

Artigos

OS LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DO SUS NO QUADRO DA CRISE DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Áquilas Mendes

Professor doutor livre-docente de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUC-SP.
E-mail: aquilasn@uol.com.br

Rosa Maria Marques

Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia Política, líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano da PUC-SP.
E-mail: rosamkmarques@gmail.com

Resumo: Este artigo propõe-se a analisar os limites da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) no contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise, dando particular destaque à problemática de seu financiamento. Para abordar o tema, este estudo está organizado em duas partes. A primeira procura contribuir para a compreensão da crise atual do capital, com destaque para a lei da queda tendencial da taxa de lucro e sua manifestação sob a forma de superacumulação e superprodução; nela, ainda, é tratado o retorno do capital portador de juros, na sua face mais perversa de capital fictício, ao centro das determinações econômicas e sociais, o que provoca mudanças significativas em todas as esferas do mundo capitalista. Ainda, nessa parte, é apresentada uma abordagem mais heterodoxa da crise do capital, conforme a interpretação de Žižek. A segunda parte analisa os efeitos da crise no desenvolvimento do SUS, principalmente a partir da década de 1990, o que impôs constrangimentos ao seu financiamento.

Palavras-chave: capitalismo contemporâneo; crise do capital; capital fictício; financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Abstract: This article aims to analyze the constraints to implement the Brazilian National Health System (SUS) in the context of contemporary capitalism and its crisis, with particular emphasis on financing issues. To address the theme, this study is organized in two parts. The first one seeks to contribute to understand the current capital crisis, especially the law on the tendency to decrease the profit rate and its manifestation

as overaccumulation and overproduction; the return of interest-bearing capital to the core of economic and social determinations is also addressed in this paper, concerning its most perverse aspect of fictitious capital, something which causes significant changes in all spheres of the capitalist world. Still, in this part, a rather unorthodox approach to the capital crisis is shown, according to Žižek's interpretation. The second part analyzes the effects of the crisis on developing SUS, mainly since the 1990s, which posed constraints on its financing.

Keywords: contemporary capitalism; capital crisis; fictitious capital; Brazilian National Health System.

Introdução

No Brasil, faz 26 anos que se vivenciam intensos conflitos por recursos financeiros que assegurem o desenvolvimento de uma política pública universal da saúde. Isso se expressa no problema do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que se manifesta desde sua criação na Constituição de 1988. Esse tempo – 26 anos – é justamente aquele em que o capital financeiro (portador de juros, em Marx), principalmente na sua forma mais perversa de capital fictício, manteve-se soberano entre os diferentes tipos de capital (MARQUES e NAKATANI, 2009). Sua forma de atuação tem, entre outros efeitos, debilitado os orçamentos do fundo público, o que compromete a manutenção dos direitos associados ao que se convencionou chamar de Estado do bem-estar social ou a concretização dos novos direitos naqueles países retardatários nesse processo, tal como o Brasil. Neste, particularmente, destaca-se o direito universal à saúde, que embora tenha sido inscrito na Constituição de 1988, viu-se constringido no âmbito da nova fase do capitalismo contemporâneo, sob a dominância financeira.

A continuidade da política econômica fundamentada no tripé – metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante –, adotada pelo governo federal desde Fernando Henrique Cardoso (FHC), deu origem a constantes dificuldades que impedem o pleno desenvolvimento da saúde universal no país, dada a situação de subfinanciamento que impõe ao Sistema Único de Saúde (SUS). O quadro econômico, que se seguiu à criação do SUS, é significativamente diferente daquele quando os países capitalistas avançados, principalmente da Europa, construíram seus sistemas universais

de saúde. Se antes, havia “abundância de recursos”, hoje estes são disputados com o capital financeiro, cujo interesse é manter o pagamento dos juros da dívida pública e acessar recursos antes a ele interdito, como os assegurados pelos fundos de pensão.

Diante desse quadro, este artigo se propõe a analisar os limites da implantação do SUS no contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise, dando particular destaque à problemática de seu financiamento. Para tratar desse assunto, ele está organizado em duas partes. A primeira procura contribuir para a compreensão da crise atual do capital, com destaque para a lei da queda tendencial da taxa de lucro e sua manifestação sob a forma de superacumulação e superprodução; nela, ainda, é tratado o retorno do capital portador de juros, na sua face mais perversa de capital fictício, ao centro das determinações econômicas e sociais, o que provoca mudanças significativas em todas as esferas do mundo capitalista.

Ainda, nessa parte, é apresentada uma abordagem mais heterodoxa da crise do capital, conforme a interpretação de Žižek. A segunda parte analisa os efeitos da crise no desenvolvimento do SUS, principalmente a partir da década de 1990, o que impôs estrangulamentos ao seu financiamento.

Traços gerais da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise

Várias opiniões expressas pela mídia nos países capitalistas centrais e por alguns economistas referem-se à crise atual do capitalismo como uma crise financeira que acabou contaminando a base real da economia.¹ Diferentemente desse enfoque, entendemos que a crise é resultado de um conjunto das contradições, engendrado pelo capital nas últimas décadas no movimento de busca de sua valorização. Desde a crise dos anos 1970, quando a taxa de lucro nos Estados Unidos e em países europeus começou a crescer a taxas declinantes, o capital buscou recompor sua rentabilidade de diferentes formas: reestruturação do aparelho produtivo mediante a adoção de tecnologia com base na microeletrônica; endividamento das famílias; deslocalização das empresas para os países onde o custo da produção, principalmente da força de

1 Entre os diversos economistas do *mainstream* que apresentam esses argumentos, destaca-se a opinião de Ben Bernanke, atual presidente do Federal Reserve (FED) dos Estados Unidos. Diz ele: “Eu penso que a crise global recente é melhor entendida como um clássico pânico financeiro transposto ao contexto institucional do sistema financeiro do século 21” (apud ROBERTS, 2014; tradução nossa). Além disso, destacam-se os trabalhos do editor econômico chefe do *Financial Times*, Martin Wolf. Para o conhecimento do conteúdo de seus trabalhos, ver Callinicos (2010), introdução.

trabalho, era baixo; realização dos três Ds, isto é, da desregulamentação monetária e financeira, da descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais e da desintermediação.

Essas “medidas”, que resultaram na mundialização do capital e no crescimento exacerbado do capital fictício, típicas de uma fuga para frente, somente aprofundaram as contradições já existentes. Assim, embora a última crise tenha se manifestado na esfera da circulação, como uma crise financeira, suas origens remetem à razão de existir do capitalismo. É na dificuldade do capital função (industrial e comercial) se valorizar em nível adequado que devemos buscar os motivos da crise (CHESNAIS, 2005 e 2012).

A presença exacerbada do capital fictício não pode ser tomada como um descontrole ou distorção, mas, sobretudo, como parte da busca incessante do capital de se valorizar – no contexto de recuo do capital produtivo –, mesmo ela sendo fictícia, sem produzir mais-valia e funcionando de maneira especulativa e parasitária (CARCANHOLO e NAKATANI, 1999). Como diz Marx no livro III, de *O Capital*, trata-se da forma mais fetichista do capital: dinheiro que faz dinheiro, sem passar pela produção (1987).

A dominância do capital a juros, especialmente do capital fictício, nem sempre se fez presente na história do capitalismo. É com o ingresso na fase imperialista, ao final do século XIX, que ele se desenvolve e ganha centralidade. Contudo, houve um interregno no período dos trinta anos gloriosos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, quando fatores políticos, sociais e econômicos conformaram a predominância do capital função e o cerceamento da liberdade de ação do capital a juros (DUMÉNIL e LÉVY, 2006). Esse período é considerado uma exceção na história moderna do capitalismo, quando as economias centrais alcançaram um crescimento médio de 7% do PIB (HOBSBAWN, 1995).

Ao se analisar o processo de valorização do capital a partir de Marx, a crise econômica contemporânea é antes de tudo uma crise do capital e não uma decorrente de uma distorção qualquer, seja ela provocada pela ausência de regulação de mercados financeiros, seja pela busca de lucros exorbitantes dos bancos nas últimas décadas. O fato de a crise, na aparência, ter começado no sistema financeiro, não significa que, na essência, tenha sido por ele gerada.

Na literatura marxista, especialmente anglo-saxã, emergente na esteira da crise econômica que começou em 2007 e 2008, há várias visões que reforçam a ideia de que

a crise eclodiu como resultado das tendências de longo prazo dentro do processo capitalista de produção, a partir do declínio na taxa de lucro nas décadas do pós-Segunda Guerra² e que não foi, posteriormente, invertida totalmente. Dentre alguns expoentes dessa posição, destacam-se Kliman (2012), Freeman (2012), Roberts (2013) e Callinicos (2010 e 2014).

Não se trata de analisarmos neste artigo a contribuição de cada um desses autores diante da crise contemporânea do capitalismo,³ mas apenas salientamos os argumentos principais dessas visões que de alguma forma podem ser sintetizadas na contribuição de Kliman.

Segundo Kliman (2012), a recuperação da taxa de lucro, mesmo que não resultante apenas de aspectos estritamente econômicos, ocorreu após o final da Segunda Guerra Mundial.⁴ Diante da massiva destruição de ativos, ocorrida antes e durante os anos dessa guerra, foi possível constatar, no pós-guerra, um crescimento substantivo de acumulação e das economias que se manteve por volta de vinte e cinco anos. Contudo, esse crescimento, no período posterior, prejudicou a sua base de subsistência. Isso porque, no momento em que o capital foi se acumulando, ocorreu um declínio constante da taxa de lucro, tendo como resultado, a perda progressiva do próprio crescimento econômico. Mas é interessante destacar que, segundo esse autor, no caso dos Estados Unidos, houve uma persistente queda da taxa de lucro no setor corporativo das empresas industriais e financeiras no período pós-Segunda Guerra: queda de 41,3%, entre 1949 a 2001.⁵

Para que a taxa de lucro dessas empresas não declinasse progressivamente entre 1949 a 2001, foi necessário empreender uma destruição maciça de capital acumulado na forma de ativo fixo (imóveis, equipamentos, utensílios, ferramentas, e patentes) e na forma financeira, o que não ocorreu. Particularmente, a partir dos anos 1980, observa-se uma leve recuperação da taxa de lucro, mas longe de ser suficiente para restaurar o patamar verificado em 1949.

2 Os regulacionistas franceses, com destaque para Aglietta (1979) e Boyer (1984), também apontavam a queda da taxa de lucro como raiz da crise dos anos 1970. O mesmo faz Husson (2006).

3 Para uma abordagem dessas visões marxistas à crise, ver Choonara (2009).

4 Para uma resenha sobre o livro de Kliman, ver o *blog* de Eleutério Prado. Disponível em: <<http://eleuterio-prado.wordpress.com/page/5/>>. Acesso em: out 2013.

5 Ver Kliman (2012, Tabela 5.1, p. 82).

Kliman (2012) argumenta que a economia norte-americana se manteve instável e não se recuperou da crise dos anos 1970, devido ao fato de que a destruição de capital ocorrida, no início dos anos 1980, foi insuficiente para recuperar a lucratividade e o dinamismo econômico da principal economia capitalista. Certamente, a existência de uma pequena recuperação da taxa de lucro, após a década de 1980, deveu-se às políticas econômicas neoliberais que, como se sabe, diminuíram os salários dos trabalhadores e impuseram condições de trabalho bem mais precárias.

O esgotamento relativo da organização do trabalho fordista como veículo da acumulação do capital, evidente na metade dos anos 1970 nos Estados Unidos e em alguns países europeus, foi respondido de diferentes maneiras pelo capital, na tentativa de recompor sua lucratividade–rentabilidade.

Contudo, as medidas anteriormente descritas, que resultaram na mundialização do capital e no crescimento exacerbado do capital fictício e que, no plano das políticas econômicas, é associado ao neoliberalismo, somente foram possíveis de serem implantadas quando o capital logrou infringir derrotas importantes nos trabalhadores, o que alterou a correlação de forças entre as classes sociais.

A derrota dos aeroviários nos Estados Unidos e a dos mineiros na Inglaterra são emblemáticas. É somente a partir daí que houve um claro ataque aos salários, aos direitos sociais e aos Estados de bem-estar social; e a partir daí que é promovida uma rápida reconcentração da renda, o que resulta nos ricos do 1%, denunciados pelos movimentos sociais norte-americanos e em outras partes do mundo.

Nas décadas que se seguiram, a acumulação de capital apresentou um ritmo bastante lento nos países centrais capitalistas, o que em parte foi compensado por uma acumulação mais intensa em novos centros do capitalismo mundial, como a China, a Índia e outros países do sudeste asiático. Mas, especialmente a partir dos anos 1990, assistiu-se parte crescente dos lucros não distribuídos serem dirigidos para a esfera financeira (HUSSON, 2006), o que levou ao crescimento fantástico do capital fictício, seja na forma de títulos públicos, de ações negociadas no mercado secundário ou de derivativos de todos os tipos.⁶ Para Kliman (2012), uma queda na taxa de lucro leva

6 Husson mostra, ainda, como isso constringe o investimento e acaba impondo um ritmo de crescimento muito baixo aos países capitalistas, com altas taxas de desemprego.

a crises apenas de forma indireta, pois à queda se segue o aumento da especulação e da acumulação de dívidas que não podem ser reembolsadas; estas seriam, para ele, as causas imediatas da crise.

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, contribuiu sobremaneira para compensar em parte o lento ritmo de acumulação dos países centrais. Mas isso, ao mesmo tempo, aportou novas contradições, endurecendo a concorrência na esfera mundial e elevando a pressão sobre os salários e sobre os direitos sociais nesses países.⁷ É nessa perspectiva que podemos compreender a natureza da crise do capitalismo contemporâneo, que intensifica os ataques e questiona duramente o Estado de bem-estar social, de certa forma, reconfigurando-os.⁸

Como visto anteriormente, o aumento da órbita financeira, denominado por “financeirização”, pode ser entendido como uma das respostas empreendidas pelos capitalistas para retomarem sua rentabilidade. O resultado disso foi o crescimento para níveis nunca antes vistos da esfera financeira, completamente dissociada da base material da produção capitalista. Para se ter uma ideia, entre 1980 e 2007, os ativos financeiros globais aumentaram significativamente, passando de quase 12 trilhões de dólares a 206 trilhões de dólares, respectivamente (MC Kinsey Global Institute apud CORTÉS, 2013). Nesse mesmo período, essa extraordinária expansão superou de forma considerada o crescimento do PIB mundial: em 1980 os ativos mundiais representavam 120% do PIB, em 1990, 263% e, em 2007, 355% (ibid.).

Mais recentemente, Marques e Nakatani (2014) mostram que, ao contrário do que muitos esperavam, a crise, iniciada com as *subprimes*, nos Estados Unidos, em 2007/2008, de que ainda vemos seus efeitos em diversos países, especialmente europeus, não resultou na diminuição do capital fictício. Os títulos de dívida interna dos 35 países acompanhados pelo Banco de Compensações Internacional (BIS), que, em 2005, atingiam US\$ 22,2 trilhões, ampliaram-se para US\$ 42,09 trilhões, em 2011. Já o saldo dos derivativos teve uma expansão ainda mais espantosa: de US\$ 297,67 trilhões, em 2005, para US\$ 632,57 trilhões em 2012. Somente o valor de mercado das empresas cotadas nas bolsas de valores apresentou uma retração: representavam 94,7% do PIB mundial em 2005, e passaram a representar 74,2% em 2012.

7 Para uma abordagem sobre as reformas nas políticas sociais dos países europeus em tempos do capitalismo em crise, ver Marques e Mendes (2013).

8 Para uma discussão sobre a reconfiguração dos sistemas de proteção social nos países europeus, ver Castel (2009).

Fica evidente, portanto, que o retorno da dominância do capital a juros, principalmente a presença maciça do capital fictício, deu-se em bases muito mais profundas e complexas do que no passado – final do século XIX até a crise dos anos 1930. Para ilustrar essa ideia, Chesnais (2014) argumenta que, no contexto da acumulação do capital fictício em um largo período, a hipertrofia dos mercados financeiros mundializados acaba por revelar contradições importantes na esfera financeira, assumindo formas bem mais complicadas que as percebidas nas crises capitalistas anteriores – de 1929 a 1933 –, no âmbito das Bolsas e dos Bancos.

Segundo esse autor, desenvolveram-se tipos de investidores e de mercados de títulos que tornam bem mais complicada a gestão das dimensões financeiras da crise pelos bancos centrais. Evidencia-se, assim, uma nova relação entre as diferentes modalidades do capital – capital portador de juros, industrial e comercial – e por uma correlação de forças entre o capital e trabalho, totalmente desfavorável a este último.

Uma abordagem heterodoxa do capitalismo e sua crise:
interpretação a partir de Žižek

Žižek, ao comentar a problemática da crise atual, como um estado de urgência permanente, apoia-se em Marx e chama atenção para a “eternização” da circulação do capital, em que o seu movimento não tem limites. Esse entendimento, que deve ser recuperado de modo relevante na fase contemporânea do capitalismo, leva a uma mudança da atitude de consumo em direção a uma tipicamente capitalista de circulação autoimpulsionada, permitindo-se assim que se situe a relação entre desejo e pulsão no capitalismo. Nas palavras carregadas de intenso conteúdo, Žižek (2008, p. 89) expõe uma passagem importante de sua densa obra *A visão em paralaxe*:

[...] o desejo se baseia em sua falta constitutiva, enquanto a pulsão circula em torno de um buraco, de uma lacuna na ordem do ser. Em outras palavras, o movimento circular da pulsão obedece à estranha lógica do espaço curvo, em que a menor distância entre dois pontos não é uma reta, mas uma curva: a pulsão “sabe” que o caminho mais curto para atingir seu alvo é circular em volta do objeto-meta. No nível imediato em que se dirige aos indivíduos, é claro que o capitalismo os interpela como consumidores, como objetos de desejo, provocando neles desejos perversos, excessivos e sempre novos (para cuja satisfação oferece produtos); além disso, é óbvio que também manipula o “desejo de desejar” louvando o próprio desejo de desejar objetos e modos de prazer sempre novos. Entretanto, mesmo que já manipule o desejo levando em conta o fato de que o desejo mais elementar é o desejo de se reproduzir como desejo (e não de encontrar satisfação), ainda não alcançamos a pulsão nesse nível.

A pulsão é inerente ao capitalismo em nível mais fundamental e sistêmico: é ela que impele toda a máquina capitalista, é ela a compulsão impessoal de se empenhar no movimento circular interminável de autorreprodução expandida.

Assim, esclarece o autor:

Entramos no modo de pulsão no momento em que a circulação de dinheiro como capital se torna “um fim em si, pois a expansão de valor só ocorre dentro desse movimento constantemente renovado. A circulação de capital, portanto, não tem limite”. (Não podemos nos esquecer aqui da bem conhecida distinção que faz Lacan entre o alvo e a meta da pulsão: enquanto a meta é o objeto em torno do qual a pulsão circula, seu [verdadeiro] alvo é a continuação sem fim dessa circulação como tal). Portanto, a pulsão capitalista não pertence a nenhum indivíduo definido – são antes os indivíduos que atual como “agentes” diretos do capital (os próprios capitalistas, os altos executivos) que têm de exibi-la. (Ibid., p. 89)

Quando fala em “pulsão”, Žižek se refere à pulsão de morte, pois toda pulsão é virtualmente de morte, a qual o autor adverte que não deve ser confundida com nenhum impulso à autodestruição ou autoaniquilação, ao contrário, ela é o oposto da morte, é o “nome da própria vida eterna ‘não-morta’”, insaciável como o capital, em seu “terrível destino de permanecer preso no ciclo repetitivo e interminável”, sua eternização, “de perambular com culpa e dor” (ibid., p. 90).

A “pulsão de morte” caracteriza esse estado de emergência permanente a que Žižek se refere ao analisar a atual fase do capitalismo contemporâneo. Nessa fase, o verdadeiro princípio da vida social, nesse movimento especulativo do dinheiro que gera mais dinheiro ($D - D$), de um sistema que só é permitido sobreviver revolucionando constantemente suas próprias condições, somente sobrevive com “o seu próprio excesso, excedendo constantemente suas próprias restrições ‘normais’” (ibid., p. 393).

Para ele, trata-se de refletir sobre o caráter desse capitalismo em que a política é cada vez mais uma política da *jouissance* (entendida como de prazer, de um gozo), ou mais preciso, ela é em si ilimitada. Dessa forma, parece claro quando Žižek comenta de que se trata de um caráter propriamente sem mundo. Nessa linha de reflexão, chama atenção para o argumento do filósofo Alain Badiou que afirma que a nossa era é desprovida de mundo, e a esse respeito, Žižek observa:

Talvez seja aí que devemos localizar o “perigo” do capitalismo: apesar de global, de englobar todos os mundos, ele sustenta uma constelação ideológica “sem mundo” stricto sensu, privando a grande maioria do povo de todo e qualquer “mapeamento cognitivo” que tem sentido. A universalidade do capitalismo reside no fato de que o capitalismo não é o nome

de uma “civilização”, de um mundo simbólico-cultural particular, mas o nome de uma máquina simbólico-econômica neutra que opera tanto com valores asiáticos quanto com outros, de modo que o triunfo mundial da Europa é a sua derrota, a sua autoaniquilação, o fim do vínculo umbilical com a Europa. (Ibid., p. 418)

Fica claro, portanto, a perversidade do capitalismo nessa fase contemporânea sob o poder dominante do capital fictício. Essa compreensão de Žižek acerca do “não mundo” atual parece revelar outro lado da dimensão que seria fundamental para que se analisasse a crise. Sua compreensão não poderia ser apreendida apenas a partir de uma leitura sobre os aspectos econômicos e financeiros, ainda que extremamente importantes.⁹

O SUS e seu financiamento no contexto da crise do capital

Diante desse quadro de dominância do capital a juros e da crise atual do capitalismo, não é difícil compreender os limites da implantação do SUS por meio de seu problemático financiamento durante as últimas décadas. As razões para o entendimento dos problemas do financiamento, além de decorrerem dos efeitos desse cenário mais geral, também devem ser buscadas nas políticas econômicas restritivas adotadas internamente, especialmente durante os governos FHC, Lula e Dilma. Tais políticas foram voltadas para o cumprimento de metas de inflação e de superávit primário, resultando em montantes insuficientes e indefinidos para os gastos sociais.

Além disso, manifestam-se tentativas de diminuição dos gastos na saúde e de reduzida participação dos recursos fiscais no financiamento da saúde. Não é de estranhar, portanto, que esse esquema do financiamento vem dificultando a efetivação dos princípios do SUS, a universalidade e a integralidade.

9 Há vários autores que remetem a discussão da crise a um entendimento mais amplo. Chesnais (2011), por exemplo, comenta que há uma nova dimensão da crise que é do meio ambiente, começando com as mudanças climáticas provocadas pelo próprio movimento destrutivo do capital, que desenvolvem em paralelo à força das finanças e de sua crise. Esse autor chama a atenção para a questão de que entramos nas piores condições possíveis, numa era em que a civilização está patinando. Borón (2009) argumenta nessa linha e, ainda, amplia a natureza da crise. Segundo ele, “[...] Estamos na presença de uma crise que é muito mais que econômica ou financeira. Trata-se de uma crise íntegra de um modelo civilizatório que é insustentável economicamente, pelos estragos que está causando; politicamente, porque requer apelar cada vez mais à violência contra os povos; insustentável também ecologicamente, dada a destruição, em alguns casos irreversiva, do meio ambiente; e insustentável socialmente, porque degrada a condição humana até limites inimagináveis e causa a destruição da trama mesma da vida social” (BORÓN, 2009, p. 74; tradução nossa).

Os impactos da crise contemporânea do capitalismo no SUS ocorreram de forma a intensificar a apropriação dos recursos públicos pelo capital como forma de valorizar-se. Isso pode ser percebido pela forte presença do capital portador de juros (capital financeiro, na expressão do capital fictício) no orçamento público federal e na expropriação de recursos do Orçamento da Seguridade Social durante as últimas décadas do século XX e na primeira década do século XXI.

Para se ter uma ideia, em 2013, foram gastos cerca de R\$ 244,8 bilhões com o pagamento de juros do endividamento público, o que correspondeu a cerca de 2,7 vezes o gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos de saúde.¹⁰ Por sua vez, nesse mesmo ano, foram extraídos R\$ 63,4 bilhões do Orçamento da Seguridade Social, por meio do mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU), para contribuir com a realização do superávit primário do governo federal, esvaziando o financiamento das áreas que o integram – saúde, previdência e assistência social (ANFIP, 2014).

Os constrangimentos financeiros que prejudicaram o desenvolvimento de uma política pública universal da saúde sempre estiveram muito presentes desde a criação do SUS. E tudo indica que a década de 2010 começou sem resolver os grandes conflitos: a insuficiência e a insegurança de recursos. Se, no período anterior a 1980, a crise fiscal e financeira do estado desenvolvimentista brasileiro constituía o grande constrangimento à ampliação do gasto da saúde pública, a partir da década de 1990, foram os interesses do capital financeiro que passaram a balizar a política macroeconômica, levando a contingenciamento e cortes de recursos em áreas sociais e restringindo a expansão do SUS.

Como analisado na primeira seção deste artigo, “Traços gerais da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise”, não se deve perder de vista que, principalmente, a partir dos anos 1980, o capital portador de juros retornou com muito poder, depois do período de trinta gloriosos anos em que ficou reprimido, determinando uma nova configuração ao Estado e assegurando o pleno crescimento de sua forma parasitária e fictícia.

No Brasil, esse quadro não foi diferente. É o que indica o gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde, como proporção do PIB: no período entre 1995 e 2013, ele manteve-se praticamente constante (1,7%), enquanto os gastos com juros

10 Dados disponíveis nos *sites* do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde – Conass e do Siafi. Respectivamente, disponíveis em: <<http://www.conass.org.br/NT%2053%20-%20PLOA%202014.pdf>> e <<http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>.

da dívida o superou. Observa-se que, em 1995, foram gastos em torno de 7,5% do PIB com juros e encargos da dívida, e 8,5%, em 2002 (período dos governos FHC); passando de 9,3%, em 2003, para 5,1%, em 2010 (período dos governos Lula), mantendo-se em 5,1%, em 2013, o que corresponde ao terceiro ano do governo Dilma. Tem-se, então, que a política econômica restritiva em vigor tende a sacrificar os gastos sociais, especialmente aqueles destinados à saúde universal, sem diminuir o ônus financeiro da dívida.

Torna-se claro, nessa relação, que a prioridade dada ao capital financeiro não só impõe um crescimento econômico baixo, como não há garantia de financiamento para as áreas sociais, principalmente para a saúde pública brasileira. Daí, o sentido de dizer que a instituição da nossa saúde universal é “tardia” em relação ao contexto histórico que foram instituídos os Estados de bem-estar social. Trata-se de uma nova fase, sob um capitalismo dominado pelo poder da finança, com grandes constrangimentos à efetivação de uma política pública universal. A adoção de políticas macroeconômicas restritivas exige sempre superávits primários fiscais altos, o que provoca tentativas de redução dos gastos públicos sociais.

É crescente a percepção de que a saúde universal enfrenta problemas em seu financiamento que impedem a realização de uma política efetiva. Como desenvolvido mais adiante, se há problemas na saúde universal, eles estão muito mais concentrados do lado das bases que fundamentam a receita do que na estrutura de suas despesas. O quadro deteriorado do financiamento do SUS, acrescido do agravamento das questões sociais no país, aprofunda ainda mais a crise da saúde.

É importante destacar, de início, que, para os novos direitos introduzidos na universalidade da saúde e na área da previdência, a Constituição Federal de 1988 preocupou-se em ampliar os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social – saúde, previdência e assistência social. Assim, além das fontes tradicionalmente utilizadas pelo sistema previdenciário, foi criada a Contribuição sobre o Lucro Líquido e incorporada à receita do Finsocial (atualmente Cofins) para seu único uso.

Com a finalidade de assegurar o financiamento das despesas de proteção social, ampliadas pela adoção da Seguridade Social, os constituintes definiram que o financiamento da Seguridade Social seria realizado “por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e das contribuições sociais dos empregadores – incidentes sobre a folha de salários,

o faturamento (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins) e o lucro (Contribuição sobre o Lucro Líquido CSLL) –, dos trabalhadores e 50% da receita de concursos e prognósticos (loteria).

Ficou definido, ainda, na Constituição, que esses recursos da Seguridade Social não integrariam o orçamento da União e sim da Seguridade Social, compondo um orçamento específico – o Orçamento da Seguridade Social (OSS) (artigo 195). A incorporação das novas fontes Cofins e CSLL também visava tornar o financiamento menos dependente da variedade cíclica da economia.

A Constituição de 1988 não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da Seguridade Social (SS). Essa participação sempre apresentou problemas. De início, a Constituição destinou, em suas disposições transitórias, e para 1989, 30% dos recursos do orçamento da SS ao gasto federal do SUS. Para os outros anos, a definição desse percentual ficaria para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Na prática, a saúde nunca contou com esses recursos. Para se ter uma ideia da perda de recursos desde então, em 2012, o Orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 590,5 bilhões de reais, de modo que aos 30% corresponderia R\$ 177,2 bilhões de reais. A dotação para esse ano foi um pouco menos da metade desse valor, R\$ 80 bilhões.

No decorrer dos 26 anos de existência do SUS, várias foram os problemas no âmbito do financiamento enfrentados. Mendes (2012) sintetiza a difícil trajetória de subfinanciamento do sistema de saúde brasileiro, a partir de sete importantes aspectos:

a partir de 1993, a Previdência deixou de repassar recursos para o SUS (regulamentado na reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso);

a criação do Fundo Social de Emergência, em 1994, que posteriormente denominou-se Fundo de Estabilização Fiscal e, a partir de 2000 até o momento, intitula-se Desvinculação das Receitas da União – DRU –, definindo, entre outros aspectos, que 20% da arrecadação das contribuições sociais seriam desvinculadas de sua finalidade e estariam disponíveis para uso do governo federal, longe de seu objeto de vinculação: a Seguridade Social. Esse mecanismo vem provocando perdas de recursos para a Seguridade Social, como já mencionado no início dessa seção;

aprovação da CPMF, em 1997, como fonte exclusiva para a saúde, mas a retirada de parte das outras fontes desse setor, não contribuindo assim para o acréscimo de recursos que se esperava;

aprovação da EC-29, em 2000, vinculando recursos para serem gastos no setor saúde (para municípios, 15% e para estados, 12%, das receitas de impostos, compreendidas as transferências; para União, o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação do PIB nominal), porém com indefinições sobre quais despesas deveriam ser consideradas como ações e serviços de saúde e o que não poderia ser enquadrado nesse âmbito, além de dispor de método conflitante de cálculo para aplicação dos recursos da União e, ainda, não esclarecer a origem dos recursos no tocante à Seguridade Social, ignorando o intenso embate por seus recursos;

investidas da equipe econômica do governo federal para introduzir itens de despesa não considerados gastos em saúde no orçamento do Ministério da Saúde, como o pagamento de juros e a aposentadoria de ex-funcionários desse ministério, entre outros;

pendência da regulamentação da EC-29 durante oito anos no Congresso (entre 2003 a 2011), provocando perdas de recursos para o SUS e o enfraquecimento do consenso obtido quando de sua aprovação;

permanência da insuficiência de recursos para o financiamento do SUS na regulamentação da EC-29 (Lei Complementar nº 141/2012), que manteve o método de cálculo da participação do governo federal – o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, rejeitando o projeto de regulamentação que se encontrava no Senado, o qual definia uma aplicação da União de 10%, no mínimo, da Receita Corrente Bruta (RCB).

Assim, iniciamos a década de 2010 sem resolver os grandes conflitos do financiamento, na medida em que a Lei 141/2012 (regulamentação da Emenda Constitucional 29), indicando a participação das três esferas de governo no SUS, manteve o cálculo anterior da participação do governo federal (valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB).

A rigor, essa Lei não incluiu a introdução de um percentual de 10% sobre a Receita Corrente Bruta (RCB) para que a União aplicasse em saúde, conforme defendido há anos pelas entidades associadas à luta por uma saúde universal e pelo seu Movimento *Saúde + 10*. Esse movimento apresentou Projeto de Lei de Iniciativa Popular que estabelece esse percentual de aplicação da União, porém ele ainda tramita no Congresso Nacional, desde julho de 2013.

A vinculação de recursos para a saúde pública, a partir da EC-29, permitiu que o gasto do SUS aumentasse de 2,89% do PIB, em 2000, para 3,9% do PIB, em 2012, correspondendo a R\$ 175 bilhões, sendo 1,8% do PIB da União, 1,1% dos municípios

e 1,0% dos estados. Porém, sabe-se que esse gasto é ainda insuficiente para ser universal e garantir o atendimento integral, à medida que o gasto público dos países europeus, que dispõem de um sistema público universal (Reino Unido, Canadá, França e Espanha), correspondeu, em média, a 8,3% do PIB, no mesmo ano (MENDES, 2012).

Na realidade, os gastos de saúde pública no Brasil precisariam no mínimo dobrar, de forma a alcançar, em 2012, apenas em um ano, R\$ 350 bilhões, incluindo as três esferas de governo.

Para enfrentar o subfinanciamento crônico do SUS, explicitado pelo reduzido gasto público, desde a sua criação no contexto do capitalismo financeirizado e sua crise, será necessário empreender um grande esforço da sociedade e das entidades vinculadas ao Movimento da Reforma Sanitária para conseguirem a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o *Saúde + 10*. Esse projeto contaria com um acréscimo para o orçamento do Ministério da Saúde de 2014 em cerca de R\$ 46 bilhões, sendo 0,8% do PIB, ainda insuficiente para responder ao subfinanciamento histórico.

Ao que tudo indica o governo federal não vem demonstrando interesse na aprovação desse projeto, pois foi priorizada no Congresso Nacional (novembro de 2014) a votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 358, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo (emendas parlamentares). Nessa PEC foi incluída uma nova base de aplicação do governo federal na saúde que em nada respeita o Projeto do *Saúde + 10*. Isso porque foi alterada a base de cálculo de Receita Corrente Bruta para Receita Corrente Líquida (RCL), inclusive, sendo executada de forma escalonada em cinco anos, isto é, 13,7% dessa RCL, para 2014, até alcançar 15% em 2018. Desse modo, resultaria em um acúmulo de recursos, nesses cinco anos, de apenas R\$ 64,2 bilhões, enquanto que o Projeto *Saúde + 10* corresponderia a um acumulado de R\$ 257,1 bilhões (MENDES, 2014).

Tudo indica que o cenário que se vislumbra para o financiamento do SUS ficará bem distante da necessidade de financiamento para assegurar um sistema universal de saúde. Além disso, cabe mencionar que se a PEC 358 for aprovada trará dois graves problemas: a) o recurso referente ao Pré-Sal deixará de ser um excedente para a saúde, como estava previsto na Lei 12.858, aprovada em 2013, passando a incorporar a nova base de cálculo determinada pela PEC e, conseqüentemente com perdas de alguns bilhões de reais; b) aumento das emendas parlamentares para um teto de 1,2% da

Receita Corrente Líquida, sendo que 0,6% seriam retiradas do orçamento da saúde. Como se observa, a situação de constrangimentos ao financiamento do SUS será ainda maior.

Parece que o governo federal vem funcionando bastante sintonizado à lógica da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise, em que a prioridade do gasto público vincula-se muito mais aos interesses de apropriação do capital fictício no orçamento público do que à alocação de recursos para a política pública de saúde universal.

Essa ideia é sustentada pelos argumentos do governo federal quando questionado sobre o porquê de não investir maior magnitude de recursos na política de saúde. Sua contestação sempre se refere à insuficiência de fonte específica para tanto. Contudo, sabe-se que o orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) vem há anos apresentando superávits. Mas esse é, em grande parte, direcionado ao pagamento de juros da dívida. Esse direcionamento, como já mencionado, tem tido nome: Desvinculação das Receitas da União (DRU), em que 20% das receitas da seguridade social são retiradas e direcionadas a outras finalidades. Esse mecanismo vem provocando perdas de recursos para a Seguridade Social de cerca de R\$ 641,4 bilhões, entre 1995 a 2013, tendo sua continuidade assegurada até 2015 (ANFIP, 2014).

Considerações finais

No momento histórico em que se desenvolve a crise contemporânea do capital, é perceptível o desenrolar das tensões que limitam a implantação do SUS, particularmente no âmbito de seu financiamento.

Com base na exposição realizada neste artigo, reforça-se a compreensão sobre a natureza do processo experimentado pelo capitalismo nas últimas décadas, em que ocorreram os impasses do financiamento do SUS, quando se descortina a crise capitalista entendida a partir da queda da taxa de lucro nas principais economias capitalistas.

Porém, para o entendimento mais completo da crise atual, que já dura sete anos, desde 2007-2008, enfatizamos a tendência que se originou do enfrentamento a esse declínio da lucratividade, em que o capital portador de juros, especialmente o capital fictício, tem se expandido de forma significativa, alterando a relação com os demais capitais e impondo a eles e a sociedade em geral, especialmente aos trabalhadores, sua

lógica imediatista de lucratividade a todo custo. O poder dominante do capital fictício não tem referência a um processo distorcido do capitalismo atual, mas é produto da lógica nele inerente.

Levando isso em conta, torna-se mais precisa a utilização da ideia sobre a relação entre os constrangimentos do financiamento da saúde pública brasileira e a dominância do capital fictício, que se apropriou de parte dos recursos estatais no decorrer das últimas décadas. Alguns autores enfatizam o papel perverso que o capital fictício vem exercendo e, portanto, bastaria contê-lo por meio de mecanismos de controle que, daí em diante, seria acertado os passos para o melhor desenvolvimento do capitalismo e das políticas de direitos sociais, como a saúde.

Diferentemente dessa visão, ressaltamos que a “perversidade” é do próprio movimento do capital e não somente do capital financeiro. Lembremos que ele, o capital fictício, não está dissociado da busca pela valorização. Ademais, mesmo em sua forma fictícia, seus lucros, embora não estejam alicerçados em novo valor criado, são bem reais para os que dela usufruem, incentivando sua expansão.

Procuramos acrescentar à nossa análise de interpretação sobre a crise, ao contribuir para uma reflexão do complicado “lugar” que a saúde universal vem ocupando – distante da prioridade do governo federal –, que a fase do capitalismo financeirizado expõe a face de uma crise mais ampla, que precisa ser analisada sobre a dimensão de manter a sociedade num “estado de emergência permanente”, argumento apoiado na análise de Žižek (2008).

Para esse autor, a ideia remete às repercussões da “eternização” da circulação do capital, intrínseco a ele, em que indica que o movimento do capital não tem limites, agravado por essa insaciabilidade do capital fictício no momento contemporâneo. Desse modo, há uma crise forte na sociedade atual, de tamanha significância que explica seus valores de “pulsão de morte”, como argumenta Žižek.

A “pulsão de morte” mostra esse estado de emergência permanente nessa etapa do capitalismo, em que o verdadeiro princípio da vida social, no movimento especulativo do dinheiro que gera mais dinheiro ($D - D'$), somente sobrevive com o seu próprio excesso. Nessa linha de reflexão, admitimos ser “compreensiva” a busca por “comprar e comprar” saúde no mercado. Esta talvez seja a face perversa do capitalismo atual que, para Žižek, permite entender a natureza da política, isto é, a busca pelo valor do prazer ilimitado pelo consumo.

Enfim, para esse autor, a era contemporânea, por remeter a política a essa escala, é desprovida de um sentido de mundo. Assim, indagamos: Como esperar que a sociedade e o Estado no Brasil possam esta em defesa de uma "política" "universal" de saúde no contexto da crise do capitalismo contemporâneo?

Referências

- AGLIETTA, M. *Regulación y Crisis del Capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1979.
- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2013*. Brasília: Anfip, 2014.
- BORÓN, A. De la guerra infinita a la crisis infinita. *Crisis civilizatoria y agonía del capitalismo: Diálogos con Fidel Castro*, Buenos Aires/Luxemburg, p. 23-43, 2009. Disponível em: < <http://www.cubadebate.cu/opinion/2009/03/10/de-la-guerra-infinita-a-la-crisis-infinita/>>. Acesso em: 15 jun. 2011.
- BOYER, R. Les transformations du rapport salarial en Europe depuis une decennie – Convergences et Specificites nationales – Formes et Effets de la flexibilisation. *Fédération Européenne de Recherches Économiques*, agosto de 1984.
- CALLINICOS, A. *Bonfire of Illusions*. New York: John Wiley, 2010.
- . *Deciphering Capital: Marx's Capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.
- CARCANHOLO, R. e NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, 20(1), p. 284-304, 1999. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1947/2323>>. Acesso em: dez 2012.
- CASTEL, R. *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. (La couleur des idées). Grand résumé. Suivi d'une discussion par Frédéric Lesemann et Michel Messu. Paris: Éditions du Seuil; 2009. Disponível em: <<http://sociologies.revues.org/3276>>. Acesso em: 18 jun. 2011.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: ——— (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- . *Les dettes illégitimes: quand les banques font main basse sur les politiques publiques*. Paris: Editions Raison d'agir, 2011.
- . As raízes da crise econômica mundial. *O Olho da História*, n. 18, Salvador, julho de 2012. Disponível em: <<http://oolhodahistoria.org/n18/artigos/chesnais.pdf>>. Acesso em: out. 2014.

- CHESNAIS, F. Notas sobre a situação da economia capitalista mundial sete anos depois do início da crise econômica e financeira mundial. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. *Al'encontre*, agosto de 2014. Disponível em: <<http://alencontre.org/laune/remarques-sur-la-situation-de-leconomie-capitaliste-mondiale-sept-ans-apres-le-debut-de-la-crise-economique-et-financiere-mondiale.html>> Acesso em: out. 2014.
- CHOONARA, J. Marxist Accounts of the Current Crisis. *International Socialism*, 123 (summer), 2009. Disponível em: <www.isj.org.uk/?id=557>. Acesso em: out. 2013.
- CORTÉS, C. L. Profundización de la Crisis Global, Capital Ficticio y Más Allá. In: FLORES, C. e CORTÉS, C. L. (orgs.). *La Crisis Global y el Capital Ficticio*. Santiago: Editorial – Arcis, Universidad de Arte Y Ciencias Sociales, Clacso, 2013.
- DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. *La finance capitaliste: rapports de production et rapports de classe*. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.
- FREEMAN, A. The profit rate in the presence of financial markets: A necessary correction. *Journal of Australian Political Economy*. N. 70, summer, p. 167-192, 2012. Disponível em: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/52625/1/MPRA_paper_52625.pdf>. Acesso em: out. 2013.
- HOBBSBAWN, E. *Breve Século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUSSON, M. *Finance, hyper-concurrence et reproduction du capital*. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.
- KLIMAN, A. *The Failure of Capitalist Production: Underlying Causes of the Great Recession*. London: Pluto, 2012.
- MARQUES, R. e MENDES, A. A proteção social no capitalismo contemporâneo em crise. *Argumentum*, Vitória, v. 5, n.1, p. 135- 163, jan./jun. 2013.
- MARQUES, R. e NAKATANI, P. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Ensaios*, Uberlândia, v. 24, 2009.
- _____. A crise mundial e a economia brasileira. *O Olho da História*, n. 16, 2011. Disponível em: <<http://oolhodahistoria.org/n16/artigos/rosapaulo.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- _____. A natureza do capitalismo contemporâneo. In: CASSIOLATO, J. E. et al. (orgs.). *Desenvolvimento e Mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. Rio de Janeiro: E-papers, 2014.
- MARX, K. *El Capital. crítica de la Economía Política*. Libro III. Tradução de W. Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MENDES, Á. *Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012.
- _____. *Saúde pública brasileira no contexto da crise do capitalismo*. Apresentação realizada em aula para o Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da USP, outubro, 2014.

ROBERTS, M. From Global Slump to Long Depression. *International Socialism*, 140 (autumn), 2013. Disponível em: <www.isj.org.uk/?id=914>. Acesso em: nov. 2013.

———. *The nature of current long depression*. Apresentação realizada no Marxism 2014, 11 July 2014. Disponível em: <<https://thenextrecession.files.wordpress.com/2014/07/the-nature-of-current-long-depression.pdf>>. Acesso em: jul. 2014.

ŽIŽEK, Slavoj. *A visão em paralaxe*. Tradução de M. B. Medina. São Paulo: Boitempo, 2008.

Recebido em 12/11/2014; Aprovado em 20/11/2014.