ele subordinado, em que, atendendo a lógica mercantil, a rede privada se ocupa das áreas mais rentáveis, ou seja, os serviços de média e alta complexidade, enquanto as instituições públicas cumprem o papel de atender à população mais pobre com alto risco de adoecer.

Assim, a forma de administrar os serviços de saúde financiados pelo governo e recomendado pelo Banco Mundial prevê a descentralização de responsabilidades para instâncias não-governamentais, desresponsabilizando, pois, o Estado na execução desses serviços, e reforçando, dentre outras medidas, a

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

terceiros disponíveis no mercado. É essa descentralização da execução dos serviços de saúde para a sociedade civil que tem conduzido as contrarreformas nesse setor, implementadas na década de 90 nos países da América Latina.

O Banco Mundial define qual deve ser o papel do Estado e os limites de sua atuação na área da saúde, a partir da definição de conceitos de ñbens públicos e bens privadosò

> Muitos serviços de saúde, tais como informações sobre as doenças e a luta contra elas, são bens públicos [...] porque os mercados privados fornecem apenas muito poucos bens públicos essenciais para a saúde, o envolvimento do governo é necessário para aumentar a oferta desses bens. Outros serviços de saúde têm grandes externalidades, o que significa que a sua utilização por um indivíduo afeta a outros membros da sociedade. A imunização infantil diminui a transmissão do sarampo e outras doenças, esta medida dá uma externalidade positiva, e aqueles que poluem o ambiente e motoristas bêbados criam externalidades negativas. Os Governos devem estimular comportamentos que envolvem externalidades positivas e desencorajar aqueles que são negativos (BANCO MUNDIAL, 1993, p.05, tradução nossa).

O ñbem públicoò configura um bem individual que deveria ser alcançado via mercado, no entanto, como este frequentemente não proporciona bens dessa natureza, estes devem ser de responsabilidade governamental. Nesse sentido, as políticas estatais devem limitar-se às intervenções neste campo. O consumo individual da saúde deve ficar a cargo da iniciativa privada, só devendo ser realizadas pelo Estado quando houver uma grande externalidade, isto é, quando o consumo individual for da necessidade de muitos:

> Os mercados privados não dão aos pobres o acesso adequado a serviços clínicos essenciais, nem o seguro é necessário a pagar por tais serviços. Portanto, o financiamento do setor público para atendimento clínico essencial é justificado em razão do alivio da pobreza, e os custos podem assumir várias formas: subsídios a prestadores privados e ONGs que prestam serviços de saúde aos pobres; autorização para que essas pessoas possam pagar os fornecedores que escolher; e a prestação aos pobres de serviços públicos de saúde de graça ou abaixo do custo (BANCO MUNDIAL, 1993, p.05, tradução nossa).

Os limites da atuação do Estado na área da saúde são determinados através da definição dos conceitos de ñServiço de Saúde Públicaò e de ñServiços Clínicos Essenciaisò propondo a contrarreforma para o setor de saúde através da recomendação da oferta de pacotes, isto é, da definição das intervenções que

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

verno. Neste sentido, para o Banco Mundial, os Serviços de Saúde Pública teriam por objetivo prevenir doenças ou prestar informações sobre automedicação e a importância de buscar tratamento; já os ñServiços Clínicos Essenciaisò visam atender à demanda dos indivíduos, procurando curar ou aliviar a dor dos que já estão doentes.

No ñpacote de saúde públicaò, o Banco Mundial propõe as seguintes atividades:

> Imunizações; Serviços de Saúde com foco em escolas; Informações e serviços selecionados para o planejamento familiar e nutrição; Programas para reduzir o consumo de tabaco e álcool; medidas de regulação, de informação e de investimento público limitado para melhorar o ambiente da família de unidades; prevenção da AIDS (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 06, tradução nossa).

No pacote de serviços òclínicos essenciaisò, apresentado pelo Banco Mundial, fariam parte, no mínimo, cinco grupos de intervenções que tenham por alvo impacto de doenças muito fortes:

> Serviços para garantir a assistência em relação à gravidez (tais como assistência pré-natal e parto e pós-parto); [...] Controle da tuberculose; controle das DST, debilitante e às vezes letal; [...] tratamento de doenças e diarréia não graves em crianças, infecções agudas do trato respiratório, sarampo, malária e desnutrição (BANCO MUNDIAL, 1993, p.10, tradução nossa).

As ações que não estão contempladas no pacote de ñserviços essenciaisò são chamadas de discricionárias e devem ficar sobre a responsabilidade do mercado. O governo teria apenas um papel regulador sobre o mercado de serviços de saúde. Os gastos discricionários, conforme o Banco Mundial, são aqueles que demandam altos investimentos realizados em serviços hospitalares, sendo considerados pouco eficazes devido ao seu alto custo.

Neste sentido, os governos devem ocupar-se com os ñgastos essenciaisò, considerados mais eficazes por ser de baixo custo e exigir pouco investimento, podendo ser realizado em postos de saúde e nas comunidades.

> Os governos devem pagar os serviços para todos, ou apenas para os pobres? O principal problema é que o financiamento público universal subsidia os ricos, que podem pagar os seus próprios serviços, e, assim, reduz os recursos públicos disponíveis para os pobres (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 11, tradução nossa).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

A prevalência da pobreza é o critério que determina quem deve receber o atendimento gratuito. As recomendações do Banco Mundial que norteiam a intervenção do Estado para a reforma do sistema de saúde dos países de capitalismo periféricos podem ser resumidas da seguinte forma: 1. A intervenção governamental deve acontecer para aumentar a oferta dos bens públicos, já que o mercado não o oferece em quantidade suficiente para todos; 2. O Estado deve financiar o atendimento ñclínico essencialò para reduzir a pobreza, já que os pobres nunca terão acesso adequado para tais serviços via mercado privado; 3. O Estado deve regulamentar os seguros privados para neutralizar problemas gerados por incertezas e por deficiências do mercado regulado (BANCO MUNDIAL, 1993).

O Banco Mundial tem funcionado como propulsor de contrarreformas de países de capitalismo periférico, estas têm beneficiado apenas o setor privado. O projeto político que está por traz dessa contrarreforma é o projeto de dominação do capital, que se instaura no Brasil com raízes profundas impondo, adaptando e elaborando metas administrativas para a contrarreforma do Estado, a qual se tornou o lema dos anos 90, a partir da administração do presidente Fernando Collor de Mello, conquistando espaços concretos nas gestões de FHC e tendo continuidade no primeiro governo Lula[54].

Tendo em vista o ñajuste estruturalò, o Banco Mundial subordina a avaliação dos gastos em saúde à preocupação com a consistência macroeconômica dos países em processos de ajuste estrutural, apelando para o fortalecimento do mercado para financiar e oferecer cuidados à saúde. Assumindo a política neoliberal, o Banco questiona a intervenção do Estado na operacionalização dos serviços de saúde afirmando a sua participação apenas nos cuidados primários de saúde. Fica claro que a ñreformaò proposta é de caráter econômico, cujo objetivo é baratear os serviços de saúde, envolvendo ña comunidade na execução de procedimentos e práticas médicas que sejam simples e baratas, pois assim descarta as complicadas investigações com fins de diagnóstico da medicina avançadaò (BANCO MUNDIAL, 1975, p. 54, tradução nossa). Isso tem apontado para uma articulação entre o público e o privado na provisão dos serviços de saúde e na

[54] É importante ressaltar que apesar de ser um fenômeno mundial, implementar ou não a reforma é uma decisão do governo de cada país.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

stado que agora passa a ser via política seletiva e focalizada na pobreza.

O protagonismo do Banco Mundial nas orientações da Política de Saúde Brasileira é evidenciado através dos documentos do Banco produzidos especialmente para orientar a reforma no setor de saúde neste país.

Existem três documentos[55] que sintetizam o conjunto de propostas do Banco Mundial para área de saúde no Brasil. O primeiro, do ano de 1991, ñBrasil: novo desafio à saúde do adultoò O segundo produzido em 1995, ñ*The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil: Agenda for the 90s*ò e o terceiro publicado em fevereiro de 2007, intitulado ñ*Governança do Sistema Único de Saúde (SUS) Brasileiro: Fortalecendo a Qualidade do Investimento Público e da Gestão de Recursos*ò

O núcleo temático dos documentos elaborados pelo Banco Mundial, constituiu-se em uma avaliação genérica do Sistema Único de Saúde brasileiro, ñcom ênfase nos aspectos da relação custo-benefício dos serviços e na defesa da necessidade de ñreformasò constitucionais e institucionais vinculadas à este setorò As propostas de ñreformasò apresentadas como fundamentais para ampliar a assistência à saúde dos mais pobres, correspondem às ñtendências de anular ou reduzir os direitos de saúde conquistados pela sociedade brasileira e consagrados na Constituição Federal de 1988ò(RIZZOTO, 2000, p.153).

O documento ñ*Brasil: novo desafio à saúde do adulto*ò foi elaborado após a Constituição de 1988 e a aprovação das Leis Orgânicas da Saúde 8.080 e 8.142 em 1990. As orientações do Banco Mundial neste documento para a prevenção em saúde têm foco nos fatores de risco, orientando programas para atendimento aos pobres, considerando explicitamente a condição destes. Isso se justifica uma vez que o Brasil possui alto grau de desigualdade social e econômica, na qual a pobreza e os baixos níveis de educação emergem repetidamente como variáveis poderosas para explicar comportamentos e índices sociais. As populações pobres mantêm um comportamento de risco, pois não cumprem as prescrições médicas nem atentam para as orientações que conduzam a hábitos saudáveis, tais como a dieta alimentar, o consumo de bebidas alcoólicas, os comportamentos de risco em relação às

[55] Os documentos do Banco Mundial estão disponíveis no site oficial da instituição. A maioria desses documentos não estão traduzidos para o português o que causou algumas dificuldades na realização deste trabalho.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

síveis, o consumo de cigarros e de drogas, as condutas que influenciam os índices de doenças cardiovasculares, de casos de câncer, de AIDS etc.

> Em geral, a resposta dos pobres a persuasão é relativamente fraca. O caso parece aplicar-se ao Brasil; [...] A prevalência do tabagismo parece ter começado a declinar na classe media, mas não entre os pobres; Muitas pessoas da classe média começaram a exercitar-se regularmente, mas parece que caso não se aplica aos pobres; As prostitutas pobres não procuram defender-se da AIDS[...] um grande desafio de saúde no Brasil é a redução dos riscos e a melhoria da saúde dos pobres. Questão fundamental que deve ser formulada em qualquer proposta de promoção da saúde e prevenção da doença consiste em saber o efeito que ela exercera sobre os pobres (BANCO MUNDIAL, 1991, p.93).

Tanto no documento de 1991 quanto no de 1995, o Banco Mundial defende a participação do setor privado na prestação de serviços de saúde no Brasil, criticando a Constituição Brasileira quanto à preferência dada às instituições sem fins lucrativos, pois, conforme o Banco Mundial, se o objetivo consiste em ñprestar serviços de quantidade e qualidade máxima com os recursos existentes, então as políticas públicas atuais são inapropriadas. As fontes filantrópicas e as fontes ócom finalidade de lucroôdevem competir em terreno igualò(Banco Mundial, 1991, p.120).

Neste sentido, o Banco Mundial propõe uma distinção inicial sobre as tarefas do setor público e do setor privado, incentivando a ampliação do setor privado na prestação dos serviços de saúde brasileiro.

Desse modo:

> O setor público é o responsável quase exclusivo pelas tarefas essenciais de regulamentação, promoção e educação, e tem importante papel a cumprir em matéria de financiamento. A prestação de serviços deve ser feita por toda e qualquer entidade capaz de prestá-los mais eficientemente dentro da política geral estabelecida pelo setor público (BANCO MUNDIAL, (1991, p.117).

Para o Banco Mundial, o setor público no Brasil é mal orientado e ineficiente, pois o setor dedica atenção e recursos relativamente pequenos e sua função central de regulador, promotor e educador. Por outro lado, na área a qual dedica parte de sua atenção ï a prestação de serviços ï o seu desempenho é insatisfatório e ineficiente. Desta forma, as EMS[56] ï Entidades de Manutenção de Saúde ï

[56] As Entidades de Manutenção de Saúde ï SEM ï são todas as formas de planos de saúde em grupo e as cooperativas médicas.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

elhor trabalho, pois ñ[...] os serviços prestados pelas EMS são comprovadamente superiores aos serviços públicos disponíveis [...]ò (BANCO MUNDIAL, 1991, p.119).

No que se refere aos limites de cobertura dos planos privado de saúde que, frequentemente, reencaminham seus pacientes que necessitam de tratamentos caros e de longa duração para o sistema público de saúde ï tão comum na realidade brasileira ï , a justificativa é que:

> Os problemas das 'catástrofes médicasô não consistem em serem muito comuns, mas em serem de altíssimo custo quando ocorrem. Nos países industrializados, representam, no máximo, um quinto do custo total dos serviços médicos. Se a proporção for mais ou menos a mesma no Brasil então [...] O sistema público arca com proporção relativamente pequena do custo total dos serviços de saúde prestados a usuários de EMS. De uma perspectiva, trata-se de uma situação ideal. Dado que o setor público funciona como segurador das catástrofes médicas dos trabalhadores do setor moderno e da classe média, tais grupos obtêm certos benefícios do sistema financiado com recursos públicos. Com isso, as pressões no sentido de reduzir as alocações de fundos públicos ao setor da saúde pública são atenuadas (BANCO MUNDIAL, 1991, p.120).

Outro ponto, que chama atenção no referido documento, é o ponto de vista do Banco Mundial em relação à administração pública brasileira que, conforme o documento, possui dificuldades em formular políticas sociais adequadas e alocar os recursos públicos de maneira eficiente.

> Problema principal do setor saúde no Brasil não é, porém, a falta de dinheiro, e sim a aplicação inócua, ineficiente e ineficaz dos adequados recursos disponíveis. É iníqua, porque a proporção dos recursos públicos destinados aos abastados é demasiada. É ineficiente, por se gastar demais em ôbens privadosô[...] e por não se gastar o suficiente com os ôbens públicosô[...] é ineficaz no sentido de que, virtualmente em todos os níveis, os sistemas de administração e recursos humanos são antiquados e improdutivos (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 8-9).

A proposta é clara; defende-se a redução dos recursos destinados à saúde em coerência com as políticas de ajuste estruturais que exigem cortes nos gastos públicos. Pois, para o Banco Mundial, ñO Brasil já parece gastar, tanto nos serviços públicos de saúde como no total, proporção do PIB algo maior do que se deveria esperar de um país com o seu nível de renda per capitaò (BANCO MUNDIAL, 1991, p.101).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

m 1995, ñ*The Organization, Delivery and Financing of Health Care in Brazil: Agenda for the 90s*ò, assim como o documento de 1991, também fere os avanços constitucionais alcançados na Constituição de 1988, pois, conforme este documento, o resultado da universalização da cobertura de saúde é o alto nível sem precedentes de despesas do Governo Federal (BANCO MUNDIAL, 1995).

O documento parte de uma análise econômica e política nacional do processo de implementação do SUS, apresentando uma crítica às reformas implementadas no sistema de saúde, uma vez que a descentralização das políticas não se efetivou da maneira esperada e os princípios de equidade e universalização do acesso estariam representados uma sobrecarga, para além dos recursos governamentais. Assim, o Banco Mundial propõe uma revisão constitucional que deveria compreender,

> fortalecimento do papel e da responsabilização dos estados em relação ao financiamento e à prestação de assistência a saúde; estabelecimento de um sistema transparente e consistente, com força legal, de transferências da esfera federal para as estaduais e municipais; mudar o papel do governo federal para a regulamentação, assistência técnica, pesquisa, elaboração de padrões e de incentivos para melhoria da qualidade, regulamentação e contenção de custos, liberando-o da responsabilidade pela prestação e controle dos serviços;promover a pesquisa e o debate sobre políticas de saúde através de financiamento público e vigorosa associação com outros órgãos responsáveis pela definição de políticas nos níveis municipal, estadual e federal (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XVII, tradução nossa).

A síntese das recomendações nacionais para o setor saúde é apresentada pelo referido documento em um quadro que estabelece prioridades de curto e médio prazo. Tal quadro apresenta propostas que, se implementadas, mudariam significativamente o arcabouço jurídico e institucional do Sistema Único de Saúde brasileiro.

O quadro apresentado no documento propõe a flexibilização do SUS, a redefinição do papel dos Estados na gestão dos serviços de saúde, a limitação no acesso aos serviços de atenção terciária, a redução da oferta dos serviços públicos, em função do custo, incentivos à iniciativa privada e à concorrência na prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, envolvendo indistintamente os setores público e privado, entre outras propostas de desmonte da saúde pública universal.

Quadro 1 - Recomendações sobre estratégias chaves para o curto e médio prazo

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

	prazo (próximos 03 anos)	**Médio prazo (de 04 a 07 anos)**
Consolidação das reformas Institucionais	Estabelecer uma comissão com representação de todos os níveis de governo e de cidadãos bem informados para debater a questão e propor revisões ao congresso e ao governo federal. O Conselho Nacional de Saúde poderia auxiliar no processo. Deverão ser contemplados os Seguintes pontos: flexibilidade do SUS para atender diferentes necessidades dada a heterogeneidade do estado, atribuições necessárias nas esferas federal, estadual e municipal; equilíbrio entre acesso e recursos. Elaborar um sistema para auxiliar os estados a experimentarem estruturas alternativas para a prestação, financiamento e regulamentação da assistência médica no âmbito do SUS, incluindo as relações município-estado.	Desenvolver propostas para melhor definir as atribuições federais, estaduais e municipais, enfatizando a flexibilidade do estado para adaptar as diretrizes federais na organização e prestação dos serviços de saúde. Assegurar as transferências fiscais transparentes e consistentes do governo federal para os estados e municípios.
Capacidade de formulação de políticas	Estabelecer uma unidade de política de saúde no Ministério da Saúde com responsabilidade pela identificação de questões-chaves referentes a políticas de saúde, com contribuições de especialistas que não sejam do Ministério da Saúde. O departamento de planejamento do Ministério da Saúde poderia assumir esta responsabilidade se fosse expandido. Estabelecer uma comissão interdisciplinar sob a liderança do Ministério da Saúde, com pesquisadores e administradores da área da saúde para: determinar qual a melhor forma de identificar, financiar e difundir pesquisas sobre políticas de saúde no Brasil; elaborar uma agenda de pesquisa sobre políticas com e para a unidade de política de saúde.	Estabelecer um sistema de financiamento para pesquisas sobre serviços de saúde, seguindo as recomendações da comissão e baseando-se em concorrência e em revisão externa para a seleção de pesquisadores. Estabelecer uma comissão de supervisão específica para pesquisa sobre políticas de saúde, com representação federal, estadual, municipal, universitária, e de associações profissionais. Angariar apoio no Congresso e incentivar a introdução de um item na estrutura do orçamento para pesquisa sobre serviços de saúde

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Continuação

	Um subgrupo do Conselho Nacional de Saúde,	
Custos e contenção de custos	Iniciar um estudo sobre o custo de serviços como uma primeira etapa para o estabelecimento de políticas que promovam uma compatibilização entre o orçamento e as prioridades de investimento. Estabelecer um pacote de benefícios padrão para todos os cidadãos, cobrindo prevenção e assistência secundária e estabelecendo prioridades de financiamento para serviços de assistência terciária. Elaborar um estudo abrangente para avaliar o SIH/SUS e SIA/SUS, em relação a custos, contenção de custos e controle de volume, baseando-se na experiência e conhecimento de setores governamentais e não-governamentais, de dentro e de fora do Brasil. Esta atividade deveria estar coordenada com a unidade de política de saúde. Elaborar experiências bem documentadas para testar opções alternativas de controle de custos e volume, e avaliá-las criticamente para efeitos de orientação de políticas de saúde. Estabelecer um órgão para recalcular regularmente os valores de reembolso do SHI/SUS e SIA/SUS.	Desenvolver com base em uma avaliação de custos e desempenho, incentivos e supervisão para promover maior eficiência na prestação de serviços no âmbito da assistência ambulatorial e hospitalar contratada. Desenvolver um sistema de contabilidade de custos padrão para os hospitais que participam do SIH/SUS a fim de assessorá-los na administração e monitoramento, e oferecer treinamento. Experimentar mecanismos de co-pagamento, com base nos resultados do levantamento sobre demanda, e em experiências em estados e municípios, cobrando apenas de pacientes com renda acima de certo valor, para a proteção dos mais pobres. Desenvolver e implantar, em cooperação com o seguro privado e as associações de prestadores de serviços, formulários de faturas padronizados para prestadores públicos e privados.
Melhoria da qualidade	Estabelecer três grupos de assessores externos para o estabelecimento de padrões para a assistência clínica, serviços administrativos e financeiros, equipamento e financeiros, equipamento e infra-estrutura física. Introduzir a questão da qualidade na agenda de	Em conjunto com organizações profissionais, estabelecer diretrizes de garantia de qualidade, com suficiente flexibilidade para permitir adaptações por parte

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Continuação

	pesquisa de políticas de saúde: financiar estudos sobre definição de qualidade e sobre como obter serviços de saúde de qualidade, considerando custo, viabilidade e fiscalização. Financiar estudos metodológicos e operacionais para desenvolver e testar várias abordagens de garantia de qualidade no Brasil.	dos diferentes prestadores de serviço. Prover financiamento para universidades para que estas estabeleçam treinamento em garantia de qualidade nas universidades. Iniciar a revisão dos atuais ñpadrões de qualidadeò federais examinando a aplicabilidade e relevância dos mesmos. Estabelecer requisitos federais para a participação de cidadãos em avaliações de qualidade em nível local e estadual.
Melhoria nas regulamentações [57]	Juntamente com associações profissionais, elaborar um exame federal de licenciamento para médicos e enfermeiras. Apoiar os esforços de associações profissionais para o credenciamento de faculdades de medicina por meio de acordos entre os governos federal e estadual e associações profissionais. Identificar práticas e problemas das companhias de seguro (finanças, desempenho) e avaliar opções de políticas para responder a estas questões. Estabelecer uma comissão público-privada para desenvolver modelos de regulamentação para hospitais e clínicas, que protejam o público e sejam viáveis, acessíveis e fiscalizáveis pelos estados. Avaliar a aplicação e fiscalização federal, estadual	Estabelecer um exame de licenciamento federal para médicos e enfermeiras a ser adaptado e utilizado pelos estados. Assessorar os estados na elaboração de esquemas de fiscalização. Encomendar um plano de educação continuada para o pessoal do setor de saúde, junto a organizações profissionais de saúde, e patrocinar reuniões com estados e associações profissionais para desenvolver uma política de educação continuada. Estabelecer padrões federais de credenciamento hospitalar baseados em recomendações da comissão e aplicá-los em todos os hospitais públicos e privados que participam do sistema. Desenvolver com os estados e municípios esquemas para garantir o cumprimento dos padrões.

[57] ñNos últimos anos, o governo tem sido pródigo na criação de Agências e Organizações reguladoras no âmbito da saúde envolvendo entidades de classes, setor público-privado, associações, etc.ò (RIZZOTO, 2000, p.162).

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Continuação

	e municipal das regulamentações existentes para identificar pontos positivos, negativos e defasagens.	Estabelecer modelos de regulamentações para companhias de seguro e auxiliar os estados a desenvolver regulamentações e mecanismos de fiscalização.

(BANCO MUNDIAL, 1995, p. XXII, tradução nossa)

Na concepção do Banco Mundial, algumas funções do Estado não poderiam de forma alguma ser descentralizadas. Neste sentido, houve um erro nas reformas constitucionais no Brasil, visto que o papel central dos estados ficou ignorado e ños estados são potencialmente os mais importantes atores no sistema. Sendo que a assistência terciária, assim como as funções de planejamento, é executada de forma mais eficiente no nível estadual do que no municipalò (BANCO MUNDIAL, 1995, p.30, tradução nossa).

O Banco Mundial esperava, com as reformas constitucionais brasileiras, que cada estado constituísse ñum ósistemaôúnico, ao invés de fazer parte de um sistema nacional, sendo responsável pelos serviços estaduais e municipais em seu territórioò (Banco Mundial, 1995, p. 28/ix, tradução nossa). Neste âmbito, as recomendações de co-pagamento, cortes de custos, políticas de racionamento, negociações entre prestadores de serviços poderiam ser concretizadas mais facilmente. Tal experiência serviria de modelo para contrarreformas no sistema nacional, uma vez que ñas experiências em nível estadual podem servir de orientação para as políticas federais, levando experiências bem sucedidas a outros estados ou ao Governo Federalò(BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31, tradução nossa).

Muitas das propostas, recomendadas pelo Banco Mundial, foram implementadas pelo governo de FHC e continuam em pauta no atual governo. Nessa direção, o Banco Mundial elaborou um novo documento em fevereiro de 2007 intitulado*: Governança do Sistema Único de Saúde no Brasil: Melhorando a Qualidade do Gasto Público e Gestão de Recursos.* O referido documento expõe argumentos de ineficiência do sistema público de saúde brasileiro, pois, para o Banco, no Brasil

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

> esafios significativos relacionados a ineficiências e baixa s serviços prestados. Dado o alto nível da dívida pública e da carga tributária, a viabilidade econômica e sustentabilidade do sistema podem ser prejudicadas, enquanto que os ganhos em eqüidade obtidos nos anos recentes podem se tornar difíceis de sustentar. As autoridades financeiras demonstram preocupação crescente com o aumento dos gastos na área de saúde, que já representam em torno de 11% do gasto público. Considerando os atuais níveis de ineficiência no sistema de saúde, em 2025, o gasto total com saúde pode aumentar de 8 para 12% do PIB, enquanto que o gasto das famílias em saúde pode subir de 5 para 11% em relação à renda. Aumentar a eficiência e a efetividade na utilização de recursos de saúde para conter a escalada de custos talvez seja o maior desafio enfrentado pelo sistema de saúde brasileiro (BANCO MUNDIAL, 2007, p.01).

A partir dessa avaliação, o Banco Mundial oferece um conjunto de recomendações de políticas destinadas a melhorar a eficiência da gestão de recursos e a qualidade do atendimento à saúde no SUS. Tais recomendações têm como base o racionamento do gasto público nos serviços saúde, o que reforça a desresponsabilização do Estado com as políticas públicas universalizantes.

Conforme o documento de 2007, a má governança do sistema de saúde impacta sobre a qualidade dos gastos públicos, a efetividade da gestão de recursos e, também, a eficiência e a qualidade da prestação de serviços. Avalia-se que o processo de planejamento e de orçamentação no SUS é bem estruturado, porém excessivamente formalístico. Sendo assim, a sua complexidade e seu formalismo burocrático reduzem sua utilidade prática como instrumento efetivo de gestão e responsabilização das entidades públicas.

As características e limitações desse processo podem ser resumidas da seguinte forma: 1. Os planos de ações de saúde, na maioria das vezes, são feitos com bases no plano do ano anterior ou seguindo diretrizes do ministério da saúde, assim, raramente se realizam análises baseada em problemas prioritários numa dada localidade; 2. Os estados e municípios sofrem de incapacidade de desenvolver planos baseados em evidências para orientar suas políticas e ações de saúde, assim o planejamento das unidades de saúde, praticamente não existem; 3. Os planos se constituem em ñdeclarações de intençõesò, não definem estratégias para se alcançar os objetivos e metas propostas; 4. Os mecanismos de controle social - Conselhos de saúde- são insuficientes, em geral, ineficaz e potencialmente contra produtivo; 5. Os dados financeiros e estratégicos essenciais para o desenvolvimento dos planos e orçamentos ñsão freqüentemente centralizados nas Secretarias da Fazenda ou do Planejamento e muitas vezes não estão disponíveis para a

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

entes de unidadesò; 6. Os gestores das unidades de saúde têm poder limitado para planejar a oferta de serviços, realocar recursos e insumos. ñEles geralmente não gerenciam os recursos humanos nem controlam a folha de pagamento, e, portanto executam apenas uma proporção pequena de seus orçamentosò(BANCO MUNDIAL, 2007, p. ii/iii).

Nas entrelinhas introdutórias do diagnóstico dado pelo Banco Mundial à saúde pública brasileira, encontra-se a recomendação de transformar as unidades do SUS em gestão autônomas, com poder para administrar e aplicar seus recursos físicos e humanos, devendo apenas seguir as políticas de saúde do SUS e cumprir um conjunto de metas previamente definidas. Afirma-se que os contratos de gestão se constituem em mecanismos que fortalecem a responsabilização dos gestores, induzindo-os a focar em objetivos específicos e resultados mensuráveis.

> Esse instrumento poderia servir como mecanismo de base para o planejamento, monitoração e avaliação. Uma maior autonomia para unidades de saúde específicas deveria ser articulada com expectativas claras de desempenho (metas) e prestação de contas a posteriori. Ao utilizar contratos de gestão como uma ferramenta de responsabilização, uma aplicação mecânica do princípio de ñrecompensa e punição ò deve ser evitada. Ao invés, as metas de desempenho devem ser utilizadas como referências em torno das quais cada secretaria e unidade de saúde pode desenvolver revisões contínuas, diálogo, e medidas corretivas apropriadas para aumentar o desempenho da unidade (BANCO MUNDIAL, p. vii/viii).

É importante destacar que as parcerias entre o público e o privado acontecem no âmbito do livre jogo do mercado, no qual predomina uma dinâmica perversa que reduz o direito, o acesso universal, visto que os contratos de gestão ora propostos constituem modalidades de privatização que visa a transformação do direito em mercadoria, pois seu objetivo é impulsionar a mercantilização dos setores rentáveis do serviço público.

Neste sentido, a avaliação de ñeficiência do SUSò põe em pauta tendências de privatização da política pública de saúde ao propor o repasse da gestão do SUS para modalidades de gestão não-estatais, através dos contratos de gestão e por meio de transferências de recursos públicos. Para o Banco Mundial, tal medida se faz necessária, a partir da constatação de que a legislação que governa os recursos humanos, especialmente, do setor público, está desatualizada, permitindo pouca flexibilidade na contratação e na demissão. No entanto, os problemas identificados pelo Banco Mundial na gestão de pessoal não estão associados exclusivamente às

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

s pela legislação. ñMuitos dos problemas surgem devido a práticas inadequadas de gestão e até da ausência de gerenciamentoò (BANCO MUNDIAL, 2007, p.60).

A ideia é criar um ambiente de governança com conhecimento gerencial capaz de elevar o desempenho do SUS, isto é, a prestação de serviços de saúde com custos mínimos para o sistema. Assim, o Banco Mundial propõe seis ações corretivas para superar as deficiências do gerenciamento do SUS: ***1. Desenvolver e implementar arranjos organizacionais proporcionando maior autonomia e autoridade para gerenciar recursos;*** apresenta os princípios orientadores para que o SUS adquira maior autonomia; ñ(i) gestão autônoma nas unidades maiores, principalmente, nos grandes hospitais de referência e (ii) gestão descentralizada nas unidades menoresò Esses serviços, conforme o documento, teriam autonomia plena sobre o gerenciamento e a aplicação dos recursos físicos e humanos do SUS e sobre as unidades de saúde, que descentralizadas, podem ser transformadas em unidades de saúde e/ou órgãos regionais em unidades orçamentárias, dotadas com orçamento próprio. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 78-79); ***2. Aplicar mecanismos para fortalecer a responsabilização gerencial, tais como os contratos e os compromissos de gestão que estimulem os gestores a focarem em objetivos específicos e resultados mensuráveis***; têm ênfase nos contratos de gestão que, de acordo com o Banco Mundial, configura peça-chave para o sucesso da gestão autônoma ou descentralizada e,

> define claramente responsabilidades e autoridades da unidade, os objetivos e metas a serem alcançados e as atividades a serem desenvolvidas, a necessidade de recursos, critérios claros de avaliação do desempenho da unidade, e penalidades para o não cumprimento dos objetivos. O contrato de gestão tem sido reservado a modelos de gestão autônoma ou privatizada. Entretanto, poderia ser utilizado também em modelos de gestão descentralizada no âmbito da administração direta, desde que as unidades tenham um grau suficiente de autonomia gerencial e financeira para serem responsáveis pelo seu próprio desempenho [...] Uma das funções importantes de um contrato de gestão é a definição clara dos objetivos da organização (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 75).

3. Sincronizar e alinhar os processos de planejamento, orçamentação e gestão de informação e orientá-los para o desempenho; conforme o documento, para que a autonomia das unidades de saúde produza os resultados esperados se faz necessário: (i) que o sistema de planejamento e orçamento seja realmente descentralizado, utilizado ao nível local e orientado para os resultados; (ii) que os

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

n principalmente informação voltada para a gestão e tomada de decisões; e (iii) que um sistema padronizado seja estabelecido para apurar os custos nas unidades públicas do SUS. O planejamento, a programação das ações de saúde e a gestão das unidades de saúde, ao lado da avaliação, constituem a peça principal do contrato de gestão. ***4. Consolidar os mecanismos de financiamento e vincular aumentos no financiamento e melhorias no desempenho;*** a ênfase é na simplificação dos mecanismos de transferência de recursos. A ideia é de que o controle da aplicação eficiente dos recursos repassados deve ser realizado a partir dos resultados obtidos.

Nesse sentido:

> As simplificações sugeridas no funcionamento do SUS contribuiriam para reduzir o custo administrativo desse funcionamento, liberando recursos humanos para monitorar e avaliar o desempenho e resultados, e embutindo incentivos apropriados e claros nos mecanismos de transferência [...] Dentro de um ambiente onde o financiamento está baseado no desempenho, existe um incentivo para as instituições de saúde coletarem, organizarem e fornecerem dados (de resultados e impactos) para o nível central. Desta forma, outra vantagem em potencial desta abordagem seria que ela pode levar a um melhor monitoramento e avaliação, principalmente quando o vínculo entre o melhor desempenho e a transferência de fundos é claro para as instituições executoras (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 78-79).

5. Estabelecer sistemas robustos de monitoramento e avaliação; o sucesso da abordagem baseada em resultados depende do monitoramento contínuo e avaliação sistemática. De acordo com o documento, tradicionalmente, o monitoramento e a avaliação têm sido os pontos fracos do SUS. Assim, recomenda-se o desenvolvimento de indicadores de resultados chave, padronizados, focados na qualidade, efetividade e eficiência do serviço oferecido. ñEsses indicadores permitiriam a avaliação e comparação do desempenho das unidades e programas de saúde e obrigatoriamente seriam incorporados nos Contratos/Compromissos de Gestão e nos Relatórios de Gestãoò (idem); ***6. Fortalecer e profissionalizar a capacidade gerencial;*** por fim, considera-se que o conjunto das recomendações citadas, enquanto estratégias e ferramentas vão possibilitar que cada gestor de unidade de saúde gerencie os recursos disponíveis e seja responsabilizado pelos resultados obtidos. De acordo com o Banco Mundial, para que isso aconteça, faz-se necessário: ñ(i) o nível local e as unidades de saúde devem adotar e aplicar sistemas e técnicas modernas de gestão; e (ii) os diretores e gerentes devem ser treinados

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

dades mais amplas, fazendo bom uso de sua maior autonomiaò(BANCO MUNDIAL, 2007, p.79).

A concepção de má gestão do Sistema Único de Saúde brasileiro traz à tona a ñnecessidadeò ï do capital ï de reestruturar o Estado para torná-lo eficiente e, assim, prestar ñserviços de qualidadeò Masson (2007, p.55) sinaliza que estes novos modelos de gerenciamento irão proporcionar vantagens aos gerentes privados, ñentre elas imunidades tributária, isenção de pagamento da seguridade e de impostos, de importaçãoò

Os princípios do Sistema Único de Saúde brasileiro nascem na contramão dos interesses neoliberais, sendo assim, o capital busca incessantemente criar formas de gestão compatíveis com este modelo. É, em meio a essa lógica neoliberal, que estão centrados os documentos produzidos pelo Banco Mundial para orientar a política social dos países de capitalismo periférico.

O que está posto é um processo de privatização que reforça a desresponsabilização do Estado. O documento de 2007 reafirma o que já estava contemplado nos documentos anteriores do Banco Mundial e do Ministério da Saúde: uma política de saúde alinhada às orientações do Banco Mundial e articulada aos desígnios dos interesses do capital no enfrentamento da sua crise contemporânea.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

Ao final deste percurso, considerando que foram analisados processos recentes, em que as repercussões estão em pleno fluxo, traçamos algumas considerações sobre as orientações dos organismos financeiros internacionais ï Banco Mundial e FMI ï para as políticas sociais dos países de capitalismo periférico, em especial, à política de saúde brasileira.

A partir da análise das orientações do Banco Mundial através dos documentos publicados, foi possível identificar a indução aos países de capitalismo periférico de um típico específico de política social voltada para o ajuste fiscal e que configura um marco teórico do neoliberalismo; uma política social focalizada, compensatória, que tendo por alvo os pobres, retira o caráter da política social de caráter universal e de direito.

É possível afirmar que os documentos produzidos pelos citados organismos preconizam e pressupõem um certo tipo de ordem social ï contrarreformas ï que, de modo geral, recomenda que o Estado não deve ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados.

É na segunda metade da década de 90, especificamente no governo de FHC, que o Brasil vivencia diversas mudanças sociais e econômicas. Essas mudanças levaram as políticas públicas, em especial as sociais, a assumirem um caráter focalista e meritocrático, ferindo a Constituição Federal de 1988 e descaracterizando a universalização dos direitos sociais, que foram conquistados com lutas históricas pela classe trabalhadora.

O esfalecimento da função do Estado é provocado pela tentativa de sobrevivência do capitalismo contemporâneo, em particular pelas transformações econômicas que colocam novas conquistas para as ações do Estado intensificando a apropriação do fundo público pelo privado. O Estado vem cumprindo a função de complementar os mercados naqueles serviços que não são de interesse da iniciativa privada, na produção de bens públicos e na oferta de serviços sociais para aqueles que não podem pagar por estes.

Os documentos do Banco Mundial evidenciam dois públicos; de um lado estão aqueles indivíduos que conseguem se desenvolver por meio do mercado ï e que torna a vida em sociedade mais eficiente ï e, de outro, os pobres, incapazes de

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

anto, o Estado deve atuar por meio de políticas focalizada.

O Estado proposto pelo Banco Mundial é o Estado mínimo, no que diz respeito à questão social e ao mundo do trabalho. Essas considerações estão postas de forma subjacente nos relatórios sobre o desenvolvimento social publicados pelo referido Banco em 1997, 2000 e 2001, nos quais o mesmo propõe estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais, consequência das políticas de ajuste, a partir de estratégias de ñcombate à pobrezaò

A relação entre o ajuste macroeconômico e a política social é congruente com a matriz teórica da economia política que enfatiza a subordinação das políticas nacionais aos processos de globalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais. Nesse processo, a Constituição cidadã[58] é gradualmente desconfigurada. Os princípios norteadores do paradigma neoliberal para o enfrentamento da questão social são antagônicos aos da Carta de 1988. Neste, 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 (COSTA, 2009).

As orientações do Banco Mundial para a política de saúde propõem a quebra do direito universal, através de políticas seletivas, enfatizando o custo/benefício dos serviços, defendendo, para isso, a ampliação do setor privado na prestação de serviços de saúde e o papel do Estado apenas como regulador e financiador da política de saúde, quando repassa recursos para qualquer instituição prestar tais serviços. A contrarreforma proposta é de caráter econômico, cujo objetivo é baratear os serviços de saúde, envolvendo ña comunidade na execução de procedimentos e práticas médicas que sejam simples e baratas, pois assim descarta as complicadas investigações com fins de diagnóstico da medicina avançadaò (BANCO MUNDIAL, 1975, p. 54).

As propostas apresentadas nos documentos produzidos pela referida instituição apresentam um sistema de saúde que desconsidera os princípios de universalidade e integralidade. A atuação do Estado no fornecimento de políticas

[58] Constituição de 1988, que assegurou os direitos civis, políticos e sociais.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

critérios comerciais e mercantis - a relação custo/beneficio.

Tais propostas apontam para uma articulação entre o público e o privado na provisão dos serviços de saúde e na diminuição da intervenção do Estado que agora passa a ser via política seletiva e focalizada na pobreza. Essa articulação sinaliza a intenção de rompimento com a universalidade do sistema público de saúde e para a sua privatização, pois esta é uma área que se transforma em um importante mercado a ser explorado pelo capital.

Sendo a atenção básica não muito interessante para o mercado, caberia ao Estado executar a política pública focalizada na pobreza. Este paradigma fere os princípios de integralidade e universalidade, enquanto direito de todos, ao reduzi-los a seguimentos populacionais mais empobrecidos.

O projeto do capital no setor saúde é apoiado pelo setor privado, pelos donos de hospitais, diretores de hospitais filantrópicos e beneficentes e de grupos privados de saúde. Suas raízes estão no modelo assistencial privatista que visa à privatização, contenções de gastos através de medidas que promovam austeridade e seleção de demanda (racionalização de oferta e descentralização com isenção do poder central e focalização). Já o projeto da reforma sanitária tem como uma das suas estratégias o SUS e, como premissa, a saúde como direito de todos e dever do Estado.

É importante destacar - apesar dos impasses existentes para a concretização efetiva dos serviços ofertados pelo SUS e dos parcos recursos repassados - que esse sistema de saúde consegue ter abrangência e qualidade em algumas áreas. Sem dúvida, o SUS é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo industrializado.

O sistema é responsável pelo fato de o Brasil ser o segundo país no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, em números, de transplantes de órgão realizados. Presta-se assistência à saúde de milhões de pessoas, desde a assistência básica até tratamentos que envolvem média e alta complexidade tecnológica e serviços de emergência. Além disso, o SUS conta com um excelente programa de vacinação e um programa de HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana) reconhecido internacionalmente. Realizam-se pesquisas em diversas áreas da ciência, inclusive com células-tronco. Por fim, a despeito dos problemas relativos ao acesso, o alto custo fica por conta do sistema público que oferece transplantes,

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

cardíaca e hemodiálise, fato que explica a ampla prestação de serviços caros e sofisticados feita pelo sistema público para usuários do sistema privado.

Para se ter uma idéia, em 2005, o SUS atendeu um volume de 1,3 bilhões de atendimento básicos em 64 mil unidades ambulatoriais; 1,1 bilhões de procedimentos especializados; 600 milhões de consultas; 11,6 bilhões de internações (Carvalho, 2007). Os gastos públicos em saúde, no ano de 2006, totalizaram R$78,91 bilhões, os gastos privados 44,7milhões, sendo que dos 186 milhões de brasileiros, 44,7 milhões estavam cobertos por planos privados de saúde (MASSON, 2007, p.45 apud CARVALHO, 2007). Assim, faz-se necessário revigorar o movimento de Reforma Sanitária, travando uma luta ideológica em prol da universalização e da democratização da saúde e da negação da sua mercantilização.

O tensionamento entre o projeto do capital e o projeto dos setores progressistas da sociedade tem desenhado a política de saúde brasileira. É importante destacar que existem resistências da sociedade civil organizada contra o projeto do capital, o que vem dificultando o repasse da gestão do SUS para setores não-estatais.

A XIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2007, se posicionou contrária[59] ao projeto de Fundações Estatais de Direito Privado. Indiferente, o Ministério da Saúde tem reforçado seu projeto de repasse de gestão do SUS e segue na aprovação do projeto de Lei 92/2007, que alinhado às orientações do Banco Mundial para a política de saúde brasileira, compõe o quadro das contrarreformas do Estado brasileiro. Esse cenário demonstra que a proposta de ñreformaò do governo de Luis Inácio Lula da Silva é funcional aos objetivos e às posições das agências imperialistas do capital financeiro, que produzem diagnósticos, planos e dados para cuidar da reprodução da população para o capital.

A forma de cuidar da reprodução da população obedece às novas demandas da acumulação capitalista que fragmenta, despolitiza e neutraliza os problemas de saúde, medida justificada pelas necessidades de ajustes econômicos que atendem às necessidades do mercado.

---

59 59 Destaca-se que apesar do projeto de Lei ainda não ter sido aprovado, e das resistências da sociedade civil organizada, os modelos de gestão não estatais já estão em funcionamento em alguns estados: São Paulo, Bahia, Pernambuco, Pará - no forma de Organização Social ï OS, e Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe e Acre, na forma de Fundações de Direito Privado.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

público tem papel relevante para a manutenção da esfera econômica e na garantia do contrato social, assegurado pela expansão das políticas sociais e da ampliação do mercado de consumo que, no período de 1945 a 1975, possibilitou o pleno emprego nos países centrais.

O Estado capitalista no Brasil tem se caracterizado por uma mistura de interesse entre o público e o privado, dominado pelo patrimonialismo, com o fundo público canalizando recursos, no passado, para acumulação do capital industrial e, atualmente, com o predomínio dos interesses do capital financeiro. Assim, as políticas sociais vêm percorrendo um longo caminho entre as conquistas inscritas na Constituição de 1988 e sua real efetivação.

No capitalismo contemporâneo, ï particularmente no caso brasileiro ï ocorre uma apropriação do fundo público da seguridade social para a valorização e a acumulação do capital vinculado à dívida pública. O desvio dos recursos destinados à seguridade impede maiores investimentos nas políticas e na ampliação de direitos. Com isso, a arrecadação dos recursos da seguridade social tem se constituído em importante fonte de composição do superávit primário.

É assim que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, os organismos internacionais vêm desenhando novos enfoques de políticas que orientam os ajustes estruturais dos países da América Latina. Ajustes, que na sua essência, visam ao equilíbrio fiscal das contas públicas, através de contrarreformas econômicas e políticas que são fundamentais para o pagamento de dívidas e, consequentemente, para novos endividamentos junto aos bancos internacionais, qual seja o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A permanência de uma política econômica que subordina o social no país: as políticas econômicas neoliberais do governo de FHC tiveram continuidade, o que inviabilizou a garantia de um financiamento para as áreas sociais, principalmente para a saúde pública brasileira. Nesse contexto, a política de saúde pública formulada na década de 1980 é desconstruída. A saúde passa a se vincular ao mercado, enfatizando-se as parcerias com a sociedade civil, responsabilizando a mesma para assumir os custos da crise.

Assim, o projeto universalizante do Sistema Único de Saúde encontra dificuldades na sua concretização, pois colide com dos interesses do projeto neoliberal expressos nas orientações dos organismos internacionais, que beneficiam apenas o setor privado. Existe uma relação reciprocamente vantajosa entre os

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ionais, e os países hegemônicos, no sentido da sustentação de condições ideais à movimentação dos grandes capitais financeiros internacionais.

Nesse sentido, o processo de privatização da saúde pública, vai além da retirada de direitos, está incluso no movimento crescente do capital financeiro, que atinge a todos os recursos de natureza pública, promovendo o deslocamento dos investimentos em infra-estrutura básica e na ampliação do setor público, para alimentar o círculo do capital financeiro.

PDF Complete
Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

REFERÊNCIAS

ARANTES, Aldo. **O FMI e a nova dependência brasileira**. São Paulo: Alfa Omega, 2002.

ALVES. Rômulo. **A política econômica no governo Lula**: primeiras sinalizações. 2003. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/oito/romulo_alves_08.htm>. Acesso em: 4 de fev. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Health: Sector Policy Paper**. Washington, 1975.

_____. **Brasil**: novo desafio à saúde do adulto. Washington, 1991

_____.**Informe sobre el desarrollo mundial 1993**: invertir en salud. Washington D.C., 1993.

_____.**the organization, delivery and financing of health care in Brazil**: agenda for the 90s. Washington, 1991.

_____. **Governança do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro**: fortalecendo a qualidade do investimento público e da gestão de recursos: Brasil, 15 de fevereiro de 2007 (Relatório nº 36601 ï BR).

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: o Estado em um mundo em transformação. Washington, 1997.

_____**Relatório sobre o desenvolvimento global.** Washington, 2002.

_____. **Relatório sobre o desempenho hospitalar no Brasil**. Washington, 2007.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: a pobreza. Washington, 1990.

BALANCO. Paulo et.al. Crise e globalização no capitalismo contemporâneo: alguns aspectos em torno dos conceitos de Estado- Nação, Império e Imperialismo. In: ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA. 2004, Uberlândia. **Anais**... Uberlândia, 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti, **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine, BOSCHETE, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE)**, Brasília,DF, 1995.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

ca. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional,** agosto de 2002.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, fevereiro de 2003. Disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set. 2008

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, março de 2003. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set.2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, agosto de 2003. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set.2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, dezembro de 2003. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set.2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, março de 2004. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set.2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, junho de 2004. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 04 set.2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, setembro de 2004 Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**, dezembro de 2004. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set. 2008.

_____. **Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional**,fevereiro de 2005. Disponível em:< http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 4 set. 2008.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A reforma administrativa do sistema de saúde. **Caderno MARE**, Brasília, DF, v. 13, p. 1-33 1998.

BRAVO, Maria Inês. Política de saúde no Brasil. In: _____. **Políticas Sociais Setoriais**. Rio de Janeiro.1999.

_____. **Política de saúde no Brasil**. Disponível em: http://webmail.profunisuam.com.br/~luziamag/Pol%EDtica%20de%20Sa%FAde/Bravotexto1-5.pdf. Acesso em Janeiro de 2008.

_____. Serviço Social e Saúde: desafios atuais. In: **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social,** Ano 7, p. 121-150, jan./jun. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

a Saúde no Brasil em 2006. **Radis comunicação em saúde.** n. 55, março 2007. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/radis/55/web-01.html>. Acesso em janeiro, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.). **Finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____ Da noção de imperialismo e da análise de Marx do capitalismo: pré/visões da crise. In: NÓVOA, Jorge (Org.). **Incontornável Marx**. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira**: mecanismos de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

_____ A Saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contra-reforma na política de saúde brasileira. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Ano 7, p. 11-38, jan./jun. 2007.

COSTA, Nilson do Rosário, 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.

Estratégia de assistência ao país. Disponível em: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/homeportuguese/extpaises>. Acesso em: 18 dez. 2008.

FILGUEIRAS, Luiz, PINTO, Eduardo Costa. **Governo Lula Contradições**. Disponível em: <www.ie.ufu.br/...%20Economia%20Brasileira%20Contemporanea%20III/GOVERNO20LULA%20CONTRADIÇÕES.pdf.ie.ufu.br/...%20Economia%20Brasileira%20Contemporanea%20III/GOVERNO%20LULA%20CONTRADIÇÕES.pdf> Acesso em: 10 jul. 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_Monet%C3%A1rio_Internacional>.Acesso em: 15 fev.2009.

GRANEMANN. Sara. **Fundações estatais**: Projeto de Estado do capital. Faculdade de Serviço Social/UERJ. 2007. Projeto Políticas Públicas de Saúde.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

CADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Disponível em: <www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD_CHAVE=2781>. Acesso em: 10 nov. 2010.

JORNAL O GLOBO, 29/03/2005 ï Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=185408> Acesso em: 20 fev.2008.

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

LICHTENSZTEJN, Samuel., BAER, Monica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial**: estratégias e políticas do poder financeiro**.** Tradução Nathan Giraldi. São Paulo: Braziliense, 1987.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

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

MARQUES; Rosa; MENDES; Áquilas. O governo Lula e a reforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18. n. 3, 2004. Disponível em: <http://www.geocities/tercercoloquio2003/coloquio_contrareforma.pdf>. Acesso em: 5 de ago. 2008.

MASSON, Fátima de M. A ñterceira Viaòna Reforma da Saúde pública brasileira. In: Temporalis. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Ano 7, p. 39-67, jan./jun. 2007.

MÉDICI , A.C. Incentivos governamentais ao setor saúde no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 79-115, abr./jun. 1992.

MONTAÑO, Carlos Eduardo.ñ**Terceiro Setorò e ñQuestão Socialò na reestruturação do capital**: o canto da sereia. 2001.Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MORGENSTERN. Flávio. **A farsa da quitação da dívida externa.** Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-farsa-da-quitacao-da-divida-externa/>. Acesso em: 12 out. 2010.

MCNAMARA, Robert S. **Cem Países**: dois bilhões de seres: a dimensão do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

OURIQUES. Nildo D. **Brasil paga os juros da dívida ao FMI**. Disponível em: <http://www.ola.cse.ufsc.br/analise/20050412_fmi.htm>. Acesso em: 28 jan. 2008.

OLIVEIRA. Moisés Conde. A Era do Capital Financeiro**. Cadernos de Análise Regional**: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade de Salvador. Ano. 9, v. 5. n. 1, 1998a.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: vozes, 1998b.

PASTORINI, Alejandra. **O círculo ñmalditoò da pobreza no Brasil ï a mistificação das ñnovasò políticas sociais**. 2002. Tese (Doutorado em Serviço Social) ï Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

POGGI, Gianfranco. A evolução **do Estado moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POSSAS, Cristina de A. **A articulação Público-Privado e o cuidado com a saúde dos pobres**: Implicações das políticas de ajuste estrutural na América Latina. In: Política de saúde: O Público e o Privado. Org.EIBENSCHUTZ, Catalina. Rio de Janeiro Fiocruz,1996.

REZENDE, Conceição. **O modelo de gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal**. Faculdade de Serviço Social/UERJ. 2007. Projeto Políticas Públicas de Saúde.

REIS, Carlos; SOPHIA, Daniela. **Uma crítica à privatização do sistema de saúde brasileiro**: pela constituição de um modelo de proteção social público de atenção à saúde. Disponível em: <http://www.abresbrasil.org.br/material/doc%20ABRES%202009%20-%20Painel%2002%20-%20OckeReis.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2009.

RIZZOTO, Maria Lúcia F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. 2000. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. 1° Ed. São Paulo. Cortez, 2010.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém**: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

Your complimentary use period has ended. Thank you for using PDF Complete.
Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features

SANTOS, N. R. Trajetória da efetivação do SUS: impasses e tendências da gestão pública. In: _____. **O público e o privado na saúde.** São Paulo: Hucl Tec, 2005. p. 101-110.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. **Revista Ser Social**, Brasília n. 7, UnB, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed.São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, v. 78).

_____. Análise da Conjuntura Social 2004. In:Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial16.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

TEIXEIRA, Francisco M. P. **Brasil**: história e sociedade. São Paulo: Ática, 2000.

TOUSSAINT, Éric; MILLET, Damien. **50 perguntas 50 respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo Editorial, Junho, 2006