

**Neofascismo, Estado e a crise do capital: o Brasil de Bolsonaro e a demolição do direito à saúde**

**Áquilas Mendes<sup>1</sup>**  
**Leonardo Carnut<sup>2</sup>**

**Resumo:** O objetivo é discutir criticamente os ataques do governo Bolsonaro à saúde pública, a partir da introdução do novo modelo de alocação de recursos federais à Atenção Primária à Saúde (APS), evidenciando sua relação com a crise contemporânea do capital e seu imbricamento com o Estado no nosso país de capitalismo dependente, em que se assiste a escalada de um regime político de legitimidade restrita, com a ascensão de políticas ultraliberais e neofascistas. A ideia central é demonstrar que esse novo modelo de financiamento da atenção primária está em sintonia com os ditames da lógica atual capital em expropriar o direito à saúde, transformando a universalidade do acesso à saúde em uma atenção focalizada e seletiva para pobres. Organiza-se o artigo em três partes. A primeira aborda a relação entre crise capitalista, Estado e regime de legitimidade restrita no capitalismo dependente brasileiro, evidenciando algumas características conceituais do neofascismo. A segunda parte resgata as contribuições históricas de Trotsky que ajudam a delimitar a diferença entre o bonapartismo e o fascismo, alertando para o contexto de escalada de restrição do regime no Brasil recente. A terceira parte discute o enfrentamento que a saúde pública vem sofrendo pelo governo Bolsonaro, por meio da rejeição do princípio constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) universal, a partir do modelo implantado de alocação dos recursos federais para a APS, considerando-o como expressão da forma neofascista no capitalismo dependente em crise.

**Palavras-chave:** Neofascismo, Estado, Crise, Financiamento em Saúde. Atenção Primária à Saúde.

**Introdução**

Os últimos anos no Brasil têm sido muito duros para o conjunto da classe trabalhadora em virtude de um processo intenso de demolição dos direitos sociais e do direito à saúde. Especialmente, a partir do golpe institucional de 2016, assiste-se à penosas contrarreformas introduzidas pelos governos, sendo intensificadas pela ascensão de Bolsonaro ao poder e suas práticas neofascistizantes.

O adensamento de um liberalismo extremado se materializa quando se introduz e se mantém a Emenda Constitucional n. 95/2016 que congela o gasto público primário em 20 anos, bem como por meio das contrarreformas em curso: trabalhista, previdenciária, administrativa (ultracentralização do Ministério da Economia, agregando vários outros ministérios) e dos drásticos cortes dos recursos da educação. Além disso, nota-se que o governo neofascista Bolsonaro vem se pronunciando, cada vez mais, em favor das posições do imperialismo norte-americano, cedendo aos seus interesses econômicos e geopolíticos (MELO, 2019).

O desmonte institucional do país tem seu curso acelerado, ameaçando significativamente os direitos sociais. O “Plano Mais Brasil”, apresentado ao Congresso pelo ministro Paulo Guedes, é o mais recente e grande ataque a esses direitos da sociedade brasileira, em perfeita sintonia com os interesses dos arautos do capital financeiro, no sentido de ampliar o mito da austeridade fiscal, contendo o gasto público. Integram esse Plano, a PEC Emergencial (186/2019), a PEC dos Fundos Públicos (187/2019) e a PEC do Pacto Federativo (188/2019). Dentre as medidas propostas, a primeira PEC não cessa em atacar os servidores públicos, permitindo a redução

<sup>1</sup>Professor Doutor Livre-Docente de Economia Política da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUCSP.

<sup>2</sup>Professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP, São Paulo, Brasil), Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde (CEDESS).

de jornada e salários; a segunda libera os recursos dos fundos públicos para utilizá-los, primordialmente, no pagamento da dívida pública brasileira e; a terceira, entendida como a PEC dos “3 Ds” - desobrigar, desindexar e desvincular – , possibilita a União em transferir parte de suas responsabilidades (gastos) para os estados e municípios e também flexibiliza a aplicação de seus gastos constitucionais (em educação e saúde) (OUTRASMÍDIAS, 2019). Neste sentido, a dinâmica do golpe e da regressão social capitalista brasileira segue o trilho do ultraconservadorismo e de práticas neofascistizantes, estimulado pela acumulação de capital em nível mundial em crise, sob a dominância do capital fictício.

Particularmente, no âmbito da saúde, assiste-se à escalada de medidas destrutivas, seja pela asfixia financeira do SUS com a EC-95, a defesa (por meio da proposta da PEC do Pacto Federativo - 188) da desvinculação dos recursos orçamentários alocados à saúde, bem como pelo forte ataque ao princípio constitucional do SUS universal por meio do novo modelo de alocação dos recursos federais para a Atenção Primária à Saúde, estabelecendo a neofocalização<sup>3</sup> de sua atenção para à população pobre, submetendo-se às propostas do Banco Mundial.

Em outros artigos nossos já vimos argumentando que o processo presente seja lido como determinado pela crise capitalista contemporânea na sua forma-valor e na crise da forma política estatal, além dessa estar em sintonia com a crise na forma jurídica, em que o direito à saúde se fragiliza (MENDES e CARNUT, 2018; 2019). Neste artigo, partimos dessa afirmação para avançar no debate sobre a relação entre a crise do direito à saúde e a reconfiguração do Estado capitalista brasileiro, manifestando-se por um regime político de legitimidade restrita que ganha intensidade após o golpe institucional de 2016, especialmente com o governo Bolsonaro.

Esse quadro intenso e obscurantista de destruição dos direitos sociais acirra incertezas e temores para as trabalhadoras e trabalhadores no nosso país que merecem ser melhor discutidos. Contudo, entendemos que é necessário delimitar o âmbito de nossa reflexão neste artigo, restringindo-a à temática de uma área que vem sofrendo intensos ataques, mas pouco abordada nos estudos críticos mais recentes, como a do direito à saúde.

Nesta perspectiva, o presente artigo tem como objetivo discutir criticamente os ataques do governo Bolsonaro à saúde pública, a partir da introdução do novo modelo de alocação de recursos federais à atenção primária à saúde, a fim de evidenciar sua sintonia com os efeitos da crise contemporânea do capital e sua relação orgânica com o Estado no nosso país de capitalismo dependente, em que se presencia a escalada de um regime político de legitimidade restrita, com a ascensão de políticas ultraliberais e neofascistas.

O artigo está organizado em três partes. A primeira parte aborda a relação entre crise capitalista, Estado e regime de legitimidade restrita no capitalismo dependente brasileiro, evidenciando algumas características conceituais do neofascismo. A segunda parte resgata as contribuições históricas de Trotsky que ajudam a

---

<sup>3</sup>Dados demonstram que a focalização da atenção primária à saúde já existe nos grandes centros urbanos (capitais dos estados, conurbações e grandes metrópoles) pois não há a expansão da APS em todos os territórios incluídos o mais ricos (o que caracterizaria a universalização do serviço). O que a proposta de alocação de recursos para APS pretende fazer é uma focalização de novo tipo (neofocalização) ao destinar recurso em função apenas dos mais vulneráveis nos territórios adstritos (uma ‘focalização por dentro’).

delimitar a diferença entre o bonapartismo e o fascismo, alertando para o contexto de escalada de restrição do regime no Brasil recente. A terceira parte discute o enfrentamento que a saúde pública vem sofrendo pelo governo Bolsonaro, por meio da negação do princípio constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS) universal, a partir do modelo implantado de alocação dos recursos federais para a Atenção Primária à Saúde, considerando-o como expressão da forma neofascista no capitalismo dependente em crise.

### **1. Crise, neofascismo, Estado e regime político restrito na América Latina e Brasil**

A acumulação de capital em nível mundial vem enfrentando uma crise de sobreacumulação e superprodução despontada nos anos 1970 e que se arrasta ao longo de quase meio século. As evidências significativas dessa crise expressam-se, por um lado, na queda da taxa de lucro, tal como previsto pela lei tendencial de Marx (2017) e, por outro, no crescimento exacerbado do capital fictício, ocupando o centro das relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2016). Chama a atenção que, no período mais recente, essa crise vem sendo acompanhada pela ascensão dos nacionalismos de direita e da xenofobia, acelerando uma longa crise da política neoliberal dominante. Isso ajudou a levar ao poder figuras como Trump, que desestabilizaram ainda mais a política e a economia (CHOONARA, 2019). Adicione-se a isso a intensificação de regimes políticos de legitimidade restrita como no Brasil, que, após o Golpe de 2016, encontrou no neofascismo um cenário fecundo para que o governo Bolsonaro chegasse ao poder.

Antes, porém, de passarmos à discussão da crise do capital e sua relação com o Estado contemporâneo, no sentido de operar medidas de contratendências à queda da lucratividade do setor produtivo (ALCANTARA FILHO, 2018) por meio da adoção de ajustes fiscais permanentes, convém termos claro algumas características da categoria “neofascismo” que ganha expressão, especialmente, na conjuntura latino-americana e brasileira. Entende-se que a categoria neofascismo contribui para reconhecer o fenômeno vivido no Brasil, particularmente, com a eleição de Bolsonaro (2018).

Caldeira-Neto (2016) argumenta que o neofascismo não seria uma questão restrita aos centros europeus irradiantes. O autor problematiza a constituição autoritária de ditaduras civis e militares também no Cone Sul, por isso que suas manifestações devem ser lidas em “chaves” distintas, especialmente, tendo assento na dinâmica “imperialismo-dependência”. Para não estendermos sobre as características do neofascismo de forma geral, priorizamos o seu tratamento no Brasil recente, na medida que contribui para o objeto principal desse artigo.

O discurso de Bolsonaro dispõe de características ideológicas que podem localizá-lo no campo de um fascismo de novo tipo, à medida que remete a elementos forjados do fascismo do “entreguerras” - considerando a definição genérica sobre fascismo de Griffin (2018) -, revivendo-os de forma reatualizada. É possível encontrar nele um discurso que, diante de uma crise de tamanha envergadura que o mundo está sofrendo, incluindo o Brasil, promete um “processo de renascimento nacional” – palingênese (MELO, 2019). Se no fascismo histórico de Mussolini era aclamada a regeneração da glória do Império Romano e no discurso de

Hitler se apelava para um mítico passado dos alemães, o discurso bolsonarista cultua os “anos de chumbo” da ditadura militar brasileira, negando seu caráter ditatorial (negacionismo histórico).

Além disso, a natureza da ideologia nacionalista de Bolsonaro se materializa por vários aspectos. Ao se observar o caráter típico dos fascismos nos países de capitalismo dependente, como o do Brasil, percebe-se a insistência de discursos que se aliam às posições do imperialismo norte-americano, ganhando intensidade no bolsonarismo. É notório o atual governo ceder às pretensões desse imperialismo, liderado por Trump, em relação à concessão da base militar de Alcântara, no Maranhão, bem como promover a abertura do mercado brasileiro à competição do capitalismo norte-americano (MELO, 2019). Também, presenciamos a insistência do pleito de Bolsonaro a que os cidadãos brasileiros cantem o hino nacional uma vez por semana, como forma de “respeito à pátria”, considerando, por sua vez, aqueles que não o fizerem como desleais à “nação”.

De forma sintética e direta, Melo (2019, p.7) argumenta que “Bolsonaro é um fascista”. Além de apresentar uma personalidade fascista, atua como um fascista, de acordo com uma ideologia fascista, sendo xenófoba, preconceituosa, machista e militarista. Além disso, o autor nos alerta para o fato que Bolsonaro defende um movimento de mobilização dos setores médios e subalternos, reunidos por um grande ressentimento social. E, ainda que ele não tenha sido um candidato de uma direita tradicional, nem um personagem carismático-catalizador de um partido de massas, conta com o apoio da extrema-direita brasileira, de grupos “neonazis”, de setores do aparelho de repressão do Estado (das polícias militares à parcelas da Forças Armadas), do fundamentalismo religioso e de mercado (MELO, 2019).

Não se trata de um presidente “louco”, mas de alguém que adota as características fundamentais do fascismo como movimento, buscando assegurar a existência de um partido. Sua forma de atuação e seu governo parecem comprometidos em estimular a mobilização de massas. Recentemente, Bolsonaro, em reunião fechada com sua base militar, articulava uma mobilização que defendesse o ‘Fechamento do Congresso’ (FORUM, 2020) sem nenhum pudor para tal ação.

Por fim, de maneira ainda geral, deve-se mencionar que Bolsonaro e seu governo mobilizam o “Movimento Escola Sem Partido”, com características fascistas, a fim de ganhar mais adeptos. Mobiliza-se a partir de uma reacionária teoria da conspiração de teor obscurantista, visando um movimento popular contra a escola pública e favorável ao fundamentalismo religioso e macarthista (MELO, 2019). Acrescido a isso, o governo bolsonarista utiliza como método diversos procedimentos voltados para aniquilar o estado de direito, contando com significativas parcelas fascizantes do aparelho do Estado, buscando inclusive criminalizando os educadores brasileiros.

Assim, trata-se de reconhecer que o neofascismo de Bolsonaro é um elemento fundamental à mudança do regime político, sendo este central no processo de destrave da crise de acumulação do capital, como no caso do capitalismo dependente brasileiro. Percebe-se a presença, cada vez mais marcante, de um regime de alta restrição intencionando a face bárbara do capital (SALAMA, 2015) num contexto de crise. Mas claro, isso não é anunciado pelo capital (e nem ele ousaria revelar). Isto tudo aparece na sociedade como novas formas de

fascismo (CRUZ, 2012) ou, como vem sendo denominado na literatura internacional ‘neofascismo’<sup>4</sup> (BULL, 2012).

A análise do neofascismo pode ser melhor compreendida a partir da fase atual do capitalismo em crise e seus efeitos sobre a manifestação do Estado capitalista, em destaque na América Latina.

Vários importantes autores marxistas, como Roberts (2016; 2018), Kliman (2012; 2015) e Callinicos (2010; 2014), associam a compreensão da crise contemporânea do capital, nos últimos 50 anos, à uma crise de sobreacumulação e superprodução, tendo como fundamento a lei tendencial da queda da taxa de lucro, o que torna a abordagem de Marx incontornável<sup>5</sup>. Entendem esses autores que essa crise se articula a duas principais tendências, sendo: a tendência de queda da taxa de lucro nas economias capitalistas, tal como previsto pela “Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro”, denominada por Marx (2017); e, como resposta a essa tendência, o crescimento vertiginoso da valorização financeira, em que o capital fictício passa a ocupar a liderança na dinâmica do capitalismo nesse período, apropriando-se, por exemplo, dos fundos públicos.

Para Roberts (2016; 2018) as economias capitalistas vêm experimentando um período de “longa depressão”, desde 2007/2008<sup>6</sup>. A partir desse período, essas economias combinam baixo investimento e reduzido crescimento da produtividade, em decorrência de uma menor lucratividade dos setores produtivos e uma aceleração da especulação financeira. O resultado disso é demonstrado, década após década, com o decréscimo da taxa média de crescimento anual do PIB global, sendo 2,58% nos anos 2000 e 2,40%, entre 2011 a 2013 (SMITH, 2019).

Esse padrão declinante é percebido com intensidade no Brasil. O Produto Interno Bruto (PIB) divulgado pelo IBGE para o ano de 2019 apontou crescimento de 1,1% para a economia brasileira. Apesar de ser o terceiro ano consecutivo de crescimento após a profunda recessão de 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%), o dado não deixa de ser decepcionante, frente às expectativas que havia no início do ano de 2,5% e também por ser inferior ao já irrisório crescimento verificado em 2017 (1,3%) e 2018 (1,3%) (DEPE, 2019).

Por sua vez, a massiva expansão econômica da China antes de 2008 não foi retomada no período posterior e diminuiu para cerca de 6% ao ano, sendo a menor taxa desde 1992 (CHOONARA, 2019). Seu *boom* anterior foi construído com uma combinação de fatores, principalmente exportações de bens manufaturados, níveis maciços de investimento de capital e salários baixos. Ainda que os salários tenham subido lentamente após o *crash* de 2007-2008, o investimento e o crescimento da produtividade caíram, e as exportações, já atingidas pela crise, enfrentam mais pressões da guerra comercial EUA-China (CHOONARA, 2019).

---

<sup>4</sup>Para uma maior compreensão do neofascismo como objeto, ver Carnut (2019) e também de sua discussão sobre o neofascismo de Bolsonaro, ver Cislighi e Demier (2019).

<sup>5</sup>Marx ao se referir à crise capitalista nos orienta que a dinâmica do capitalismo sempre se desenvolve acumulando contradições e que periodicamente levam a crises (MARX, 2013). Na realidade, ao longo dos três volumes de *O Capital*, essa ideia chave é sistematicamente reiterada, à medida que ele vai expondo a contradição do movimento do modo de produção capitalista, iniciando com sua argumentação desde o primeiro capítulo sobre *A Mercadoria*, no Livro 1, estendendo-a até o final do Livro 3.

<sup>6</sup>Roberts (2016), ao se referir à “longa depressão”, nos adverte que houve três dessas depressões na história do capitalismo, sendo 1873-1897, 1929-1946 e 2008 até a atualidade. Segundo esse autor, geralmente, é no setor financeiro onde a crise se inicia, entretanto, o problema no setor produtivo deve ser a principal causa.

Na análise da crise contemporânea, Kliman (2012) especifica o comportamento da taxa de lucro no setor corporativo das empresas industriais e financeiras norte-americanas, indicando uma redução de pouco mais de 20%, em 1950, para uma taxa inferior a 7% em 1982, mantendo-se nessa posição até os anos 2000. Por sua vez, esse autor argumenta que a existência da pequena recuperação da taxa de lucro após a década de 1980, ainda que inferior ao patamar verificado nos primeiros anos do pós-II Guerra, foi decorrente das políticas econômicas neoliberais. Essas buscaram propiciar novas possibilidades de valorização, levando a diminuição dos salários dos trabalhadores, impondo condições de trabalho ainda bem mais precárias e elevando a pressão sobre os direitos sociais nos países.

Ainda, Kliman (2015) chama a atenção que a tendência da queda da taxa de lucro ao provocar uma desaceleração da economia, incentiva a “superprodução” e a especulação, ao mesmo tempo desembocando numa crise financeira como causa imediata da última recessão. A causalidade entre lucratividade e especulação se apoia no fato de que os capitalistas buscam manter a taxa média de lucro para fazer frente às suas dívidas. Ao se arriscarem a novos empreendimentos com vistas a um lucro extra atuam em mercados especulativos de alto risco, o que, somado a queda da rentabilidade, gera uma crise financeira (KLIMAN, 2015).

Callinicos (2014) insiste na ideia de que podemos encontrar nos três volumes de *O Capital* não uma articulada e completa teoria da crise, mas uma concepção multidimensional das crises econômicas que podem ser agrupadas em três categorias<sup>7</sup>. Contudo, ressaltamos aqui a terceira categoria que se relaciona à causalidade das crises associando a lei da tendência de queda da taxa de lucro e o ciclo de bolhas e pânico nos mercados financeiros, sintonizado à forma mais fetichizada do capital. Nessa perspectiva, torna-se fundamental acrescentarmos a segunda tendência da acumulação capitalista nos últimos 50 anos: o agigantamento da acumulação financeira por meio do vertiginoso crescimento do capital fictício, seja na forma de títulos públicos, de ações negociadas no mercado secundário ou de derivativos de todos os tipos (CHESNAIS, 2016). Para se ter uma ideia, esse autor apresenta que entre 1980-2014, os ativos financeiros globais aumentaram significativamente, passando de quase 12 trilhões de dólares a 294 trilhões, respectivamente.

O fraco ritmo do crescimento do PIB mundial contrasta tanto com a intensidade da exploração do trabalho nas fábricas dos países industrializados e não-industrializados, como com o montante do que é considerado dinheiro movendo-se incessantemente pelo sistema financeiro mundial (CHESNAIS, 2016). O resultado disso é que a lógica de valorização fictícia, assegurada em última instância pelos Estados, via emissão de títulos da dívida pública, vem se expandindo, com crescimento substantivo do pagamento do serviço desta dívida. Por sua vez, para se contrapor a esse quadro, a classe dominante vem intensificando a barbárie, com

---

<sup>7</sup>Segundo Callinicos (2014), a primeira categoria refere-se a fatores que possibilitam a erupção de crises, resultantes da troca de mercadorias, do moderno sistema de crédito de capitais e das condições de troca [reprodução ampliada] entre os dois principais departamentos de produção [bens de produção e bens de consumo]. A segunda categoria reúne fatores que condicionam o surgimento de desequilíbrios, decorrentes das interações entre flutuações nas taxas de salários e no tamanho do exército industrial de reserva, em conjunto com a rotação do capital fixo.

alargamento da expropriação dos direitos sociais<sup>8</sup> da classe trabalhadora no mundo (BOSCHETTI, 2018) por meio de contrarreformas e ajustes fiscais permanentes, sendo percebidos, com muita intensidade, no Brasil do governo Bolsonaro neofascista.

É importante salientarmos que a interação dessas duas tendências causais que explicam a crise contemporânea se articula com a forma política, ou o Estado, à medida que ela mesma é parte integrante das relações capitalistas de produção, de maneira a assegurar a forma-valor do capital. É nessa perspectiva que podemos compreender a natureza da crise do capitalismo contemporâneo, a crise da forma-mercadoria, no que diz respeito à acumulação e à valorização do valor (forma-valor) (MASCARO, 2018).

Segundo o enfoque da escola da derivação do Estado<sup>9</sup>, a sociedade se apresenta em duas esferas *aparentemente* autônomas: o econômico e o político. A questão que se coloca não é “derivar” o político do econômico, mas explicar porque no modo de produção capitalista, as relações sociais aparecem simultaneamente sob formas econômicas – mercadoria, valor, dinheiro, capital – e sob a forma Estado. Na realidade, a sucessão das categorias “mercadoria / valor / dinheiro” não pode se encerrar na categoria “capital”. Ao se limitar à categoria “capital”, essa dedução lógica não permite apreender em sua totalidade as causas do movimento real da sociabilidade capitalista. Trata-se de perceber o Estado (suas leis, por exemplo) como constitutivo da relação de troca e, ainda mais, da relação de produção. O capital não pode ser concebido se se omite a categoria “Estado”. A categoria “capital” ultrapassa a si mesma e o Estado não pode ser compreendido sem se recorrer às categorias que o antecedem. Por sua vez, sem a categoria Estado, a categoria capital não pode ser concebida. O Estado é deduzido, isto é, derivado da lógica do movimento do capital (PACHUKANIS, 2017).

Dessa forma, entre o Estado e o capital existe uma relação interna e fundamental expressa na superfície da sociedade como uma relação de exterioridade e contingência (GONZÁLEZ, 2015). Esta relação dialética – unidade e separação – que caracteriza a relação entre o Estado e o capital, encontra raízes na natureza das relações sociais capitalistas, devendo ser derivada dessas. Nessa linha de compreensão Mascaro (2018) afirma que o Estado se constitui aparelho necessário à reprodução do capital, garantindo a troca das mercadorias, isto é, na sua forma-valor e a exploração da força de trabalho na sua forma assalariada. Desse modo, para esse autor o Estado não é burguês por intenção de seus agentes, mas sim pela sua forma social.

---

<sup>8</sup>As expropriações constituem processos constantes e condição da formação e expansão da base social do capital, sendo uma relação dialética determinada entre expropriação e base social (BOSCHETTI, 2018). Boschetti se apoia em Fontes (2018) para melhor compreender esse processo de expropriação. Para Fontes a “expropriação primária original” que ocorreu com as massas camponesas da posse da terra não se restringe à etapa da acumulação primitiva, mas também está presente e se intensifica no capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, para comentar os processos contemporâneos de subsumção do trabalho ao capital na denominada expropriação primária, Fontes acaba por denominar de expropriações secundárias. Essas últimas não dizem respeito à perda da propriedade dos meios de produção, mas se relacionam aos processos econômicos e sociais que agudizam a disponibilização do trabalhador para o mercado, criando novas formas de acumulação e extração de mais-valor, como por exemplo a mercantilização que ocorre em bens públicos, na saúde e na educação. Para Fontes (2018, p.33), essas expropriações contemporâneas assumem o mesmo padrão anterior, à medida que arrancam dos seres sociais suas condições de existência e as convertem em capital, reconduzindo esses seres à condição de trabalhadores e convertendo meios de existência e vida em capital.

<sup>9</sup>A escola da derivação do Estado se opõe às interpretações de Gramsci, de Poulantzas e inclusive do enfoque centrado na abordagem do capitalismo monopolista de Estado do Partido Comunista Francês. Para essas diferenças, de forma sintética, ver González (2015). Para a compreensão das características mais gerais e as diferentes abordagens da escola da derivação, ver Caldas (2015) e Bonnet e Piva (2017).

Nesta perspectiva, González (2015) argumenta que o Estado é concebido como uma categoria da crítica marxista da economia política, cuja análise deve ser realizada com a contribuição das diversas categorias e do método presente em *O Capital* de Marx, como bem o faz Pachukanis (2017). Essa abordagem não se limita à uma visão economicista do Estado e da política, mas ao contrário, à medida que se trata de superar o caráter ilusório da “particularização” do Estado, como se fosse um ente neutro e acima da sociedade capitalista, criando a falsa ideia de garantia de igualdade aos “sujeitos de direitos” (PACHUKANIS, 2017). Nesse particular aspecto, Mascaro (2018) argumenta criticamente o caráter ideal do direito pela própria esquerda, ao entender que é impossível o capitalismo instituir o direito como aspecto benéfico, à medida que integra a relação estrutural entre ele e a reprodução do capital. Tal reflexão adquire força, especialmente, no capitalismo contemporâneo em crise, em que se presencia, pela dinâmica do capital, a destruição dos direitos sociais, em geral, e da saúde, em particular, isto é, sua crise da forma direito, como se discutirá na seção 3 deste artigo. Sem dúvida, com base em Pachukanis (2017), trata-se de uma ilusão pensar que todos os cidadãos são “sujeitos de direitos”, principalmente na dinâmica e determinação atual do Estado social capitalista.

Após ter sido feita uma caracterização mais geral do Estado capitalista, podemos refletir de forma mais direta sobre o Estado no capitalismo dependente, como o do Brasil. Antes de tudo, sugere-se que a análise do nosso país se circunscreva à natureza do Estado nos países latino-americanos de capitalismo dependente, como denomina a Teoria Marxista da Dependência (TMD), em que suas economias se encontram reforçadas pela necessária intensificação da transferência de valor como intercâmbio desigual para os países imperialistas, tendo a superexploração da força de trabalho como mecanismo de compensação (MARINI, 2005)<sup>10</sup>. É possível dizer que essa concepção da TMD é ainda agravada pela atual crise.

Neste sentido, não é possível apenas deduzir o Estado nesses países à sucessão das categorias (mercadoria / valor / dinheiro / capital), como argumentam Mathias e Salama (1983), seguindo a visão da escola da derivação do Estado. Para esses autores, deve-se considerar fundamental entender esses países na totalidade da lógica da acumulação capitalista, isto é, seu papel na divisão internacional do trabalho em relação ao próprio processo de reprodução do capital - como de certa feita também afirmam os teóricos da Teoria Marxista da Dependência (LUCE, 2018) - e na base das suas formações econômico-sociais.

Mathias e Salama (1983) avançam na análise para além das categorias constitutivas da sociabilidade capitalista, introduzindo a categoria “mercado mundial”, isto é, em suas palavras, a inserção dos países subdesenvolvidos<sup>11</sup> na “economia mundial constituída”, de forma a enriquecer ainda mais a perspectiva da

---

<sup>10</sup>Para uma melhor compreensão sobre o conjunto das ideias da Teoria Marxista de Dependência, por meio de seus principais teóricos originários como Rui Mauro Marini, Vânia Bambirra e Theotonio dos Santos, ver Luce (2018). Nessa obra, Osório ao escrever a apresentação, argumenta de forma sintética que o capitalismo dependente se posiciona em lugar contraditório no sistema mundial capitalista. Isto porque: “por um lado, se apresenta como um reservatório fundamental de valor e mais-valia, amortecendo a queda da taxa de lucro e as crises capitalistas. Por outro lado, o capitalismo dependente latino-americano constitui um elo fraco da corrente imperialista, o que torna possível que a atualidade da revolução se faça presente de maneira regular na região. Esta dupla e contraditória condição constitui também nossa barbárie contemporânea” (OSÓRIO, 2018).

<sup>11</sup>Para a Teoria Marxista da Dependência que sintetiza o encontro profícuo entre a teoria do valor de Marx e a teoria marxista do imperialismo de Lenin, em que criam categorias originais para responder a explicação dos processos e tendências específicos no



lógica de derivação do Estado do movimento do capital. A maior intensidade da luta de classes nesses países, diante de uma relação imperialista entre nações, necessita de regimes políticos de “legitimidades restritas” para que se garanta a manutenção da condição subordinada dentro da divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente, uma relação de dependência. Desse modo, os autores argumentam que o regime político constitui a forma de manifestação do Estado.

Mathias e Salama (1983) chamam a atenção para o fato que nos países subdesenvolvidos, o estado de exceção é a democracia, enquanto o estado normal refere-se aos regimes políticos de legitimidade restrita. Esta situação se expressa de maneira totalmente contrária nos países capitalistas desenvolvidos, em que o estado de exceção é a ditadura e o normal é a democracia. Ao argumentarem por um papel particular do Estado na difusão das relações mercantis na América Latina, evitam a compreensão de seu papel pelas teorias mecanicistas e deterministas. Para Mathias e Salama é fundamental compreender a distinção entre o Estado e sua forma – o regime político – evitando que se reduza o Estado a um sujeito.

No âmbito da Teoria Marxista da Dependência, Osório (2017) aprofunda a compreensão da categoria padrão de reprodução capital identificando seus padrões históricos na América Latina, aportando novas formulações para a teoria do Estado, em torno às especificidades do Estado dependente. Em uma linha de reflexão similar à Mathias e Salama (1983), Osório argumenta que no contexto do sistema interestatal mundial, o Estado dependente configura-se como um *Estado subsoberano*, em que o poder estatal se subordina a outros poderes estatais, como se pode perceber na incorporação de políticas neoliberais de cortes drásticos de recursos e ajustes fiscais permanentes, intensificados no contexto da crise contemporânea do capital.

Osório (2017, p. 47) acrescenta dizendo: “também implica a presença de um poder que opera descentrado em respeito à sociedade no qual se constitui, nutrido por modalidades de reprodução que culminam em mercados exteriores”. O autor admite a heterogeneidade econômica e estatal que o capitalismo conforma no nível do sistema mundial. Além disso, Osório ressalta outra característica importante para ser mencionada. A particularidade do Estado dependente em manter o predomínio da superexploração sob diversas formas tornam os conflitos sociais mais agudos e enfraquecem as relações que geram sentido de comunidade. Neste sentido, Osório (2017, p. 48) afirma que esta característica constitui “uma das principais razões pelas quais, na história política dos Estados latino-americanos, se verifique a tendência ao predomínio de diversas formas autoritárias”. E, também, nos lembra sobre a “dificuldade destes Estados em assentar-se de maneira mais duradoura em formas democráticas” (Ibid). Em síntese, não se trata de ausência de desenvolvimento político nos países latino-americanos, mas resultado das formas particulares de reprodução do capitalismo dependente.

---

âmbito da totalidade integrada e diferenciada que é o capitalismo mundial, os países da América Latina devem ser melhor denominados como países de capitalismo dependente. Isto porque, esses países transferem valor como intercâmbio desigual. Luce (2018, p. 11) assevera que: “o desenvolvimento desigual abordado pela TMD se apoia no desdobramento histórico da lei do valor e na diferenciação das formações econômico-sociais, no contexto de formação do mercado mundial e da integração dos sistemas de produção, dando passo a fenômenos históricos específicos. Daí advêm leis tendenciais específicas à economia dependente, descobertas originalmente pela TMD e que são expressão agudizada das leis gerais do capital, sob tendências negativamente determinadas enquanto momento predominante”.

Na reflexão sobre o Brasil, seu posicionamento subordinado na economia mundial acaba por forçar seu Estado capitalista a se manifestar, de forma muito frequente, por meio de um regime político de legitimidade restrita, numa relação entre crise de hegemonia, bonapartismo e democracia blindada aos setores populares, conforme adverte Demier (2017). Sob essa perspectiva, para esse autor, pode-se admitir que, a partir da segunda metade dos anos 1980, a construção de uma democracia liberal no nosso país, que contou com o apoio da ditadura militar bonapartista, presente no período anterior, constituía um regime de dominação político-social de caráter largamente restrito (blindado às reivindicações populares) e com execução de contrarreformas (DEMIER, 2017).

## **2. A contribuição de Trotsky sobre o bonapartismo no poder e o fascismo à espreita: um quadro de referência para pensar o Brasil recente**

Para ampliar a reflexão do regime de legitimidade restrita que se implantou no país e que vem ganhando contornos cada vez mais intenso a partir do Golpe de 2016, entendemos ser fundamental compreender o caráter clássico de um regime bonapartista que tem em sua espreita, conforme as evidências históricas, o fascismo. Para essa incursão intelectual, convocamos as reflexões de Trotsky ao elaborar aproximações acerca de fenômeno do bonapartismo. Para esse autor, podemos sintetizar a compreensão desse regime ditatorial como:

Entendemos por bonapartismo o regime no qual a classe economicamente dominante, ainda que conte com os meios necessários para governar com métodos democráticos, se vê obrigada a tolerar – para preservar sua propriedade – a dominação incontrolada do governo por um aparato militar e policial, por um “salvador” coroado. Esse tipo de situação se cria quando as contradições de classe se tornam particularmente agudas; o objetivo do bonapartismo é prevenir as explosões. [...] **A decadência atual do capitalismo** não somente retirou definitivamente toda base de apoio à democracia, como também revelou que **o velho bonapartismo se mostra totalmente inadequado: o fascismo o substituiu** (TROTSKY, 1935, tradução e grifo nosso).

O interessante para a nossa particular atenção, na reflexão sobre o bonapartismo de Trotsky, é a sua associação entre o capitalismo em crise, o bonapartismo e o fascismo que se coloca à espreita. O que se pode extrair dos escritos de Trotsky é que bonapartismo e fascismo são definidos como regimes políticos correspondentes ao declínio histórico do sistema capitalista (fase que, em certa medida, vivenciamos no tempo histórico do capitalismo contemporâneo). Para tanto, Trotsky adverte:

É exatamente com a guerra que se torna clara a decadência do capitalismo e, sobretudo, de suas formas de dominação democráticas. [...] O domínio político da burguesia cai, assim, em contradição não só com as instituições da democracia proletária (sindicatos e partidos políticos), como também com a democracia parlamentar, em cujos quadros se formaram as organizações operárias. Daí a campanha contra o “marxismo”, de um lado, e contra o parlamentarismo democrático, de outro (TROTSKY, 1932, p. 01, tradução nossa).

Trotsky insiste em nos alertar que “[...] a decadência da sociedade capitalista põe na ordem do dia o bonapartismo, ao lado do fascismo e em ligação com este (TROTSKY, 1932a, p. 01, tradução nossa).

Nas elaborações de Trotsky, as classes dominantes ao optarem, por um ou por outro desses dois regimes de crise dependeria, do caráter de ameaça da revolução proletária, considerando a capacidade de organização, de iniciativa e de direção dessa classe. Neste sentido, sob o comando do grande capital, o fascismo constituiria a forte expressão de uma guerra civil contra o proletariado (DEMIER, 2017; 2018). O projeto fascista adotado

pelo capital seria a última tentativa para barrar qualquer possibilidade de vitória da classe trabalhadora. Trotsky nos apresenta claramente essa ideia: “A burguesia em declínio é incapaz de se manter no poder pelos meios e métodos do Estado parlamentar que criou. Recorre ao fascismo como arma de autodefesa, pelo menos nos momentos mais críticos (TROTSKY, 1932, p. 03, tradução nossa). Ainda, nesta perspectiva, Trotsky assevera:

A grande burguesia gosta tanto do fascismo quanto um homem com o maxilar dolorido pode gostar de arrancar um dente [...] E é quando a crise começa a adquirir uma intensidade insuportável que entra em cena um partido especial, cujo objetivo é trazer a pequena burguesia a um ponto candente e dirigir o seu ódio e o seu desespero contra o proletariado. Esta função histórica desempenha hoje na Alemanha o nacional-socialismo [...] (TROTSKY, 1932, p. 03, tradução nossa).

Trotsky chama atenção que, de forma diferenciada do fascismo, um “regime de guerra civil aberta contra o proletariado”, o bonapartismo se constituiria essencialmente em um “regime da paz civil” assentado “sobre uma ditadura policial-militar” (TROTSKY, 1932). Tendo como objetivo proteger a propriedade capitalista diante da ameaça dos trabalhadores (e de forma mais geral se equivale tanto ao fascismo como a democracia burguesa), seu procedimento político seria o de, por meio de um forte aparelho de Estado, impedir a emergência da guerra civil defendida pelo fascismo, assegurando à sociedade burguesa distância das possíveis convulsões internas.

Trotsky, simultaneamente à sua tentativa de apresentar teoricamente as diferenças entre fascismo e bonapartismo, procurou também evitar uma perspectiva que concebesse os dois regimes de um modo antagônico. Lembrando as semelhanças e pontos em comum entre estes regimes de crise, Trotsky destacou ainda a possibilidade de que o fascismo, muitas vezes decorrente de um regime bonapartista, venha a se transformar numa modalidade mais estável deste último. Desse modo, Trotsky é assertivo na sua contribuição:

O que temos dito demonstra suficientemente a importância de distinguir entre a forma bonapartista e a forma fascista de poder. Não obstante, seria imperdoável cair no extremo oposto, convertendo o bonapartismo e o fascismo em duas categorias logicamente incompatíveis. Assim como o bonapartismo começa combinando o regime parlamentar com o fascismo, o fascismo triunfante se vê obrigado a constituir um bloco com os bonapartistas e, o que é mais importante, a aproximar-se cada vez mais, por suas características internas, de um regime bonapartista (TROTSKY, 1932, tradução nossa).

As palavras de Trotsky, situadas historicamente, devem servir de reflexão para a o quadro que se instalou no capitalismo contemporâneo, sobretudo no contexto brasileiro de Bolsonaro.

Por sua vez, Demier (2018) nos lembra que, após a vitória eleitoral de Hitler e a consequente instauração do regime nazista na Alemanha, a direção da Internacional Comunista (IC) buscou rever a política estratégica que até então adotava diante do avanço do fascismo. A nova linha política orientava os Partidos Comunistas a realizarem “frentes antifascistas” juntamente com os partidos socialdemocratas de seus países e os setores “democráticos” de suas burguesias, formando assim “frentes populares” (DEMIER, 2018a).

Em consonância com a estratégia da IC, mas de forma muito mais dura e efusiva, Trotsky também conclamava uma Frente Única para lutar contra o fascismo. Para ele, seria importante ter a compreensão do significado temeroso desse regime. Trotsky assinalava que: “O fascismo não é apenas um sistema de repressão,

violência e terror policial. O fascismo é um sistema estatal particular baseado na extirpação de todos os elementos da democracia proletária na sociedade burguesa” (TROTSKY, 1932, tradução nossa).

Para Trotsky, era fundamental dispor de uma missão histórica urgente: a constituição de uma Frente Única Operária, acirrando a luta de classes. Contudo, a luta contra o fascismo não significa subordinar-se politicamente aos reformistas. Trotsky argumenta que não deveria existir nenhuma plataforma comum com a socialdemocracia ou com os líderes dos sindicatos alemães, nenhuma publicação, nenhuma bandeira, nenhum sinal comum! Marchar separados, golpear juntos, ou seja, se porem de acordo apenas em como golpear, em quem golpear e quando golpear! (TROTSKY, 1933, tradução nossa).

Assim, os ensinamentos históricos trazidos por Trotsky podem iluminar a esquerda revolucionária para refletir a ação tático-estratégica do presente. Em que pese as diferenças dos contextos sócio históricos, o neofascismo vivente na conjuntura brasileira apresenta as reminiscências de sua expressão do passado, contudo deve ser relida com suas atualizações. A Frente Única dos trabalhadores, proposta por Trotsky, deve ser uma ação necessária da classe trabalhadora atual<sup>12</sup> para enfrentar o quadro de escalada neofascista no Brasil em que os direitos sociais são destruídos, como veremos o direito à saúde.

### **3. O Brasil de Bolsonaro e a demolição do direito à saúde: a análise do novo modelo de financiamento da atenção primária à saúde**

Em face ao discutido anteriormente é possível compreendermos a ligação do capitalismo financeirizado (CHESNAIS, 2016), a inserção dependente (MARINI, 2005) e o neofascismo no Brasil (MELO, 2019) como uma possibilidade de mudança no regime político na tentativa de, com esta inflexão, permitir avanços na pauta burguesa internacional e nacional, ou seja, destravar o processo de acumulação rumo a novas formas de expropriação dos direitos sociais e da saúde.

Vale resgatar, rapidamente, que o setor saúde em tempos de capitalismo monopolista (Estado Social nos países europeus) (BOSCHETTI, 2016) tinha uma função específica que hoje mudou. No intervalo dos “Anos Dourados” do capitalismo (1945 – 1975), o setor saúde tinha uma função bem definida. Para a classe trabalhadora era visto como uma forma de organizá-la para que esta tivesse acesso à promoção, prevenção e recuperação à saúde, evitando deixar o posto de produção além de servir como um mecanismo de ‘salvar’ dinheiro (pela criação dos sistemas nacionais públicos), deixando-os com reservas para consumir em outros

---

<sup>12</sup>É importante lembrar que a luta da classe trabalhadora não deve seguir por uma Frente no âmbito da institucionalidade, isto é, por meio de disputas no interior do Estado, evitando a ilusão da qual menciona Pachukanis (2017) ao se pensar que todos os cidadãos são “sujeitos de direitos”, principalmente, no seio da dinâmica atual do Estado social capitalista. Uma referência crítica para essa ilusão diz respeito à contribuição de Edelman (2016). Para esse autor é necessário se contrapor a ideia de se contentar com as “conquistas” da classe operária – jornada de trabalho, férias remuneradas, etc – e sim concebê-las como “derrotas políticas”. Não se tem dúvida que as condições de trabalho haviam melhorado com essas “conquistas”, entretanto, a sua simples aceitação, acaba por abandonar qualquer ambição revolucionária de destruir o capitalismo, tomando os meios de produção. Não se deveria confundir a oposição capital/trabalho renovando-se numa aliança capital/trabalho. E, para esse autor, o instrumento principal desse último comprometimento havia sido o direito. Neste sentido, a Frente Única dos Trabalhadores a que se refere Trotsky, inspirando a luta atual no contexto do capitalismo atual em crise, com expropriações sociais intensas na vida do trabalhador, deve ser forjada no âmbito da luta antifascista contra o capital e não na defesa exclusiva do direito, particularmente se relacionarmos à luta contra o governo neofascista de Bolsonaro.

setores econômicos. Para a burguesia era uma forma de ter um excelente comprador em larga escala (o Estado) que movimentava o complexo econômico-industrial da saúde e tinha no Estado seu principal fiduciário (BOSCHETTI, 2016).

Já nos tempos contemporâneos, após a crise despontada a partir dos anos 1970 e o avanço do neoliberalismo para se contrapor à queda da taxa de lucro (ROBERTS, 2018) que se demonstrava como mais uma crise que assolaria o capitalismo (de fato eclodindo em 2008) (CALLINICOS, 2010), o setor saúde teve que desempenhar outro papel para subservir o modo de produção capitalista, remodelando suas funções, tornando-se um nicho de acumulação importante na expansão dos negócios capitalistas. Isto cresceu especialmente no avanço das formas estritamente privadas de prestação de serviços de saúde, na década de 1960 com o avanço dos planos e seguros privados de saúde no mundo (CHESNAIS, 2016). Mas, uma resistência havia quando se tratava dos sistemas de saúde de caráter nacional e universal (públicos), pauta de longa discussão e acúmulo de forças sociais importantes, assim como resistências da classe trabalhadora e intelectuais na construção destes sistemas (KRÜGER, 2014).

Na tentativa de reorganizar os sistemas de saúde com base na universalidade, mas sem desconsiderar a economicidade necessária a uma provisão planejada (STARFIELD, 2002), o enfrentamento era feito tendo com base em dois elementos: o documento “*Saúde para todos no ano 2000*” fruto da Conferência que gerou a Declaração de Alma-Ata realizada na antiga URSS (atual Cazaquistão). Essa Conferência forja o conceito de atenção primária à saúde e, claro, das experiências concretas de que, uma atenção à saúde mais próxima à comunidade, na lógica da promoção da saúde, que leve em consideração seus saberes e que use tecnologias leves na construção do cuidado, poderia resolver em torno de 85% dos problemas de saúde. Essa é a saída que já estava em curso na China (com os “Médicos de Pés-descalços”) e no Relatório Lalonde (Sistema de Saúde do Canadá) (MENDES, CARNUT, GUERRA, 2018).

É neste sentido que a Atenção Primária à Saúde (APS) nasceu<sup>13</sup>, constituindo-se como uma forma de enfrentamento e luta por uma saúde para todos os povos e que, de certo, expressaria a melhor forma de construir justiça social assegurando o direito à saúde como o mais importante de todos. Contudo, mesmo reconhecendo esse importantíssimo avanço, o capitalismo, já em fase contemporânea de dominância do capital fictício precisava avançar sobre os sistemas nacionais de saúde experimentando formas de apropriar-se das políticas públicas em novas maneiras de expropriação dos quais os direitos sociais são o alvo primordial (BOSCHETTI, 2018) e, claro, todas as formas concretas de provisão de serviços que podem ser objeto de exploração capitalista.

Ora, dentre os serviços que são mais fáceis de penetrar, ou seja, que se apresentam rentáveis ao capital em sistemas de saúde ditos ‘nacionais’, de fato são aqueles em que a incorporação tecnológica é maior. Assim,

---

<sup>13</sup>O conceito de Atenção Primária à Saúde (APS) era dotado de uma radicalidade importante no momento de sua concepção. Em sua gênese, o conceito é derivado do auge da discussão dos anos 1970 sobre a determinação econômico-social da saúde, de cunho marxista, que resgatava a crítica ao modelo biomédico de atenção à saúde e a limitada capacidade do setor saúde resolver seus problemas quando não está fortemente articulado, em uma chave totalizante, com outros setores sociais. Para mais detalhes sobre como esta radicalidade arrefeceu, ver Mendes, Carnut, Guerra (2018).

os serviços de atenção terciária e secundária (alta e média complexidade) se apresentaram como um nicho em potencial em um primeiro momento de construção dos sistemas de saúde em países latino-americanos, deixando a atenção primária aos cuidados da administração pública. Este avanço da privatização dos serviços de saúde na média e alta complexidade vem se concretizando a passos largos conforme demonstram os dados de Miranda (2017), contudo, com a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 no Brasil, a conjuntura mudou.

Esta EC, ao congelar o gasto público em saúde por 20 anos<sup>14</sup> exige do capital sua readaptação. Assim, com o mercado de planos de saúde em desaceleração<sup>15</sup>, com o impedimento constitucional de expansão da incorporação tecnológica<sup>16</sup> na média e alta complexidade do sistema público, com o esgotamento da gestão terceirizada, inclusive na atenção primária, nos grandes centros urbanos do Brasil (como Rio de Janeiro e São Paulo), o novo nicho de acumulação de capital em larga escala no sistemas de saúde se dá, nesta conjuntura, prioritariamente na atenção primária em todo o país. Por isso, ter adiante desta empreitada um governo federal que leve a cabo este projeto, requer, para além das lógicas formais da democracia burguesa, medidas de dominação política fascizantes diante da resistência que o capital encontrará.

É assim que este projeto de desmonte da APS vem se desenvolvendo. A rigor, suas intencionalidades já estavam delineadas no documento do Banco Mundial (2017) “*Um ajuste justo*”. Neste relatório, o Banco Mundial (BM) afirma dados tais quais: a) o problema da sustentabilidade fiscal no Brasil, com recomendações como [...] “a política do governo deveria manter seu foco na redução do déficit primário (que, por sua vez, permitiria a redução das taxas de juros, dos pagamentos de juros e do déficit nominal)”, b) em relação PIB, o diagnóstico do BM foi que o Brasil gasta em saúde tanto quanto a média entre os países da OCDE e mais do que os seus parceiros, mas a maior parte de tais gastos ocorre fora do setor público, c) ainda sobre o PIB, o BM afirmou que o Brasil gasta com saúde (relativo ao PIB) valores similares aos seus parceiros da OCDE, porém a maior parte desse gasto é realizado pelo setor privado e que, a princípio, a redução dos gastos não é a única estratégia para restaurar o equilíbrio fiscal, mas é uma condição necessária, d) o BM conclui em seu relatório de que o Brasil “gasta muito com saúde pública” e, e) ressalta o seu grau de ‘fraco desempenho’, especificando, aqui, o “atendimento primário”, justificando-se no argumento que a maior parte dos municípios é caracterizada por alta produtividade e baixo desempenho, ao passo que, nos atendimentos secundário e terciário, a maioria apresenta baixa produtividade e baixo desempenho”, afirmando: “sendo mais eficiente, o Brasil poderia oferecer mais serviços no nível de atenção primária”.

---

<sup>14</sup>É possível verificar que, a partir da EC-95, com a passagem do subfinanciamento histórico para o processo de desfinanciamento, o SUS já perdeu cerca de R\$ 17,5 bilhões, acumulado nos últimos quatro anos desde sua implantação, intensificando sua asfixia financeira (FUNCIA, 2020).

<sup>15</sup>A desaceleração do mercado de planos e seguros privados de saúde vem sendo sentido desde a crise de 2008 (FENASAÚDE, 2016), no qual o governo Dilma lançou pacotes de subsídios para as empresas de plano de saúde, para além da renúncia fiscal do imposto de renda de pessoa física para este tipo de prestação de serviço.

<sup>16</sup>A principal incorporação tecnológica no setor saúde, especialmente na média e alta complexidade do sistema se dá pelos medicamentos, sendo a indústria farmacêutica a mais poderosa do ponto de vista econômico no setor (GADELHA, 2003).

Ora, em que pese esta ofensiva do Banco Mundial especificamente à APS no Brasil, conforme demonstrando anteriormente, e ainda todo esforço em realizar a crítica a estes dados que apontam uma análise que desconsidera diversos elementos teórico-metodológicos sobre a realidade do SUS (MENDES e CARNUT, 2019) é pertinente lembrar que o Estado Burguês brasileiro com seus legisladores, como crianças bem aplicadas em pavimentar o caminho da destruição, já estavam fazendo a “tarefa de casa”. Não obstante, o vácuo legal, tão criticado pelos sanitaristas na organização jurídica do SUS, findou por ganhar expressões formais de gerencialismo ainda em 2011 com a promulgação do Decreto 7.508/2011. Este decreto é o primeiro (6 anos antes do Relatório do Banco Mundial/2017) a citar a ‘avaliação de desempenho’ dos sistemas de saúde como forma de alocar recursos (CARNUT e MASSERAN, 2017).

É importante reavivar na memória que a discussão sobre desempenho nos sistemas de saúde ao redor do mundo não é nova e data dos anos 2000, através do Relatório Mundial de Saúde que foi o responsável por delinear os argumentos sobre o desenvolvimento de medidas capazes de capturar o desempenho dos sistemas de saúde, já recebendo severas críticas naquele momento (FRENK, 2010). Contudo, a ideia mais alinhada aos desejos burgueses em explorar a APS se encontra na avaliação de desempenho do *indivíduo* (no caso do trabalhador da saúde) que encontrará terreno social fértil para fincar seu ancoradouro normativo após a eleição de Bolsonaro.

Certamente o impacto do Relatório do Banco Mundial (2017) chegaria ao Brasil no momento oportuno para a burguesia local. Não tardou muito para que sua equipe<sup>17</sup> pautasse este documento em uma reunião extraordinária na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em Brasília. Assim, na audiência pública de 4 de abril de 2019, denominada “Apresentação do Relatório do Banco Mundial (2019) “*Proposta de Reforma do Sistema Único de Saúde Brasileiro*”<sup>18</sup>, o documento apresenta praticamente o conteúdo do novo modelo de alocação de recursos federais para APS, em consonância com o que foi apresentado no relatório do BM de 2017 e que, será analisado a seguir.

É necessário frisar que, antes mesmo do foco recair na APS, o SUS que vem passando por um contínuo processo de subfinanciamento desde os governos de FHC e dos chamados progressistas Lula-Dilma, assistindo com golpe de Estado (MENDES e CARNUT, 2020) um processo crescente e contínuo de desfinanciamento

---

<sup>17</sup>O principal ator-veículo deste projeto é o antigo Secretário de Saúde de Porto Alegre Erno Harzheim. Erno é médico e filiado à área da medicina preventiva e social. Na perspectiva de acelerar a normatização do novo modelo de financiamento, em 13 de novembro de 2019, Erno Harzheim já dirigente da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS) reuniu atores como Peter Smith, professor da University of York, do Reino Unido, Robert Janett, Assistant Professor, Harvard University, Estados Unidos, e Edson Araújo, Economista Sênior, conselheiro do Banco Mundial para avançar na promulgação do modelo (informação extraída do sítio do Ministério da Saúde).

<sup>18</sup>Este debate foi transmitido ao vivo e espectadores poderiam participar online. Dentre as principais atores do governo federal estavam presentes Alexandre Padilha (PT – ex-Ministro da Saúde), Adriana Ventura (Partido Novo), Pedro Westfalen (PP), Luiz Ovando (PSL), Flavio nogueira (PDT), Santini (PTB), Jorge solla (PT), Tereza Nelma (REDE), Luizinho (PP), Heleno Rodrigues Corrêa Filho (CEBES- vice-presidente), Mauro Junqueira (Consaems), CONAS Leonardo Vilela (Conass-Goiás), Carlos ferraz (TCU), João Gabbardo (Secretaria Executiva – Ministério da Saúde) e Edson Araújo Economista/Banco Mundial. Em que pese algumas críticas ao documento, o clima geral da reunião parecia mais um encontro para cancelar a proposta do que ser um ato de resistência em si.

com a EC-95. Ainda no governo ilegítimo de Michel Temer<sup>19</sup>, configurou-se um quadro de aniquilamento “a conta gotas” das tentativas de construção de um sistema de saúde universal tal qual o SUS é preconizado pela Constituição Federal de 1988. Empolgados com cenário de “terra arrasada”, no qual o golpe permitiu, a proposta de “desvinculação orçamentária” encontrou eco e passou a ser apresentada pelo ministro Paulo Guedes, então Ministro da Economia de Jair Messias Bolsonaro, adquirindo materialidade na PEC 188/2019, integrante do “Plano Mais Brasil”. Não é difícil de imaginar que, se com a frágil vinculação de 15% da Receita Corrente Líquida já assistimos ao processo de desfinanciamento do SUS, uma possível aprovação da “desvinculação” será a barbárie e a morte da saúde pública é iminente. É essencial considerar este fato, a ponto de não parecer suficiente a ação orquestrada do capital na APS em todo o Brasil.

Todos esses fatores justificam uma teia de acontecimentos que revelam o avanço da onda conservadora (CISLAGHI; DEMIER, 2019), agora exercendo sua força política na subsunção da APS ao seu projeto. Neste caminho, o auge do avanço deste conservadorismo, que em termos analíticos podemos classificá-lo como neofascistizante (MELO, 2019) na saúde, se concretizou com a *Portaria do Ministério da Saúde n. 2.979/2019*, intitulada ironicamente como ‘*Programa Previne Brasil*’, que estabelece o novo modelo de alocação dos recursos federais à APS (BRASIL, 2019).

Esta Portaria destitui por completo toda lógica da atenção primária à saúde e a universalidade do sistema, descaracterizando sua orientação ao cuidado e ratificando os elementos de mercado que servem para o capital se reproduzir neste nível de atenção. O novo modelo de financiamento desta portaria define a combinação de um conjunto de critérios, agrupados em três componentes: 1) capitação ponderada, 2) pagamento por desempenho 3) incentivos a programas específicos / estratégicos.

Dentre os principais elementos de mercado que esta portaria<sup>20</sup> dispõem, o primeiro componente (capitação ponderada) reduz o financiamento, antes realizado por *per capita* conforme a população total do município, por meio do Piso de Atenção Básica (PAB) Fixo, sendo agora direcionado à ‘pessoa’ cadastrada na Unidade de Saúde da Família, considerando sua vulnerabilidade econômica, isto é, a proporção de pessoas cadastradas nas Equipes de Saúde da Família (ESF) e que recebam benefício financeiro do Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou benefício previdenciário no valor máximo de dois salários-mínimos. Trata-se de capitação ponderada, porque após priorizar o cadastramento de pessoas

---

<sup>19</sup>No governo Michel Temer, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) passou por uma reformulação sendo editada a portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, que ficou conhecida como ‘nova’ PNAB/2017. A PNAB 2017 já apresentava diversos elementos normativos de descaracterização do conceito de atenção primária que expressavam o “enxugamento” de suas funções como ordenadora do cuidado. Para maiores detalhes, ver a análise crítica desta portaria realizada por Morosini, Fonseca, Lima (2018).

<sup>20</sup>Esta portaria na realidade é fruto de um ‘slide’ que representantes da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (APS) do Ministério da Saúde (antiga Secretaria de Atenção Básica à Saúde), apresentou em evento organizado pela Fiocruz – RJ, na perspectiva de angariar adeptos na intelectualidade para a defesa deste projeto. Sem muito sucesso, a maior parte dos enunciados destes ‘slides’ se transformaram nos artigos da portaria, e devido, a resistência, esta portaria não passou pela análise do Conselho Nacional de Saúde – exigência das normativas legais do SUS -, cuja função seria pautar o debate sobre seus artigos e, em seguida, sem seguir os trâmites normativos para aprovação, a portaria foi publicada (MENDES; CARNUT, 2019). Os principais atores que se posicionaram publicamente a favor da mudança no financiamento da APS, além da própria Secretaria de Atenção Primária à Saúde do MS, foram o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e a Sociedade Brasileira de Medicina da Família e Comunidade (SBMFC) (REDE APS, 2019).



vulneráveis, pondera-se por um primeiro ajuste demográfico (repassados valores superiores para pessoas cadastradas nas ESF com até 5 anos e a partir de 65 anos de idade) e, em seguida, por um ajuste de tamanho e distância municipal (tipologia rural-urbana dos municípios, conforme estudo do IBGE).

Na realidade, busca-se a valorização da ‘pessoa’ (indivíduo) cadastrado, identificando a ‘pessoa’ mais pobre. Relaciona-se essa prioridade a ideia de alcançar maior eficiência dos serviços, focalizando-os. Não se invoca o coletivo, a população em geral, como os princípios de um Sistema universal de saúde exigem (universalidade do acesso). Ao contrário, e sob um termo capcioso, já amplamente anunciado pelos arautos do capital na saúde internacional, convoca-se a ‘Cobertura Universal da Saúde – (CUS)<sup>21</sup>’, sob o seguinte argumento: como os recursos são escassos, deve-se garantir cobertura universal da saúde para populações específicas, as mais ‘pobres’. Essa é a questão conceitual chave da nova proposta de financiamento que segue as diretrizes do Relatório do BM (2019), conforme recomendação n.3 – “expandir e fortalecer a cobertura da APS”. Para implantar essa recomendação - sugestão acatada pela proposta do MS -, apresenta o Relatório que deve ser alcançada por meio da “racionalização da prestação de serviços da APS” (MENDES e CARNUT, 2019).

Entende-se, inclusive, que essa concepção de Atenção Primária à Saúde, anunciada pelo novo modelo proposto pelo MS, sob orientação do BM, é restrita. Insiste-se na flexibilização da forma como a APS deve ser operacionalizada, limitando-se a um caráter residual (individual) e assistencialista que não assegura em toda sua amplitude as diversas atividades preconizadas para uma APS, de acordo com a idealizada em seus documentos iniciais (MENDES, CARNUT, GUERRA, 2018). Esta concepção vem no bojo do processo de aprofundamento da privatização da saúde no país, num contexto de restrição de direitos sociais pelos governos federais, desde o golpe de 2016 e intensificado pelo governo Bolsonaro, diametralmente oposto à possibilidade de consolidar a APS como um potente ordenador do sistema de saúde, concretizando os princípios de universalidade, integralidade e equidade do SUS.

Sob essa visão restrita de Atenção Primária à Saúde que adota o governo federal, compreende-se que não se deve analisar o novo financiamento da APS sem perder de vista o conjunto de medidas que vem sendo anunciadas nesse campo: a) a Medida Provisória n. 890, que cria a Agência para o Desenvolvimento da APS (ADAPS) (MIRANDA, 2019), com atribuição de prestação direta da APS por meio da contratação de prestadores privados; b) o Programa Médicos pelo Brasil, que rompe com a exigência de residência médica e;

---

<sup>21</sup>A ideia originária do termo “Cobertura Universal da Saúde (CUS)” deve ser tributada ao Relatório da Organização Mundial da Saúde (2010), intitulado “Financiamento dos Sistemas de Saúde: o caminho para a cobertura universal. Para se aproximar da cobertura universal, o país deveria estender a cobertura a mais pessoas, oferecer mais serviços, e pagar uma proporção maior dos custos. Como o Relatório chama atenção para a crise financeira que o mundo vem experimentando, com diminuição de recursos financeiros, a noção do CUS remete ao caminho contrário, isto é, focar em segmentos da população tendo em vista os recursos escassos. No entanto, no Brasil, os recursos não são escassos, à medida que grande parte dos recursos do orçamento público é drenada para o pagamento de juros e amortização dívida, acrescido da Desvinculação de Receitas da União (DRU), desde 1994 até os dias atuais, retirando 30% do total das receitas do orçamento da seguridade social, que integra a saúde, e da EC-95. Nesta perspectiva, pode-se dizer que a Cobertura Universal de Saúde é diferente conceitualmente do Sistema Universal de Saúde. Para uma discussão mais detalhada sobre as diferenças entre CUS e Sistemas Universais de Saúde, ver Giovanella et al. (2018).

c) a Consulta pública para carteira de serviços da APS, com a definição da proposta da lista de serviços básicos para a construção de uma classificação taxonômica preliminar padronizada. Essa carteira de serviços cria uma lista com rol de procedimentos e o número de ‘pessoas’ cadastradas a ser coberto pelas unidades de saúde (pagamento por capitação, como estabelecido com o novo financiamento) e constituem instrumentos necessários para o estabelecimento de contratos com qualquer prestador, seja público ou, especialmente, privado, como prefere a proposta desse governo. Todas essas medidas se alinham à concepção “mercantilizada” do SUS que vem sendo preconizada pelo governo bolsonaro, principalmente, declarada quando os dirigentes do MS pronunciam, em reuniões públicas, que a “universalidade é coisa do século XX”, portanto “ultrapassada” (MENDES e CARNUT, 2019).

Já na exposição das motivações do ‘Novo financiamento da APS’, a portaria 2.979/2019 é clara. Suas prerrogativas consideram que, na ‘contrarreforma’ do atual mecanismo de transferências federais da atenção primária, o governo federal apresentará cinco objetivos a serem alcançados: a) estimular o aumento da cobertura (cadastro) da APS, principalmente entre as populações vulneráveis; b) ressaltar resultados em saúde da população, por meio da valorização do desempenho; c) incentivar avanços na capacidade instalada, organização dos serviços de APS e ações de promoção e prevenção. (MENDES e CARNUT, 2019).

É perceptível que o novo modelo de financiamento prioriza a lógica de valorizar maiores recursos financeiros para a ampliação operacional do SUS, por meio de uma atenção associada ao cadastramento dos ‘indivíduos’ mais pobres, diferenciando-os dos cidadãos como um todo. Em termos claros, uma nova focalização (neofocalização), ideia já bem difundida e insistentemente repetida toda vez em que o argumento da “eficiência” reemerge. Esse, sem dúvida, constitui a recomendação n. 8 do Relatório do BM (2019), em que se anuncia: “definir um pacote de benefícios a ser coberto pelo SUS” – destinado prioritariamente aos pobres.

É pertinente alertar que, a inspiração deste modelo, especialmente o componente 1 de *capitação ponderada*, advém prioritariamente, da proposta de alocação de recursos desenvolvida no sistema de saúde inglês (SMITH, 2008), aperfeiçoado por mais de 40 anos, conhecido como Resource Allocation Working Party (RAWP). Essas medidas elaboradas pelo novo modelo de financiamento da APS no SUS, desconsidera o histórico de aperfeiçoamento desta medida e foca nas implementações finais ocorridas na Inglaterra a partir de 2008 com a ‘alocação de recursos baseada em pessoas’ com pagamentos de captação individual por idade e sexo, e ajustando-os a outros indicadores disponíveis sobre recebimento auxílios ou de diagnóstico prévio de doenças.

É importante atentar que os estudos relativos ao RAWP e sua adaptabilidade a outros contextos, conforme Porto et al (2007), já apontavam limitações importantes como, por exemplo, a característica das desigualdades no Brasil. Além disso, é prudente salientar que o processo de ‘refino’ da equidade apresentado no desenvolvimento desta metodologia tem mais ligação com a incorporação de elementos de mercado no sistema inglês do que, necessariamente, com a preocupação de delimitar melhor a vulnerabilidade dos grupos sociais, focando-se nos indivíduos, e portanto, trabalhando com a ‘priorização’ e não com a ‘equidade’.

Como se não bastasse esse problema, adiciona-se ao novo modelo, a requeitada pauta do ‘*desempenho*’ - componente 2 da proposta em que os recursos serão repassados mediante essa métrica - que, em última instância visa, por indicadores de processo, principalmente, e por indicadores de resultado (pouco relacionados na proposta) condicionar o comportamento produtivo dos profissionais de saúde. Tal componente está relacionado à recomendação n.9 do Relatório do BM (2019) em que se afirma: “reformular o pagamento aos prestadores para premiar qualidade, resultados e produtividade”. E, continua: “dentro do SUS os mecanismos de pagamento são pouco utilizados como instrumentos de política para influenciar ações prioritárias e, em muito menor medida, para incentivar desempenho”.

De acordo com a Portaria do novo modelo, é o município que deve alcançar alguns ‘indicadores de desempenho’. Ora, não há transparência na discussão referente aos indicadores relacionados à essa mensuração dos resultados e, claro, muito menos sobre os parâmetros sobre o desempenho, mesmo após ter sido publicada a Portaria relacionando os indicadores, Portaria n. 3.222 de 10 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019 a).

É sabido que, quando se trata de discussões sobre o desempenho e suas formas de incentivo financeiro, uma forma de fazer o condicionamento ao mais-trabalho funcionar efetivamente é usar a ideia da ‘métrica’, ou seja, mesmo se o desempenho não for alcançado (de uma maneira geral ele é atribuído para não ser alcançado), uma fração de recursos em função da defasagem é repassada. Isto fica evidente quando, na proposta, os responsáveis apontam que “valores ponderados correspondentes à dificuldade de alcance do indicador” serão repassados, através de “metas graduais que consideram o estágio atual da equipe”.

É essencial lembrar que a lógica de organizar os serviços em função do desempenho é, sempre, garantir uma ‘recompensa’ financeira para quem atinge uma meta atribuída, na maioria das vezes de forma arbitrária (portanto, pouco participativa). A lógica do desempenho visa, ainda, gerar um controle interno do profissional à busca individual pelo alcance da meta, e, claro, não há forma mais convincente de fazê-lo do que ajustar uma remuneração variável ao seu salário em função deste desempenho (CARNUT e NARVAI, 2016).

No que tange a capacidade instalada dos serviços, é mais uma vez, a cansada ideia de incentivar as regiões de saúde mais desenvolvidas (‘ilhas de excelência’) deixando-se à míngua as regiões de difícil acesso, os sistemas loco-regionais com pouca capacidade instalada (que escoam muitos pacientes de média e alta complexidade para os grandes centros) e ainda, não desenvolvendo os vazios assistenciais, importantíssimos no que se refere a economia de escala. Afinal, na tensão entre escala e acesso, o acesso sempre deve ser a prioridade (CARNUT e NARVAI, 2016).

Ainda, referente ao novo modelo do financiamento para a APS, é introduzido o terceiro componente “*incentivos à ações específicas e estratégicas*”. Mais uma vez, há o reforço das ações restritas à prestação direta de serviços como: Informatização e formação e residência médica e multiprofissional, além dos programas para a Saúde Bucal, Promoção da Saúde (saúde na escola e academia de saúde) e especificidades (consultório na Rua, equipes ribeirinhas UBS fluviais. Mesmo considerando a importância de algumas dessas ações, restringe-

se, mais uma vez, às ações de prevenção e de promoção, esquecendo-se das mais potentes que são às ações de vigilância em saúde nos territórios.

Na realidade, a grande prioridade desse terceiro componente refere-se ao *Programa Saúde na Hora* – criado pelo atual governo e corresponde a mais de 50% dos recursos do total desse componente. Esse Programa integra incentivos para a valorização da expansão do horário das Unidades de Saúde da Família que funcionarem 60h ou 75h, com pelo menos 11h ininterruptas e com possibilidade de funcionar aos finais de semana. Nada se comenta sobre a melhoria das condições do trabalhador de saúde, em destaque a remuneração e carreira. Parece que a aposta do novo modelo premiará a intensificação da superexploração da força de trabalho em saúde.

Em síntese, o componente 3 mantém a lógica histórica de transferências de recursos federais a programas incentivados pelo MS e muitas vezes, afastados das necessidades de saúde dos municípios. Essa lógica iniciou-se com a Norma do MS, intitulada NOB/96, por meio do Piso da Atenção Básica (PAB) Variável.

Ao permanecer a vinculação das transferências federais a programas específicos, mantém-se o MS como agente definidor da política de saúde no território nacional. Portanto, ratifica-se a lógica fragmentada de pensar a atenção primária. O governo federal continuará inventando uma política e exigindo que os municípios e estados a adotem, recebendo assim incentivos financeiros.

Os retrocessos do novo modelo de alocação dos recursos federais à APS podem ser materializados por alguns aspectos. O primeiro, refere-se à ausência da adoção de critérios de necessidades de saúde, conforme preconiza a Lei 141/2012. Isso porque o rateio de recursos, estabelecido por essa lei, constitui novidade na trajetória histórica das formas de distribuição de recursos para os entes estaduais e municipais, à medida que considera especialmente o critério de “necessidades de saúde” da população, medidas pelas dimensões demográfica, socioeconômica, epidemiológica e geográfica (art.17). O texto da lei se refere às necessidades de saúde da população como um todo e não apenas aquela cadastrada, em destaque para à mais vulnerável, como justifica o novo modelo. Além disso, é importante mencionar que a proposta da Lei 141 está voltada para uma lógica de repasse global, envolvendo uma alocação de recursos que contemple todos os níveis de atenção à saúde e não apenas o foco em um nível de atenção à saúde, como a primária. Portanto, esse novo modelo de financiamento não atende de forma plena o preconizado pela lei, ele se distancia.

Em segundo lugar, o novo modelo termina com o incentivo financeiro intitulado Piso da Atenção Básica (PAB) Fixo, implantado desde 1996. Esse piso assegurava a alocação de recursos, de forma global aos municípios, mediante um *per capita* calculado pelo conjunto da população, permitindo que os mesmos pudessem assegurar a execução das ações e serviços planejados para a APS. Com o seu término, os municípios passam a permanecer na incerteza de recursos, sobretudo pela diminuição dos mesmo em plena crise econômica atual e com as implicações da EC-95.

Em terceiro lugar, o novo modelo cancelou o incentivo financeiro destinado ao Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica (Nasf-AB) ao criar o componente 1, *capitação ponderada*. Isto foi efetivamente evidenciado com a posterior promulgação a Nota Técnica nº 3/2020, do Departamento de Saúde

da Família, da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do MS. Essa ratifica a morte do Nasf. Ao seguir totalmente os ditames das propostas neoseletivas para a saúde e restrita à uma cesta básica de serviços, sugeridas pelo relatório do Banco Mundial (2019), destrói-se a base do modelo multiprofissional na APS, criado em 2008, para apoiar os profissionais na concepção de integralidade das ações e do caráter de um SUS universal (MENDES e CARNUT, 2020a).

Ainda que o financiamento do Nasf tenha os recursos municipais como a principal fonte, o reconhecido poder histórico do MS em induzir políticas por meio do financiamento federal, quando findado, acaba provocando o efeito esperado: estimula-se a desestruturação da política, e nesse caso, do NASF, sendo de forma mais intensa, o término do modelo multiprofissional na Saúde da Família (Ibid).

Essa medida se encaixa perfeitamente com a prática do governo Bolsonaro em destruir o SUS. Insistimos. Este evento não deve causar perplexidade de muitos analistas, já que se trata de mais uma prática neofascista que se refere à radicalização da exploração de recursos humanos através de um ‘gerencialismo atomizante’ (CARNUT, 2020). Em outras palavras, trata-se da ação de superintensificação do trabalho individual por meio do controle da produção via técnicas administrativas que inculcam no trabalhador um autocontrole de si. Tudo leva a crer que este é o pavimento (técnico-gerencial) necessário para o avanço da privatização da gestão (via OSs) na atenção primária em todos países (já que, grande parte destes serviços no Brasil ainda se encontra sob administração pública direta) (MENDES e CARNUT, 2018). Trata-se, em última instância, de preparar este nível de atenção como o novo *locus* de acumulação de capital no sistema de saúde.

### **Consideração Finais**

Os ensinamentos históricos trazidos por Trotsky podem iluminar a esquerda para refletir sobre a natureza do enfrentamento que se deve ter contra a escalada neofascista do governo Bolsonaro. Em que pese diferentes contextos sócio-históricos, o neofascismo vivente na conjuntura brasileira apresenta as reminiscências de sua expressão do passado, contudo deve ser relida com suas atualizações.

O acirramento do quadro de demolição dos direitos sociais, em geral e da saúde, em particular, conforme discutido neste artigo, decorrente do regime político de legitimidade restrita pelo neofascismo de Bolsonaro, demonstra a violência exponencial na expropriação dos direitos sociais e do direito à saúde da classe trabalhadora.

Com o subfinanciamento histórico do SUS e seu processo de desfinanciamento pela EC-95, a introdução de novo modelo de financiamento à atenção primária à saúde de forma focalizada e seletiva à população mais pobre significa restringir mais recursos para o SUS, em consonância com as exigências do capital em crise e de dominância do capital fictício, e romper com seu princípio constitucional de universalidade do acesso. Trata-se de manter um sistema para pobres com pouco recursos, sem atrapalhar as estratégias desse movimento do capital em se apropriar dos recursos públicos e em sintonia com a sua meta de expropriação do direito à saúde.

Neste sentido, a organização de uma Frente de luta antifascista da classe trabalhadora contra o governo Bolsonaro pode se orientar pelos ensinamentos de Trotsky. A aproximação com a compreensão desse ambiente de barbárie capitalista fortalece a possibilidade de enfrentá-lo, especialmente o neofascismo vivente.

## Referências

- ALCANTARA FILHO, José Luiz. Apontamentos para uma análise da relação entre o Estado capitalista e as crises econômicas no tempo presente. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional de Economia Política. 12 a 15 de junho de 2018. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2018.
- BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro, 2017. Acesso 2 set, 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>
- BANCO MUNDIAL. BIRD/AID. (02 de 07 de 2019). Propostas de Reformas do Sistema Único de Saúde Brasileiro. 2019. Acesso em 2 set 2019. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/545231536093524589/Propostas-de-Reformas-doSUS.pdf>
- BONNET, A; PIVA, A. (compiladores). *Estado y Capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta, 2017.
- BOSCHETTI, Ivanete. O sentido de Estado social capitalista. BOSCHETTI, Ivanete In: *Assistência Social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016. cap. 1 e pp.122-137.
- BOSCHETTI, Ivanete. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. Cap.4, pp. 131-165.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019*. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, 2019. Acesso 19 fev 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.979-de-12-de-novembro-de-2019-227652180>
- BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria nº 3.222, de 10 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre os indicadores do pagamento por desempenho, no âmbito do Programa Previne Brasil, 2019a. Acesso 19 fev 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.222-de-10-de-dezembro-de-2019-232670481>
- BRASIL DE FATO. Engajamento e protestos marcam o carnaval 2020 em todo o país. Acesso 26 fev, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/23/engajamento-e-protestos-marcam-o-carnaval-2020-em-todo-o-pais>
- BULL, A. C. *Neo-fascism*. The Oxford Handbook of Fascism. Print Publication Date: Oct 2010 Subject: History, Modern History (1701 to 1945) Online Publication Date: Sep 2012.
- CALDAS, Camilo O. *A teoria da derivação do Estado e do direito*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.
- CALDEIRA-NETO, O. Frente Nacionalista, neofascismo e “novas direitas” no Brasil. *Faces do Clio*, Juiz de Fora, MG, v. 2, p. 20-36, 2016.
- CALLINICOS, Alex. *Deciphering Capital: Marx’s Capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.
- CALLINICOS, Alex. *Bonfire of Illusions*. New York: John Wiley, 2010.
- CARNUT, Leonardo. Neofascismo como objeto de estudo: contribuições e caminhos para elucidar este fenômeno. Semina: *Ciências Sociais e Humanas*. 2020 (No prelo).
- CARNUT, Leonardo; MASSERAN, Jorge Alberto Mamede. Entre a filosofia jurídica e a saúde coletiva: o conceito de desempenho no decreto n. 7.508/2011 vis-à-vis a integralidade da assistência à luz do pós-positivismo. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 18, p. 37, 2017.
- CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo Capel. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 25, p. 290-305, 2016.
- CHESNAIS, François. *Finance capital today*. London: Historical Materialism Series, 2016.

- CHOONARA, Joseph. Economic warnings. *Socialist Review*. Issue number 450, october, 2019. Acesso direto em 19 de fev 2020. Disponível em: <http://socialistreview.org.uk/450/economic-warnings>
- CISLAGHI, Juliana F.; DEMIER, Felipe (orgs). *O neofascismo no poder (ano 1): análises críticas sobre o governo bolsonaro*. Rio de Janeiro : Consequência Editora, 2019.
- CRUZ, N. R. Neofascismo e Decadência: o planeta burguês à deriva. Acesso em: 10 ago. 2019. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/noticia/neofascismo-e-decadencia-o-planeta-burgues-deriva>
- DEPE. Boletim - Depe. Grupo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Econômico e Política Econômica. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política Departamento de Economia – PUCSP, ano V, número 25, dezembro de 2019.
- DEMIER, Felipe. Da ditadura bonapartista à democracia blindada. In: MATTOS, Marcelo B. (org.) *Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência Editoras, 2017. Cap.3, p. 67-101.
- DEMIER, Felipe. Quando a burguesia opta pela força: Considerações de Trotsky sobre bonapartismo e fascismo”. *Esquerda Online*, 26 de setembro de 2018.
- DEMIER, Felipe. “O bonapartismo no poder e o fascismo à espreita: Trotsky e a falência da democracia liberal na França dos anos 1930”. *Esquerda online*, 4 de outubro, 2018a.
- EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. São Paulo: Boitempo, 2016. FENASAÚDE, Receitas e despesas dos planos de saúde em ritmo de desaceleração. Maio - 2016. Acesso em 8, mar 2020. Disponível em: <http://fenasaude.org.br/noticias/receitas-e-despesas-dos-planos-de-saude-em-ritmo-de-desaceleracao.html>
- FOLHA DE S. PAULO. Acesso 26 fev, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/jesus-fake-news-e-laranjas-dao-tom-politizado-a-enredos-do-carnaval-carioca.shtml>
- FONTES, Virginia. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. Cap.1, p.12-61.
- FRUM. Bolsonaro dispara vídeo no WhatsApp convocando para ato contra o Congresso. Acesso 26 fev, 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-dispara-video-no-whatsapp->
- FENK, Julio. The global health system: strengthening National Health Systems as the next step for global process. *PLoS Medicine*. v. 7, n. 1, p. e1000089, 2010.
- FNCIA, Francisco. Saúde é direito de todos e dever do Estado: o piso federal desidratado, os restos a pagar do Ministério da Saúde e a lógica invertida do “carnê das Casas Bahia”. *Revista Domingueira da Saúde*, nº 07, fevereiro de 2010. Campinas: IDISA – Instituto de Direito Sanitário, 2020. Acesso direto em: 20 fev 2020. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-07-fevereiro-2020>
- GADELHA, Carlos Augusto Garbois. Complexo Industrial da Saúde e a Necessidade de um Enfoque Dinâmico na Economia da Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 521-535, 2003.
- GIOVANELLA, Ligia et al. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciênc. saúde coletiva* vol.23 no.6 Rio de Janeiro, Junho 2018.
- GRIFFIN, Roger. *Fascism: an introduction to comparative fascist studies*. Medford, Massachusetts: Polity Press, 2018.
- GUIMARÃES, Cátia. Fascismo ontem e hoje. Acesso em 8, mar 2020. Disponível em: <http://www.retsus.epsjv.fiocruz.br/noticias/acontece-na-epsjv/fascismo-ontem-e-hoje>
- JÚNIOR, Newton Gomes N.; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 5, n.1, p.50- 65, ja./jun. 2013.
- KLIMAN, A. *The failure of capitalist production*. London: Pluto, 2012.
- KLIMAN, Andrew. The great recession and Marx’s crisis theory. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 74, n. 2, p. 236-277, 2015.
- KRÜGER, Tânia Regina. SUS: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 218-226, 2014.
- LUCE, Mathias Seibel. *Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias - uma visão história*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

- MARINI, Rui. Dialética da Dependência, 1973. In: TRANSPADINI, R.; STEDILE, J. (orgs.). *Rui Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão popular, 2005.
- MARX, Karl. *O Capital: contribuição à crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo Editorial: São Paulo, 2013.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MASCARO, Allyson L. *Crise e Golpe*. São Paulo : Boitempo, 2018.
- MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. *O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- MELO, Demian. Bolsonaro, fascismo e neofascismo. Trabalho apresentado no Anais do Colóquio Internacional Marx e o Marxismo 2019 - Marxismo sem tabus – enfrentando opressões. Organização: Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (NIEP-Marx), Niterói, agosto de 2019. Acesso em 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.niepmarx.blog.br/MM2019/Trabalhos%20aprovados/MC19/MC191.pdf>
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. A saúde pública continua na mira do austero Banco Mundial. Revista Domingueira da Saúde, Campinas - SP, p. 4 - 14, 23 nov. 2017. Acesso em 8, mar 2020. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-027-dezembro-2017>
- MENDES, Aquilas; CARNUT, Leonardo. Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira. *Saúde e Sociedade*, v. 27, p. 1105-1119, 2018.
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Novo modelo de financiamento para qual atenção primária à saúde?. Revista Domingueira da Saúde, p. 1 - 8, 21 out. 2019. Acesso em 8, mar 2020. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-36-outubro-2019>
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. *SER Social*. Brasília, v.22, n.46, janeiro a junho de 2020.
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. NASF, porrete e bolsonarismo. Revista Domingueira da Saúde, Campinas - SP, p. 1 - 6, 06 fev. 2020. Acesso em 8, mar 2020a. Disponível em: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-06-fevereiro-2020-edicao-especial>
- MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo; GUERRA, Lúcia Dias da Silva. Reflexões acerca do financiamento federal da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, p. 224-243, 2018.
- METRO. Carnaval politizado: Foliões se travestem de retroscavadeira e pacientes da Cedae. Acesso 26 fev, 2020. Disponível em: <https://www.metrojornal.com.br/entretenimento/2020/02/24/carnaval-politizado-folioes-se-travestem-de-retroscavadeira-e-pacientes-da-cedae.html>.
- MIRANDA, Alcides Silva. “Médicos pelo Brasil”: simulacro reciclado e agenciamento empresarial, 2019. Acesso em: 20, out 2019. Disponível em: [https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/medicos\\_brasil\\_bolsonaro\\_alcides\\_miranda/42108/](https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/medicos_brasil_bolsonaro_alcides_miranda/42108/)
- MORAES, R. C. C. Neoliberalismo e neofascismo é lo mismo pero no é igual? *Crítica Marxista*, São Paulo, Xamã, v.1, n.7, 1998, p.121-126.
- MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; FONSECA, Angélica Ferreira; LIMA, Luciana Dias de. Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 11-24, 2018.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. *Financiamento dos Sistemas de Saúde: o caminho para a cobertura universal*. Relatório Mundial da Saúde. Organização Mundial da Saúde, 2010. Acesso em 19 de janeiro de 2020. Disponível em: [https://www.who.int/whr/2010/whr10\\_pt.pdf?ua=1](https://www.who.int/whr/2010/whr10_pt.pdf?ua=1)
- OSÓRIO, Jaime. Sobre o estado, o poder político e o estado dependente. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul/dez. 2017. p.25-51.
- OSÓRIO, Jaime. Apresentação. In: LUCE, Mathias Seibel. *Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias - uma visão história*. São Paulo: Expressão Popular, 2018. p. 7-8.
- OUTRASMÍDIAS. O “Plano Mais Brasil” para eliminar direitos. Acesso em 19 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-plano-mais-brasil-para-sujeitar-direitos-ao-mercado/>



- PACHUKANIS, Évgueni. *A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)*. São Paulo: Sundermann, 2017.
- PORTO, Silvia; MARTINS, Mônica; TRAVASSOS, Claudia; VIACAVA, Francisco. Avaliação de uma metodologia de alocação de recursos financeiros no setor saúde para aplicação no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1393-1404. 2007.
- REDE APS. Discussões e posicionamentos sobre a Portaria nº 2.979 para o novo financiamento da APS. Acesso em 8, mar 2020. Disponível em: <https://redeaps.org.br/2020/02/17/discussoes-e-posicionamentos-sobre-a-portaria-no-2-979-para-o-novo-financiamento-da-aps/>
- ROBERTS, Michael. *Marx 200: a review of Marx's economics 200 years after his birth*. London: Lulu.com, 2018.
- ROBERTS, Michael. *The long depression: how it happened, why it happened, and what happens next*. Chicago: Haymarket Books, 2016
- SALAMA, Pierre. L'Etat et ses particularités dans les pays émergents latino-américains: une approche théorique à partir de l'école de la dérivation. In: ARTOUS, A et al. *Nature et forme de l'état capitaliste: analyses marxistes contemporaines*. Editions syllepse (Paris) et m éditeur (Québec), 2015. P.125-152.
- SMITH, Peter C. Resource allocation and purchasing in the health sector: the English experience. *Bull World Health Organ*, UK, v. 86, n. 11, p. 884-8, 2008.
- SMITH, Murray E.G. *Invisible Leviathan : Marx's Law of Value in the Twilight of Capitalism*. Chicago : Haymarket Books, 2019.
- STARFIELD, Barbara. Atenção primária- equilíbrio entre necessidade de saúde, serviços e tecnologia. Brasília : Unesco, 2002.
- TROTSKY, Leon. O Único caminho. 14 de septiembre de 1932. Acesso em: 15/10/2019. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/1932/septiembre/14.htm>
- TROTSKY, Leon. El bonapartismo alemán. 30 de octubre de 1932 a. Acesso em: 15/10/2019. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/1932/octubre/30.htm>
- TROTSKY, Leon. El frente único defensivo. Carta a un obrero socialdemócrata. 23 de febrero de 1933. Acesso em: 15/10/2019. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/1933/febrero/23.htm>.
- TROTSKY, Leon. Otra vez sobre la cuestión del bonapartismo. El bonapartismo burgués y el bonapartismo soviético, 1935. Acesso em: 15/10/2019. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/ceip/escritos/libro4/T06V203.htm>