

# ESTADO, POLÍTICAS E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO



ORG.  
ANDRÉ VIANNA DANTAS  
MARCELA ALEJANDRA PRONKO



## **FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ**

**Presidente**

Mario Moreira

## **ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO**

**Diretora**

Anamaria D'Andrea Corbo

**Vice-Diretora de Ensino e Informação**

Marcia Valéria Guimarães Cardoso Morosini

**Vice-Diretora de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico**

Angélica Ferreira Fonseca

**Coletivo de Gestão e Desenvolvimento Institucional**

Adriana Ricão

Geandro Ferreira Pinheiro

Alexandre Moreno Azevedo

**Conselho de Política Editorial**

Ana Cristina Gonçalves Vaz Dos Reis

Daniel Santos Souza (coordenador adjunto)

Gilcilene de Oliveira Damasceno Barão

Helena Maria Scherlowski Leal David

Isabela Cabral Félix de Sousa

José Victor Regada Luiz

Luíz Mauricio Baldacci (coordenador)

Marcela Alejandra Pronko

Maria Teresa Cavalcanti de Oliveira

Paulo César de Castro Ribeiro

# ESTADO, POLÍTICAS E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO

## ORGANIZADORES

André Vianna Dantas

Marcela Alejandra Pronko

RIO DE JANEIRO - 2025



Copyright © 2025 dos organizadores  
Todos os direitos desta edição reservados à  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fundação Oswaldo Cruz

**Projeto gráfico, diagramação**

Marcelo Paixão

**Capa**

Maycon Gomes

**Revisão e preparação textual**

Gloria Regina Carvalho

**Normalização de Referências**

Marluce Maciel Gomes Antelo

Catálogo na Fonte

Biblioteca Emília Bustamante

Renata Azeredo CRB-7 5207

D192e      Dantas, André Vianna (Org.)  
Estado, políticas e a relação público-privado na saúde e na  
educação / Organizado por André Vianna Dantas e Marcela  
Alejandra Pronko. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2025.  
288 p.

ISBN: 978-85-5457-026-2

1. Políticas Públicas. 2. Educação. 3. Saúde.  
4. Relação Público-Privado. I. Pronko, Marcela Alejandra (Org.).  
II. Título.

CDD 379.81

Vocês se horrorizam com o fato de que queremos abolir a propriedade privada. No entanto, a propriedade privada foi abolida para nove décimos dos integrantes de sua sociedade; ela existe para vocês exatamente porque para nove décimos ela não existe. Vocês nos acusam de querer suprimir a propriedade cuja premissa é privar de propriedade a imensa maioria da sociedade. Vocês nos acusam, em resumo, de querer acabar com a sua propriedade. De fato, é isso que queremos.

(Manifesto do Partido Comunista, 1848  
– Karl Marx e Frederich Engels).

# SUMÁRIO

## **9 APRESENTAÇÃO**

**O GRUPO DE PESQUISA ESTADO, POLÍTICA E ESPAÇO PÚBLICO (GPEPEP): TRAJETÓRIA, OBJETO E PRODUÇÕES. BREVE BALANÇO DE UMA DÉCADA DE ATIVIDADE**  
Marcela Alejandra Pronko

**17 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-POLÍTICOS DO GPEPEP:  
O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E A RELAÇÃO  
PÚBLICO-PRIVADO: UM NÓ TEÓRICO E PRÁTICO DA MODERNIDADE BURGUESA**  
André Vianna Dantas

## **PARTE I: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA SAÚDE**

**35 CAPÍTULO 1  
CUIDADO E ENFERMAGEM NA ATENÇÃO PRIMÁRIA:  
ASPECTOS DO PROCESSO DE TRABALHO NA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO**  
Amanda de Lucas Xavier Martins

**79 CAPÍTULO 2  
DEPENDÊNCIA, NEOLIBERALISMO E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NA SAÚDE**  
Cláudia Regina de Andrade Pereira

**107 CAPÍTULO 3  
MAIS VALE O DINHEIRO QUE A SAÚDE: MOVIMENTOS HISTÓRICOS  
CONTEMPORÂNEOS E TENDÊNCIAS DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NO SETOR  
SAÚDE BRASILEIRO**  
Geandro Ferreira Pinheiro

**141 CAPÍTULO 4  
ENTRE REFORMA E REVOLUÇÃO: SISTEMAS UNIVERSAIS DE SAÚDE NO BRASIL E  
EM PORTUGAL**  
André Vianna Dantas

## **PARTE II: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO**

### **173** CAPÍTULO 5

**IMPACTOS DO APROFUNDAMENTO DO AJUSTE FISCAL PERMANENTE PARA  
POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR APÓS A EC Nº 95/2016**

Fernanda Cosme da Costa

### **199** CAPÍTULO 6

**DETERMINAÇÕES DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA  
BRASILEIRA (1995-2022)**

Artur Gomes de Souza

### **231** CAPÍTULO 7

**ORGANISMOS INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES EMPRESARIAIS: RUMOS PARA A  
EDUCAÇÃO PÓS-PANDÊMICA**

Marcela Alejandra Pronko

### **257** CAPÍTULO 8

**ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DE DIREITO À MERCADORIA. A AÇÃO DO CAPITAL  
SOBRE A SOCIALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO**

Luciane da Silva Nascimento

Igor Andrade da Costa

Aline de Carvalho Moura

Andreia Gomes da Cruz

### **283** ABREVIACÕES E SIGLAS



## APRESENTAÇÃO

# O GRUPO DE PESQUISA ESTADO, POLÍTICA E ESPAÇO PÚBLICO (GPEPEP): TRAJETÓRIA, OBJETO E PRODUÇÕES. BREVE BALANÇO DE UMA DÉCADA DE ATIVIDADE

Marcela Alejandra Pronko<sup>1</sup>

O Grupo de Pesquisa Estado, Política e Espaço Público completou, em 2024, dez anos de história como espaço institucional de formação, pesquisa e produção de conhecimento. No entanto, três anos antes de sua institucionalização, no segundo semestre de 2011, conformou-se, inicialmente, como Grupo de Leitura e autoformação, impulsionado pelas inquietações colocadas a nós por processos de trabalho desafiadores que enfrentávamos à época. Ao longo dos últimos anos, o grupo tem participado intensamente de atividades de pesquisa, docência e cooperação técnico-científica que tomam como objeto de reflexão e atuação as políticas públicas de trabalho, educação e saúde, tendo como referência principal de atividade a defesa e o fortalecimento do caráter público das parcerias assumidas, assim como os resultados alcançados. Nesse sentido, destaca-se o trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa Multicêntrico “A Formação dos Trabalhadores Técnicos em Saúde no Mercosul: entre os dilemas da livre circulação de trabalhadores e os desafios da cooperação internacional” (Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), 2010-2013). O projeto visou compreender a estruturação da formação desses trabalhadores nos países que fazem parte do processo de integração regional para contribuir com o fortalecimento dos sistemas públicos de saúde e de educação da região.

Outras ações de destaque estão relacionadas às atividades de cooperação internacional estruturante, notadamente o curso de pós-graduação *lato sensu* em Educação

---

<sup>1</sup> Educadora. Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil. Professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, EPSJV/Fiocruz, Brasil. Docente do Mestrado em Educação Profissional em Saúde da EPSJV/Fiocruz. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Política e Espaço Público (EPSJV/Fiocruz). Contato: marcela.pronko@fiocruz.br.

Profissional em Saúde para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (EPSJV, 2011); no envolvimento em atividades de formação, vinculadas à EPSJV, tanto no ensino médio (eixo Política – Iniciação à Educação Politécnica - IEP) quanto na pós-graduação, na disciplina obrigatória do Mestrado em Educação Profissional em Saúde “Políticas de Educação e de Saúde” e na constituição da linha de pesquisa “Estado, políticas públicas de educação e luta de classes” no curso de pós-graduação *lato sensu* Trabalho, Educação e Movimentos Sociais, entre outros.

O Grupo de Leitura começou a funcionar no segundo semestre de 2011, com base na definição de uma ambiciosa pauta de leituras na tentativa de compreender a dinâmica do capitalismo contemporâneo, tanto do ponto de vista nacional (formações históricas concretas) como internacional (relações geopolíticas e divisão internacional do trabalho), entendendo que as realidades diversas com as que trabalhávamos estavam submetidas a determinações comuns, como formas construídas historicamente. O início dos trabalhos, que acolheu, desde seus primórdios, trabalhadores da EPSJV, estudantes de diversos processos formativos e outros interessados, como trabalhadores da saúde e da educação (grupo aberto), logo colocou a conveniência de dar alguma institucionalidade ao espaço, transformando-o em disciplina eletiva do Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde (EPSJV/Fiocruz), sob a coordenação de Marcela Pronko.

Assim, ao longo de quatro semestres consecutivos desenvolvemos a disciplina eletiva “Internacionalização da Educação, da Saúde e do Trabalho”, tratando de temáticas específicas a cada semestre na construção de um espaço de formação sistemático, horizontal e aberto para todos seus participantes. Dessa forma, no primeiro semestre de 2012, nosso eixo de reflexão foi a relação entre imperialismo e dependência, na sua incidência sobre as políticas públicas. No segundo semestre daquele ano, debruçamos sobre as origens e marcos conceituais da Teoria Marxista da Dependência (TMD). No primeiro semestre de 2013, avançamos no estudo da TMD e sua compreensão das políticas sociais, o que nos permitiu propor um primeiro evento público, que foi uma mesa redonda sobre Imperialismo, Teoria Marxista da Dependência e Políticas Sociais, com a participação dos professores Mathias Luce e Hugo Corrêa. No segundo semestre de 2013, última edição da disciplina eletiva, examinamos a atuação dos Organismos Internacionais e as políticas sociais.

O formato da disciplina eletiva permitiu ganhar capilaridade junto aos estudantes do Mestrado. Ao mesmo tempo, consolidava o trabalho do Grupo como coletivo de pesquisa e reafirmava a potência do seu caráter aberto, agregando participantes de diversas formações, inserções e interesses. Tudo sob o guarda-chuva de uma perspectiva

teórico-metodológica comum e a definição de um campo de interesse o suficientemente amplo para acolher diversas interlocuções: o da compreensão da natureza e da dinâmica do Estado capitalista contemporâneo, e seu papel na relação público-privado nas políticas sociais.

Assim, em 2014, no marco de um processo de reorganização dos Grupos de Pesquisa da EPSJV, surgiu oficialmente o Grupo de Pesquisa Estado, Política e Espaço Público, reconhecido pela instituição e registrado na Plataforma Carlos Chagas do CNPq. Como missão, o GPEPEP visa contribuir com os debates sobre as políticas públicas na contemporaneidade, particularmente no que se refere à ação do Estado na elaboração e implementação de políticas sociais com incidência direta nas áreas de trabalho, educação e saúde, especialmente na definição do seu caráter público e seu potencial democrático e universalizante. Nesse sentido, os integrantes do grupo aportam inserções e perspectivas disciplinares diversas que contribuem para desenvolver o exame crítico da construção do espaço público na atualidade, com base na análise da experiência histórica concreta no Brasil e na América Latina.

Desde então, o GPEPEP reúne pesquisadores, estudantes e trabalhadores interessados em compreender as dinâmicas sociais que determinam a definição do “espaço público” na contemporaneidade, incidindo na definição e redefinição da atuação do Estado, face à elaboração de políticas públicas, principalmente, de políticas sociais na América Latina e no Brasil. Partindo de um referencial teórico-metodológico ancorado na teoria crítica, particularmente no materialismo histórico-dialético, o grupo entende como temáticas centrais de estudo e reflexão: a reconceitualização do público no capitalismo contemporâneo; a composição e uso do fundo público e suas implicações na dinâmica social; os processos de privatização aberta e encoberta que atravessam as políticas sociais, particularmente as de educação e de saúde; as diversas formas de mercantilização da vida, face as dinâmicas sociais contemporâneas de expropriação; o processo de apassivamento da democracia etc.

Concebendo as políticas públicas como resultado de uma dinâmica social pautada pelas relações de força, o grupo se propõe a compreender a centralidade da atuação do Estado no capitalismo contemporâneo, tomando como referência histórica não só os processos nacionais (de elaboração e implementação de políticas) mas também sua interface com o âmbito internacional (através da atuação, por exemplo, dos organismos internacionais) e o local (nas formas específicas que traduz, em cada território concreto, as determinações mais gerais face as suas condições particulares). As reflexões e pesquisas desenvolvidas no âmbito do grupo visam contribuir com os processos de produção de conhecimento, formação e cooperação técnico-científica desenvolvidas

no âmbito da EPSJV/Fiocruz e das instituições parceiras, particularmente das ações desenvolvidas na interface das áreas de educação, trabalho e saúde.

Ao longo desse período, vários dos estudantes concluíram seus trabalhos de pós-graduação estruturando, assim, um primeiro conjunto de produções que convergem com as temáticas e metodologias que balizam o funcionamento desse processo. Destacamos, nesse sentido, a conclusão de várias dissertações de mestrado (a maior parte delas no âmbito do Mestrado em Educação Profissional em Saúde da EPSJV) e de seis teses de doutorado concluídas nos últimos 5 anos, assim como de três teses ainda em elaboração enquanto da preparação desta publicação. Boa parte dessa produção conforma o corpus bibliográfico do presente livro, junto com artigos que são resultado de projetos de pesquisa desenvolvidos por outros integrantes do grupo.

A dinâmica de trabalho pactuada no âmbito do GPEPEP inclui reuniões quinzenais de leitura e debate de textos em torno de temáticas definidas anualmente, desenvolvidas sob a coordenação rotativa e voluntária de algum dos integrantes do grupo. Ao longo desses dez anos de trabalho coletivo, podemos destacar três grandes eixos de reflexão que organizaram leituras e discussões. De 2014 a 2016, centramos na leitura de autores clássicos (Karl Marx, Antônio Gramsci, Pierre Bourdieu e Ernest Mandel) para compreender a natureza e a dinâmica do Estado capitalista contemporâneo. A partir de 2017, desafiados pela contrarreforma do Estado iniciada no governo Temer, examinamos documentos e debatemos literatura contemporânea sobre o chamado “neodesenvolvimentismo” e as propostas de austeridade fiscal, principalmente as articuladas pela Emenda Constitucional 95. Essas reflexões, presentes em várias produções bibliográficas de integrantes do grupo, deram lugar a uma nova empreitada que acabou coincidindo, em seu início, com o período pandêmico: a leitura e debate de *O Capital*, num exercício muito rico de debate e apropriação coletiva. A leitura do livro I tomou dois anos e meio de trabalho continuado (de 2020 até 2023), completada no final do terceiro ano, com a retomada dos debates sobre Imperialismo e TMD. A partir do ano de 2024 iniciamos a leitura e o debate sobre o Livro II, tarefa que tem nos desafiado ao tempo que nos permite aprofundar a compreensão de processos contemporâneos.

## Sobre o livro

Este livro é resultado do I Seminário do GPEPEP, realizado em 16 junho de 2023, na EPSJV, como primeiro evento oficial de apresentação da produção de seus integrantes ao público. Organizado de maneira despretensiosa, a intensa jornada

de trabalho permitiu dar a conhecer, para o próprio grupo e para um público mais amplo, duas teses concluídas e quatro em andamento na época, que, seja na definição do objeto ou na abordagem teórico-metodológica, alimentaram-se do trabalho coletivo desenvolvido no seio do grupo ao longo dos últimos dez anos. Esses trabalhos, organizados em dois eixos – Educação e Saúde – conformam a base da presente publicação, acrescidas de outras produções provenientes de articulação com outros grupos de pesquisa e, em dois casos, de estâncias pós-doutorais no exterior. A reflexão sobre a atuação do Estado na diluição das fronteiras entre o público e o privado nas políticas públicas contemporâneas constitui o fio condutor de todas elas, quer se trate de políticas de saúde e/ou educação.

Uma sistematização teórica inicial dessa reflexão é o objeto do capítulo introdutório “O Estado, a sociedade civil e a relação público-privado: um nó teórico e prático da modernidade burguesa”, de autoria de André Vianna Dantas. Além desse capítulo introdutório, o livro se estrutura em duas partes, com quatro capítulos cada uma: a primeira destinada a examinar a relação público-privado na saúde, e a segunda faz o mesmo com as políticas de educação.

Dessa forma, Amanda de Lucas Xavier Martins apresenta parte dos resultados da sua tese de doutorado no artigo “Cuidado e enfermagem na Atenção Primária: aspectos do processo de trabalho na crise estrutural do capitalismo”. Nele, a autora examina o processo de trabalho da enfermagem à luz das determinações históricas impostas ao trabalho de cuidado com base na divisão sexual do trabalho e das formas sociais que no capitalismo adquire a reprodução social. Assim como a autora analisa de que forma esse trabalho é influenciado por processos mais contemporâneos como novas e rebaixadas diretrizes para a Atenção Primária em Saúde, emanadas dos organismos internacionais, com incidência específica na periferia do capitalismo. Esses elementos permitem explicar, como faz Martins, que: “o problema da precarização do trabalho da enfermagem, antes de ser uma manifestação isolada de uma conjuntura cíclica de crise econômico-política, revela a ponta de um iceberg que concentra inúmeras contradições relacionadas ao processo de trabalho destas profissionais, diante de um cenário destrutivo da saúde e da vida das pessoas a quem atendem”.

Por sua vez, Cláudia Regina de Andrade Pereira nos oferece um conjunto de reflexões que organizam seu trabalho de doutoramento no artigo “Dependência, neoliberalismo e as relações público-privadas na saúde”. Em um vasto e original esforço teórico e bibliográfico, a autora examina as principais categorias que estruturam a Teoria Marxista da Dependência para compreender as particularidades do Estado brasileiro, especificamente no que se refere à conformação do setor saúde como espaço

de reprodução ampliada do capital. Nessa perspectiva, a autora incorpora o debate em torno da categoria de “neoliberalismo” e sua potência explicativa, finalizando com uma revisão bibliográfica densa que permite discutir a terceirização da gestão de serviços públicos de saúde como expressão contemporânea das formas não clássicas de privatização.

Em estreito diálogo com essas produções, Geandro Ferreira Pinheiro, no seu capítulo “Mais vale o dinheiro que a saúde: movimentos históricos contemporâneos e tendências da acumulação do capital no setor saúde brasileiro” também nos apresenta percursos singulares da construção da sua tese de doutorado. Partindo de uma perspectiva histórica que recupera as metamorfoses do Estado brasileiro nos últimos cinquenta anos, configurando um “capitalismo simultâneo e contraditoriamente desenvolvido e dependente”, examina a estruturação e principais determinações do setor saúde, destacando as linhas de tendência que surgem da análise das relações de força contemporâneas. Tudo isso, apoiado em volumosa e diversa evidência empírica articulada ao desenvolvimento conceitual que permitem evidenciar, no Brasil, que “cada vez mais os bens e os espaços de produção do cuidado e da atenção à saúde [se configuram] como lócus privilegiado de acumulação e lucros”.

Ainda na parte destinada a examinar as políticas de Saúde, André Vianna Dantas nos aporta uma perspectiva histórica comparada, como primeiro fruto da sua pesquisa pós-doutoral, para compreender o surgimento dos sistemas públicos universais de saúde em sociedades cujas formações econômico-sociais são em muito distintas e que nos últimos 50 anos experimentaram processos políticos também díspares, no artigo “Entre Reforma e Revolução: Sistemas Universais de Saúde no Brasil e em Portugal”. A despeito das diferenças, no entanto, o autor nos oferece elementos históricos que permitem apontar para possíveis aproximações entre a trajetória da Reforma Sanitária Brasileira e do Sistema Único de Saúde (SUS), como resultado de uma transição pactuada, e a construção do Serviço Nacional de Saúde (SNS) português, como expressão do processo revolucionário de 1974, que pôs fim à ditadura surgida nos anos de 1930.

A parte destinada a examinar a relação público-privado na Educação se inaugura com os resultados da tese de doutorado de Fernanda Cosme da Costa, sintetizados no artigo “Impactos do aprofundamento do ajuste fiscal permanente para política de ensino superior após a EC nº 95/2016”. Partindo de um minucioso trabalho com dados orçamentários das últimas duas décadas, a autora reconstrói “as metamorfoses das formas de transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior”, destacando o papel cumprido pelo Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), Prouni

(Programa Universidade para Todos) e Proies (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior), como formas de privatização do fundo público. O artigo analisa ainda o impacto da Emenda Constitucional 95 de 2016 no período da sua vigência, tanto nesses mecanismos de sucção do fundo público quanto no financiamento público das instituições de ensino superior, demonstrando o avanço da mercantilização da educação no Brasil.

Na sequência, Artur Gomes de Souza nos oferece alguns elementos preliminares do processo de construção da sua tese de doutorado, através do artigo “Determinações do trabalho docente na Educação Básica brasileira (2002-2022)”. O artigo examina o processo de trabalho docente no Brasil com base no exame de dados estatísticos e documentos oficiais, identificando e problematizando quatro possíveis determinações: “a mudança na pirâmide etária brasileira e o fechamento de escolas; o incremento de capital fixo na indústria educacional; o Estado brasileiro e seu desenvolvimento do sub-desenvolvimento; a fragmentação dos servidores públicos na categoria docente com as contratações temporárias”. Trata-se de um retrato contundente e singular da deterioração das relações e condições do trabalho docente à luz das políticas públicas no Brasil contemporâneo.

No artigo seguinte, “Organismos Internacionais e organizações empresariais: rumos para a educação pós-pandêmica”, Marcela Alejandra Pronko nos apresenta parte dos resultados da pesquisa realizada em instância pós-doutoral. O artigo examina forma e conteúdo das proposições educacionais dos organismos internacionais para a pós-pandemia, focalizando na iniciativa da Unesco “Coalizão Global pela Educação”. A autora evidencia como a diretriz principal de “digitalização da educação” se articula, na perspectiva dos organismos internacionais, necessariamente através da construção de malhas de cooperação com organizações empresariais de diversos tipos que determinam os rumos das reformas educacionais propostas em nível global, sintetizadas na chamada “reforma empresarial da educação”.

Por fim, o último texto desta publicação constitui, ao mesmo tempo, um esforço coletivo e de convergência com problemáticas e abordagens de pesquisa do GPEPEP com outros grupos de pesquisa. No artigo “Ensino Superior Brasileiro: de direito à mercadoria à ação do Capital sobre a socialização do conhecimento científico”, Andreia Gomes da Cruz, Luciane Nascimento Silva, Aline de Carvalho Moura e Igor Andrade da Costa discutem, baseados em robusto levantamento de dados, a mercantilização do ensino superior brasileiro, tomando como referência o processo de concentração e centralização das empresas que controlam as IESs privadas e seu impacto sobre a precarização do trabalho docente e sobre o processo de produção de conhecimento.

O conjunto de trabalhos reunidos nesta publicação constituem uma amostra inicial da potência de um trabalho coletivo que, na contramão do propagado produtivismo acadêmico, se desenvolve segundo o compromisso com a compreensão da realidade como ponto de partida para sua transformação, na perspectiva da garantia de universalização efetiva de direitos e atendimento coletivo das necessidades sociais. Esperamos que, nesse sentido, possa contribuir com outros estudos e com estas e outras lutas. Boa leitura!

## Notas

<sup>i</sup> As teses defendidas são as seguintes:

CORBO, Anamaria D'Andrea. *Neo-desarrollismo y formación para el trabajo simple y precarizado: la educación técnica en Brasil de 2003 a 2015*. 340f. Universidade de Buenos Aires, Faculdade de Ciências Sociais, Buenos Aires, Argentina, 2021. Disponível em: <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/2505>. Acesso em: 27 jun. 2025.

COSTA, Fernanda Cosme. *FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019): valorização do capital no ensino superior*. 2021. 199f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/49987>. Acesso em: 27 jun. 2025.

MARTINS, Amanda Lucas X. *Trabalho da enfermagem na atenção primária em saúde: aspectos do processo de trabalho no Brasil e na Espanha na crise estrutural do capitalismo*. 2021. 443f. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Faculdade de Enfermagem, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/18583/2/Tese%20-%20Amanda%20de%20Lucas%20Xavier%20Martins%20-%202021%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

PEREIRA, Claudia Regina A. *Dependência, neoliberalismo e as relações público-privadas na saúde: para uma economia política da privatização da gestão do SUS*. 2024. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2024.

PINHEIRO, Geandro F. *Metamorfoses jurídico-políticas do Estado e as relações público-privadas no sistema de saúde brasileiro*. 2025. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2025.

RIBEIRO, Paulo César C. *Crise estrutural, bloco histórico neoliberal e a ascensão da extrema direita: desvendando algumas das múltiplas determinações desta relação*. 2024. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2024.

# PRESSUPOSTOS TEÓRICO-POLÍTICOS DO GPEPEP

## O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO: UM NÓ TEÓRICO E PRÁTICO DA MODERNIDADE BURGUESA

André Vianna Dantas<sup>1</sup>

*“O interesse universal é justamente a universalidade dos interesses egoístas”*  
(Karl Marx, Grundrisse – 1857-58)

### Introdução

Na compreensão média das esquerdas políticas contemporâneas, podemos sem susto afirmar que a oposição público-privado assume o lugar de uma verdadeira luta do bem contra o mal. Enquanto o segundo elemento do binômio aparece como a expressão da acumulação e do lucro individual ou de grupos restritos de privilegiados, da riqueza que sobra de um lado (e por isso falta do outro), o primeiro se apresenta como a esfera dos interesses coletivos, da *vontade geral*, do atendimento das demandas dos trabalhadores. As noções de público e privado, na política contemporânea, funcionam mesmo como o núcleo fundamental dos campos políticos da esquerda e da direita, respectivamente. Não é de se estranhar até, no jogo político, que em tempos como o nosso, de acentuado recuo estratégico, teórico e organizativo das classes trabalhadoras (e correspondente avanço do capital sobre a porção da riqueza social de que se apropria), a defesa do público se apresente quase como luta anticapitalista. Nada mais compreensível e nada mais politicamente enganoso.

Como veremos, embora o surgimento dessas categorias, como expressão normativa da vida social, remonte, no Ocidente, à Antiguidade Clássica, e tenham atravessado o medievo, será ao longo da modernidade capitalista europeia ascendente que assumirão, reapropriadas, a forma que conhecemos, como elementos definidores de uma fronteira

---

<sup>1</sup> Historiador. Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor e pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV)/Fiocruz. Contato: andre.dantas@fiocruz.br.

entre dois campos sobre os quais se assentam o Estado e a Sociedade Civil modernas. Sobre este terreno incerto, opaco a olho nu, reina soberana a propriedade privada das mercadorias, socialmente produzida e privadamente apropriada numa luta entre classes que se traduz, ideologicamente, como uma corrida legítima por um lugar ao sol entre *cidadãos* juridicamente idênticos e materialmente desiguais. Eis o ineditismo societário desta combinação, a nos exigir respostas que superem as aparências.

## Dos antigos e medievais

Segundo Habermas (2003), as noções de público e privado têm origem na Grécia antiga e marcam uma distinção rigorosamente nítida entre o que se compreende como comum aos cidadãos livres e o que se entende como pertencente a cada indivíduo. Tendo sido as sociedades do período Antigo organizadas sobre o trabalho escravizado, os sujeitos de direitos estavam dispensados de todo o trabalho produtivo, como se sabe. Sua condição de cidadãos é que facultava a participação na vida pública da *pólis*. Mas tanto quanto cidadãos, eram, em grande medida, proprietários. Se é verdade que a democracia ateniense foi responsável pela “elevação do *demos* à condição de cidadania” (Wood, 2006, p. 177), também é correto dizer que embora nem todos os cidadãos gregos fossem proprietários, aos não cidadãos não estava franqueado o direito à propriedade. O Estado, dessa forma, não se traduzia como esfera pública de representação da vontade geral, inclusos os não cidadãos e não proprietários, mas como afirmação do direito à participação política exclusivamente dos cidadãos livres, que constituíam a minoria da sociedade grega<sup>2</sup>. A expressão da política, portanto, caminhava *pari passu* à condição material de proprietário – mesmo que se tratasse, em maior medida, de pequenos proprietários camponeses (*georgóis*) e ainda que o próprio sentido de existência da democracia ateniense tenha sido o de garantir a participação política ampliada destes sujeitos, inclusos os cidadãos não proprietários (*tetas*) (Finley, 1988). Em sentido prático, porém, a distância entre o direito conquistado e o seu exercício efetivo não era pouca, haja visto que a condição de pobreza e a não posse de escravizados impunham a necessidade da produção material da própria existência (terreno do *privado*), dificultando ou impedindo a participação na vida política da *pólis* (terreno do *público*) (Habermas, 2003).

---

<sup>2</sup> Na contramão de uma compreensão superficial que, em geral, enaltece as democracias de massas modernas, partindo de uma comparação puramente quantitativa dos que em Grécia tinham direito de cidadania, tal constatação em nada desmerece a radicalidade do significado da democracia ateniense, como nos lembra Ellen Wood: “a democracia ateniense teve o efeito de quebrar a oposição ancestral entre governantes e produtores, ao transformar camponeses em cidadãos” (2006, p. 178).

Com os romanos, que elevarão o status do direito na regulação da vida social, o sentido atribuído ao binómio público-privado não sofrerá grandes alterações. No entanto, como sugere Marx, estes foram os primeiros a emprestar um desenvolvimento inicial à noção de direito privado em abstrato, ainda que estivessem longe de promover qualquer mistificação, tal como mais tarde a modernidade se encarregaria de fazer:

O interesse principal dos romanos consiste em desenvolver e determinar as *relações* que se dão como relações *abstratas* da propriedade privada. O verdadeiro fundamento da propriedade privada, a *posse*, é um *fato*, um *fato inexplicável*, não um direito (Marx, 2010, p. 125, grifos no original).

Este primado do direito privado, a que se assiste desde a Antiguidade, se estenderá por boa parte da chamada Idade Média (Bobbio, 1987; Habermas, 2003), embora um dos efeitos práticos das ditas ‘invasões bárbaras’, que ocasionaram a derrocada do Império Romano do Ocidente (século V), tenha sido um importante recuo da vida pública com o abandono, em boa medida, das cidades. Como nos conta Habermas:

Durante a Idade Média europeia, a contraposição entre *publicus* e *privatus*, embora corrente, não tinha vínculo de obrigatoriedade. (...) [há] indícios de que não existiu uma antítese entre esfera pública e esfera privada segundo o modelo clássico antigo (ou moderno) (2003, p. 17, grifos no original).

Marx, analisando o mesmo período, nos oferece outra síntese:

Na Idade Média havia servos, propriedade feudal, corporações de ofício, corporações de sábios etc.; ou seja, na Idade Média a propriedade, o comércio, a sociedade, o homem são *políticos*; o conteúdo material do Estado é colocado por intermédio de sua forma; cada esfera privada tem um carácter político ou é uma esfera política; ou a política é, também, o carácter das esferas privadas. Na Idade Média, a constituição política é a constituição da propriedade privada, mas somente porque a constituição da propriedade privada é a constituição política. Na Idade Média, a vida do povo e a vida política são idênticas (Marx, 2010, p. 52).

Isto é: Marx, por oposição, está a nos oferecer uma contraface da modernidade, que consagrará a separação entre o Estado e a Sociedade Civil, mas que ainda inexistiu em sociedades pré-capitalistas como a medieval. Noutros termos, diferentemente do que se apresenta na sociedade medieval, a modernidade inaugura a separação entre o *económico* e o *político*, em que as relações travadas pelos indivíduos em função da

sua condição material se divorciam da sua correspondente (e imediatamente perceptível) condição política.

A partir da segunda metade deste longo período medieval da história europeia, a combinação de uma série de fatores (entre os quais a lenta e contínua desagregação do trabalho servil, o fenômeno do renascimento urbano e comercial, e com ele a emergência de uma burguesia detentora de capitais acumulados e as chamadas ‘guerras religiosas’ seguidas da quebra da unidade cristã), conformaram as bases para o nascimento do Estado moderno tal como viríamos a conhecer. O processo conflituoso de centralização do poder em torno de famílias reais – que experimentaria o seu auge durante o chamado ‘absolutismo monárquico’, entre os séculos XVI e XIX –, significou um contínuo avanço sobre os poderes locais e senhoriais, crescentemente movido em favor dos interesses das burguesias comerciais (Coggiola, 2023). Eis aqui o aparecimento do direito *público* que, “como corpo sistemático de normas”, é tardio e contemporâneo da formação do Estado moderno (Bobbio, 1987, p. 22). Sua emergência, note-se, repousa sobre uma contradição congênita: ao mesmo tempo em que resulta da centralização que enfraquece seguidamente os poderes feudais, em franca desarticulação (e sustenta, ou mesmo blinda, a esfera privada da burguesia ascendente), avança sobre este mesmo terreno da *sociedade civil*, que se pretende emancipado do Estado, como espaço autônomo. Senão, vejamos.

## Dos modernos

Embora para o senso comum possa soar como contraditório, a esfera pública emerge com o Estado moderno de fato como resultante de um longo processo histórico que pretende recolocar os limites e a legitimidade da apropriação e do usufruto da riqueza socialmente produzida. Representativamente do que se dará na Europa de modo geral, é isto o que move a luta do Terceiro Estado, na França, contra a aliança estratégica entre Clero e Nobreza para evitarem a taxação, já em conjuntura pré-revolucionária. Não por outra razão, a afirmação mais célebre desta transição epocal, que ainda perdurará, é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que em seu 17º e último artigo estabelece o direito inviolável e sagrado da propriedade privada (Paine, 2019).

Eis o direito público (Estado) como garantidor do direito privado. Mas também ao contrário do que possa parecer, nunca se tratou (e não se trata) de uma relação pacificada.

Se retrocedermos um pouco no tempo será possível notar as bases a partir das quais brota a ‘contradição’ – que, em verdade, trata-se de uma ressignificação originalíssima dos sentidos atribuídos até então às categorias de *público* e *privado*, de *econômico* e *político*, sob o guarda-chuva das não menos modernas compreensões de *Sociedade Civil* e *Estado*. Não constitui novidade o fato de que a tradição contratualista não guarda, propriamente, entre os pensadores que dela se ocuparam, uma unidade de pensamento e posicionamento de classe. Cabem dentro dela o elogio do absolutismo monárquico (Thomas Hobbes, 1588-1679), a defesa da propriedade privada como direito natural, inviolável e sagrado (John Locke, 1632-1704) e a recusa da propriedade privada, uma vez que entendida como fator de corrupção moral dos sujeitos (Jean Jacques Rousseau, 1712-1778). Nem mesmo o sentido da existência do Estado os unifica a todos. Para Rousseau, Estado é sinônimo da garantia do atendimento da *vontade geral* dos cidadãos que, embora nasçam bons, são corrompidos porque obrigados a travar relações sociais pautadas por desigualdades materiais e injustiça<sup>3</sup>. Em *Do contrato social*, sua mais famosa obra, afirma:

A primeira e mais importante consequência decorrente dos princípios até aqui estabelecidos é que só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento de sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o possibilitou (Rousseau, 1978b, p. 43).

Para Hobbes, o Estado significa a renúncia voluntária às liberdades individuais em nome da garantia da ordem social, que estará ameaçada se, pela força (consentida) da espada, a natureza má e egoísta dos homens não for submetida. Se *o homem é o lobo do homem*:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (...) é como se cada homem dissesse a cada homem: *Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou*

<sup>3</sup> Em 1755, noutra obra que se tornou célebre, Rousseau anotava: “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo”. (1978a, p. 259, grifo do original)

*a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. (...) Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (Hobbes, 1983, p. 105-106, grifos do original).*

Já em Locke, o Estado é igualmente fiador da manutenção da vida em sociedade, na medida em que promove a superação do *estado de natureza* dos homens (ao que Hobbes denominou de *estado de guerra de todos contra todos*), mas sem que para isto seja desejável ou necessária a perda das liberdades individuais. Os únicos limites que se devem impor, pelo Estado a zelar pelo bem público, dizem respeito à garantia dos *direitos naturais*, como a *vida* e a *propriedade*:

Considero, portanto, o poder político como o direito de fazer leis com pena de morte e consequentemente todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e o de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade contra a agressão estrangeira, e tudo isso apenas em prol do bem público (Locke apud Mello, 1989, p. 90).

Estes dois pensadores ingleses, que tratamos propositalmente depois de Rousseau, ignorando a cronologia, como contemporâneos entre si, expressam a potente tensão do processo de centralização do poder em torno dos monarcas e da constituição e consolidação do Estado moderno, que se pode traduzir como estratégia da nobreza (preenche de contradições) de preservação do poder de determinadas frações de sua classe e também (e sobretudo) afirmação do poder emergente da burguesia. Hobbes e Locke a um só tempo refletem a convergência limitada, situacional, entre esses dois blocos de interesses em essência antagônicos, que representam um tempo que morre e outro que nasce. Enquanto o primeiro, alinhado à defesa de Carlos I (1625-1649), advoga pela formação do Estado mediante a centralização do poder nas mãos do monarca – em oposição à revolução liberal que se inicia (1640) e mais tarde executará o rei –, o segundo, como liberal e crítico do absolutismo, confere primazia ao direito sagrado a dispor de toda a propriedade que o trabalho e esforço voluntário puder angariar sem que, no entanto, notemos de novo, recuse a necessidade do Estado (mas para impedir a

apropriação indébita da riqueza por quem não a produz). Não por coincidência, a vida de ambos atravessa todo o século XVII inglês, quando se estabelece a vitória do processo revolucionário que, pela primeira vez na história, marcará a ascensão da burguesia ao poder e, com ela, a do seu Estado.

Decisivamente impulsionada pela Revolução Francesa (1789-1799), como dissemos, a transição revolucionária se completaria ao longo do século XIX. Mas, ainda que historicamente derrotada a aristocracia nobiliárquica e o seu Antigo Regime, a sociabilidade burguesa se afirmaria, em definitivo, calcada sobre a insolúvel contradição que se foi processando durante a transição, qual seja: a existência apartada de uma esfera pública (Estado) e outra privada (Sociedade Civil).

Não por mera curiosidade, mas para garantir coerência e um mínimo de representatividade a este breve panorama, lancemos mão ainda de outros pensadores, como o suíço-francês Benjamin Constant (1767-1830). Tal como Locke, foi o que se pode chamar de um *liberal clássico*. Mas à diferença deste, vivenciou a revolução em França e a derrota decisiva do Antigo Regime, observou em curso a segunda revolução inglesa (a industrial) e, sobretudo, testemunhou a origem e o rápido crescimento do movimento operário. Pertenceu a um tempo, em suma, em que a burguesia já iniciara o desnudamento do seu traje revolucionário e se obrigava a notar a presença de um novo inimigo, barulhento e cada vez mais numeroso. O aguçamento da nova forma que a luta de classes assumira não poderia passar despercebido dos que, como Constant, coerente com a sua origem e posição de classe, buscavam traduzir aquele novo mundo, aquele novo Estado, para entendê-lo e também ajudar a conservá-lo.

O tema da democracia, como não é necessário lembrar, subjaz ao debate que estamos travando, uma vez que funciona como termômetro das relações, pouco amigáveis, entre público e privado. Não será por outra razão que o nosso autor se ocupará do problema. Preocupado com a questão do sufrágio universal, que ainda na primeira metade do século XIX assumirá proporções enormes na luta política dos trabalhadores, em 1815 publicou um tratado intitulado *Princípios de Política*, com o fito de analisar a nova Constituição francesa, do ano anterior, que marcara o fim do império napoleônico e a restauração da Casa Real dos Bourbon, com a subida ao trono de Luís XVIII. Nesta obra, dedicou um capítulo inteiro ao tema da *propriedade*. Sua preocupação central pode ser formulada da seguinte maneira: uma vez que, como aponta logo na abertura, a nova Carta Magna se omitiu quanto às condições de propriedade a serem exigidas para o exercício dos direitos políticos, cogita: *todos os indivíduos reunidos num território podem ser membros do Estado? O sufrágio é um direito natural ou uma função política?*

Feitas as exclusões consagradas do acesso aos direitos políticos (estrangeiros e menores de idade), Constant inicia sua argumentação valendo-se do que chama de *evidências* para respondê-las. Constata, em primeiro lugar, que como crianças e mulheres não votam, mesmo que constituam metade da nação, a conclusão que melhor lhe parece é que o “sufrágio universal sempre foi exercido por uma minoria dos cidadãos” (2005, p. 55) – o que para ele quer dizer que apenas uma minoria deve continuar *participando* do Estado. Logo, da resposta negativa à primeira questão, desdobra (em raciocínio que considera puramente lógico) a resposta da segunda, isto é: o sufrágio não se configura como um direito natural.

Mas Constant prossegue no que julga ser o fundamento do argumento que está a defender. Ser estrangeiro, mulher ou criança é pouco como critério de exclusão, considera. Voltando o olhar, que pretende justo, para a “classe laboriosa”, nos diz:

Aqueles que a indigência retém numa eterna dependência e condena a trabalhos cotidianos não são nem mais esclarecidos que as crianças sobre os negócios públicos, nem mais interessados que os estrangeiros por uma prosperidade nacional, cujos elementos não conhecem e cujas vantagens só compartilham indiretamente (Constant, 2005, p. 56).

*Contra fatos não há argumentos*, talvez dissesse Constant para encerrar o debate de maneira retumbante se tivesse tido a oportunidade de conhecer os clichês dos tempos vindouros. Mas ao contrário, ele argumenta para que não restem dúvidas onde devem habitar as fronteiras entre o público e o privado (entre o Estado e a Sociedade Civil), no que respeita às classes que compõem a vida social:

É necessária portanto uma condição além do nascimento e da idade prescrita pela lei. Essa condição é o tempo indispensável à aquisição das luzes, à retidão do juízo. Somente a propriedade proporciona esse tempo; somente a propriedade torna os homens capazes do exercício dos direitos políticos (Constant, 2005, p. 56).

Nada poderia ser mais direto e claro. Mas cabe ainda uma breve referência a outro texto de Constant, pela útil comparação que tece entre o que considera ser a liberdade para os modernos e o que fora para os antigos. Para o autor, o mais restrito número de cidadãos entre os antigos impunha uma forma de exercício da política que castrava a liberdade, uma vez que os subordinava além da conta aos interesses públicos, aos interesses do Estado. Porém, o efeito prático das ações individuais era mais nítido e facilmente perceptível – o que também tornava a doação ao coletivo mais gratificante.

Entre os modernos, o crescimento e a complexificação da sociedade, combinados às melhores condições materiais e de conforto, não só atomiza os cidadãos, diluindo-os numa imensa coletividade sem rosto, como também os convida ao usufruto da sua liberdade individual, relegando os assuntos do Estado aos representantes habilitados para a defesa de seus interesses. Vale a citação longa do próprio autor:

Nossa liberdade deve compor-se do exercício pacífico da independência privada. A participação que, na antiguidade, cada um tinha na soberania nacional não era, como em nossos dias, uma suposição abstrata. A vontade de cada um tinha uma influência real; o exercício dessa vontade era um prazer forte e repetido. Em consequência, os antigos estavam dispostos a fazer muitos sacrifícios pela conservação de seus direitos políticos e de sua parte na administração do Estado. Cada um, sentindo com orgulho o que valia seu voto, experimentava uma enorme compensação na consciência de sua importância social.

Essa compensação já não existe para nós. Perdido na multidão, o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce. Sua vontade não marca o conjunto; nada prova, a seus olhos, sua cooperação. O exercício dos direitos políticos somente nos proporciona pequena parte das satisfações que os antigos nele encontravam e, ao mesmo tempo, os progressos da civilização, a tendência comercial da época, a comunicação entre os povos multiplicaram e variaram ao infinito as formas de felicidade particular.

Conclui-se que devemos ser bem mais apegados que os antigos à nossa independência individual. Pois os antigos, quando sacrificavam essa independência aos direitos políticos, sacrificavam menos para obter mais; enquanto que, fazendo o mesmo sacrifício, nós daríamos mais para obter menos.

O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios (Constant, 1819, p. 6-7).

Aqui também, como anunciamos, comparece o teor da ressignificação mistificada das relações de dominação produzidas pela modernidade capitalista. Novamente, fica patente o papel que idealmente deve ser cumprido pelas *instituições*, na garantia dos *privilégios privados*, bem como o risco da subversão deste papel caso a *classe laboriosa*, que não tem negócios pelos quais zelar, insista em tomar parte na *administração do*

*Estado*, tensionando ainda mais as fronteiras do público com o privado. Aqui, tal pretensão cidadã das classes laboriosas é *fato explicável* – se quisermos parodiar Marx – posto que é fato também que proprietários e não proprietários são agora iguais perante a lei, mas não desejável pelos motivos que nosso autor explicita, já que a referida igualdade deve se dar *apenas* perante a lei.

Um contemporâneo de Constant, o inglês John Stuart Mill (1806-1873), considerado por muitos um liberal democrata, foi ainda mais direto ao ponto:

A democracia não será jamais a melhor forma de governo, a não ser que este seu lado fraco possa ser fortalecido; a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política, e dirigir o curso da legislação e da administração segundo seus interesses exclusivos de classe. O problema está em achar os meios de impedir este abuso, sem sacrificar as vantagens características do governo popular (Mill, 1981, p. 87).

Das terras alemãs, no mesmo período, outro intelectual ambientado pela consolidação do *mundo burguês* decidiu entrar no debate de ingleses e franceses. Georg W. F. Hegel (1770-1831) que, segundo Gildo Marçal Brandão, foi pioneiro na percepção da disjunção entre Estado e Sociedade Civil, “formula a primeira grande teoria da sociedade moderna, tomada como produto da revolução [francesa]” (Brandão, 1989, p. 104). Para o filósofo alemão, a sociedade civil reparte-se em três seções: o “sistema de necessidades” (que consiste no domínio da economia, propriamente, em que os indivíduos travam relações por interesses, manifestos em bens e serviços, para suprirem suas necessidades, e não movidas “por amor e confiança como na família”), a “administração da justiça” (ou o plano das leis, do direito abstrato, que zelam pelos indivíduos contra os danos e reveses que encontrarem pelo caminho) e a “polícia e corporação” (que significa governo e administração pública) (Inwood, 1997, p. 296).

Em Hegel, a busca e a disputa pela propriedade privada entre os indivíduos não se explicavam por suas naturezas egoístas, nem tampouco pela mera satisfação de suas necessidades físicas cotidianas, mas pela realização plena da sua condição humana. Por esta razão, “o direito central de uma pessoa, na exposição de Hegel, é o direito à propriedade” (Inwood, 1997, p. 261). A apropriação privada pelos indivíduos de porções do mundo que lhes é exterior (e os enfrenta), tal como a conquista da autoconsciência desta realização (a um só tempo particular e universal), são condições indispensáveis para tanto. Dessa forma, a solução para a garantia desta

realização plena dos indivíduos, material e espiritual porque despida de antagonismos mesquinhos, é o Estado moderno.

Crítico da teoria contratualista, Hegel recusava a formulação apriorística de que o Estado poderia derivar da cessão voluntária de parte do direito à liberdade por indivíduos conscientes, e de que apenas desse modo seria possível manter a ordem social que protegeria a todos. “Ao fazer do interesse particular do indivíduo o conteúdo do Estado, ela está, segundo Hegel, confundindo Estado e sociedade civil” (Brandão, 1989, p. 106-107). Não por outra razão, argumenta o alemão, é que se lança mão de uma figura própria do direito privado: o *contrato*. Para o filósofo, o fundamento do Estado – corretamente captado por Rousseau – era a *vontade* (universal). Concebido assim, a existência do Estado não se apresenta como elemento facultativo ou em relação ao qual se pode esquivar:

não é primordialmente um dispositivo para satisfazer as nossas necessidades ou desejos antecedentes; ele nos faz seres humanos plenos. (...) O estado é necessário, em parte, para devolver os indivíduos à unidade, retirá-los da dispersão nos interesses privados promovidos pela sociedade civil (Inwood, 1997, p. 124).

O Estado, portanto, como atuante sobre uma realidade vivida e não como um *dever ser*, “é a substância ética *consciente de si*, a reunião do princípio da família e da sociedade civil; a mesma unidade que existe na família como sentimento do amor, é a essência do Estado (...) é o universal em si e para si, a racionalidade do querer”. (Hegel apud Weffort, 1989, p. 123, grifo do original). Em suma, Hegel vislumbra o Estado como a solução racional dos antagonismos presentes na sociedade civil. Desta maneira, não só incorreu *na* como ampliou *a* mistificação do mundo social inaugurado pela modernidade. A emergência do movimento operário como força potente, organizada e consciente, mais notadamente desde a metade do século XIX – resultante da socialização crescente da produção, das expropriações, da exploração e também de condições precárias de vida e trabalho da *classe laboriosa* – foi impulso determinante para o desnudamento das relações de dominação que sustentavam tais condições. Coube a um neo-hegeliano na juventude esta tarefa.

Marx, assumindo a dialética e a perspectiva da totalidade do antigo mestre, inaugura, portanto, um combate contra toda uma tradição de pensamento nos campos da filosofia, da economia e da política. O centro do percurso passa pela desmistificação do Estado que, no lugar de garantir a ordem social pela proteção dos indivíduos deles mesmos; no lugar de existir como mero ente garantidor da apropriação privada da riqueza em pagamento do esforço individual de cada um; no lugar ainda

de realizar a vontade geral dos cidadãos; ou, por fim, de superar os antagonismos da sociedade civil inaugurando uma forma elevada, livre e racional da vida em sociedade, configura-se na própria expressão dos antagonismos, da vontade particular dos proprietários, da garantia da propriedade de poucos e da expropriação de muitos e ainda da preservação dos mesmos poucos e muitos em seus devidos lugares sociais.

Para tanto, o autor recorreu ao estudo atento das formas de organização da vida social anteriores à modernidade. Vamos nos ater apenas aos casos mais exemplares: os *antigos*, fundadores da democracia que aos modernos inspirou; e os *medievais*, que os modernos combateram. Em ambos, dedicou-se a entender as bases das suas formações econômicas, às quais corresponde, sempre, de um ponto de vista ontológico, uma legalidade necessária, uma forma política<sup>4</sup> (Lukács, 2011). O traço comum que identificou, em contraste com a modernidade, foi a não separação entre Estado e sociedade civil. O *enigma do político* que atravessa a formação do Estado moderno diz respeito à ressignificação ou mesmo à superação do que na vida social compreendia-se até então como *comunidade*. Na boa síntese de Thamy Pogrebinschi:

os indivíduos passam a ser concebidos como meros cidadãos privados (...). Em outras palavras, a separação definitiva de sociedade civil e Estado acarreta a separação de indivíduos e sociedade civil, e, separados de sua essência política e social, os indivíduos acabam por separar-se de sua própria realidade empírica (Pogrebinschi, 2009, p. 196).

Se recorrermos ao próprio Marx, nos *Grundrisse*, analisando a pólis grega, podemos ler:

A comunidade – como Estado – é, por um lado, a relação recíproca desses proprietários privados livres e iguais, seu vínculo contra o exterior e, [por outro], ao mesmo tempo, é sua garantia. Nesse caso, o sistema comunitário baseia-se no fato de que seus membros consistem de proprietários de terra que trabalham,

<sup>4</sup> A formulação clássica da descoberta desta lei da história, a seguir, foi elaborada por Marx no célebre Prefácio à sua obra *Contribuição à crítica da Economia Política* (1859): “na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (Marx, 2008).

camponeses parceiros, bem como no fato de que a autonomia destes últimos consiste na sua relação recíproca como membros da comunidade, na proteção ao *ager publicus* [terra comum] para as necessidades comunitárias e a glória comunitária etc. Ser membro da comunidade continua sendo aqui pressuposto para a apropriação de terras, mas, como membro da comunidade, o indivíduo singular é proprietário privado. Ele se relaciona com sua propriedade privada como terra, mas ao mesmo tempo como seu ser [como sua existência] na qualidade de membro da comunidade, e a sua manutenção enquanto tal é também a manutenção da comunidade e vice-versa etc. (Marx, 2011, p. 391, colchetes nossos e itálico do original).

Mas é importante notar que não consta em Marx nenhum passadismo condenatório da modernidade. Bem ao contrário, e por três razões: a primeira e mais direta é que Marx é um entusiasta da modernidade, da razão e do *progresso*; a segunda diz respeito à clareza manifesta de que o sentido de comunidade que a modernidade *desmancha no ar* não é sinônimo de emancipação, inexistência de classes, de Estado e de relações de dominação; a terceira e última é que Marx concebia como um avanço o rompimento das barreiras que restringiam a expressão política dos indivíduos à sua condição de proprietários. O problema incontornável que denuncia, e que está na base de quase toda a sua obra, é que este avanço não se completou com a abolição da propriedade privada, das classes e do Estado, e nem tampouco (e justamente pelo motivo anterior) franqueou o acesso igualitário à propriedade privada que em tese todos os cidadãos poderiam almejar.

Se direcionarmos as lentes para o período medieval, seguindo com Marx, veremos que a despeito da mudança notável da forma do Estado, com o fim do período Antigo, o traço geral que permite o contraste com a modernidade permanece o mesmo. A sociedade civil era a própria sociedade política. A estrutura social piramidal, organizada sob a forma de estamentos (clero, nobreza, servos), sob rígida divisão social do trabalho e explícita apropriação privada da riqueza socialmente produzida, correspondia exatamente à forma assumida pelo Estado e pela dominação (Marx, 2010).

Do exposto, Marx retira conclusões decisivas, contraditando Hegel, os contratualistas que o antecederam e a economia política de sua época: 1) longe de ser fundador (sujeito) de uma sociedade emancipada pela razão, o Estado é seu resultante (predicado); 2) a universalidade que o Estado encarna é falaciosa, uma vez que o que de fato realiza

é a elevação da particularidade dos interesses burgueses à condição de universais<sup>5</sup>; 3) a igualdade jurídica entre os cidadãos esconde (e ao mesmo tempo revela) a sua desigualdade material insolúvel. Eis o enigma revelado.

Lukács nos oferece o fecho com precisão:

a Revolução Francesa eliminou pela raiz toda a estrutura social; com isso, pela primeira vez na história do mundo, estabeleceu a relação entre Estado e sociedade civil em termos puramente sociais”. (...) O problema é que, como mais tarde escreveu Engels, este reino da razão revelou-se o reino idealizado da burguesia (2011, p. 89).

## Considerações finais

Em 1842, com 24 anos, em sua recém iniciada atividade jornalística na *Gazeta Renana*, Marx se deparou pela primeira vez, como declarou, com os “interesses materiais”. Aproveitando-se de sua já afiada verve, opôs-se com veemência às intenções do parlamento da Renânia de tornar crime o ato secular dos camponeses da região de coletar madeira para o aquecimento de suas casas. Ainda um democrata radical e antes mesmo de fazer a crítica da economia política, mas intuindo já o acerto de contas que deveria proceder em relação ao pensamento de Hegel, usou de fina dialética para evidenciar a absurdez de fazer de um não crime um crime, *apenas* para satisfazer um interesse material particular (de classe). Explorando os limites contraditórios do tema, e talvez mais por ironia do que por convicção comunista, pôs a nu o sentido sacralizado da propriedade privada que está na origem da modernidade burguesa:

Se todo atentado contra a propriedade, sem qualquer distinção, sem determinação mais precisa, for considerado furto, não seria furto também toda propriedade privada? Por meio da minha propriedade privada não estou excluindo todo e qualquer terceiro dessa propriedade? Não estou, portanto, violando seu direito à propriedade? (Marx, 2017, p. 82)

Diante de um antagonismo como este ou de qualquer outra natureza, onde o que está em jogo é, de um lado, o prejuízo de coletividades e, de outro, a satisfação

<sup>5</sup> Ainda que carente de mediações, posto que presente em um manifesto político militante, e deliberadamente escrita sem o mesmo rigor científico de outras obras, a formulação clássica do autor, em parceria com F. Engels, que sintetiza a guinada na compreensão dominante até então sobre o Estado, tem o seu valor. O Estado seria então um “comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (Marx; Engels, 2005, p. 87).

de interesses privados para o enriquecimento, a defesa do *público*, na contramão do *privado*, é um ato civilizatório, sem dúvida. Isto, porém, não pode elidir o fato de que, no registro da moderna sociedade capitalista, a par dos usufrutos que franqueia, o *público*, na sua relação de oposição com o *privado* (não sem conflitos e contradições, por óbvio), no lugar de ameaçar fundamentalmente a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, funciona antes como um anteparo a serviço desta apropriação, legitimando-a na medida que, em tese, todos estariam contemplados na sua esfera e não haveria restrição para a participação naquela (privada) – o que apenas do ponto de vista jurídico e formal é verdade.

Se, como dissemos há pouco, não resta dúvida que se constitui em avanço a igualação política *formal* dos *cidadãos* a despeito da sua condição material de proprietários ou não, ao mesmo tempo é decisivo levar em conta que esta igualação na forma de direitos mistifica a desigualdade material que este mesmo direito afirma e perpetua. Na vida social concreta, essa clareza não nos deve levar à recusa das lutas por *reformas* expressivas, emancipatórias, que se expressam através de políticas públicas universalizantes e conquistas/ampliações de direitos sociais. Assim como tampouco podemos desviar de uma estratégia de longo alcance, que nos termos de Antonio Gramsci exige que *façamos política* (Gramsci, 1976). Neste caminho lento, contraditório e tortuoso, o *reformismo* é um risco permanente, como sabia o autor italiano. Mas exceto para o *esquerdismo infantil* e voluntarioso de algumas correntes do pensamento de esquerda, desde há muito também se sabe que na luta de classes não se pode escolher previamente as condições em que se deve lutar. Daí a necessidade de existência de uma estratégia com a perspectiva de fins concretos, que se combine às táticas adequadas para cada batalha que compõe a guerra.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRANDÃO, Gildo M. Hegel: o estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Clássicos da política*. São Paulo: Ed. Ática, 1989. p. 101-148. Volume 2.

COGGIOLA, Osvaldo. *O nascimento do estado moderno*. LEHG Laboratório de Epistemologia e História da Geografia, Rio de Janeiro, 9 out. 2023. Disponível em: <https://www.ige.unicamp.br/lehg/o-nascimento-do-estado-moderno/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Discurso pronunciado no Athénée Royal de Paris, 1819.

- CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. Tradução de Loura Silveira. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.
- FINLEY, Moses. *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GRAMSCI, Antônio. *Escritos políticos*. Lisboa: Seara Nova, 1976. Volume 1.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, 76).
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- INWOOD, Michael. *Dicionário Hegel*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- LUKÁCS, György. *Socialismo e democratização: escritos políticos 1956-1971*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. *Os despossuídos*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. In: BOGO, Ademar (org.). *Teoria da organização política: escritos de Engels, Marx, Lenin, Rosa, Mao*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 83-125. (Volume 1).
- MELLO, Leonal I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ed. Ática, 1989. p. 79-110. (Volume 1).
- MILL, John S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UNB, 1981.
- PAINE, Thomas. *Os direitos do homem*. Petrópolis: Vozes, 2019.
- POGREBINSCHI, Thamy. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. In: ROUSSEAU, Jean Jacques. *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978a. p. 201-320.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. In: ROUSSEAU, Jean Jacques. *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978b. p. 1-145.
- WEFFORT, Francisco. Textos de Hegel. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ed. Ática, 1989. p. 115-149. Volume 2.
- WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006.

PARTE I

**A RELAÇÃO  
PÚBLICO-PRIVADO  
NA SAÚDE**



## CAPÍTULO 1

# CUIDADO E ENFERMAGEM NA ATENÇÃO PRIMÁRIA: ASPECTOS DO PROCESSO DE TRABALHO NA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO

Amanda de Lucas Xavier Martins<sup>1</sup>

Maria Cecília Puntel de Almeida, uma das pioneiras no estudo sobre a enfermagem como prática social no Brasil, aborda o estudo sobre as práticas da enfermagem com base nos seguintes aspectos da totalidade do trabalho: estrutura, constituição, limites e mudanças, assim como a sua relação com o conjunto das políticas de saúde e inserção na estrutura social. Para a autora, os traços que acompanham as definições da prática profissional da enfermagem se dão no embate das transformações das relações de produção e das forças produtivas no interior da sociedade, sendo os saberes o principal instrumental do trabalho da categoria (Almeida; Rocha, 1989).

O desenvolvimento histórico dos saberes da profissão foi expresso em técnicas, princípios científicos e nas teorias de enfermagem. As teorias de enfermagem representam a busca da categoria pela autonomia da prática e foro científico para a profissão, contribuindo para o conhecimento e manipulação do objeto de trabalho. Entretanto, ocultam na organização os conflitos relacionados às contradições da divisão social e técnica do trabalho, qual seja a diferenciação entre trabalho intelectual e manual que hierarquiza e subordina trabalhadoras, de acordo com sua classe social, no interior da categoria (Almeida; Rocha, 1989; Silva, 1986).

A criação da enfermagem moderna como profissão coincide com o período de transformações do saber médico no hospital, majoritariamente dominado pelas irmãs de caridade que asseguravam o cuidado aos enfermos sob o domínio médico.

---

<sup>1</sup> Enfermeira. Doutora em Enfermagem pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Adjunta da Faculdade de Enfermagem da UERJ. Atua como assistente de controle e avaliação na Secretaria Municipal de Saúde de Angra dos Reis-RJ. Contato: amandaxenf@gmail.com

A característica da vocação ‘feminina e ‘religiosa’ reforçou um traço forte na identidade profissional, sobrepondo aspectos do papel de gênero e da caridade cristã ao processo histórico-social da construção da atividade de cuidado (Padilha; Nelson; Borenstein, 2011).

As relações na divisão social do trabalho em saúde entre os médicos e a enfermagem mantiveram características semelhantes à opressão e exploração do trabalho reprodutivo imposto às mulheres no âmbito familiar e doméstico. Ainda que tenha favorecido a delimitação do campo de saberes, a gênese da enfermagem profissional permitiu a reprodução de valores e critérios morais que favoreceram a submissão e a hierarquização do trabalho à ideologia médica. Não obstante, a luta pelo estatuto de autonomia em relação à medicina e a ‘valorização’ da enfermagem são pautas permanentes nas instâncias organizativas e formativas da profissão sem, contudo, a avançar no debate em relação à contradição da divisão técnica e social no interior da categoria.

Desde 2016, o trabalho da enfermagem tem sido alvo de destaque no âmbito internacional com forte impulso para reconhecimento e valorização das profissionais, especialmente o da enfermeira na saúde pública para alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Cobertura Universal de Saúde (CUS). Discursos de ‘maximização das capacidades’, ‘liderança’ e ‘empoderamento’ das profissionais têm sido a tônica para justificar mudanças na configuração do trabalho, com ampliação do seu papel nos sistemas de saúde, ao passo que se observa avanço da precarização do trabalho destas profissionais, especialmente a partir da terceirização da força de trabalho em saúde.

No neoliberalismo, o avanço da desestruturação da proteção social e da mercantilização do direito à saúde se desenvolve na medida em que se aprofunda a crise estrutural do capitalismo, implicando em um processo progressivo de contrarreformas nos sistemas de saúde e Atenção Primária. É importante destacar que, em termos de cuidados primários à saúde, as campanhas de ‘valorização da enfermagem’ apontam para o impacto econômico na ampliação do seu escopo de práticas e competências, expresso na dita capacidade das enfermeiras em serem mais eficientes em cenários com menor aporte financeiro para a saúde. As campanhas de ‘valorização da enfermagem’ nos cuidados primários em saúde estão relacionadas à sua implicação mais responsável em cenários de recursos limitados e à adoção das práticas avançadas, a qual possibilita a substituição da força de trabalho médica pela enfermeira que assumiria parte significativa das atribuições clínicas. (Crisp; Iro, 2018; Toso, 2017).

As campanhas recorrem ao léxico do feminismo liberal, capturando o discurso da emancipação feminina pelo ideário de “(...) um neoliberalismo ‘progressista’ que

celebra a ‘diversidade’, a meritocracia e a ‘emancipação’, enquanto desmantela proteções sociais e externaliza a reprodução social” (Fraser, 2023 p. 63, grifos do autor). Por esta perspectiva, induz-se um pensamento de ‘autonomia’ do trabalho das enfermeiras (força de trabalho majoritariamente feminina) em relação aos médicos (majoritariamente masculina, em processo de feminização) que, na prática, traduz-se em maior carga de trabalho em um difícil cenário de precarização da vida e saúde da população atendida nas unidades de saúde.

O capítulo tem como objetivo debater questões relacionadas à reprodução social e à força de trabalho da enfermagem na Atenção Primária no aprofundamento da crise estrutural do capitalismo com base em três eixos. Primeiro, busca-se apontar alguns referenciais teóricos críticos usados para pensar o trabalho do cuidado, a divisão sexual do trabalho e a reprodução social no interior da sociedade capitalista. Na sequência, no segundo eixo, discutem-se aspectos da mercantilização da saúde e do trabalho na Atenção Primária na crise estrutural do capitalismo. Por fim, no terceiro eixo, realiza-se a discussão do trabalho da enfermagem na perspectiva dos organismos internacionais e reflexões aproximadas sobre a crise do cuidado na reprodução social, e seus desdobramentos para a enfermagem na Atenção Primária, especialmente na periferia do capitalismo brasileiro.

### **Cuidado, divisão sexual do trabalho e reprodução social: a inserção das profissionais de enfermagem no setor saúde**

O trabalho de cuidado desenvolvido pelas profissionais de enfermagem se encontra no escopo das atividades de manutenção e reprodução da força de trabalho na sociedade capitalista. Como trabalho remunerado, está sujeito às determinações do conflito entre capital e trabalho no âmbito da produção de mercadorias-serviço. Por outro lado, a valorização deste trabalho está diretamente relacionada ao valor social atribuído às atividades de cuidado realizadas predominantemente por mulheres, apontando para a sobredeterminação de gênero e raça no âmbito da produção dos serviços de cuidados de modo geral (do trabalho doméstico ao da saúde).

Apesar das determinações negativas que atravessam o cuidado, implicando na sua desvalorização social, ele é uma ação subjetiva e afetiva indispensável para sustentação da vida humana, visto a inevitável condição de vulnerabilidade e a respectiva interdependência coletiva a que todos são sujeitos na produção, manutenção e regeneração dos corpos em algum momento da vida. Nesta perspectiva, busca-se ultrapassar

sua desvalorização, sobretudo atribuindo ao conjunto da sociedade a responsabilidade por sua realização (Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019; Hirata, 2022).

Segundo Hirata (2022), o cuidado se constitui como uma relação social entre cuidador e beneficiário que envolve uma processualidade complexa, considerando a indissociabilidade das dimensões de trabalho, ética e política de zelo pelo bem-estar e pela vida alheia. Em uma definição mais abrangente o cuidado pode ser compreendido como

Um trabalho material, técnico e emocional moldado por relações sociais de sexo, de “raça”/etnia, entre diferentes protagonistas: os (as) provedores(as) e os(as) beneficiários(as) do cuidado, assim como todos aqueles e aquelas que dirigem, supervisionam ou prescrevem o trabalho. *O cuidado não é apenas uma atitude atenciosa, ele abrange um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em trazer uma resposta concreta às necessidades dos outros. Pode também ser definido como uma relação de serviço, de apoio e assistência, remunerada ou não, que implica um senso de responsabilidade pela vida e pelo bem-estar do outro* (Hirata, 2022, p. 30, grifo nosso).

Na sociedade capitalista, o resultado do processo de trabalho da enfermagem é o cuidado em saúde, uma mercadoria intangível consumida em ato. Quando não subsumido diretamente à extração de mais valor, é considerado trabalho improdutivo (Arruzza; Bhattacharya, 2020). Do ponto de vista da totalidade da reprodução ampliada do capital, participam indiretamente dos custos da produção, sendo produtivo quando a saúde é mercantilizada. Nesse sentido, a depender do contexto em que o trabalho destas profissionais é inserido, responde simultaneamente à extração de mais-valor diretamente e indiretamente através da reprodução social coletiva e individual da força de trabalho simultaneamente.

De acordo com Carcanholo (2007), para além da produção e apropriação de mais-valor no processo produtivo individual, há também apropriação do excedente-valor produzido (valor de uso social<sup>2</sup>) do conjunto de trabalhadores coletivos na sociedade. Há transferência de valor para o capital na forma de ‘lucro adicional’, considerando que a

<sup>2</sup> Carcanholo (2007, 2011, 2012) aponta para restrição operada na categoria trabalho produtivo na sociedade capitalista, uma vez que não são todos os trabalhadores que estão subsumidos diretamente ao capital (tais como os trabalhadores domésticos, serviços públicos, por exemplo). Por outro lado, tal categoria se amplia ao considerarmos a categoria trabalhador coletivo na perspectiva da totalidade e reprodução ampliada do capital. A combinação de vários trabalhadores individuais assalariados no processo produtivo capitalista, a partir da divisão social do trabalho, apresenta um caráter cooperativo, sendo o trabalhador um órgão do trabalho coletivo que exerce funções fracionadas, mas que, em seu conjunto, produz um valor de uso social (Marx, 1980 apud Carcanholo, 2012).

reposição da força de trabalho realizada como salário indireto através de políticas sociais não será ressarcida no salário do trabalhador pelo capitalista. Assim, os profissionais da saúde pública

(...) produzem valor e excedente-valor que não são pagos pelos que imediatamente usufruem, que, se são trabalhadores, têm o valor da sua força de trabalho repostou ou ampliado. Não só o excedente, mas o próprio valor público reaparecerá nas mãos dos capitais que contratam os trabalhadores sem que lhes custe nada (salvo quando pagam impostos correspondentes). *Se esses trabalhadores são produtivos, aquele valor e aquele excedente se transformam em mais lucros para o capital global. A atividade dos mencionados profissionais funcionários públicos é, então, duplamente produtiva; não só o excedente que produzem, mas todo o valor reaparece como lucro do capital* (Carcanholo, 2011, p. 159, grifo nosso).

No final do século anterior, a expansão de empregos para o setor de serviços foi acompanhada do aumento da presença de mulheres no mercado de trabalho globalmente, representando, contudo, também o aprofundamento da precarização do trabalho com peso diferenciado para elas (Hirata, 2002). Além disso, o cenário se fez acompanhar de sobredeterminações relacionadas à etnia, à imigração e à inserção territorial na desigualdade de condições de trabalho no interior dos países e entre eles, no âmbito internacional. Hirata (2002) aponta para duas tendências no mercado de trabalho para as mulheres:

(1) a bipolarização do trabalho assalariado feminino, ao lado de uma maior diversificação de tarefas e funções e de um crescimento da minoria significativa de mulheres pertencentes à categoria estatística ‘profissões executivas e intelectuais’; (2) o desenvolvimento do setor de serviços e o impacto de novas profissões também polarizadas em termos de relações de gênero, classe e raça/etnia (Hirata, 2002, p. 147).

A presença do trabalho feminino no setor serviços, especialmente nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, manifestou uma diversificação das funções ocupadas entre as mulheres. Entretanto, observa-se a polarização entre trabalhos com maiores ou menores qualificação e valorização social, condicionadas também por outras determinações (Hirata, 2002).

A ‘feminização do mercado de trabalho’ permitiu um tímido crescimento da ocupação de mulheres em cargos de maiores qualificação e poder decisórios, principalmente

nos países centrais do capitalismo. E, por outro lado, aumento expressivo da ocupação de mulheres no âmbito dos ‘serviços pessoais’ (trabalhos domésticos e de cuidado remunerados) acompanhado por piores vínculos, condições de trabalho (jornadas parciais ou muito extensas) e remuneração. Sobretudo, com altíssimo nível de informalidade em países do capitalismo periférico para mulheres negras, indígenas e imigrantes (neste caso, em países centrais) (Hirata, 2002; 2015).

A despeito dos empregos formais gerados, a ocupação das mulheres nestes postos de trabalho associa-se à massa de força de trabalho feminina precarizada e subvalorizada de outras mulheres (imigrantes, negras, indígenas) que assumem os trabalhos domésticos e de cuidado, enquanto as primeiras cumprem a jornada de trabalho no mercado formal (Hirata, 2015).

Ainda assim, os empregos gerados não apresentaram diferenças significativas no contexto do trabalho reprodutivo familiar. Isto é, o trabalho doméstico e de cuidados, quando não realizado por outras mulheres, continua com carga desigual entre homens e mulheres e articulado ao domínio da afetividade na relação hierárquica e subordinada no núcleo familiar, deixando intacta a relação estrutural da divisão sexual do trabalho (Hirata, 2002, 2015; Hirata; Kergoat, 2007).

Para Hirata e Kergoat (2007) o conceito de divisão sexual do trabalho, além de estar relacionado à diferenciação cultural e ideológica entre ‘papéis sociais’ feminino e masculino, indica a configuração de um sistema social de gênero. Neste sentido, os trabalhos realizados majoritariamente por mulheres são sistematicamente hierarquizados e subordinados em condições desiguais no contexto social, e não restrito a um problema apenas do campo da formação cultural e ideológica, mas a um processo objetivo de redução do valor social do trabalho feminino. Trata-se de uma materialidade específica do posicionamento de gênero relacionado às mulheres no conjunto da estrutura social.

Kergoat (2002) aponta a divisão sexual como uma forma de divisão social do trabalho, apresenta dois princípios organizadores: o de separação e o hierárquico. Segundo a autora, enquanto o primeiro diz respeito à categorização de trabalhos que são considerados de ‘homens’ em separado dos que são considerados de ‘mulheres’ o segundo hierarquiza o valor social do trabalho de acordo com sua categorização, qual seja, trabalhos de homens (masculinos) possuem mais valor social que o de mulheres (feminino). Neste sentido, a qualificação revela a problemática da distinção política entre as esferas pública e privada e seus reflexos na construção subjetiva individual e coletiva de formas de inserção no trabalho profundamente diferentes entre homens e mulheres (Kergoat, 2002).

Ao qualificar o trabalho, no interior da complexidade das relações sociais de sexo, foram atribuídas distinções entre homens e mulheres. Assim, são consideradas ‘qualidades inatas’ típicas do trabalho reprodutivo às mulheres (senso de relações que são da esfera do cuidado e trabalho doméstico). Em relação aos homens, ‘qualidades inatas’ são relacionadas à esfera do trabalho produtivo (competição, agressividade, poder, força física). Neste seguimento, os últimos são muito mais valorizados socialmente, no âmbito do mercado formal de trabalho, que as mulheres (Kergoat, 2002).

A estas questões correspondem implicações importantes para entender a subordinação e hierarquização da mulher na divisão social do trabalho. Sobretudo pela desvalorização social daqueles realizados majoritariamente por mulheres e dificuldades relacionadas ao enfrentamento das desigualdades ultrajantes nas condições de trabalho. A ‘questão de gênero’ conforma estruturalmente a divisão sexual do trabalho e, no advento capitalista, direciona às mulheres a responsabilidade das atividades de reprodução social (Kergoat, 2002, 2003).

Para Nancy Fraser, Cinzia Arruzza e Tithi Bhattacharya, na perspectiva do feminismo marxista, a reprodução social remete à *produção de pessoas*, isto é: o trabalho despendido por mulheres para parir, cuidar e manter a força de trabalho preparada para atuar no mercado e manter a sobrevivência familiar e comunitária. Apesar de fundamental para manutenção da vida, este formato do trabalho reprodutivo se tornou funcional à organização da sociedade capitalista, justamente por não ser remunerado e ser realizado pelas mulheres no âmbito familiar, implicando em consequente redução dos custos, tanto na produção da força de trabalho, como na própria inserção desvalorizada da mulher no mercado Arruzza; Bhattacharya; Fraser, 2019).

A Teoria da Reprodução Social (TRS) refere-se mais especificamente à reprodução da força de trabalho, focada no papel e na opressão de gênero na ordem social do capital. A reprodução da força de trabalho é predominantemente realizada por mulheres, recorrendo ao papel do gênero como forma natural do ‘lado amoroso’ do trabalho feminino no âmbito da reprodução da força de trabalho. Ademais, a reprodução social da força de trabalho se estende ao âmbito coletivo sobretudo pelo trabalho nos serviços públicos da assistência social, educação e saúde (Arruzza; Bhattacharya, 2020).

As análises traçadas pela TRS apontam para a síntese entre as relações sociais de sexo<sup>3</sup>, raciais e exploração, que fazem parte da complexidade do sistema próprio da

<sup>3</sup> De acordo com Cinzia Arruzza e Tithi Bhattacharya, a diferença entre a perspectiva de análise das relações de sexo do feminismo materialista francês, segundo a autora de referência Danièle Kergoat, é de matriz teórica no sentido de aprofundar a análise da forma específica de acumulação capitalista com base na síntese de relações de sexo, raciais e exploração (Arruzza; Bhattacharya, 2020).

acumulação do capital, conformando as condições e a forma específica de opressão, tanto de gênero como racial no capitalismo. Desta forma, a reprodução social da força de trabalho tem caráter diferenciado para grupos específicos, condicionando valores distintos da força de trabalho no mercado de trabalho. Os grupos populacionais em pauperismo absoluto estão mais sujeitos a valores menores da sua força de trabalho (salários menores, condições mais precarizadas) (Arruzza; Bhattacharya, 2020).

É neste ponto que se encontram as sobredeterminações do racismo, do sexismo e do machismo na reprodução ampliada do capital: os processos diferenciados de reprodução social produzem formas objetivas distintas de alienação, dominação e exploração da mais-valia entre mulheres e homens, transexuais, gays, lésbicas; entre brancos e negros, conjugadas à subjetivação da opressão racial e de gênero. A negação e/ou precarização de serviços públicos essenciais para camadas da classe trabalhadora e ausência de condições dignas de sobrevivência implicam na redução do valor da força de trabalho. Assim, produção e reprodução se relacionam de forma complexa, condicionando processos diferenciados de exploração:

Lo que debemos tener siempre en mente es que, pese a que puede no haber una jerarquía en términos políticos, sin embargo, la extracción de plusvalor y el proceso de acumulación tienen efectos condicionantes sobre el sistema en su conjunto. El proceso de trabajo, el modo en que es extraído el plusvalor, la cantidad de plusvalor que se extrae, todos esos factores tienen efectos condicionantes sobre el sistema en su conjunto. Determinan la duración de la jornada laboral, determinan qué tipo de luchas son necesarias; si la tasa de ganancia cae, determina qué servicios sociales se recortan etc. Eso no significa que el capital tiene control directo sobre la esfera reproductiva pero sí significa que la acumulación de capital tiene efectos condicionantes en el conjunto del sistema (Arruzza; Bhattacharya, 2020, p. 45).

A inserção das mulheres no mercado de trabalho veio carregada de contradições, que se manifestam em divisões sociais entre as que podem ter acesso a cargos e altos postos nos empregos e as que estão submetidas à precariedade, marcada pela divisão racial do trabalho. É dizer, aquelas que têm acesso a empregos menos precários e a cargos de poder na sociedade, o fazem mediante o trabalho de tantas outras mulheres, sobretudo das mulheres negras, indígenas e imigrantes, as quais deixam seus domicílios para realizar o trabalho reprodutivo, muitas vezes de forma precária e mal remunerada na casa das primeiras. Além disso, o segundo turno de trabalho doméstico familiar afeta

estas mulheres sobremaneira. Esta realidade se torna tanto mais aguda quando se vive uma verdadeira expropriação dos direitos sociais, diante da retirada dos investimentos nas políticas de saúde, educação e assistência social. Neste cenário, as mulheres negras se tornam ainda mais vulnerabilizadas pela falta de acesso ao mínimo de proteção social e cuidado em saúde.

Angela Davis (2016) e Lélia Gonzalez (2020) apontam as marcas do colonialismo na formação histórica social e na divisão do trabalho pelas sobredeterminações do racismo e sexismo para as mulheres negras. Neste caso, o trabalho de cuidado está atravessado não apenas pela opressão de gênero, mas também pelos critérios racistas na definição da sua subordinação e hierarquização, o que é revelado pelos tipos de trabalho, com piores remunerações, jornadas e intensidade do trabalho (Davis, 2016).

No Brasil, historicamente, a inserção das mulheres negras no mercado de trabalho formal foi prejudicada por crivos que vão da escolaridade ao da seleção ‘pela aparência’, pautada pela questão racial, nos empregos. Ademais, as representações sociais como da mucama, da mãe preta, da doméstica e da mulata também imporiam limitações aos papéis e lugares da mulher negra permeados por essencialidades racistas, representando uma imprecisão na distinção da esfera privada/doméstica da esfera pública/mercado de trabalho (Gonzalez, 2020).

A representação social da ‘mucama’ e da ‘mãe preta’ é a síntese de racionalidade colonial escravagista no papel do trabalho de cuidado para as mulheres negras no Brasil: trabalho doméstico/manual extenuante e cuidado dos filhos/pessoas em situação de vulnerabilidade, invisibilizado e sem qualquer reconhecimento material à altura do seu labor superexplorado. Diante da complexidade das sobredeterminações de gênero e raça na exploração do trabalho das mulheres negras, compreender suas consequências é da maior relevância para entendermos a situação da enfermagem brasileira.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), pode-se observar a presença majoritária de mulheres no trabalho em saúde: cerca de 76% do total da força de trabalho no setor é feminino, em que 56% correspondem às profissionais de enfermagem, com 90% de mulheres em sua composição (World Health Organization, 2020b). As mulheres compõem maciçamente o quadro funcional do trabalho em saúde, liderado pela enfermagem, também são visíveis as condições desiguais de trabalho para esta categoria em detrimento de outras da área da saúde compostas majoritariamente por homens, tal como a medicina (Boniol *et al.*, 2019; Shannon *et al.*, 2019).

A segregação ocupacional de gênero persiste e se manifesta na remuneração e nas condições contratuais de trabalho com diferenças abismais entre as profissões da saúde,

tanto no setor privado como no público. O setor privado é ocupado principalmente por médicos em trabalho liberal, e ambos os setores são ocupados por enfermeiras assalariadas em condições desiguais (Boniol *et al.*, 2019).

As tendências macroeconômicas apontam para a desvalorização e a precarização da força de trabalho, na medida em que se incorporam mais mulheres em todas as categorias das profissões de saúde. A disparidade salarial de gênero entre e dentro das categorias profissionais da saúde é reconhecida em todos os países, mas é maior, sobretudo, nos países periféricos do capitalismo (Shannon *et al.*, 2019).

É importante destacar o debate sobre a questão de gênero no trabalho em saúde no que diz respeito à subvalorização das categorias profissionais associadas aos trabalhos de cuidado e apoio, tal como a enfermagem e cuidadores em geral, em detrimento das profissões de saúde compostas por trabalhos ditos mais “técnicos” e “clínicos” (medicina e odontologia) (Shannon *et al.*, 2019). Sob estes pressupostos, é possível observar campanhas de valorização do trabalho da enfermeira articulados à ampliação do escopo das suas competências profissionais.

O debate é fortemente marcado pela perspectiva do feminismo liberal do ‘empoderamento’, que associa a desvalorização do trabalho da enfermagem apenas aos estereótipos de gênero e à igualdade de oportunidades, simplificando o problema à questão do acesso e do aumento da qualificação para favorecer a ‘autonomia profissional’. Não obstante, Shannon *et al.* (2019, p. 16) apontam tendências importantes em relação aos interesses macroeconômicos obscurecidos neste debate:

Uma força de trabalho de saúde em expansão, necessária para sustentar sistemas de saúde e alcançar as metas de cobertura universal de saúde podem enfrentar os desafios de financiamento de acordo com os tetos nos gastos com saúde pública ou tetos salariais. Como as mulheres na força de trabalho de saúde recebem salários relativamente mais baixos para trabalhos semelhantes, elas parecem fazer ‘mais por menos’. Isso estabelece um incentivo econômico perverso pelo qual o aumento do número de mulheres na força de trabalho de saúde pode ser uma ‘boa compra’, mantendo baixa a massa salarial geral da saúde.

Como aponta Mészáros (2011b), os limites da isonomia nesta ordem social devem se adequar às estreitas margens da reprodução ampliada do capital. Em termos políticos, interessa promover a autonomia e a emancipação femininas circunscritas à forma da democracia burguesa, mantendo, contudo, as hierarquias e a submissão do seu trabalho em consonância com a divisão sexual e racial do trabalho. Apesar

dos diagnósticos empenhados promovidos pela OMS relacionados à desigualdade de gênero no âmago das profissões de saúde, as mudanças e reorganização dos processos de trabalho em saúde tendem a manter e reforçar a divisão sexual e racial do trabalho no capitalismo. Do mesmo modo, tendem a ampliar a “extralimitação” das mulheres (enfermeiras) para realização dos cuidados profissionais com ampliação das práticas clínicas (em substituição a força de trabalho médica) além do trabalho de cuidado de enfermagem e o doméstico no núcleo familiar.

### **Crise estrutural, mercantilização da saúde e trabalho na Atenção Primária**

Para o marxismo, a crise é a manifestação própria da forma da produção e reprodução ampliada do capitalismo. É um processo estrutural de precarização da vida e do trabalho regidos pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, manifestando ciclos de crescimento e crises econômico-políticas cada vez mais profundas, de acordo com a formulação teórica de Marx sobre a Lei Geral da Acumulação Capitalista (Marx, 2017).

Conforme aponta Mészáros (2011a; 2011b), o capitalismo é um sistema sociometabólico com processualidade devastadora das condições de sobrevivência humana. Na versão neoliberal, grandes conjuntos de contradições do capital global ativam os limites absolutos da reprodução sociometabólica e conformam uma crise estrutural do capitalismo, quais sejam: a questão ambiental; a desigualdade de gênero e a extralimitação das mulheres; o desemprego crônico; e os antagonismos relacionados aos interesses das corporações transnacionais e Estados Nacionais.

A crise é estrutural, à medida que a expansão global já ameaça a existência da humanidade (ética e humanitária) e a reprodução sociometabólica do sistema do capital ativa os limites absolutos da sua expansão (Mészáros, 2011b). A partir do momento que a mundialização do capital, marco neoliberal, tensiona as condições mínimas de sobrevivência dos sujeitos – destruição da natureza, deterioração das condições de vida da classe trabalhadora, extralimitação da exploração das mulheres (múltiplas jornadas de trabalho no núcleo familiar e mercado de trabalho), instabilidades e violências (aumento da desigualdade e desemprego crônico; contradição entre interesses transnacionais e Estados Nacionais) – e se depara com menores margens para manobrar as crises cíclicas e continuar sua expansão, a crise estrutural se manifesta cronicamente, afetando paulatinamente toda a humanidade (Mészáros, 2011b).

Não obstante, o sistema como um todo tem demonstrado sua capacidade de recobrar fôlegos eficazmente nos desdobramentos da crise estrutural, desde o final do século XX. Apoiando-se na intervenção estatal, cria estratégias para continuar

expandindo a qualquer custo, ainda que as medidas de expansão sejam cada vez mais contraditórias e menos eficazes. Mészáros (2011b) aponta que as alternativas para alívio da crise são cada vez mais limitadas; entretanto, o sistema do capital continua funcionando enquanto houver: 1) expansão do círculo de consumo, acompanhado de uma crescente força de trabalho, com produtividade aumentada e com capacidade de absorção dos produtos disponíveis sem dificuldades; 2) força de trabalho estacionária nos países do capitalismo central que proporcionem demanda suficiente às necessidades de expansão do capital, de modo a ampliar e acelerar a taxa de consumo.

As formas históricas específicas do processo da acumulação capitalista determinam a materialidade da organização social e do trabalho na sociedade. Esta determinação, desenvolvida entre os tensionamentos e conflitos entre as classes, imprime direções concretas na realização do trabalho em saúde uma vez que se relaciona à ação estatal na mediação das crises e na reprodução ampliada da ordem social. As manifestações dos limites absolutos do capital apresentam impactos na demanda de atenção à saúde, diante do aprofundamento da fragilização da qualidade de vida da população, assim como nas mudanças de configuração dos processos de trabalho dos profissionais de saúde, cada vez mais permeados pela mercantilização dos serviços.

O trabalho em saúde cumpre função fundamental neste interregno da reprodução social ampliada do capitalismo, seja na manutenção da força de trabalho disponível para o capital, seja no alívio das tensões sociais nos territórios onde estão inseridos os grupos mais pauperizados. Enfrenta diretamente as consequências da crise, tanto na precarização do seu trabalho como no agravamento das condições de vida e seus respectivos impactos no processo de saúde e doença dos indivíduos, famílias, grupos sociais e comunidades, sintetizando este complexo de múltiplas determinações na realidade de trabalho na Atenção Primária.

É inegável os avanços na saúde com a expansão dos serviços de Atenção Primária desde a Conferência de Alma Ata em 1978, não obstante sua proposta se encontra no bojo das lutas por projetos de sociedade alternativos ao modo de produção capitalista, com importantes conquistas na ampliação do direito à saúde. Não obstante, com o aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e enfraquecimento dos movimentos da classe trabalhadora, o direito à saúde e os sistemas universais têm sido alvo de estratégias de mercantilizações diversas, sob o argumento da escassez de recursos no orçamento público.

De acordo com Jansen-Ferreira (2018), a mercantilização da saúde se manifesta tanto na incorporação efetiva do setor privado na prestação dos serviços como na própria lógica de gestão, remuneração e organização dos sistemas. As reformas no

National Health System (NHS), na década de 1990, marcam o processo de incorporação da lógica privada na Atenção Primária, em que a principal mudança se deu por meio da separação entre compradores e provedores de serviços de saúde, reduzindo o papel do Estado ao financiamento, coordenação e regulação do sistema (Jansen-Ferreira, 2018).

No início do milênio, a OMS publica um documento conjunto com o Banco Mundial (BM) indicando sua nova perspectiva, optando pela adoção de parâmetros econômicos e de desempenho dos sistemas de saúde com base em 'recursos escassos' nos sistemas nacionais de saúde. O giro da estratégia política da OMS passa da SPT2000 para a *Saúde para alguns: saúde global e desenvolvimento social desde Alma Ata* (Carpenter, 2000 apud Castiel, 2012).

Apesar de o termo saúde global ter sido empregado em momentos anteriores para defender as necessidades da população acima de interesses particulares, o seu uso pela OMS marcou o início da gestão de Gro Harlem Brundtland e sua estratégia de reposicionamento da OMS no cenário global, aproximando-se dos interesses do mercado (Lima, 2014). De acordo com Ventura e Perez (2014), as mudanças na gestão Brundtland envolvem três eixos: 1) Programático: melhoria de resultados sanitários (eficácia dos programas da OMS em termos de custo/benefício); 2) Governança: favorecer a 'gestão de parcerias' com outros organismos e agências internacionais e entidades privadas; 3) Gestão: promover organização de excelência na governança interna da OMS.

No seu mandato, são criados os fundos globais<sup>4</sup> e a Comissão sobre Macroeconomia e Saúde, presidida por Jeffrey Sachs e ex-funcionários do BM, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Brown; Cueto; Fee, 2006).

A OMS, no novo milênio, recorre e endossa as parcerias público-privadas sob o argumento da escassez de recursos e da crise da saúde. De acordo com Lima (2014) o "novo universalismo" adotado pela agência é pautado pela defesa de políticas e priorização de intervenções de maior 'custo-benefício' e parcerias público-privadas nas reformas dos sistemas nacionais de saúde.

No cenário internacional a operacionalização dos interesses privados aparece mais claramente definida na proposta da Cobertura Universal de Saúde (CUS) e na criação de *poolings* (fundos) financeiros para seguros de saúde. Apesar do uso do termo cobertura ter sentido histórico de garantia do acesso ao direito universal da saúde, neste contexto se refere à oferta de serviços sob a lógica de mercado, qual seja,

---

<sup>4</sup> Os fundos e as parcerias globais relacionam-se ao grupo cotista de doadores privados, governos e agências bilaterais e multilaterais que se concentram em programas e alvos específicos, de maneira relativamente autônoma, por parcerias público-privadas, mas voltados, sobretudo, para as doenças prioritárias (Brown; Cueto; Fee, 2006).

análise de risco entre poder ou não ter acesso à prestação de um determinado serviço, conforme difundido, sobretudo aos países periféricos, pelo Banco Mundial (BM), Fundação Rockfeller em parceria com a OMS (Giovannella *et al.*, 2018).

As características da análise de risco são inerentes às operações de seguros privados de seleção e segmentação da cesta e da qualidade da atenção a ser garantida, indicando uma redução da oferta estatal de serviços de saúde que assumiriam caráter mais focalizado e seletivo (Noronha, 2013; Pollock, 2016). A crise econômica de 2008 disparada nos EUA e a saturação do mercado da saúde neste país são os principais disparadores de ampliação do debate sobre a CUS em 2010/2011 pela OMS, tendo em vista, principalmente, os mercados emergentes de países periféricos como Brasil, Índia e África do Sul (Giovannella *et al.*, 2018).

Frente ao contexto de expansão do capital para o setor serviços, os procedimentos e atos de saúde são passíveis de mercantilização. Dado o processo de aprofundamento da expropriação de direitos e sua transformação em capital (Fontes, 2017), a própria força de trabalho no setor serviços de saúde torna-se alvo de produção de mais valor para o capital.

Nos 40 anos depois de Alma-Ata, a Conferência da Atenção Primária de Astana, em 2018, veio demonstrar o contexto da luta de classes e a correlação de forças favorável ao capital no cenário internacional, através do avanço do projeto neoliberal sob hegemonia dos EUA e a sua operacionalização específica para a saúde com base na Atenção Primária. Os interesses privados, tanto do capital financeiro como do complexo médico-industrial, foram incorporados claramente nas propostas para Atenção Primária na Conferência de Astana.

A mercantilização na oferta de serviços na Atenção Primária pode converter o trabalho em saúde de improdutivo, com a finalidade restrita à reprodução social da força de trabalho, para um trabalho produtivo para o capital, mediado pela terceirização e pelo gerencialismo nos serviços públicos. Este processo articula tanto a mudança no padrão de regulação da reprodução social operada pelo Estado capitalista quanto o aprofundamento da medicalização da sociedade, com deslocamentos importantes da perspectiva dos sistemas universais de saúde para a cobertura universal de saúde na organização do processo de trabalho na Atenção Primária (Quadro 1).

Com base nas reformas administrativas e da adoção da perspectiva gerencialista na gestão pública, por um lado, os Estados Nacionais liberam espaços de apropriação do fundo público pelo setor privado e aprofundam a exploração, intensificando e aumentando a jornada de trabalho dos profissionais de saúde; por outro, transferem a respon-

sabilidade da reprodução social para os próprios usuários individuais (trabalhadores) e modificam as propostas de atenção às necessidades de saúde.

# **Quadro 1 – Características da Atenção Primária e trabalho no Sistema e Cobertura Universal de Saúde**

(Continua)

| Características             | Sistema Universal de Saúde                                                                                                                                                                                     | Cobertura Universal de Saúde                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Saúde</b>                | Direito universal                                                                                                                                                                                              | Mercadoria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Financiamento</b>        | Fundo Público (impostos gerais e contribuições de seguros sociais)                                                                                                                                             | <i>Pooling</i> (combinação fundos públicos (impostos, contribuições sociais) e privados (prêmios de seguro, filantropia, Investimentos de <i>Private Finance Initiatives</i> <sup>5</sup> )                                                                                                                                                              |
| <b>Alocação de recursos</b> | Definição por necessidades de saúde, características da população e área geográfica                                                                                                                            | Definição por demandas clínicas específicas por indivíduos cadastrados, listagem de cadastrados por médicos, contratualização de serviços, orçamento local conforme produtividade dos serviços baseada em condições clínicas                                                                                                                             |
| <b>Gestão do Sistema</b>    | Provisão de serviços e financiamento públicos, responsabilidade e planejamento de autoridades públicas nos serviços, departamentos e secretarias de saúde, controle social (usuários e profissionais de saúde) | Separação do financiamento público/ privado e provisão privada, competição entre serviços com melhores modelos custo-benefício, responsabilidade pública obscura, predomínio das agências reguladoras e gestão individualizada por listas de cadastrados no local, controle empresarial (acionistas, conselhos de administração, agências independentes) |

<sup>5</sup> Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o *Private Finance Initiatives* (PFI) é uma experiência e um tipo específico de Parceria Público Privada (PPP) no Reino Unido, que teve como foco a construção de fundos privados para realização de projetos públicos em nível subnacional (descentralizado). Tem por finalidade a contratação de projetos e serviços por tempo determinado, sendo composto por recursos privados antecipados por meio de ações e empréstimos do setor privado, pagos a longo prazo pelo fundo público (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

**Quadro 1 – Características da Atenção Primária e trabalho no Sistema e Cobertura Universal de Saúde.**

(Continuação)

| <b>Características</b>         | <b>Sistema Universal de Saúde</b>                                                                                                                                                     | <b>Cobertura Universal de Saúde</b>                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mercantilização</b>         | Predominância de formas implícitas: Financiamento (parcerias público-privadas); Oferta de serviços (concorrência com serviço público, pagamento por resultado)                        | Predominância de formas explícitas: Financiamento (pagamento direto; copagamento; seguros privados); Oferta de serviços (terceirização de serviços auxiliares, atendimento de paciente privado; oferta serviços privados, gestão privada)                             |
| <b>Organização do Sistema</b>  | Subsídio à oferta equitativo e integral, serviços organizados em rede, territorializado                                                                                               | Subsídio à demanda seletivo, focalizado, serviços fragmentados                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Prestadores de Serviços</b> | Predominantemente Públicos                                                                                                                                                            | Predominantemente Privados                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Atenção em Saúde</b>        | Integral (cuidados individuais e saúde pública) e integrado (prevenção, promoção e cuidado)                                                                                           | Centrada na assistência às doenças, condições e grupos prioritários; dicotomia saúde pública e individual                                                                                                                                                             |
| <b>Cobertura populacional</b>  | Seguro Social<br>Seguridade Social                                                                                                                                                    | Seguro Individual Privado                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Acesso e Cidadania</b>      | Acesso universal e cidadania plena                                                                                                                                                    | Acesso segmentado conforme capacidade de pagamento e cidadania residual                                                                                                                                                                                               |
| <b>Atenção Primária</b>        | Abrangente, primeiro contato, obrigatoriedade de registro de usuários por cadastro individual e familiar com adscrição territorial e equipe de referência para coordenação do cuidado | Abrangência fraca, <i>managed care</i> , primeiro acesso para filtragem e redução de custos; registro de usuários por cadastro individual, adscrição territorial e profissional não obrigatória; Centros de Saúde Comunitários focalizados em populações empobrecidas |

**Quadro 1 – Características da Atenção Primária e trabalho no Sistema e Cobertura Universal de Saúde.**

(Conclusão)

| Características                                    | Sistema Universal de Saúde                                                                                                                                                                                                                 | Cobertura Universal de Saúde                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Abordagem Atenção Primária</b>                  | Integral                                                                                                                                                                                                                                   | Seletiva e Focalizada                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Cesta de Serviços</b>                           | Abrangente (atenção integral) implícita de acordo com as necessidades                                                                                                                                                                      | Restrita (pacotes mínimos) explícita em intervenções, atos e procedimentos específicos estruturados                                                                                                                                                             |
| <b>Trabalho em Saúde</b>                           | Reprodutivo, improdutivo                                                                                                                                                                                                                   | Reprodutivo, produtivo                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Gestão Atenção Primária</b>                     | Direta                                                                                                                                                                                                                                     | Indireta, <i>New Public Management</i> , Governança pública                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Organização do Trabalho da Atenção Primária</b> | Maior grau de autonomia e relações horizontais no trabalho. Equipe multiprofissional, interdisciplinar pautada pelo atendimento às necessidades de saúde no território                                                                     | <i>Management by stress</i> , maior destaque no <b>papel do gerente de serviços</b> . Equipe multiprofissional pautada pela produtividade de intervenções e metas de desempenho padronizadas. <i>Lean Production</i>                                            |
| <b>Condições de Trabalho da Atenção Primária</b>   | Tendência à maior segurança e valorização profissional Vínculos estatutários; Planos de Cargos, Carreiras e Salários institucionalizados; Jornada integral; Número de pessoas sob a responsabilidade das equipes reduzidas (1.000 a 2.000) | Tendência à flexibilização e precarização do trabalho- terceirização: Vínculos frágeis (Pessoa Jurídica, temporário, sem estabilidade), Jornada parcial; Número de pessoas sob a responsabilidade das equipes elevado (mais de 2.000); Pagamento por desempenho |

Fonte: adaptado de Ferreira e Mendes (2018); Filippon *et al.* (2016); Giovanella *et al.* (2018); Giovanella e Mendonça (2012); Jansen-Ferreira (2018) e Noronha (2013)

Um outro aspecto importante da mercantilização na saúde pública relaciona-se aos deslocamentos do processo de trabalho, que têm a finalidade de responder necessidades dos sistemas ou dos programas de saúde, assim como a aceleração de consumo da mercadoria saúde. A demanda para os serviços de saúde restringe-se aos problemas de saúde associados a determinadas doenças e ao respectivo consumo pré-definido de atos, prescrições e intervenções, sobretudo através do foco na assistência individualizada como as abordagens biomédicas da ‘Atenção Centrada no Paciente’, ‘Cuidado Centrado na Pessoa’, ‘Gestão da Clínica’ e ‘Atenção Gerenciada’.

No contexto do debate sobre a transição demográfica e epidemiológica, restrições orçamentárias, elevados gastos com hospitalização e tratamento de usuários portadores de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), estas abordagens biomédicas foram ressaltadas como panaceias para a redução dos custos, aumento da eficácia das intervenções, do desempenho profissional e da qualidade da atenção à saúde. Os principais pontos difusores destas abordagens encontram-se articulados às experiências inovadoras de Atenção Primária nos EUA e no NHS no Reino Unido.

Apesar da falta de precisão no uso corrente das abordagens ‘centradas na pessoa’, as mudanças no processo de trabalho estão relacionadas ao peso dado à gestão da clínica, especialmente no acompanhamento individualizado dos agravos e doenças crônicas. Ainda que a atenção à saúde seja realizada de forma compartilhada entre equipe multiprofissional e indivíduos, é pautada, sobretudo, pelas demandas, preferências e incentivo à autogestão da própria condição de saúde pelos usuários (Future Health Systems, 2012).

A captação da experiência dos indivíduos e a análise das intervenções profissionais são consideradas fundamentais para medir a satisfação dos usuários, monitorar, responder a mecanismos de retroalimentação e avaliar a qualidade dos serviços com base nas abordagens centradas na pessoa. Pesquisas de satisfação, acompanhamento em tempo real da história clínica individual e pesquisas nacionais de saúde são fontes de dados para a realização das medições (Future Health Systems, 2012).

A gestão da clínica aparece frequentemente sob a denominação de ‘Governança Clínica’, estando associada às discussões de restrição orçamentária, padrões de produtividade do trabalho em saúde e de qualidade dos serviços. Nos anos 1980, as empresas de *managed care* (MCO) norte-americanas imprimiram forte controle e padronização na gestão do trabalho em saúde com vistas a resultados econômico-financeiros. A partir dos anos 1990, percebe-se uma renovação do discurso que agrega, além do controle e padronização estabelecidos pelos rígidos protocolos clínicos, a ‘Governança Clínica’ como estratégia de gestão (associada ao gerenciamento) do

trabalho com base na melhoria constante e continuada da qualidade dos serviços (Gomes; Lima, 2017).

Uma atenção gerenciada, com foco no modelo biomédico, agrega uma série de elementos que alimentam as expectativas do capital na saúde, especialmente no contexto de aprofundamento da crise estrutural e do aumento vertiginoso da superpopulação relativa nos países periféricos do capitalismo. Neste formato, o processo de trabalho deve atender aos pressupostos de produção de empresas privadas e da concorrência capitalista: alta produtividade a baixos custos, incluindo os custos da força de trabalho. Nesta perspectiva, além de ser imprescindível reforçar e ampliar o paradigma biomédico consumista no nível mais capilarizado e individualizado possível, é necessário também precarizar a força de trabalho em saúde para que atenda às demandas da expansão do capital produtivo e financeiro.

### **A força de trabalho da enfermagem na Atenção Primária: perspectivas dos organismos internacionais**

A estreita relação da enfermagem com a OMS veio se desenvolvendo, sobretudo, pelas demandas de atenção à saúde pública. As definições sobre a atuação, formação e divisão técnica e social do trabalho para os serviços de saúde pública foram sendo discutidas, alinhadas e sistematizadas pelo organismo para atender aos vazios assistenciais, conforme as condições políticas e econômicas de cada país. Nesta perspectiva, a flexibilidade de qualificação da categoria é considerada especialmente para a assistência comunitária em áreas remotas e rurais nos países com menores capacidades orçamentárias (World Health Organization, 2017b).

É consenso que, a partir da década de 1970, com a priorização da organização da Atenção Primária em âmbito mundial, a presença da categoria nas discussões da OMS assumiu patamar da maior relevância nestes serviços, com foco especial na discussão da Saúde da Família e Comunidade. No cenário de falta de profissionais de saúde em muitas localidades, a combinação de habilidades (especialmente no que diz respeito às práticas clínicas) tornou-se um dos objetivos principais dos planejadores e gestores da saúde para atender às demandas de expansão da cobertura, aproveitando ao máximo os recursos próprios da comunidade (World Health Organization, 2017b).

Frequentemente, a OMS e as representações da enfermagem no organismo sinalizavam o compromisso e a contribuição da categoria na expansão dos serviços de Atenção Primária. É interessante observar que a principal justificativa do fortalecimento da enfermagem para cobrir as necessidades de saúde das populações 'carentes', inclusive

aumentando as responsabilidades e atribuições desses profissionais, dá-se em relação ao próprio diagnóstico da precarização estrutural da vida e do trabalho. Se, por um lado, pressupõe-se que esta força de trabalho feminina será a maior envolvida no compromisso ético com a população mais pauperizada em âmbito mundial, por outro, não dá a devida importância para o efeito justamente oposto, em que maior número de profissionais tende a emigrar dos países periféricos para os centrais, deixando vazios assistenciais, assim como observado pela própria OMS desde a década de 1960/1970.

Ademais, a persistência da dificuldade de participação das mulheres da enfermagem na formulação da política é tão palpável quanto a das mulheres, em geral, no Estado capitalista e no núcleo familiar. A submissão e a hierarquização são perpetuadas de forma semelhante à divisão sexual do trabalho entre médicos (maioria homens) e enfermeiras (maioria mulheres). Entretanto, no âmbito da discussão da OMS, trata-se de uma questão de que poucos países preparam enfermeiras para atuarem em cargos de direção (World Health Organization, 2017b), como se a atribuição de enfermeiras para estes cargos fosse o suficiente para superar as bárbaras condições de trabalho e sobrecarga das profissionais.

Ao contrário, as perspectivas e discussões se deram em estreita relação com a aplicação de regimes de austeridade e reformas nos sistemas de saúde no final do século XX, recorrendo sempre ao ‘comprometimento social’ da categoria de maneira acrítica pela perspectiva racionadora dos ‘gastos sociais’. Além disso, as recomendações de ‘fortalecimento da enfermagem’ dirigem-se, principalmente, à Atenção Primária, com foco nos países periféricos.

Da década de 1990 em diante, as pautas da otimização do trabalho e da contribuição da enfermagem nos serviços, considerando, sobretudo, os resultados e os custos nos serviços de saúde, são tomadas como formas de valorizar e dar visibilidade à categoria, sobressaindo como tônica da visão de futuro para a categoria nos relatórios do grupo. Por outro lado, observa-se articulação dos debates sobre a força de trabalho da enfermagem ao contexto de proposições da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Desenvolvimento e Mulheres, preparação para realização da Conferência Internacional das Mulheres em Beijing, em 1995, e aumento do envolvimento da categoria nos trabalhos da Comissão Global da OMS sobre Mulheres (World Health Organization, 1994).

Dois marcos são fundamentais na discussão da força de trabalho na Atenção Primária em âmbito internacional aconteceram na primeira década do novo milênio. As Assembleias Mundiais de Saúde, nos anos de 2006 e de 2008, apresentaram discussões relacionadas, respectivamente, aos Recursos Humanos em Saúde e Atenção Primária,

trazendo elementos mais sistemáticos sobre o déficit de profissionais e formas de enfrentamento, além das respostas que a Atenção Primária pode desenvolver mediante reformas na sua estratégia, aumentando o desempenho dos sistemas de saúde.

O Relatório Mundial de Saúde (RMS) de 2006 – Trabalhando juntos pela saúde – faz extenso diagnóstico relacionado à crise de “recursos humanos” para a saúde. Alertando especialmente para a escassez de profissionais de saúde qualificados na África Subsaariana para atender às demandas da população local, o relatório aponta para o risco de maior perda de trabalhadores de saúde qualificados em outros países periféricos, frente ao cenário de precarização do trabalho nos países de origem e aumento da migração para os países centrais do capitalismo (Organização Mundial da Saúde, 2006).

Na proposta do RMS de 2006, o investimento na força de trabalho deve se voltar aos objetivos do desempenho dos sistemas de saúde, privilegiando-se o alinhamento de programas prioritários e de saúde pública, de modo articulado aos Cuidados de Saúde Primários (CSP), por mudança nos paradigmas de cuidados (‘centrados no paciente’, baseados na comunidade e na gestão das doenças crônicas) e pela preparação rápida para mobilização de profissionais em cenários de crise (sanitária e desastres naturais). Nestes termos, uma modulação do mercado de trabalho, com papel ativo dos Estados Nacionais, é a alternativa proposta para ampliar a eficácia dos sistemas de saúde, respondendo à demanda quantitativa e às lacunas dos vazios assistenciais, frente à migração internacional de profissionais de saúde (Organização Mundial da Saúde, 2006).

Neste relatório, a OMS pauta o enfrentamento da ‘crise da força de trabalho’ partindo da preocupação central no que se refere a trabalhadores disponíveis para o mercado de trabalho. Para tal, considera a capacidade de resposta ao avanço tecnológico e medicamentoso no setor saúde, a restrição orçamentária dos ‘Estados falidos’, a carga de doenças (principalmente doenças e agravos crônicos) e os riscos de crises em epidemias e desastres naturais (Organização Mundial da Saúde, 2006).

Para a OMS a ‘indústria da prestação de serviços’ pode ser fundamental para superar as dificuldades, especialmente em cenários de restrição orçamentária por meio da austeridade fiscal nos Estados nacionais dos países empobrecidos. Desta forma, pressupõe que a redução na oferta de empregos públicos e a limitação dos investimentos na formação dos trabalhadores da saúde favorecem o mercado em expansão, mas também o agravamento da migração internacional da força de trabalho dos países periféricos para os centrais. Por outro lado, indica a possibilidade de aumento da margem de acumulação de capital no setor, mediada pela mercantilização na oferta de serviços, sobretudo na Atenção Primária.

O Relatório Mundial de Saúde de 2008 – *Atenção Primária: agora mais que nunca* – aponta mais especificamente quais são os resultados e o desempenho esperado pelos sistemas de saúde através da Atenção Primária. Nesta perspectiva, são postas quatro reformas nos sistemas com base nos valores da Atenção Primária: Cobertura Universal; Prestação de Serviços; Políticas Públicas; e Liderança (Organização Mundial da Saúde, 2008).

O conjunto das reformas no relatório corrobora com a perspectiva de flexibilização do direito à saúde, indicando alinhamento dos CSP à restrição orçamentária para as políticas sociais nos Estados Nacionais, especialmente para aqueles com elevado comprometimento orçamentário com a dívida pública, e ao aumento da mercantilização dos cuidados de saúde, diante do aprofundamento da liberalização comercial dos serviços. A mitigação dos prejuízos desta combinação para a saúde está relacionada ao aumento do desempenho dos sistemas e à ‘correção das iniquidades’ nos resultados de saúde para a população mais empobrecida, através da ampliação da cobertura dos serviços com base nos CSP (Organização Mundial da Saúde, 2008).

Na proposta da reforma na prestação dos serviços da Atenção Primária, destaca-se a ênfase dada à adaptação da resposta para atender ao desempenho em termos de ampliação de intervenções com recursos otimizados, incluindo a organização da força de trabalho. O “cuidado centrado nas pessoas” ganha destaque nas formulações que, ademais de articular atributos da Atenção Primária (abrangência, coordenação, continuidade, vínculo, longitudinalidade), promove a personalização do cuidado sob demanda dos usuários, em elevada capilarização dos serviços e transferência de responsabilidades (autocuidado e autonomia) para o âmbito domiciliar (Organização Mundial da Saúde, 2008).

Associa-se a estas mudanças a incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e da Medicina Baseada em Evidências como estratégias de disciplinarização científica dos prestadores de serviços, preservando algum grau de liberdade na decisão sobre os cuidados para compatibilizar ao contexto dos usuários. Cabe ressaltar a expectativa depositada nestes instrumentos para eficiência e efetividade do cuidado, com vistas a favorecer a segurança e a qualidade da intervenção.

Para o organismo, além de padronizar e controlar o processo de trabalho, as TICs, em especial, são consideradas fundamentais para elevar a produtividade e ampliar o acesso em locais remotos, com baixa densidade de profissionais de saúde, sobretudo pelo tempo poupado em consulta, menor recorrência a exames laboratoriais e maior uso de cuidados preventivos, reduzindo os custos (Organização Mundial da Saúde, 2008).

Ainda que o uso racional das ferramentas biomédicas (exames, tratamentos, equipamentos) com base científica seja importante para diminuir intervenções desnecessárias e iatrogenias, sua aplicação, aliada às medidas de controle e padronização das intervenções pelas TICs no cenário de déficit de profissionais e insegurança no trabalho, aponta para o caminho contrário ao da qualidade. Nesta perspectiva, a redução do tempo de consulta, a medição de ‘resultados de saúde’ e a aceleração da produtividade dos profissionais, a menor custo, atendem a propósitos do mercado, e não propriamente do serviço público, com base no direito universal de saúde.

Não obstante, a parceria com a iniciativa privada é encarada como oportunidade que alia crescimento econômico do setor saúde com disponibilidade financeira para a expansão dos CSP (Organização Mundial da Saúde, 2008). Seja pela globalização tecnológica e pela mitigação do déficit de profissionais para acesso a saúde, por meio de incentivo da qualidade e eficácia no desempenho dos prestadores de serviços, seja contando com a regulação estatal e com a ‘governança’ global entre diversos atores (e interesses) envolvidos na saúde, cabe ao governo nos Estados Nacionais realizar a mediação com o mercado e gerir fundos financeiros de forma sustentável, priorizando a ‘equidade’<sup>6</sup> na alocação dos recursos (Organização Mundial da Saúde, 2008).

É neste contexto que a força de trabalho da Atenção Primária encontra-se imersa na reforma dos CSP: tensionada para melhora do desempenho (*performance*) em cenário de escassez de insumos e materiais, redução de profissionais e aumento da demanda de cuidados em sistemas subfinanciados. Para lidar com o déficit de profissionais na Atenção Primária neste cenário, é apontado pelo RMS 2008:

Os esforços para a expansão dos serviços, em conformidade com as metas do acesso universal, ajudaram a expor o estrangulamento crítico associado à crise da força de trabalho. O desafio da prestação do tratamento ao longo da vida em *settings* com recursos escassos inspirou inovações, tais como, uma distribuição mais efectiva de recursos humanos escassos, com recurso à “transferência de tarefas”, o expediente à figura de “procurador do doente” e a implementação imprevista de registos de saúde electrónicos (Organização Mundial da Saúde, 2008, p. 72, grifo do autor).

<sup>6</sup> A despeito da noção de equidade vinculada aos preceitos filosóficos de Aristóteles e da teoria marxista, os quais recorrem à compreensão de justiça redistributiva qual seja pela correção do que a igualdade pode não ser suficiente, seu uso pelos organismos internacionais se relaciona, sobretudo, a uma razão economicista. Nesta acepção, pauta-se a priorização de setores populacionais (focalização) mais empobrecidos, em um cenário de restrição de recursos para as políticas públicas. Tais pautas foram incorporadas nos organismos internacionais, sobretudo articuladas às demandas dos Ajustes Estruturais e reformas nos sistemas de saúde apregoados pelo BM e FMI, em um movimento de ruptura com o caráter universal do direito à saúde (Paim, 2006; Vieira-da-Silva; Almeida Filho, 2009).

No contexto de reforço da CUS de resoluções da OMS sobre o comércio internacional e saúde e da ‘crise da força de trabalho’ (Organização Mundial da Saúde, 2010), é publicado um novo documento de diretrizes estratégicas para fortalecer os serviços de enfermagem e obstetrícia 2011 – 2015 (World Health Organization, 2010). O documento incorpora mais aspectos das Reformas dos CSP de 2008 e CUS 2010 e aprofunda o vínculo da estratégia com a política global da OMS. Alcançado o avanço na agenda política de fortalecimento da profissão, as novas diretrizes vinculam o engajamento da liderança da enfermagem ao desempenho dos sistemas de saúde com base na Atenção Primária.

A agenda é reforçada na resolução da Assembleia Mundial de Saúde WHA 64.7 em 2011, somada ao apelo de outros organismos internacionais – tais como Banco Mundial (BM), Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) – para ampliar o provimento de profissionais qualificados para atender a necessidades e sistemas de saúde ‘sustentáveis’, objetivos do Programa Global da OMS e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Pressupõe-se à expansão dos serviços de Atenção Primária, o atendimento à escassez de profissionais, especialmente em áreas remotas, à necessidade de formação em novos parâmetros. Neste sentido, a formação permite aumentar a ‘combinação de habilidades’ e otimização das profissionais para responder às necessidades dos sistemas de saúde, de acordo com os contextos dos países, e baseada no Código Global de Práticas de Recrutamento Internacional da OMS (World Health Organization, 2015).

É importante observar a discussão sobre o investimento na força de trabalho da enfermagem a partir de 2016. Considerando a transição dos ODM para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), as proposições no cenário internacional para fortalecimento da categoria reforçam o caráter ‘sustentável’ (custo-benefício) e o objetivo macropolítico de gestão da pobreza, ao passo que aprofundam as estratégias de controle, padronização e competição no trabalho com base no uso das TICs.

Por um lado, o empobrecimento, causado pelo desemprego crônico, não apenas não foi erradicado, como propunha os ODM, como se aprofundou dramaticamente depois da crise conjuntural de 2008, atingindo países centrais e periféricos (Antunes, 2010). Por outro, a própria condição de financeirização neoliberal foi ampliada pelas intervenções estatais de ‘salvamento’ de dívidas e bancos, reforçando a dominância do capital financeiro e respectivamente sua estratégia agressiva de desregulamentação do mercado de trabalho, ampliado no setor serviços da economia, que é ocupado sobretudo por mulheres.

Neste contexto, cabe ponderar que a relativa diminuição do desemprego (conjuntural) se desenvolveu principalmente mediante aumento do emprego vulnerável no setor serviços para as mulheres. A nova Agenda 2030 dos ODS indica estratégias relacionadas ao ‘empoderamento econômico’ das mulheres e emprego para jovens como elementos políticos centrais para a promoção de ‘crescimento econômico sustentável’ e a promoção da ‘igualdade de gênero’ (United Nations, 2015).

O trabalho da enfermagem é considerado eficaz (bom custo-benefício), fortalecendo os sistemas de saúde, a coordenação e o planejamento da atuação interprofissional para ‘cuidados centrados nas pessoas’ mais próximos às comunidades. É destacada a capacidade técnica da categoria nas respostas às crises humanitárias e sanitárias e pós-crise, proporcionando a construção ‘resiliência das comunidades para responder as diversas condições de saúde’ (World Health Organization, 2016a).

Para discussão sobre as mudanças e futuro para a enfermagem, estiveram em debate os investimentos, as lacunas e o delineamento de intervenções necessárias para avanços das três principais agendas da OMS relacionadas aos ODS e às implicações para a categoria: Estratégia Global de Recursos Humanos em Saúde: Força de Trabalho 2030, CUS e Diretrizes estratégicas globais para fortalecer os serviços de enfermagem e obstetrícia 2016 – 2020 (Organização Mundial da Saúde, 2010; World Health Organization, 2016b; 2016c). Além disso, documentos sobre o destaque da otimização da força de trabalho da enfermagem no trabalho na Atenção Primária foram desenvolvidos como estratégia para a CUS (World Health Organization, 2017a, 2017c).

As diretrizes e estratégias para a enfermagem são desenvolvidas por meio de um conjunto expressivo de documentos, orientações e mudanças relacionado às reformas dos sistemas, Atenção Primária e força de trabalho em saúde com marco inicial em 2016. Atividades e planos da OMS articulados a outros organismos internacionais são desenvolvidos para responder à demanda vinculada aos ODS da ONU. Neste bojo, é possível identificar tais movimentos do organismo da saúde junto à com Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial (BM).

O setor saúde vem se destacando nas análises dos organismos internacionais sob a perspectiva de atender à CUS, apoiado pelas perspectivas de investimento em inversões tecnológicas e na força de trabalho (com bons padrões de produtividade, nos termos economicistas). Segundo relatório da Comissão de Alto Nível sobre Emprego na Saúde e Crescimento Econômico, instituída em 2016 pelo secretário geral da ONU e composta pela OIT, OMS e OCDE, a saúde é um setor econômico chave para a

geração de emprego, representando aumento de 48% entre 2000 e 2014, enquanto os empregos na indústria e agricultura (World Health Organization, 2016c).

Ademais, o Relatório da Comissão de Alto Nível da Saúde (OMS/OCDE/OIT): *Working for health and growth: investing in the health workforce* aponta para o crescimento dos ‘negócios sociais’ como um setor privado promissor, articulado ao Estado para provimento de assistência médica aos pobres que não são capazes de comprar atenção à saúde no mercado:

O que é negócio social? O conceito de negócio social está entre o setor privado em busca de lucro e a caridade. Tem o mesmo objetivo da caridade, mas é movido pelo motor dos negócios. É sustentável ao mesmo tempo em que chega aos mais pobres. É impulsionado pela tecnologia para tornar o serviço de saúde universal, mais barato e acessível. Pode ser administrado por qualquer pessoa – indústria, negócios, governo, indivíduos, fundações, organizações não governamentais. Criamos muitos exemplos práticos de negócios sociais aplicando este conceito em Bangladesh e outros países. Acreditando que os cuidados de saúde devem ser baseados em tecnologia e orientados principalmente para a prevenção, criamos uma rede de hospitais oftalmológicos, clínicas, faculdades de enfermagem e articulação de empreendimentos com empresas multinacionais que oferecem o essencial para a saúde, como nutrição, água, mosquiteiros e alimentos (World Health Organization, 2016c p. 38-39, tradução livre).

### **Crise, cuidado e a enfermagem na Atenção Primária: apontamentos segundo a Teoria da Reprodução Social**

Os cortes orçamentários, desde 2008, nas políticas sociais, as reformas administrativas e a reestruturação produtiva nos serviços de Atenção Primária, mediados pelo uso intensivo das TICs, não têm favorecido a retomada de um projeto emancipador para o cuidado em saúde. Sobretudo, não reforça a atuação da enfermagem na Atenção Primária com base no contexto territorial comunitário, enfrentando a determinação social da saúde para a população, aliado à realização do cuidado profissional autônomo no cotidiano dos serviços.

Fraser (2023) aponta as contradições do capitalismo financeiro para a reprodução social, aproximando-se da formulação de Mészáros (2011b) ao considerar o limite

absoluto da ‘extralimitação das mulheres’, em que o regime neoliberal globalizado promove o desinvestimento pelo Estado nas políticas sociais e recruta mulheres para força de trabalho remunerada, tensionando ao máximo a reprodução social, direcionada, sobretudo às mulheres. Externaliza, por um lado, o cuidado às famílias e comunidades; e, por outro, diminui a capacidade de realizá-los, ao recrutá-las, considerando a inserção precária da maioria das mulheres no mercado de trabalho, sobretudo nos países periféricos do capitalismo. O resultado desse processo é “(...) uma nova e *dualizada* organização da reprodução social, mercantilizada para quem pode pagar por ela e privada para quem não pode, pois alguns de segunda categoria prestam assistência em troca de salários (baixos) para os que estão na primeira” (Fraser, 2023, p. 61, grifo do autor).

A dívida desempenha papel importante na redução do investimento nas políticas sociais e desapropriação de recursos vitais para a sobrevivência da classe trabalhadora (energia, água, terra etc.). É, sobretudo, por meio do aumento do custo de vida, diante da mercantilização generalizada de bens e direitos em que os salários não são capazes de cobrir os gastos necessários para manter a reprodução, que se observa o endividamento e a submissão em larga escala de cada vez mais setores da classe trabalhadora ao endividamento, especialmente as mulheres (Bhattacharya, 2019; Federici, 2019; Fraser, 2023). Ademais, a transferência dos custos da reprodução para a classe trabalhadora, através do desmonte nos serviços públicos de saúde, educação e assistência social reforça a criação de setores da classe altamente vulnerabilizados e sujeitos a maior exploração do trabalho (Arruzza; Bhattacharya, 2020; Mohandesi; Teitelman, 2023).

O Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) realizam as principais mediações dos interesses do coletivo capitalista com os organismos do sistema ONU, além de exercerem papel central na reconfiguração dos Estados dos países periféricos. São instituições corporativas que têm como objetivo fomentar o mercado e favorecer a expansão mundial do capitalismo, defendendo as concepções do livre mercado e a concorrência do setor privado (Pereira, 2009; Rizzotto, 2000).

O BM apresentou diversas compreensões acerca das políticas sociais para os países da América Latina. No contexto de neoliberalização, a agenda de subordinação das políticas sociais ao ajuste macroeconômico é um dos pilares institucionais na relação do BM com os Estados nacionais. A reconfiguração da política social para o banco passou por três mudanças: primeiro, deixa de ser pensada como investimento, e passa a ser vista estritamente como gasto; deixa de ter o objetivo de ser forma de inclusão da população empobrecida, para tê-la como o mínimo indispensável para as

condições de vida, com perfil eminentemente assistencialista; e, terceiro, a política social passa a ser encarada em caráter flexível e transitório, considerando a confiança na possibilidade de ascensão e não dependência do auxílio (Pereira, 2018).

A reprodução social foi dura e sistematicamente atacada nos países periféricos através dos contratos e ajustes firmados com o BM/FMI. No Brasil, desde a década de 1990, o BM atua induzindo a redução do investimento público no Sistema Único de Saúde (SUS). Frequentemente realiza estudos com prognósticos sombrios relacionados à gestão e financiamento do sistema de saúde brasileiro e promove empréstimos para execução de programas de gerenciamento do sistema que atendam à sua prerrogativa liberalizante nas políticas públicas (Rizzotto; Campos, 2016).

O aprofundamento da crise capitalista no cenário brasileiro pós 2015 é marcado por um combinado de contrarreformas: trabalhista, previdenciária, congelamento dos gastos sociais na educação e saúde, ampliação irrestrita da terceirização estão entre as mais perversas. Conforme aponta Antunes (2018), a conjuntura é marcada pela era da ‘degradação do trabalho’ na ‘sociedade da terceirização total’, isto é, uma precarização profunda que submete os trabalhadores à flexibilização das relações trabalhistas, informalidade, insegurança e assédio moral permanente como estratégia da produção *just in time*, ou seja, elevação da produtividade (intensificação do trabalho) em tempos menores e com a maior qualidade possível.

Neste contexto, o BM publica novo documento contendo análise sobre a crise fiscal e proposições de ajustes para melhoria da eficiência das políticas sociais brasileiras. O relatório *Um Ajuste Justo*, de 2017, propõe a retomada da ‘sustentabilidade fiscal’ sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços e garantindo a ‘proteção dos pobres’, através de novas reformas nos âmbitos da Assistência Social, Previdência, Educação e Saúde. Evidentemente, entre as principais propostas do BM para a redução do impacto do déficit fiscal e facilitação do pagamento da dívida pública, encontram-se a privatização e a concessão da infraestrutura e de outros serviços públicos para a iniciativa privada e a redução dos gastos nas contas públicas, especialmente com as políticas sociais e com os servidores públicos (Banco Mundial, 2017).

No que concerne à saúde, a estratégia indicada é o aumento da eficiência na prestação de serviços diante da expansão da demanda proporcionada pela transição demográfica e epidemiológica. Para tanto, o relatório *Um Ajuste Justo* sugere um conjunto de reformas no sistema de saúde, adequando a escala de produção dos hospitais públicos (fechamento de leitos em hospitais de pequeno e médio portes, concentrando os leitos em hospitais maiores), e equilibrar a necessidade de entrada nos hospitais. Além disso, aprimorar a coordenação entre os níveis de atenção e prestadores de serviço e impulsionar o aumento

da produtividade dos profissionais de saúde e alinhar os mecanismos de pagamento dos provedores aos custos efetivos” (Banco Mundial, 2017 p. 109).

Em se tratando especificamente da Atenção Primária, o Banco aponta que, apesar da produtividade alta dos serviços, os municípios poderiam se beneficiar mais no melhor uso dos seus recursos, aprimorando o desempenho, especialmente nas regiões mais empobrecidas, que sofrem com maior restrição orçamentária. Neste seguimento, aponta que o aumento do desempenho na atenção pode se dar pela melhoria na *performance* da força de trabalho, principalmente considerando a falta de profissionais qualificados, especialmente médicos. Desta maneira, propõe a melhoria da integração dos serviços de diferentes densidades tecnológicas (diagnóstico, especializado, hospitalar) à Atenção Primária, reservando o uso da força de trabalho médica (maior custo) para procedimentos mais complexos e delegando aos profissionais de enfermagem os mais simples:

Se o número de consultas e internações aumentasse, e os procedimentos mais rotineiros fossem realizados por profissionais de saúde de nível mais baixo (por exemplo, enfermeiros), seria possível melhorar significativamente a eficiência e a qualidade dos atendimentos. *As normas nacionais poderiam ser ajustadas para permitir que profissionais de enfermagem realizassem consultas e prescrevessem certos medicamentos e exames em unidades de atendimento primário.* Na verdade, tais práticas representam o padrão nos países mais desenvolvidos (para maximizar o uso do reduzido número de médicos) (Banco Mundial, 2017, p. 117, grifo nosso).

As medidas de reforma indicadas pela agência giram em torno da racionalização dos custos com a atenção à saúde, mas com foco na organização da economia de escala e de melhoria do desempenho dos profissionais. Entre as medidas, apesar do referido foco na reestruturação dos serviços hospitalares, remete-se à possibilidade da redução dos gastos por meio da Atenção Primária, considerando incentivo do aumento da produtividade dos profissionais de saúde. Neste caso, indica a implementação de políticas de remuneração com base no desempenho e qualidade da atenção com aumento da cobertura dos serviços e reforço na função *gate keeper* (filtragem) e no aumento do número de profissionais no nível da Atenção Médica, mas não por médicos:

Evidência anterior demonstra que o Brasil poderia aumentar seu nível de cobertura pré-natal, com o mesmo nível de gastos, caso adote-se um processo de produção mais intensivo em profissionais

*de enfermagem do que em médicos.* Além disso, será importante promover a padronização da prática médica através da adoção de protocolos clínicos como forma de reduzir variação nos diagnósticos e tratamento (para facilitar o controle de custos e o aumento da eficácia dos tratamentos) (Banco Mundial, 2017, p. 118, grifo nosso).

As proposições de expansão da prática da enfermagem em substituição à prática médica já vinham sendo estudadas e sistematizadas pela OMS com representantes das enfermeiras por um longo período desde o século passado, conforme discutido no tópico anterior, mas ganhou reforço adicional no cenário internacional no final da década passada. Politicamente estas proposições foram articuladas em ampla campanha de valorização da profissão, tal como o *Nursing Now* lançado no Reino Unido, contando com o apoio da OMS e do Conselho Internacional de Enfermagem (ICN) (All-Party Parliamentary Group on Global Health, 2016; Crisp; Iro, 2018).

A campanha teve como objetivo ‘ampliar a capacidade’ das enfermeiras e ‘explorar seu pleno potencial’ para contribuir com a Saúde Global, reconhecendo o ‘triplo impacto’ do trabalho da categoria: na saúde, no empoderamento das mulheres e na economia. Na economia, o impacto se relaciona à eficiência do trabalho das enfermeiras em cenários com menor aporte de recursos financeiros para a saúde, especialmente na Atenção Primária (Crisp; Iro, 2018).

Ademais, a própria OMS definiu 2020 como o ano internacional das profissionais de enfermagem e obstetrícia impulsionando a implementação da campanha nos diversos Estados Nacionais, sobretudo os periféricos. A definição do ano da enfermagem em 2020 veio acompanhada da publicação: *State of the world's nursing 2020: investing in education, jobs and leadership* (World Health Organization, 2020a), com definições claras em torno da necessidade de investimento na força de trabalho da categoria para o desenvolvimento de funções novas e ampliadas para as enfermeiras que visam melhorar o acesso e diminuindo os custos da atenção, sobretudo para os países de média e baixa renda.

No território brasileiro as ações estão sendo encampadas pelo escritório regional, a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) com diretrizes para investimento na força de trabalho da categoria, considerando as metas do ODS e o caminho para atingir a CUS (Organização Pan-Americana da Saúde, 2019). O documento *Ampliação do papel dos enfermeiros na Atenção Primária à Saúde* aponta como objetivo a resposta às crescentes necessidades da população e ao déficit de “recursos humanos”, isto é, médicos no Brasil (Organização Pan-Americana da Saúde, 2018).

Em parceria com instituições representativas da categoria, principalmente o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), diversos desdobramentos de estudo e organização da força de trabalho da enfermagem estão sendo realizados com proposições de ampliação das “potencialidades” da enfermeira na Atenção Primária, sem qualquer proposição em relação a maior parte da categoria no Brasil, as técnicas e auxiliares de enfermagem.

Diante da falta de médicos na Atenção Primária e da limitação dos recursos orçamentários para financiamento das políticas de saúde, a solução apontada pelos organismos internacionais para manter a “sustentabilidade” do sistema de saúde é o deslocamento da carga de trabalho médica para as enfermeiras, através da ampliação do seu escopo de práticas, sobretudo para os países periféricos, reforçando trabalho simples e manual das técnicas/auxiliares de enfermagem. A consequência desta proposta, ainda que ornada pela ideologia do feminismo liberal, é perversa, pois, ao passo que se desfinancia o sistema de saúde e atende-se à expansão do capital através da mercantilização dos serviços e, portanto, da precarização do trabalho, por um lado, por outro, reduz o custo da reprodução da força de trabalho arcado pelo salário indireto das políticas sociais, em específico na saúde. E como este processo afeta a enfermagem na Atenção Primária?

O pretenso aumento da autonomia profissional da enfermeira em relação ao trabalho médico é uma ilusão, na medida em que o processo de trabalho se centra em propostas articuladas ao modelo biomédico de atenção, mediados por rígidos protocolos clínicos e pelo controle dos atos e intervenções por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) hegemonicamente pautadas pela atenção individualizante vinculadas a projetos da Medicina de Família e Comunidade.

Teóricas da enfermagem, apesar das diferentes bases epistemológicas, convergem para a compreensão do cuidado profissional da categoria como um processo relacional de acolhimento e suporte físico, emocional, espiritual e social diante do sofrimento, vulnerabilidade e/ou adoecimento humano. Não obstante, é imperioso reconhecer e atuar no contexto ambiental, familiar, social e comunitário na determinação do processo saúde-doença, da qualidade de vida e da produção de cuidado. Para além do conhecimento científico e da base teórica ético-política, exige vínculo, tempo e dedicação de acordo com as necessidades individuais, familiares e comunitárias que se manifestam no cotidiano dos serviços de saúde e territórios de trabalho.

No âmbito da Atenção Primária, o trabalho de cuidado da enfermagem se desenvolve na relação terapêutica de ‘produção de sujeitos’, reconhecendo não apenas as condições de vida e os determinantes sociais da saúde, mas a própria determinação

da dinâmica da reprodução social e do modo de vida da classe trabalhadora na sua situação de saúde nos respectivos territórios, sob responsabilidade sanitária das equipes. Tais pressupostos da Saúde Coletiva são instrumentos fundamentais do processo de trabalho da enfermagem brasileira na Atenção Primária.

Entretanto, a subordinação do processo de trabalho da enfermagem ao projeto médico hegemônico de assistência individualizante na Atenção Primária dificulta a realização do cuidado da enfermagem, mas não elimina a sua necessidade, sobretudo no cenário avançado de precarização da vida e vulnerabilização dos usuários atendidos. Todavia, aumenta sobremaneira a carga de trabalho das profissionais de enfermagem frente à pressão da demanda de cuidados e atendimentos aos problemas de saúde clínicos cada vez mais frequentes na população.

Por outro lado, o processo de segmentação e focalização dos serviços na Atenção Primária é perceptível na medida em que a força de trabalho da enfermagem se torna predominante nos serviços públicos; e a força de trabalho médica se concentra em ações mais rentáveis na atenção à saúde de média complexidade para as classes mais abastadas através da rede privada. Quicá, à medida que este processo se desenvolve na Atenção Primária, também é possível observar a elite da categoria médica atuando como empresária da venda da força de trabalho em saúde, através das Organizações Sociais em Saúde (OSS) contratualizadas pela administração pública. Mas é mais que este processo revela.

É o reforço de padrões de reprodução social diferenciados para segmentos mais vulnerabilizados da classe trabalhadora (trabalhadores precários e fora do mercado de trabalho, em sua maioria mulheres, negras e periféricas), barateando o valor e favorecendo a submissão da força de trabalho a processos de elevada intensidade na exploração do trabalho (Arruzza; Bhattacharya, 2020; Fraser, 2023; Mohandesi; Teitelman, 2023).

Nesta perspectiva, a assistência à saúde na Atenção Primária, em relação à regeneração da força de trabalho, pode ser realizada, por um lado, com menos recursos e menos profissionais, isto é, ‘uma medicina pobre para pobres’ desempenhada em seus aspectos clínicos mais simplificados pelas enfermeiras e mais operacionais pelas técnicas/auxiliares de enfermagem nos serviços públicos. Por outro, observa-se o aumento do investimento da rede privada na média complexidade e na Atenção Primária e oferta de serviços com maior aporte de recursos e de profissionais para segmentos mais abastados da classe trabalhadora e burguesa. Em ambos os lados, o trabalho das enfermeiras e técnicas/auxiliares torna-se mais simplificado e subordinado ao trabalho médico com a assistência à saúde pautada no modelo biomédico.

Além disso, o processo de aumento da subordinação do trabalho da enfermagem ao poder médico é tanto mais viável na medida que a fragilização do vínculo de trabalho é reforçada pela mercantilização dos serviços de saúde no âmbito da Atenção Primária, sobretudo, pela terceirização da contratação da força de trabalho através das Organizações Sociais da Saúde (OSS) no setor público. A terceirização dentro da atividade estatal destrói o caráter público, considerando que as empresas mercantilizam os serviços e extraem mais-valor de seus trabalhadores terceirizados, submetendo-os à intensificação do trabalho e a condições precárias para sua realização (Antunes, 2018).

Aspectos relacionados ao perfil da força de trabalho da enfermagem brasileira revelam a intrínseca relação entre as esferas da produção e reprodução social na determinação das condições de trabalho (Bhattacharya, 2019): são mais de 80% mulheres, 53% negras entre técnicas e auxiliares e 39% entre enfermeiras. Na composição da categoria, observa-se que mais de 75% são de auxiliares e técnicos de enfermagem, percebendo remuneração de trabalhadores de nível médio, ainda que possuam qualificação de nível superior. São mulheres que possuem duplos, triplos vínculos de trabalho, acumulando cargos que compõem mais de 60 horas semanais (Machado, 2017), afora as jornadas de trabalho de cuidado não remunerado nos seus domicílios.

É importante destacar que estes aspectos influenciam na capacidade de organização sindical da categoria, mesmo representando a maior força de trabalho em saúde. Todavia, não se pode perder de vista a árdua conquista do piso salarial que, apesar de ainda muito abaixo da remuneração compatível com o ‘valor normal’ da força de trabalho (Luce, 2018), conforme definição do Salário-Mínimo Necessário (SMN) do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), representou uma grande capacidade de mobilização e união da categoria e uma das maiores expressões da luta de classes do país entre 2022-2024.

A conquista vem de um processo de luta prolongado da categoria, há mais de 30 anos, mas tornou-se mais visibilizado pelo conjunto da sociedade depois da pandemia que ceifou centenas de vidas de mulheres da enfermagem em plena idade produtiva (David *et al.*, 2021). Não obstante, a implementação do piso salarial passou por diversas mutilações, redução dos valores estabelecidos no piso, vinculação à carga horária de 44 horas semanais, entre outras; assim como a dificuldade de implementação no setor privado.

Apesar da reversão do congelamento de gastos da Emenda Constitucional 95/2016, não há ‘respiro’ na contingência de investimento nas políticas sociais e para a saúde no governo Lula 3. O ‘Novo Arcabouço Fiscal’ representa risco aos pisos constitucionais da saúde e da educação, sendo ameaça concreta ao sistema de saúde e ao piso da enfermagem conquistado na Lei 14.434, de 04 de agosto de 2022. Além do contingenciamento dos

recursos para as políticas sociais, também se observam medidas liberais que incentivam Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a privatização na saúde neste governo.

Neste sentido, pode-se perceber que a brusca redução dos custos com a reprodução social da força de trabalho por meio das políticas sociais é mantida, reforçando a precarização da vida e manutenção das condições aviltantes de exploração dos trabalhadores no capitalismo dependente brasileiro. Assim o é com a força de trabalho da enfermagem, tanto como com os usuários que são atendidos por essas trabalhadoras na Atenção Primária.

Tal condição pode ser percebida quando se comparam as condições de reprodução social da força de trabalho e da produção dos serviços de saúde na Atenção Primária entre países de capitalismo central e dependente, tal como observado no estudo comparativo dos aspectos do processo de trabalho da enfermagem na Espanha, em relação ao Brasil (Martins, 2021). Questão que também implica na migração da força de trabalho da enfermagem para países de capitalismo central, e na crise dos recursos humanos em saúde, especialmente na periferia do capitalismo.

## Considerações finais

O problema da precarização do trabalho da enfermagem, antes de ser uma manifestação isolada de uma conjuntura cíclica de crise econômico-política, revela a ponta de um *iceberg* que concentra inúmeras contradições relacionadas ao processo de trabalho destas profissionais, diante de um cenário destrutivo da saúde e da vida das pessoas a quem atendem. O renovado interesse no ‘empoderamento feminino’ com base na promoção da autonomia profissional, com a ampliação do escopo de prática das enfermeiras, sob o apelo da sua responsabilidade social, é mais do que a exploração e o uso intensivo da sua força de trabalho a custos reduzidos para o sistema.

Se pegamos o fio condutor dos processos que desencadearam as discussões para a ampliação das ‘máximas potencialidades’ das enfermeiras, percebemos que, no fundo deste debate, encontra-se em andamento um processo de desertificação de estruturas de saúde e de criação de vazios assistenciais, sem a presença de profissionais médicos, em extensas áreas do planeta, por conta da mercantilização da saúde. Aumento dos processos migratórios intensificados diante do aumento dos conflitos e da precarização da vida nos países periféricos já são visíveis.

Por outro lado, como não poderia deixar de ser, no contexto da expansão do capital para o setor serviços em escala global, mediado pelas Tecnologias da Comunicação e Informação, reforçam-se a demanda de produção de profissionais que

possam realizar as atividades de saúde subsumidas ao interesse da circulação acelerada da mercadoria saúde, com retornos compatíveis com a dinâmica e o investimento do capital financeiro. Nestes termos, os propósitos de aumento da força de trabalho da enfermagem, apesar de louvável pela necessidade global de assistência que se apresenta aos nossos olhos, são direcionados para a formação de uma força de trabalho ‘motivada’ para atender aos preceitos do mercado global da saúde, representado na estratégia da CUS, especialmente para populações vulnerabilizadas na Atenção Primária, no contexto de um processo de desmonte dos sistemas de saúde e crise humanitária na saúde que já se instala progressivamente.

Diante da urgência da ampliação da cobertura de serviços e de trabalhadores de saúde para o cenário da transição epidemiológica, demográfica e dos riscos de graves crises sanitárias e humanitária, a expansão do capital segue uma “linha de menor resistência” (Mészáros, 2011b): comercialização dos serviços, ampliação da exploração do trabalho (composto majoritariamente pela força de trabalho feminina da enfermagem) mediada pela massiva incorporação das TICs e pela captação de maior fatia do fundo público. Ao mesmo tempo, gera consenso, atuando no alívio das tensões das desigualdades em territórios empobrecidos.

Na Atenção Primária, a prática profissional tende a se voltar fundamentalmente para a realização de ações padronizadas e simplificadas, com base em padrões de eficácia. Por outro lado, a organização do processo do trabalho tende a se guiar pela aceleração do consumo de produtos (intervenções, insumos e procedimentos), através dos canais de circulação em intervenções padronizadas, atendendo à taxa de uso decrescente (Mészáros, 2011b) de mercadorias. Neste seguimento, o aumento da produtividade do trabalho em saúde (produção de maior quantidade de intervenções com a mesma quantidade de trabalho exigida por um médico, por exemplo) pode ser realizada plenamente através da prática profissional da enfermagem subordinada à padronização e supervisão clínica para desempenho do sistema de saúde.

Em se tratando do problema dos vazios assistenciais, a mitigação é o ‘remédio’. O que já nos primórdios dos anos 1960 demonstrava sua gravidade, tendo em vista a ausência de médicos nos países recém-independentes da África, transmutou-se em preocupação com a falta de profissionais de saúde. Para manutenção da ordem socioeconômica, a solução proposta é o alívio das tensões, seja na transferência de competências profissionais (combinação de habilidades, delegação de tarefas, aumento do número e do escopo de práticas de outros profissionais de saúde), seja na tentativa de gestão da migração dos trabalhadores de saúde. Naturaliza-se a migração de profissionais de saúde qualificados para países centrais e busca-se forjar e adequar a

força de trabalho, rebaixada em seu valor, de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários para o setor público e/ou padrões de remuneração no mercado de trabalho privado, nos países periféricos.

Considerando que a remuneração da força de trabalho também se realiza por meio do salário indireto para reprodução ampliada da força de trabalho através das políticas sociais, estas podem ser mais ou menos abrangentes de acordo com a posição do país na divisão internacional do trabalho e com a capacidade de luta da força de trabalho. Neste sentido, é importante ressaltar que, em um país de capitalismo dependente como o Brasil, as profissionais da enfermagem, além de sofrerem com a precarização da sua força de trabalho; podem ser instrumentos de rebaixamento do valor da força de trabalho das classes trabalhadoras mais vulnerabilizadas, considerando a perspectiva de barateamento dos custos de produção nos serviços de saúde, com base no desinvestimento estatal na proteção social. Desta maneira, há que se aprofundar investigações sobre o papel desta força de trabalho na configuração atual do Estado capitalista, especialmente na periferia deste sistema.

## Referências

ALL-PARTY PARLIAMENTARY GROUP ON GLOBAL HEALTH. *Triple impact: how developing nursing will improve health, promote gender equality and support economic growth*. 2016. Disponível em: <http://www.appg.globalhealth.org.uk/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

ALMEIDA, Maria Cecilia P.; ROCHA, Juan S. Y. *O saber de enfermagem e sua dimensão prática*. São Paulo: Cortez, 1989.

ANTUNES, Ricardo. A crise, o desemprego e alguns desafios atuais. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 632-636, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/BshLDrvRN5psZwFckzMLsDb/>. Acesso em: 5 jul. 2021.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. *Feminismo para os 99%: um manifesto*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi. Teoría de la reproducción social: elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, Buenos Aires, ano 8, n. 16, p. 37-69, 2020. <https://doi.org/10.46688/ahmoi.n16.251>. Disponível em: <https://www.archivosrevista.com.ar/numeros/index.php/archivos/article/view/251/244>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BANCO MUNDIAL (WORLD BANK GROUP). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasil: revisão das despesas públicas. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BHATTACHARYA, Tithi. O que é a teoria da reprodução social. *Revista Outubro*, n. 32, p. 99-113, 2019.

BONNIOL, Mathieu *et al.* *Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries*. Geneve: WHO, 2019. Disponível em: <http://apps.who.int/bookorders>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BROWN, Theodore M.; CUETO, Marcos; FEE, Elizabeth. A transição de saúde pública ‘internacional’ para ‘global’ e a Organização Mundial da Saúde. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 623-647, jul./set. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702006000300005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/G5HFqjPMKXp9fmhflYdNS5H/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2021.

CARCANHOLO, Reinaldo A. *Capital: essência e aparência I*. São Paulo: Expressão Popular, 2011. Volume 1.

CARCANHOLO, Reinaldo A. *Marx, Ricardo e Smith: sobre a teoria do valor trabalho*. Vitória: Edufes, 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo A. *O trabalho produtivo na teoria marxista*. Campinas: Unicamp, 2007.

CASTIEL, Luis David. Utopia/atopia: alma ata, saúde pública e o “Cazaquistão”. *INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar*, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 62-83, 2012. <http://dx.doi.org/10.5007/1807-1384.2012v9n2p62>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2012v9n2p62/23515>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CRISP, Nigel; IRO, Elizabeth. Nursing now campaign: raising the status of nurses. *The Lancet*, Londres, v. 391, n. 10.124, p. 920-921, 2018. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30494-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30494-X).

DAVID, Helena Maria S. L. *et al.* Infection and mortality of nursing personnel in Brazil from COVID-19: A cross-sectional study. *International Journal of Nursing Studies*, v. 124, p. 104.089, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2021.104089>. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8426139/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016. 244p.

FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista*. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

FERREIRA, Marian R. J.; MENDES, Aquilas N. Commodification in the reforms of the German, French and British health systems. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2.159-2.170, 2018. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.12972018>. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/en/articles/commodification-in-the-reforms-of-the-german-french-and-british-health-systems/16838?id=16838>. Acesso em: 4 jul. 2021.

FILIPPON, Jonathan *et al.* A “liberalização” do serviço nacional de saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 8, p. 1-15, 2016. Acesso em: 28 mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00034716>. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/6160/13019>. Acesso em: 2 jul. 2025.

FONTES, Virginia. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. *Marx e o Marxismo*, Niterói, v. 5, n. 8, p. 45-67, 2017. Disponível em: <https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/issue/view/9>. Acesso em: 9 jun. 2021.

FRASER, Nancy. Crise do cuidado? Sobre as contradições sociorreprodutivas do capitalismo contemporâneo. In: BHATTACHARYA, Tithi (org.). *Teoria da reprodução social: remapear a classe, recentralizar a opressão*. 1. ed. São Paulo: Editora Elefante, 2023. p. 45-68.

FUTURE HEALTH SYSTEMS. *Future Health Markets: a meeting statement from Bellagio*. Bellagio, Itália: Rockefeller Foundation, 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a8140f0b652dd00077c/bellagio-future-health-markets-statement-final.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

GIOVANELLA, Ligia; MENDONÇA, Maria Helena M. Atenção Primária à Saúde. In: GIOVANELLA, Ligia *et al.* *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 493-546.

GIOVANELLA, Ligia *et al.* Universal health system and universal health coverage: Assumptions and strategies. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1.763-1.776, 2018. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05562018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7BM4FYp7dWJzyb7wzktwhJH/?lang=en>. Acesso em: 19 mar. 2021.

GOMES, Romeu; LIMA, Valéria V. A gestão da clínica em questão. *Scientia Médica*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 1-2, 2017. <http://dx.doi.org/10.15448/1980-6108.2017.2.27698>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/scientiamedica/article/view/27698/15716>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GONZALEZ, Lélia. A mulher negra na sociedade brasileira: uma abordagem político-econômica. In: GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. 1. ed. Rio Janeiro: Zahar, 2020. p. 43-57.

HIRATA, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 17-18, p. 139-156, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/PcsfvS6CPpgQRZLRmdTzgxL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 ago. 2021.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jun. 2021.

HIRATA, Helena. *Mudanças e permanências nas desigualdades de gênero: divisão sexual do trabalho, uma perspectiva comparada*. Análise n. 7/2015. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12133.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

HIRATA, Helena. *O cuidado: teorias e práticas*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2022. 142 p.

JANSEN-FERREIRA, Mariana R. *Mercantilização dos sistemas de saúde: caracterização nos sistemas de saúde europeus e indícios no SUS: lições para o Brasil*. 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%205/71.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

KERGOAT, Danièle. A relação social de sexo da reprodução das relações sociais à sua subversão. *Pro-posições*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 47-59, 2002. Disponível em: <https://fe-old.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2125/37-dossie-kergoatd.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2021.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: EMÍLIO, Marli; TEIXEIRA, Marilane; NOBRE, Miriam (org.). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003. p. 55-63. (Coleção Caderno da Coordenadoria Especial da Mulher, 3). Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05634.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2005.

LIMA, Júlio César F. O Banco Mundial, a organização mundial de saúde e o “novo universalismo” ou a “cobertura universal de saúde”. In: PEREIRA, João Márcio M.; PRONKO, Marcela (org.). *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014. p. 233-253.

LUCE, Mathias S. *Teoria marxista da dependência: problemas e categorias: uma visão histórica*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MACHADO, Maria Helena. *Perfil da enfermagem no Brasil: relatório final*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. (Pesquisa Perfil da Enfermagem no Brasil - Brasil, v. 1). Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/perfilenfermagem/pdfs/relatoriofinal.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

MARTINS, Amanda L. X. M. *Trabalho da Enfermagem na Atenção Primária em Saúde: aspectos do processo de trabalho no Brasil e na Espanha na crise estrutural do capitalismo*. 2021. 443 f. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Faculdade de Enfermagem, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: o processo de produção do capital*. Livro I. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. Volume I.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo São Paulo, 2011a.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011a.

MOHANDESI, Salar; TEITELMAN, Emma. Sem reservas. In: BHATTACHARYA, Tithi. *Teoria da reprodução social: remapear a classe, recentralizar a opressão*. 1. ed. São Paulo: Editora Elefante, 2023. p. 71-116.

NORONHA, José C. Cobertura universal de saúde: como misturar conceitos, confundir objetivos, abandonar princípios. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 5, p. 847-849, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2013000500003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/KM8zmWvsKqQkWLLCSx5kPsB/>. Acesso em: 20 maio 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Public-private partnerships at the subnational level of government: the case of PFI in the United Kingdom. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Subnational public-private partnerships meeting infrastructure challenges*. OECD, 2018. p. 75-106.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Relatório mundial de saúde: financiamento dos Sistemas de Saúde: o caminho para a cobertura universal*. 2010. Disponível em: <https://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Relatório mundial de saúde 2008: atenção primária em saúde agora mais do que nunca*. 2008. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/rms.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Trabalhando juntos pela saúde*. Brasília: OMS, 2006. (Relatório Mundial de Saúde, 2006).

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Ampliação do papel dos enfermeiros na atenção primária à saúde*. Washington: OPAS, 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Diretriz estratégica para a Enfermagem na Região das Américas*. Washington: OPAS, 2019.

PADILHA, Maria I.; NELSON, Sioban, BORENSTEIN, Miriam S. As biografias como um dos caminhos na construção da identidade do profissional da enfermagem. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 241-252, 2011. Suplemento 1. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702011000500013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/X3mmThv5bSfPkXg8XbFsjTs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PAIM, Jairnilson S. Equidade e reforma em sistemas de serviços de saúde: o caso do SUS. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 34-46, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902006000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/4j9Z4NpGd6C9zKVXZFC7zdp/>. Acesso em: 20 maio 2021.

PEREIRA, João Marcio M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. 2009. 366f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PEREIRA, João Marcio M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2.187-2.196, 2018. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08022018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pkYXTJMMYGzKx5cSCDWyqdg/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

POLLOCK, Allyson M. Cómo la mercantilización y la privatización se están utilizando para abolir los sistemas nacionales de atención universal de salud y qué se debe hacer para restaurarlos. *Reforma y Democracia*, Caracas, n. 64, p. 5-50, 2016. Disponível em: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/clad/refydem/64.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

RIZZOTTO, Maria Lucia F. *O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS*. 2000. 266f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Faculdade de Ciências Médicas Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

RIZZOTTO, Maria Lucia F.; CAMPOS, Gastão Wagner S. O Banco Mundial e o Sistema Único de Saúde brasileiro no início do século XXI. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 263-276, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016150960>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/mpvvFPWmh8cJcwrK86Szv3L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SHANNON, Geordan *et al.* Feminisation of the health workforce and wage conditions of health professions: an exploratory analysis. *Human resources for health*, v. 17, n. 1, p. 84, 2019. <https://doi.org/10.1186/s12960-019-0406-0>. Disponível em: <https://human-resources-health.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12960-019-0406-0>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SILVA, Graciete B. *Enfermagem profissional: análise crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.

TOSO, Beatriz Rosana G. O. Práticas avançadas de enfermagem em Atenção Primária: estratégias para implantação no Brasil. *Enfermagem em Foco*, Brasília, v. 7, n. 3-4, p. 36-40, 2017. <https://doi.org/10.21675/2357-707X.2016.v7.n3/4.913>. Disponível em: <http://revista.cofen.gov.br/index.php/enfermagem/article/view/913/343>. Acesso em: 12 jul. 2021.

UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 Transforming our world. 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/2015/en/111816>. Acesso em: 2 jul. 2025.

VENTURA, Deisy; PEREZ, Fernanda A. Crise e reforma da organização mundial da saúde. *Lua Nova*, São Paulo, v. 92, p. 45-77, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/ybSFyBXTmBkBPWdj5NPqJrF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jun. 2021.

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria; ALMEIDA FILHO, Naomar. Equidade em saúde: uma análise crítica de conceitos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 217-226, 2009. Suplemento 2. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2009001400004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/5pkCJ3ww8K6YP4nrZrZJHvk/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Enhancing the role of community health nursing for universal health coverage*. Geneva: World Health Organization, 2017a. (Human Resources for Health Observer Series, n. 18). Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/255047>. Acesso em: 18 mar. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global advisory group on nursing and midwifery: report of third meeting*. Geneve: WHO, 1994. Disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68763/WHO\\_EIP\\_OSD\\_2001.3.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68763/WHO_EIP_OSD_2001.3.pdf). Acesso em: 15 fev. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global strategic directions for strengthening nursing and midwifery 2016–2020*. Geneve: WHO, 2016a. Disponível em: [https://www.who.int/publications/i/item/global\\_strategic\\_rections\\_for\\_strengthening\\_nursing\\_and\\_midwifery](https://www.who.int/publications/i/item/global_strategic_rections_for_strengthening_nursing_and_midwifery). Acesso em: 21 abr. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global strategy on human resources for health: workforce 2030*. 2016b. Disponível em: [https://www.who.int/hrh/resources/global\\_strategy\\_workforce2030\\_14\\_print.pdf?ua=1](https://www.who.int/hrh/resources/global_strategy_workforce2030_14_print.pdf?ua=1). Acesso em: 24 jul. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Nursing and Midwifery in the History of the World Health Organization 1948-2017*. Geneve: World Health Organization, 2017b. Disponível em: [https://www.who.int/publications/i/item/nursing-and-midwifery-in-the-history-of-the-world-health-organization-\(1948-2017\)](https://www.who.int/publications/i/item/nursing-and-midwifery-in-the-history-of-the-world-health-organization-(1948-2017)). Acesso em: 18 mar. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Optimizing the contributions of the Nursing and Midwifery workforce to achieve universal health coverage and the Sustainable Development Goals through education, research and practice*. Geneva: World Health Organization, 2017c. (Human Resources for Health Observer Series, n. 22). Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259363/9789241511971-eng.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 mar. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Report of the WHO Commission on Macroeconomics and Health*. 2002a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *State of the world's nursing 2020: investing in education, jobs and leadership*. Geneva: World Health Organization, 2020a. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240003279>. Acesso em: 18 mar. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO global code of practice on the international recruitment of health personnel: national reporting instrument*. Geneve: WHO, 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Working for health and growth: investing in the health workforce: report of the high-level commission on health employment and economic growth*. Geneve: World Health Organization, 2016c.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World health statistics 2020: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. Geneva: World Health Organization, 2020b. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332070>. Acesso em: 18 mar. 2021.



## CAPÍTULO 2

# DEPENDÊNCIA, NEOLIBERALISMO E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NA SAÚDE<sup>1</sup>

Cláudia Regina de Andrade Pereira<sup>2</sup>

### Introdução

O setor saúde é um importante componente da política social no que tange à magnitude do que mobiliza de recursos diversos, como força de trabalho, materiais e financeiros, e ainda do que move de disputa de interesses pelo fundo público.

Em nosso ensaio pretendemos estudar este setor e os processos de acumulação de capital que daí decorrem, na perspectiva de uma crítica da economia política, que se traduz em uma economia política da saúde.

Portanto, partimos do entendimento de que o estudo das relações público-privadas na saúde se insere na análise mais ampla do desenvolvimento capitalista na formação econômico-social brasileira e das particularidades de um sistema híbrido de saúde em um Estado dependente, onde a categoria Estado possui centralidade explicativa.

Para isso, trabalhamos articuladamente no decorrer de nossa pesquisa com as categorias *Estado*, *dependência*, *neoliberalismo* e *relações público-privadas* para um debate crítico acerca de processos de privatização no interior do Sistema Único de Saúde (SUS).

O ensaio que aqui se apresenta, cabe destacar, é parte dos resultados de uma pesquisa teórica em processo, que começa por ressaltar o entendimento de que é através das

---

<sup>1</sup> O presente artigo é fruto de pesquisa de tese de doutorado em andamento, no ano de 2024, na Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>2</sup> Sanitarista. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); analista de Gestão em Saúde e Pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Assessora na Coordenação de Cooperação Internacional (CCI) da EPSJV. Atua também como pesquisadora em três grupos de pesquisa cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): Estado, Política, Espaço Público (GPEPEP) da EPSJV/Fiocruz; Saúde, Sociedade, Estado, Mercado (SEM), do Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Teoria Social e Serviço Social (NETSSS) da Escola de Serviço Social (ESS) da UFRJ. Contato: claudia.andrade@fiocruz.br.

ferramentas da economia política da saúde e da análise do Estado dependente que podemos estruturar a crítica marxista bem como a luta de classes contra a privatização neoliberal da saúde pública no Brasil. Nesse intento, organizamos o artigo em três seções.

Na primeira seção, para discussão mais aprofundada dos determinantes da dependência e de sua processualidade histórica, alinhamo-nos com a Teoria Marxista da Dependência (TMD) para o desvelamento das particularidades do Estado brasileiro e de como vem se dando a reprodução ampliada do capital no setor saúde. Nesse sentido, foram revisitados teóricos pioneiros da TMD, assim como produções mais recentes de pesquisadores e estudiosos que promovem um resgate crítico dessa teoria para análise do capitalismo contemporâneo.

Na segunda seção, buscamos minimizar os traços de polissemia da categoria neoliberalismo, com explícita adesão teórica à interpretação marxista, tendo em vista que há distintas interpretações sobre esta categoria. É o momento do artigo em que defendemos a hipótese de que o neoliberalismo não representa uma mera reedição do liberalismo clássico e tem poder explicativo para entendimento do modo de existência na contemporaneidade e na refuncionalização do Estado diante desse projeto, que é político, em essência, além de econômico.

Por fim, na terceira seção, debatemos com base em revisão bibliográfica de artigos e teses no âmbito da economia política da saúde que foram resultado de investigações sobre a ampliação de processos de privatização. Para desenvolvimento desse tópico, focamos o debate sobre a terceirização da gestão de serviços públicos de saúde, por nós entendida como uma ‘privatização não clássica’, no entanto, não menos consequente.

## **Estado dependente: contradições e especificidades**

Em nossa pesquisa, partimos de alguns pressupostos que compõem o horizonte de percurso analítico ao qual nos propomos. O primeiro deles vem a ser a atualidade da teoria de Marx, para análise macroscópica do capitalismo, de sua fundamentação a respeito da dinâmica do capitalismo em sua totalidade, no sentido de como o método histórico-dialético, e as eleições categoriais que o norteiam, fornecem a amplitude do olhar sistêmico sobre a realidade de processos históricos e da geopolítica atual.

O segundo, articulado com o primeiro, diz respeito ao fato de que a processualidade histórica do desenvolvimento do próprio capitalismo envolve transformações na dinâmica deste sistema, causando inflexões nas relações entre Estado e mercado, centro e periferia, público e privado, nacional e internacional, em uma miríade de determinações que necessitam de sucessivas ‘atualizações’ e resgates críticos.

Em nossa pesquisa, ainda em processo, tratamos mais especificamente de um determinado momento do desenvolvimento do capitalismo, a partir dos anos 1970, de vertente neoliberal, o qual provocou profundas mudanças no papel do Estado e nos processos de acumulação de capital, com diferenças marcantes, no universo da divisão internacional do trabalho, entre os países centrais e periféricos.

Nesse intuito, buscamos analisar as principais determinações dessas transformações, de seus significativos impactos nas relações entre economias centrais e periféricas, nas relações público-privadas que norteiam nossa formação econômico-social. Buscamos examinar também as novas modalidades de acumulação de capital em um setor com tanta importância política, econômica e social, como o setor de saúde.

Para tanto, consideramos a categoria ‘Estado’, central para o entendimento do universo desigual e hierárquico do sistema capitalista mundial, e da realidade concreta de como economias dependentes se inserem, em associação subordinada nesse sistema, em que debatemos mais particularmente o caso brasileiro na região latino-americana.

A centralidade da referida categoria, a nosso ver, desvela os interstícios das relações público-privadas, do próprio papel e funções do Estado como garantidor dos processos de acumulação de capital que fazem o capitalismo historicamente girar e perpetuar sua hegemonia, ainda que com as sucessivas crises que lhe são inerentes.

Mas, de qual Estado falamos e que tratamento damos a esta categoria? Primeiramente, o analisamos em sua concretude, desmistificado como um guardião do bem comum e que paira sobre todos. Sendo assim, compartilhamos da concepção de Estado em sua essência, com autonomia relativa, sujeito e objeto de arena política, de acirradas disputas de classes, e determinadas convergências históricas de interesses entre frações de classe que compõem o grande capital e conformam o bloco dominante em distintos momentos históricos. No entanto, o que historicamente se vê como pensamento hegemônico são justamente análises mistificadoras, como nos alertou Dantas (2020, p. 166) sobre a “falsa universalidade do Estado” e sua “encarnação do público”, como se fosse um ente acima da luta de classes.

Mas não pretendemos aqui supor ou, muito menos, apelar a uma teoria geral do Estado. Distinto disso, buscamos na literatura justamente aquelas produções teóricas, filiadas ao materialismo dialético (como método concreto de leitura e análise da realidade), que o concebem em sua processualidade histórica, na perspectiva de uma totalidade concreta e contraditória. Para tanto, buscamos identificar as principais reconfigurações no papel e nas funções do Estado, dependendo do ‘estágio’ do desenvolvimento capitalista e de qual lugar uma determinada formação econômico-social ocupa na divisão internacional do trabalho.

Transigimos com a tese de que esse processo lhe fornece uma posição central, nos âmbitos da dominação ou da dependência, sendo esta última, a condição da quase totalidade dos países que foram colônias. Portanto, quando tratamos das chamadas economias dependentes, estamos tratando, mais concretamente, de Estados dependentes.

Todos esses aspectos trazem à tona os elementos estruturais do desenvolvimento capitalista, com um processo significativamente desigual de constituição em distintos países e regiões, onde se configuraram centro e periferia do capital.

Portanto, quando nos referimos aos Estados dependentes,<sup>3</sup> trata-se de indicar formações econômico-sociais distintas, constitutivas de um conjunto de economias regionalmente dependentes, cujas relações com os países centrais não se traduzem em uma dinâmica homogênea, ainda que com traços comuns de reprodução do capital intrínsecos a esses tipos de economias. Isto se dá, precisamente, porque possuem leis tendenciais próprias, que não se contrapõem às leis gerais de acumulação capitalista profundamente demonstradas por Marx em *O Capital*, Livro 1. Ao contrário, representam uma unidade dialética. Sendo assim, fazem parte do modo de produção capitalista em toda sua *legalidade*, só que de forma subordinada, com leis específicas de acumulação de capital no interior do sistema mundial.

É neste sentido que estudiosos da vertente marxista da dependência, como Gouvêa (2022) e Luce (2018), frisam que o capitalismo dependente *não é outro modo de produção*, é movido pela lei geral de acumulação capitalista. No entanto, destacam a existência de uma ‘legalidade particular’ que somente os países dependentes têm.

Com base nessa perspectiva, consideramos de extrema relevância o resgate crítico da categoria dependência e de quais são as determinações e características das economias dependentes – foco de análise pela Teoria Marxista da Dependência (TMD) –, presentes no capitalismo contemporâneo, acirradas no momento atual de uma ampla crise com distintas dimensões,<sup>4</sup> em um cenário geopolítico multipolar.

Antes de avançarmos no debate acerca da dependência, e mais particularmente no caso brasileiro, vale ressaltar um primeiro aspecto, histórico, de que há distintas teorias da dependência, formas diversas de entendimento da dependência, e de que estas diferenças conformam variadas visões sobre desenvolvimento.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Maíra Bichir (2018) destaca que Marini, ao se referir ao conceito de Estado dependente, não o confundia com “burguesia de Estado”, termo muito presente à época nas discussões sobre a região latino-americana. O que o autor ressaltava para caracterizar esse tipo de Estado é precisamente o seu nexos com a burguesia imperialista, de forma a subordinar toda a sociedade ao império do capital.

<sup>4</sup> Pensando de forma mais abrangente, trata-se de uma crise civilizatória, que abrange as questões ambiental, ética, a própria sociabilidade e sobrevivência no (e do) planeta.

<sup>5</sup> Aliás, o debate sobre desenvolvimento industrial vem sendo retomado com toda força no governo atual, do presidente Lula, sob a insígnia “Nova Indústria Brasil” (NIB). Voltaremos a este ponto no decorrer do artigo.

De acordo com estudos de Bichir (2017) que analisaram a fundo o debate acerca do Estado nas obras de Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra e Theotônio dos Santos, quanto às teorias da dependência, Theotônio as concebe como representação do “desdobramento da teoria do imperialismo”, que têm como “ponto de partida a realidade dos países dependentes” (Santos apud Bichir, 2017, p. 161) numa perspectiva regional, latino-americana. Segundo os referidos estudos, foi esse autor o que mais se dedicou à definição da dependência, e suas críticas em relação às teorias do desenvolvimento eram apoiadas precisamente no Estado como categoria de análise.

E, embora autoras como Bichir (2017; 2018) e Souza (2021) ponderem o não aprofundamento, em geral, do debate sobre o Estado pela TMD, resgatamos, na pesquisa empreendida por Bichir (2018), o entendimento de Marini acerca dessa categoria, que a considerava como um aparelho estatal indissociado da dominação de classe, um aparato burocrático repressivo, que sintetiza as estruturas e relações de dominação.<sup>6</sup> Inclusive, é de autoria daquele autor o conceito de *Estado de contrainsurgência*, o qual não se resume às ditaduras militares, que une o campo militar e a burguesia monopolista, com tomada de decisões concentrada no Executivo e que tem as Forças Armadas como quarto poder.

Foi precisamente no calor do debate sobre desenvolvimento nos anos 1960 e 1970 na América Latina que se adensaram produções marxistas sobre a dependência, com importância analítica, como afirma Gouvêa (2022), com o que estamos em plena concordância, sendo essa uma de nossas linhas teóricas mestras para o debate que desenvolvemos em nosso artigo. Nos termos da autora, a TMD aprofundou o entendimento sobre a dependência para a crítica à teoria do desenvolvimento que era hegemonizada nos campos acadêmico, econômico e político, originada no seio da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).<sup>7</sup> E acrescenta sua tese central: de que a dependência seria propriamente a “base material do desenvolvimentismo”.

Bem distante de qualquer possibilidade de hegemonia no âmbito do debate sobre a dependência a partir dos anos 1960, a vertente marxista da teoria da dependência foi escanteada propositada e articuladamente pelo pensamento hegemônico no campo das

---

<sup>6</sup> Segundo Bichir, Marini possuía duas visões do Estado: i) como um aparelho; ii) concepção relacional do Estado, como resultado das forças que constituem a sociedade.

<sup>7</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe “é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social” (Comissão Econômica para a América Latina, 2025). Fonte: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>

ciências sociais: as produções teóricas de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto,<sup>8</sup> José Serra, entre outros, representantes da teoria do desenvolvimento associado, tinham a “crença” na possibilidade do desenvolvimento de um capitalismo dependente no Brasil e eram ferrenhos críticos de análises provenientes da vertente marxista da dependência.

No caso das produções de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, os autores propõem, nas palavras de Souza (2021, p. 190), “o aproveitamento de oportunidades contidas nas relações de dependência para se promover desenvolvimento econômico, mesmo que o resultado seja mais dependência. Ao que tudo indica, é a ousadia que vislumbra possível”.<sup>9</sup>

Dessa forma, constituiu-se, como demonstra Prado (2010), um pensamento único sobre a dependência no Brasil, que alijou as produções da TMD dos debates acadêmicos, ainda que estas venham sendo criticamente resgatadas dos anos 2000 em diante, muito em função da crise no capitalismo em sua vertente neoliberal.

As bases do seu resgate crítico na atualidade relacionam-se não somente com o intuito de se eliminar o obscurantismo ao qual a teoria foi submetida, como também com o reconhecimento da capacidade explicativa que a categoria dependência possui, no sentido de ser, ela mesma, uma realidade concreta e constitutiva do próprio desenvolvimento do capitalismo.

Os autores pioneiros da TMD concebem a dependência como situação condicionante, fundada na divisão internacional do trabalho (DIT), que faz as economias dependentes só se desenvolverem como reflexo da expansão das economias centrais. No entanto, vale dizer, o que pode ser nomeado como interdependência, configura-se, na verdade, como destaca Santos (2011, p. 362 <sup>10</sup>), numa espécie de “desigualdade combinada entre vários países”, que não se confunde com colaboração; bem distinto disso, desenrola-se no terreno da competição, onde o monopólio é o que impera. Trata-se, fundamentalmente, nas palavras de Marini (2012), da “resposta do imperialismo à passagem da monopolaridade à integração hierarquizada” <sup>11</sup> (p. 60).

---

<sup>8</sup> Prado (2010) cita uma das produções de referência no campo da sociologia, de autoria de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, intitulada *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, produzida entre 1965 e 1967.

<sup>9</sup> Os teóricos pioneiros da TMD foram muito profícuos ao afirmarem permanentemente: “quanto mais desenvolvimento, mais dependência”, na perspectiva do que comumente conceituavam de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, nos termos de um desenvolvimento que ampliara as amarras da subordinação, e não o seu inverso, como criam os desenvolvimentistas.

<sup>10</sup> Tradução livre para “desigualdad combinada entre los varios países”.

<sup>11</sup> Para Marini (1973) a dependência se configurou na DIT e suas bases surgem com a grande indústria, onde se modela, inclusive, uma divisão regional do trabalho.

A respeito dessa temática, os clássicos da TMD forneceram diversos elementos para análise de como se sucedeu o processo de industrialização da América Latina, o papel do Estado, o caráter contraditório da dependência na região e da participação subordinada no capitalismo mundial.<sup>12</sup> Em sua importante obra, *Dialética da Dependência*, Marini (1973) destrincha os fundamentos e elementos concretos da dependência, no que tange a aspectos essenciais da reprodução capitalista nas economias dependentes, a saber: i) transferência de valor dos países dependentes para os países centrais; ii) a superexploração da força de trabalho e iii) a cisão do ciclo do capital nessas economias.

Em um esforço de síntese, podemos nomear os referidos aspectos, de forma articulada, pois compõem um conjunto que caracteriza a inserção subordinada que se configura em leis específicas de reprodução do capital nas economias dependentes.

O primeiro aspecto, de *transferência de valor*, conecta-se diretamente com o que os *dependentistas* nomeiam de “troca desigual”, “intercâmbio desigual”, o qual, no geral, envolve mecanismos compensatórios presentes nas economias dependentes, de transferência de mais valia para os países centrais, tendo em vista: sua posição subordinada na hierarquia do sistema mundial capitalista, a menor *composição orgânica de seu capital*,<sup>13</sup> a menor qualificação de sua força de trabalho, a inferioridade tecnológica e de capacidade de produção industrial, a dependência do capital estrangeiro para desenvolver processo de industrialização, bem como a cessão de capital por intermédio de atrativas operações financeiras aos países centrais. Sendo assim, as desvantagens competitivas das economias dependentes exigem sucessivos mecanismos compensatórios em que a sua própria geração de valor garanta a transferência permanente de parte desse valor aos países centrais. Um exemplo crucial a esse respeito refere-se aos juros da dívida pública nos países dependentes.

Quanto à *superexploração do trabalho*, em *Dialética da Dependência*, Marini discorre sobre o que nomeou de “caráter contraditório da dependência latino-americana” e de sua participação no mercado mundial (1973, s.p.) que se dá através de um mecanismo compensatório, de transferência de valor, através de maior exploração da força de trabalho, em que a produção industrial na região permite o deslocamento da mais valia

<sup>12</sup> Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Vânia Bambirra, dedicaram seus estudos à análise detida da dependência na América Latina, sendo esta uma preocupação central da produção teórica desses autores. Inclusive, Vânia Bambirra, em sua obra intitulada *O capitalismo dependente latino-americano* (2019), escrita originalmente em 1970, no Chile, propõe uma tipologia dos países dependentes da região, baseada em distintos aspectos, tais como o grau de capacidade de industrialização no que tange à capacidade interna de desenvolvimento produtivo, a composição orgânica do capital, as condições de reprodução capitalista subordinada etc., em um cenário que nomeou de “nova dependência”.

<sup>13</sup> A composição orgânica do capital refere-se à relação entre capital constante e capital variável. Ver em: <https://www.marxists.org/portugues/lapidus/1929/manual/07-02.htm>

absoluta para a mais valia relativa nos países centrais. Portanto, a superexploração da força de trabalho é um mecanismo de extração de valor pelas economias dependentes que compense a transferência de valor para aqueles países. Essa assertiva do autor não significa, de modo algum, que não haja extração de mais valia absoluta no centro do sistema. O que é estrutural e crucial na caracterização é que esse mecanismo de compensação presente na produção industrial latino-americana permite, até mesmo pela *composição orgânica do capital* dos países centrais, muito em função de superioridade tecnológica, que a geração de valor nestes países se dê por meio da mais valia relativa. Todo esse processo resulta no que Marini destaca como mais valia extraordinária.<sup>14</sup>

Em relação ao terceiro aspecto, de *cisão do ciclo do capital*, trata-se do fato de que, na economia dependente, a circulação se separa da produção, já que esta é dissociada das necessidades das massas, e se efetua com vistas ao mercado externo (Marini, 1973). Segundo o autor, ocorre uma dilaceração da economia latino-americana no processo de exportação de bens primários e importação de bens de consumo. Há uma cisão no ciclo do capital, onde a realização da produção, através da circulação, não se dá pelo consumo do trabalhador.<sup>15</sup>

No entanto, os desenvolvimentistas possuíam outra leitura acerca da dependência e sempre pressupuseram que se tratava de “insuficiência de capitalismo” e que a entrada de investimentos através do capital estrangeiro corrigiria essa insuficiência.

Historicamente, análises sobre a dependência abarcam os debates sobre o desenvolvimento e a participação do capital estrangeiro no processo de industrialização. E a TMD, como vertente crítica às teses desenvolvimentistas, trouxe ao debate os elementos estruturantes da dependência, no sentido mesmo de que esta é gestada no próprio desenvolvimento do capitalismo e da hierarquização do sistema mundial do capital, tratando-se, pois, de unidade contraditória.

Marini (1973, s.p.) trata, em suas palavras, da “débil industrialização latino-americana”, cujo nascedouro se dá em atendimento a demandas pré-existentes e se estrutura “em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados”.

---

<sup>14</sup> Para Marini (1973) as formas de transferência de valor se dão fundamentalmente através do que chama de “troca desigual”. Os produtos exportados pelos países dependentes são bem mais baratos do que os importados dos países centrais. Ademais, a superexploração do trabalho não envolve somente aumento de jornada de trabalho, intensificação e expropriação do trabalho necessário (que são os três mecanismos de extração de trabalho excedente), como também sempre envolve trabalho remunerado abaixo de seu valor. E, na hierarquia mundial de salários presente na divisão internacional do trabalho, este “abaixo” assume proporções altamente desiguais quando comparados centro e periferia.

<sup>15</sup> Para Marini, o processo de industrialização na América Latina não rompeu a condição de subordinação e nem houve uma “mudança qualitativa no desenvolvimento econômico” (1973, s.p.), a exemplo do que ocorreu na Argentina, México e Brasil.

Os referidos estudos demonstram como há distintas relações de dependência e formações econômico-sociais, sendo que, algumas delas, podem se configurar, no escopo da integração hierarquizada dos centros de acumulação capitalista, como “centros medianos de acumulação”, nos termos de Marini (2012, p. 43), os quais envolvem distinta correlação de forças e na composição orgânica do capital quanto a outros países dependentes.

A dependência é um processo histórico essencialmente contraditório, e a análise de especificidades do caso brasileiro e latino-americano, tendo a vertente marxista como linha teórico-prática, é um desafio que a realidade e as sucessivas crises do capitalismo impõem aos estudiosos da TMD. Houve mudanças profundas na forma de reprodução ampliada do capital após a crise de 2007/8. Elevaram-se, em níveis estratosféricos, os processos de concentração e centralização do capital através da financeirização e da mercadorização de distintas dimensões da reprodução social.

Os impactos mais profundos da ‘dependência neoliberal’ na formação econômico-social brasileira e seus desdobramentos no campo da política social, mais precisamente no setor saúde, compõem o núcleo de nossa pesquisa. Para isso, lançamos mão da análise crítica da categoria neoliberalismo e vamos em defesa de seu poder explicativo na leitura do Estado dependente brasileiro, de seu projeto neoliberal, e dos processos contemporâneos e tendenciais de acumulação de capital no setor saúde.

## Neoliberalismo e as fronteiras entre o público e o privado

*“O neoliberalismo é o modo de existência do capitalismo contemporâneo.”*

Alfredo Saad Filho

Antes de debatermos mais especificamente as fronteiras entre o público e o privado nos marcos do neoliberalismo, buscamos entender os fundamentos do liberalismo econômico, particularmente pela hipótese teórica, retratada pelas análises marxistas em nossa revisão bibliográfica sobre o tema, de que o neoliberalismo não representa uma mera atualização do liberalismo clássico e que há diferenças essenciais entre ambos.<sup>16</sup>

Certamente, haveria lacunas maiores em nossas análises se não tivéssemos lançado mão de uma obra de referência, um clássico indispensável, *A Grande Transformação*, de Polanyi (2000), que desvelou a gênese do “credo liberal”.

<sup>16</sup> Consideramos ser este o nó górdio no qual centramos a defesa de que, por detrás do termo ‘neo’, há uma série de inflexões, nas quais o Estado transforma o seu papel, a forma de enfrentamento de problemas sociais muda substancialmente, os ataques ao universo dos trabalhadores aumentam em grande medida após a era do pacto fordista-taylorista, bem como se dão novas formas de subjetivação, reificação e expropriação.

Essa grande obra traz fundamentos importantes para a crítica às mistificações em torno da economia de mercado, a respeito de como esta economia centra a organização da vida social e como essas mistificações sempre estão na mira de resgate pelos liberais conservadores.

O referido autor destaca como um determinado mecanismo institucional, inteiramente novo, foi gestado pelo sistema de mercado, tratado como “instituição específica”,<sup>17</sup> e pela crença de que este poderia ser regulado por uma “mão invisível” que restabeleceria o equilíbrio frente às suas inerentes imperfeições.

No entanto, distintamente do que os liberais querem impor ideologicamente, o que se dá no desenvolvimento dessa economia de mercado é a existência de um Estado que, ao invés de mínimo e pouco interventor, foi “chamado a lidar com o monopólio e a competição”, tendo sucedido, aí, uma “total regulamentação da vida econômica pela intervenção estatal” (Polanyi, 2000, p. 87), o que, *per si*, evidencia seu papel ativo em todo esse processo.

Nesse sentido, Polanyi tem a maestria de demonstrar a série de pressupostos sobre os quais repousava o conceito de economia de mercado, de autorregulação, de prosperidade, tendo como base o mercado como organizador da vida econômica e social.

Um dos cerne de sua obra é retratar o que chamou de “duplo movimento” na história do século XIX: de um lado, o desenvolvimento do mercado e suas leis gerais; de outro, movimentos para contrarrestar este desenvolvimento, com vistas a frear as mazelas que se sucederam após a transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias.<sup>18</sup>

A história político-econômica dessa época revela como o desenvolvimento do sistema de mercado como regulador de toda a vida social e dos processos de acumulação convivia plenamente com a pobreza, exploração e pauperização da população.

Aliás, foi precisamente o tema da pobreza que alicerçou as bases para o trato da chamada “questão social”, movimentou os trabalhadores que, através da luta de classes, pressionaram por intervenções estatais protetoras da força de trabalho.<sup>19</sup> De fato, como bem ressalta Polanyi, urgia proteção contra esse “moinho satânico” que a sociedade não suportaria em longa duração (2000, p. 95). A mercadoria força de trabalho se tornou uma mercadoria peculiar e isto transformou a luta de classes e o grau de pauperização

<sup>17</sup> Inclusive, isto é o que marca o cariz do período histórico analisado pelo autor.

<sup>18</sup> Na medida em que “os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado” (Polanyi, 2000, p. 95).

<sup>19</sup> Netto (2011, p. 27) nomeia como função estatal “de primeira ordem” no capitalismo monopolista a “preservação e controle contínuos da força de trabalho”. E enfatiza como a questão social se tornou alvo de políticas nessa fase do capitalismo.

da população. Ou seja, dá-se, simultaneamente, um duplo movimento<sup>20</sup> que marca a época estudada.

Foi nos anos 1820 que o liberalismo econômico passou a representar três dogmas clássicos: 1) um mercado de trabalho; 2) padrão-ouro; 3) livre-comércio. E foram os anos 1830 que Polanyi identifica como o marco do credo liberal, na medida em que o *laissez-faire* se tornou um “credo militante”, com “fervor evangélico” (2000, p. 166-169).

Outros importantes elementos que vêm à tona na obra *A Grande Transformação* dizem respeito à intervenção estatal e como não há uma relação mutuamente exclusiva quando se detecta a coexistência de um sistema de mercado e esta intervenção. Muito diverso disso, foi o Estado que criou as condições para o desenvolvimento do liberalismo econômico.

No entanto, e sem contradição aparente com a existência de métodos coletivistas, “o liberal econômico pode, portanto, sem qualquer contradição, pedir que o estado use a força da lei (...)”. Ao Estado garante-se sempre uma de suas funções precípuas, a do uso da coerção (Polanyi, 2000, p. 181) em resposta ao movimento da luta de classes.

Finalmente, a análise revela como o Estado foi instado, através de múltiplas intervenções, a garantir o funcionamento de um mercado autorregulável contra acordos monopolistas.<sup>21</sup>

Portanto, o papel do Estado possui extrema centralidade, pois é permanentemente convocado a buscar saídas para as sucessivas crises capitalistas e para garantir os mecanismos de reprodução ampliada do capital. E, como muito bem aponta Behring (2021), na verdade, o que se dá é que “o liberalismo tem para com o Estado, desde os primórdios até hoje, uma relação ambígua: que o requisita visceralmente e o repele compulsivamente” (p. 113).

Na obra de Polanyi, a década de 1920 é considerada a do apogeu do prestígio do liberalismo econômico, antes de surgirem questionamentos a respeito de suas absolutas proposições, após a crise de 1929 e do abandono do padrão-ouro pela Grã-Bretanha e EUA. E foi na década de 1940 que o autor localizou a “derrocada” ainda maior da filosofia liberal.

O “credo liberal” foi desacreditado, entrou em crise geral a partir dos anos 1930, e no cerne do que o autor nomeia como “grande transformação”, estava o fracasso da utopia do mercado, do progresso naturalizado.

<sup>20</sup> O qual envolve o liberalismo econômico e o princípio da proteção social, com legislação protetora.

<sup>21</sup> Nesse sentido, Polanyi evidencia como, “até mesmo o livre comércio e a competição exigiam a intervenção [do Estado] para poderem funcionar” (2000, p. 182).

A crise dessa utopia radical e as intervenções que buscaram atacá-la acabaram por revelar a face antidemocrática do liberalismo econômico, onde se sucederam ‘soluções’ fascistas à crise, em um momento altamente crítico no século XX.

Defensores do liberalismo econômico argumentam que a crise se deveu a não aplicação, à risca, dos fundamentos dessa ‘filosofia’. No entanto, e importa destacar, o “princípio da não-intervenção do Estado nos casos de negócios privados era mantido não apenas internamente, mas também no exterior” (Polanyi, 2000, p. 250-1). E desta assertiva podemos deduzir como a questão da garantia da propriedade privada é um dos pilares do liberalismo.

Desde o final do século XIX o imperialismo econômico já mostrava sua face e seus métodos, e Polanyi trata de forma categórica como esse imperialismo se transformou em uma luta entre potências, culminando em sucessivas guerras.

Lenin (1979, p. 108), por sua vez, em sua crítica do imperialismo no que tange à amplitude do capital financeiro, concentrado em poucas mãos, desvela a vasta rede de relações que submeteu distintos tipos de capitalistas e agudizou a luta pela partilha do mundo.

A resposta fascista ao fracasso da utopia de mercado e de um mercado autorregulável encontrou terreno fértil, os Estados apresentaram-se como poderosos interventores e agentes econômicos para garantia da economia de mercado, nem que fosse por meio da violência e das guerras.<sup>22</sup>

Sendo assim, fica evidente o papel central do Estado na criação do mercado e no cumprimento da função de se contrapor ao pacto social do Estado de bem-estar nos chamados “anos dourados” do capitalismo pós-guerra. E o capitalismo monopolista conformou um modo de reprodução que busca, a todo custo, eliminar o desenvolvimento social como projeto de Estado.

Cabe destacar, foi justamente como resposta negativa a projetos desenvolvimentistas e à expansão da proteção social que o neoliberalismo se impôs, a partir dos anos 1970, como projeto político e refuncionalizou o Estado.

No que se refere mais especificamente ao Estado neoliberal, há importantes análises que retratam a incorporação ideológica dessa ‘filosofia’, tanto no âmbito da América Latina como no âmbito das especificidades do caso brasileiro. Para adensar esse debate, recorreremos, primeiramente, aos trabalhos de Soares (2002), em sua análise mais global de como se deu esse fenômeno na América Latina e no Brasil; o estudo de Cislighi (2015, p. 22), que ressalta o neoliberalismo como uma “fase de estagnação no

---

<sup>22</sup> Polanyi destaca que “mercado foi consequência de uma intervenção consciente, e às vezes violenta, por parte do governo” (2000, p. 290).

capitalismo tardio” e traz elementos importantes desse debate promovidos por distintos autores;<sup>23</sup> e a problematização promovida por Netto e Braz (2012), ao enfatizarem a ausência de “controles sociais mínimos” do capital no neoliberalismo. No decorrer de nossa pesquisa, incorporamos importantes produções, a saber: Salvador (2020), Saad Filho (2011, 2015); Martins (2011, 2017); Filgueiras (2006), Araujo e Bresser-Pereira (2018), Harvey (2014, 2017) e Paulani (1999).

Nosso esforço de síntese concentrou-se no intuito de aplacar a polissemia no conjunto de abordagens sobre a categoria neoliberalismo, a exemplo da problematização constante do trabalho de Bahia *et al.* (2022) de que a esta categoria podem ser atribuídas “múltiplas interpretações”. Este fato se encontra representando em diferentes métodos de análise do fenômeno, que incluem análises marxistas e não marxistas, a exemplo de Araujo e Bresser-Pereira. No entanto, tendo em vista nossa explícita filiação teórica, priorizamos as análises marxistas, cujo método de leitura da realidade caminha na direção apontada por Saad Filho (2015, p. 64),<sup>24</sup> no sentido em que: “por um lado, os estudos marxistas do neoliberalismo são abertamente orientados por uma perspectiva de classe [...]. Por outro lado, a economia política marxista informa diretamente o ativismo político ao revelar as limitações e as contradições do neoliberalismo” [...].

Acrescentamos a essa perspectiva a importância das *relações público-privadas* como categoria de análise sobre os impactos do neoliberalismo no modo de reprodução social, na medida em que é uma categoria com alto poder explicativo no debate sobre o Estado, suas especificidades no contexto da dependência e os mecanismos de acumulação de capital no setor saúde, tópico que será tratado mais detidamente adiante.

Partimos da evidência de que o neoliberalismo acentua a dependência ao refuncionalizar o Estado em prol da manutenção da reprodução ampliada do capital; expressa uma “atualização regressiva do liberalismo” como doutrina (Filgueiras, 2006, p. 179); acentua processos de privatização de setores estratégicos e reconfigura as relações público-privadas nas dimensões política, econômica, ideológica, ética, social e ambiental. Ao tratar mais especificamente do caso brasileiro, o referido autor diferencia esse aspecto mais geral de um “projeto político-econômico específico no Brasil” (Filgueiras, 2006, p. 180), representado por determinadas disputas entre frações de classe. Assim

<sup>23</sup> O estudo de Cislighi (2015) apresenta os seguintes autores: David Harvey (2014, 2008); François Chesnais (1996, 2005); Gerard Dumenil e Dominique Levy (2005); Jacques Rancière (2014); Alan Bihr (1998); Virginia Fontes (2010); Ricardo Antunes (1999); Elaine Behring (2003, 2013) e Marilda Vilela Yamamoto (2007).

<sup>24</sup> O autor analisa articuladamente as categorias neoliberalismo, financeirização e globalização, no sentido de que esses fenômenos expressam as múltiplas bases do capitalismo contemporâneo.

como, de forma complementar, mas distinta, conceitua como “projeto econômico periférico”, no sentido de como esse projeto se configurou em nosso país.

Nossa pesquisa caminha nessa perspectiva, na medida em que consideramos que não há como abordar mais amplamente a categoria público-privado sem que tenhamos em vista determinações do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, o aspecto de crise estrutural do capitalismo, bem como, de que modo se dá a articulação entre as esferas “pública e privada” nesse contexto, nessa gênese. No caso brasileiro, há especificidades no que tange à sua inserção no neoliberalismo. Afirmamos isto tendo como base estudo que retrata as diferenças da inserção de países latino-americanos no neoliberalismo, onde o Brasil entrou de “forma retardatária”, nas palavras de Soares (2002, p. 28) com o esgotamento do Estado desenvolvimentista nos anos 1980 e o endividamento externo e interno do país.<sup>25</sup> No entanto, este “lapso temporal” não significou, no caso brasileiro, ajustes menos devastadores.

Ainda que no Brasil já se tenha afirmado a tendência à liberalização na segunda metade dos 1980, foi na década de 1990 que os governos brasileiros, em nome de um retorno sob novos moldes ao capital internacional, buscaram cumprir uma agenda detalhada, forjada pelos países do centro aos da periferia do capitalismo internacional, que buscou atingir importantes esferas de atuação do Estado e provocar profundas mudanças políticas, econômicas e administrativas no campo das políticas públicas.<sup>26</sup>

Soares (2002) pontua como a virada dos anos 1990 no Brasil representou um “retorno à ortodoxia, acompanhado da ‘onda’ neoliberal” cujo projeto continha os seguintes componentes: proposta de desregulamentação da economia, aposta no “livre mercado”, retirada do Estado como agente econômico produtivo e empresarial e privatização das empresas estatais (p. 154).

O neoliberalismo é um “projeto político”, “um novo modo de acumulação capitalista”, nas palavras de Harvey (2017), e este ressalta como esse fenômeno não pode ser avaliado somente como uma ideia ou um “pacote de práticas limitadas de ‘governabilidade’”. Ademais, destaca como a classe capitalista se unificou em torno desse projeto e que uma das grandes estratégias do Estado neoliberal é “triturar a classe operária”, através de projetos de privatização e desregulamentação.

<sup>25</sup> Nesse estudo, Soares (2002) analisa comparadamente, com base no trabalho de José Luis Fiori e Maria da Conceição Tavares (1993) sobre as diferenças entre Chile, México e Argentina, o caso brasileiro, confrontando-o com os resultados dos ajustes naqueles países. A análise das diferenças se deu no tocante “à operação dos instrumentos da política econômica, sobre funções do mercado e do Estado na distribuição dos recursos produtivos” (p. 28).

<sup>26</sup> Ao analisar especificamente o modelo econômico neoliberal no Brasil, Filgueiras (2006, p. 12) acen-tua as profundas mudanças implementadas, “em quatro dimensões estruturais: 1) a relação capital/trabalho; 2) a relação entre as distintas frações do capital; 3) a inserção internacional (econômico-fi-nanceira) do país e 4) a estrutura e o funcionamento do Estado”.

Acrescenta-se a esses aspectos o domínio ideológico do projeto neoliberal, que atravessa todas as dimensões da existência e remodela a própria percepção do trabalhador a respeito de si e de seu lugar no universo do trabalho, onde impera o ideário da competitividade.<sup>27</sup>

Cabe destacar a importância das análises de Filgueiras (2006), nas quais o autor já apontava para a exigência de reestruturação do Estado no projeto neoliberal. E, ao reunir elementos desse processo, debate como só foram recrudescidas a dependência do país frente ao capital internacional e a fragilidade competitiva da economia brasileira, através de um processo de desnacionalização. Ao parearmos as análises desse autor com estudos mais recentes, vem à baila como esse processo só se agudizou no caso brasileiro, particularmente pós-crise do grande capital em 2007/8, o golpe de 2016 no Brasil e a pandemia em 2020.

A *financeirização* é outro fenômeno que compõe um dos pilares do neoliberalismo como expressão do seu projeto de dominação de classe, segundo Brettas (2017). Insere-se nesse processo o ajuste fiscal como elemento estrutural, onde as políticas sociais são reconfiguradas e alimentam as suas bases.

Saad Filho (2011, p. 9) trata desse aspecto como “financeirização neoliberal”, que impõe uma “reestruturação global da produção, acompanhada por mudanças legais, regulatórias e políticas regressivas”. E este autor ainda acrescenta um importante elemento de análise da grande crise do capital em 2007/8, na medida em que esta foi resultado de “um processo insustentável de financeirização”, de “mudanças perversas nas estruturas dos mercados de trabalho”,<sup>28</sup> apoiados por “ferramentas macroeconômicas limitadas e por argumentos ideológicos sobre a ‘concorrência’ e a ‘escolha individual’”. Por fim, destaca como essa crise mostrou os limites dos processos de acumulação global através da financeirização, bem como da manipulação do crédito pessoal.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Paulani (1999) discorre sobre a vinculação do neoliberalismo a um certo tipo de individualismo. Nos termos de Saad Filho (2015, p. 67), há uma disseminação da “ideologia da autorresponsabilidade”, em uma “nova rodada de individualização e financeirização do intercurso social”, no sentido em que “o neoliberalismo redefiniu a relação entre a economia, o Estado, a sociedade e os indivíduos”. E Gouvêa (2022) acentua a dimensão ideológica do neoliberalismo como uma das fortes bases que mantêm sua resistência como projeto político permanente.

<sup>28</sup> O que acentuou a superexploração da força de trabalho, estrutural e particularmente, nos países dependentes, como o Brasil.

<sup>29</sup> Amaral (2012, p. 69) fala do “fator distintivo dessa nova fase do capitalismo”, que é o capital portador de juros e sua forte presença. E a manutenção da dívida pública é um importante motor desse processo.

Sendo assim, aspectos essenciais do projeto neoliberal correspondem a uma política de austeridade permanente como centro da política macroeconômica, com sucessivos ajustes que penalizam os *fundos de vida e de consumo* da classe trabalhadora.<sup>30</sup> As políticas de ajuste, ademais, acirram o “conflito distributivo” (Salvador, 2020) e o caráter extremamente antidemocrático e excludente desse projeto, tendo em vista que reorienta as políticas sociais e impacta profundamente as políticas de saúde como um importante componente da proteção social.

## **Economia política da saúde no capitalismo dependente brasileiro**

Nas outras seções do ensaio destacamos importantes elementos que trazem à tona determinações da dependência no sistema capitalista mundial e do neoliberalismo como projeto político, de classe, um “modo de existência” do capitalismo contemporâneo. E essas determinações são elucidadoras do caráter ontológico das categorias com as quais trabalhamos, na medida em que desvelam o que concretamente existe e sobredetermina o modelo de reprodução social no momento contemporâneo do desenvolvimento do capitalismo.

Debatemos como a dependência refuncionalizou o Estado, as relações público-privadas, de forma acirrada no neoliberalismo, e derrotou o pacto social mais coletivista dos anos pós-guerra, nos quais países centrais conformaram o que se alcunhou de Estado de bem-estar (*Welfare State*).

Certamente, esse pacto não existiria sem luta de classes e a ofensiva do trabalho perante o capital, pela movimentação da classe trabalhadora, operária. No entanto, o projeto desenvolvimentista, com base keynesiana,<sup>31</sup> se viu subsumido pelo avanço do projeto neoliberal.

O Estado brasileiro, tendo em vista sua particularidade na adesão “tardia” ao neoliberalismo – sem que isto tenha amenizado mazelas subsequentes aos trabalhadores –, impôs um conjunto de restrições e mecanismos de austeridade a partir dos anos 1990, os mesmos anos de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), o que, por sua vez, já demonstra o caráter contraditório na história desta implementação em nosso país.

<sup>30</sup> Luce (2018) trabalha com esses importantes conceitos no terceiro capítulo de seu livro, os quais tratam do valor de uso da força de trabalho no sentido de que esta possui um tempo de vida útil e cuja reprodução pode se dar de distintas maneiras. Ademais, expressam dialeticamente a “transsubstanciação do *valor diário* e do *valor total*” (p. 158-159).

<sup>31</sup> Referimo-nos a John Maynard Keynes (1883-1946), importante economista do século XX, defensor da intervenção do Estado na economia, como indutor do desenvolvimento, no âmbito do modo capitalista de produção. Keynes inspirou diversos debates sobre o desenvolvimentismo e implementação de políticas públicas.

O setor privado de saúde já tinha significativa participação na prestação de serviços nos anos anteriores ao SUS, desde a época do antigo Inamps,<sup>32</sup> e a Constituição Federal (CF) de 1988 endossou essa participação, fornecendo o aparato normativo-legal para uma anunciada, e muito aquém de ser real, participação complementar ao sistema público de saúde, como setor contratado em casos de insuficiência de serviços próprios do Estado.<sup>33</sup>

Na verdade, o que se concretizou no caso brasileiro foi a consolidação de um sistema híbrido, com vasocomunicantes certamente, onde o setor público, representado pelo SUS, e o chamado setor suplementar, de planos e seguros de saúde, compõem uma totalidade no campo da prestação de serviços de saúde no país.

Portanto, o que pretendemos nessa seção do artigo é desenvolver o debate em torno de como as condicionalidades do Estado dependente neoliberal brasileiro configuram as relações público-privadas na saúde, através de um aparato jurídico-normativo que tendencialmente beneficiou a participação do setor privado de serviços de saúde.

Para ilustrar esse fato, cabe destacar o artigo de Rodrigues *et al.* (2023), que aponta para a “crescente importância socioeconômica do setor de saúde” e de como a disputa do capital privado por recursos públicos tem a capacidade de “influenciar as políticas públicas”.

Em 2019, as despesas com consumo final de bens e serviços de saúde no Brasil representaram 9,6% do PIB, totalizando R\$ 711,4 bilhões (IBGE, Conta satélite de saúde, 2010-2019), sendo o gasto privado maior que o gasto público<sup>34</sup>, o que só desvela mais profundamente o caráter contraditório de nosso país possuir um sistema público que se pretendeu, e se pretende constitucionalmente, universal e gratuito.

Ademais, o referido estudo evidencia como o setor saúde no Brasil exporta produtos de menor valor agregado e importa produtos de alto conteúdo tecnológico, no âmbito de uma divisão internacional do trabalho nesse setor, a qual faz parte da gênese do intercâmbio desigual no capitalismo dependente.

O que nossa pesquisa, portanto, visa evidenciar é como o projeto político neoliberal só aprofundou as contradições da dependência do Estado brasileiro e como vêm se

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, criado em 1977, pela Lei no 6.439. O INAMPS se constituía como a política pública de saúde que vigorava antes da criação do SUS e foi extinto pela lei federal 8.689, em 1993. O antigo Instituto era responsável pela assistência médica aos trabalhadores que contribuíam com a previdência social. Os setores da população que não faziam esta contribuição não podiam acessar estes serviços. Com a criação do SUS, o atendimento passou a ser universal, ou seja, qualquer pessoa pode acessar o serviço público de saúde em qualquer parte do país. Fonte: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - Dibrarq (arquivonacional.gov.br).

<sup>33</sup> Leis Orgânicas da Saúde (LOS) 8.080 e 8.142, de 1990.

<sup>34</sup> Segundo dados do Banco Mundial, entre os anos de 2000 e 2020, o gasto privado em saúde no Brasil foi, em média, 56,89% do gasto total. (Rodrigues *et al.*, p. 2).

dando as disputas do capital privado no setor saúde por recursos públicos, ou melhor, pelo fundo público<sup>35</sup>, e o que este representa de garantia de contratendência à queda da taxa de lucro no desenvolvimento do capitalismo.

Portanto, o que pretendemos é analisar todo esse processo sob a perspectiva da economia política da saúde, em contraste com a perspectiva microeconômica da saúde que se inspira na economia neoclássica, bem como em contraste com estudos na área de saúde coletiva que abandonaram o horizonte das ciências sociais, das determinações sociais, e deixaram de analisar criticamente o capitalismo.

Nosso objeto mais específico refere-se, assim, a processos de acumulação de capital no setor saúde, melhor dizendo, processos de privatização e financeirização do setor que comprometem, continuamente, o SUS como projeto universalizante<sup>36</sup>.

No que tange mais especificamente à financeirização da saúde, temos importantes estudos como referência, a exemplo dos estudos de Bahia *et al.* (2022) e Bahia e Scheffer (2022), cujos resultados foram recentemente lançados, acerca da financeirização desse setor no Brasil e da limitação da economia da saúde para entendimento crítico e aprofundado desse processo. Segundo os referidos autores, a financeirização deve ser entendida como “padrão sistêmico de riqueza”, “parte do processo de transformação das relações entre Estado e mercado”, “um modo de desenvolvimento capitalista em uma determinação lógico-histórica e um processo sistêmico” (Bahia *et al.*, 2022, p. 4-5). Na verdade, podemos deduzir disso como a financeirização do setor faz parte da totalidade da financeirização da própria economia, da riqueza, e de como a lógica das finanças passou a imperar e impor novos mecanismos de acumulação de capital, lógica esta que se impôs e se espalhou para o campo das políticas sociais, como bem demonstram os estudos de Brettas (2017), Araújo (2022) e Saad Filho (2011; 2015).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Trabalhamos com a categoria “fundo público” nos termos colocados por Behring (2021), no sentido da centralidade cada vez maior deste fundo na questão da “exploração tributária” que complementa a exploração da força de trabalho. No setor saúde, o gasto tributário, ou seja, o que o Estado deixa de arrecadar com isenções fiscais e incentivos, representa importante fatia do que poderia estar sendo investido diretamente no financiamento do SUS. Também usamos como referência o estudo de Salvador (2020, p. 369), na medida em que este destaca a essencialidade do fundo público, tanto na esfera da acumulação de capital quanto no âmbito das políticas sociais, com “lugar central no contexto da financeirização”, sendo a manutenção da dívida pública um dos sustentáculos nesse contexto.

<sup>36</sup> O trabalho de Carnut *et al.* (2021, p. 124) destaca dois pontos de extrema importância para o que debatemos aqui: i) a perspectiva da economia política da saúde (EPS) reside no fato de que esta “discute a saúde relacionada ao contexto socioeconômico, político-ideológico e cultural de um país”; ii) sobre a “inexpressividade de pesquisadores que se dedicam à EPS” em comparação com as produções no campo da economia da saúde.

<sup>37</sup> Saad Filho (2015) emprega o conceito de “financeirização neoliberal” ao tratar dos novos mecanismos de acumulação nos marcos do neoliberalismo.

Portanto, é disto que se trata quando nossa pesquisa busca desenvolver um estudo crítico acerca desses processos de acumulação no campo das políticas sociais e, mais especificamente, no setor saúde: entender o conflito distributivo no campo da disputa capitalista, entre frações de classe em busca permanente de abocanhar fatias cada vez maiores do fundo público, bem como de processos de privatização por dentro do SUS, no interior mesmo do Estado e da oferta pública, a exemplo da terceirização da gestão de serviços públicos de saúde, considerada uma *privatização não clássica* no sentido de que não há transferência patrimonial, mas de recursos.<sup>38</sup>

A privatização da gestão de serviços públicos de saúde é produto de como a gestão e seus mecanismos tornaram-se mercantilizáveis, de como a gestão tornou-se uma dimensão negociável no mercado, por incentivo estatal, e possibilitou a significativa apropriação dessa fatia de mercado por distintas instituições supostamente sem fins lucrativos, a exemplo das Organizações Sociais, Fundações de apoio, Empresas hospitalares etc. Portanto, a nosso ver, trata-se de um processo de *fetichização* da gestão e da eficácia do setor privado para gerir unidades públicas de saúde, através de um modelo de governança neoliberal.

Tratamos aqui, por conseguinte, diante dos elementos acima destacados, de como o Estado gestou uma fatia de mercado e possibilitou a ampliação do empresariamento na saúde. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do ano 2000, que limita gastos públicos em saúde com contratação direta de força de trabalho, faz parte do arcabouço jurídico que garante processos de centralização e concentração de capital no setor privado de saúde através de sua contratação pelo Estado, como gestor de unidade pública, bem como o contratante e gestor da força de trabalho no serviço de saúde.<sup>39</sup>

Por isso, importante termos como elemento de nossa análise a alta dependência do SUS em relação ao setor privado de serviços de saúde, ainda que boa parte da população dependa exclusivamente do sistema público.<sup>40</sup> Em que pese a predominância histórica do setor no país, em nome de novos modelos de gestão a partir dos anos 1990, foram

<sup>38</sup> Outra terminologia usada é a da “privatização não clássica”, na qual, nas palavras de Bravo *et al.* (2020, p. 129): “[...] não acontece a venda direta de uma empresa pública, mas a terceirização da gestão de serviços públicos por meio de contratos de gestão com entidades de direito privado, mediante repasse de recursos, instalações, equipamentos públicos e pessoal.”

<sup>39</sup> Destacamos o trabalho de Vaccaro e Gomes (2022) sobre a privatização da gestão na saúde pública, que atualiza e traz dados reveladores.

<sup>40</sup> De acordo com dados apresentados em matéria de Alex Tajra, no site da UOL, em 04 de setembro de 2020, extraídos da Pesquisa Nacional de Saúde, do IBGE de 2019, 59,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 28,5% da população do país, possuíam algum plano de saúde, seja médico ou odontológico; o dado significa, conseqüentemente, que 71,5% dos brasileiros “não figuram como contratante de qualquer plano privado de saúde, e têm no sistema público de saúde sua única possibilidade para tratamentos, atendimento hospitalar, e outros serviços de saúde” (Tajra, 2020).

modelados distintos formatos de qualificação, a saber: Organização Social (1998); Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip (1999); Fundação Estatal de Direito Privado – FEDP (2007) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH (2011). No entanto, as OSs apresentam-se como o modelo mais consolidado na área da saúde, segundo dados trazidos por Santos (2018, p. 190), onde se encontra o seguinte cenário: “esse foi disseminado em diversos estados e municípios brasileiros, nos anos 1990 e 2000, e, ao longo deste período, cada localidade foi criando leis e regulamentações específicas para sua implementação”.<sup>41</sup>

A este respeito, consideramos de extrema importância a análise de Cislighi (2015, p. 112) a respeito dessa temática, ao destacar a questão de as OSs receberem transferência direta de recursos do orçamento do SUS, bem como do patrimônio quando habilitadas com essa qualificação:

Nesses casos, trata-se de parte do setor privado que se alimenta não da extração de mais valia dos serviços produtivos, mas da apropriação de fundo público. Não lucram, mas engordam. Destes, o Estado compra diretamente serviços, a título de complementariedade do sistema público, que são gratuitamente prestados à população. É claro que esses dois setores privados, com e sem fins lucrativos, podem se misturar, atuando ao mesmo tempo nas duas frentes, isto é, transformando o fundo público que apropriam em capital.

Nesse sentido, a terceirização passou a ter papel significativo no processo de acumulação nessa etapa do capitalismo (Andreazzi; Bravo, 2014) e traz consequências importantes ao serem detectadas irregularidades no que tange aos mecanismos de regulação, em que se encontram omissões ou até contradições com a legislação federal sobre OSs.<sup>42</sup>

Sendo assim, processos de empresariamento na saúde passaram a abarcar a gestão de serviços públicos de saúde, e não somente a oferta complementar, privada e contratada, de serviços ao SUS. Isso ocorre em um contexto no qual o empresariamento é elemento da própria financeirização da política social e do Estado como garantidor de processos de acumulação de capital no setor saúde

Importantes estudos que analisam processos de *privatização da gestão de serviços públicos* e *financeirização da saúde* vêm sendo desenvolvidos e publicados mais recente-

<sup>41</sup> E aqui se conecta a discussão da difusão desses novos arranjos com o processo de descentralização em saúde no peculiar pacto federativo brasileiro para consolidação do SUS.

<sup>42</sup> Silva *et al.* (2015) fizeram uma importante revisão nas legislações federal e subnacionais sobre OSs e detectaram que em algumas unidades federativas há “uma distorção do modelo federal da OS” (p. 153).

mente, os quais, por questões evidentes, não poderemos esmiuçar aqui, mas queremos destacar o de Santos (2018), que, sob à luz da economia política da saúde e da análise da crise da saúde pública mediante a crise do sistema capitalista, evidencia, com diversos dados, a ampliação da privatização da saúde pública no Brasil. Posteriormente, a autora amplia seus estudos em publicação mais recente intitulada *O avanço da filantropia mercantil no setor saúde e o avanço das relações público-privadas* (Santos, 2022), ao analisar o Proadi-SUS.<sup>43</sup>

Em outro trabalho recente, do ano de 2022, Araújo problematiza o processo mais específico de *mercadorização*<sup>44</sup> de serviços sociais públicos, com o entendimento desse processo como “uma nova forma de entrelaçamento entre Estado e iniciativa privada, diferenciando-o dos processos clássicos de privatização de bens e serviços” (p. 45).

Outros importantes estudos, dos quais temos nos valido e pretendemos avançar em nossa pesquisa, vêm sendo desenvolvidos no âmbito de grupos de pesquisa no campo da economia política da saúde, com análise dos processos de acumulação de capital no setor, e representam o resgate da crítica marxista como ponto de partida, tais como os de Rodrigues *et al.* e Carnut e Mendes.<sup>45</sup>

Portanto, como podemos ver, muito há que ser desenvolvido ainda no campo da economia política da saúde no sentido de resgatar a perspectiva crítica das ciências sociais na análise do setor saúde e de como o projeto neoliberal conformou, e vem conformando, as relações público-privadas neste setor, diante de novas formas de acumulação de capital e disputas pelo fundo público. E é nessa direção que pretendemos avançar com nossa pesquisa.

## Considerações finais

Neste breve ensaio, buscamos destacar elementos determinantes e condicionantes do contraditório processo de constituição do SUS, das relações público-privadas no setor

<sup>43</sup> Trata-se do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS, governamental, criado em 2009, cuja principal justificativa para criação e regulamentação do programa, segundo a autora, “foi de que se constituiu como uma política para melhor direcionar os recursos da isenção fiscal (gasto tributário), a fim de melhor atender os interesses do setor público” (Santos, 2022, p. 17). E emenda que a isenção fiscal representou 14 bilhões em 2018, e abarca hospitais como Albert Einstein, Sírio Libanês, Alemão Oswaldo Cruz, do Coração e Moinhos de Vento.

<sup>44</sup> Recente tese de doutoramento pela UFPE, de Álison Cleiton Araújo (2022), ao trazer a categoria *mercadorização*, trata do que considera um novo fenômeno, que “aponta para novas racionalidades político-institucionais e organizativas que se instalam a partir da participação de empresas na condução e operacionalização dos serviços sociais públicos” (p. 31).

<sup>45</sup> Respectivamente, os referidos grupos de pesquisa se dão no âmbito da Uerj (que acopla o debate da Teoria Marxista da Dependência para análise do setor saúde), da Unifesp e USP.

saúde, bem como analisá-los à luz das condicionalidades impostas pela dependência e pelo projeto político neoliberal.

Portanto, tratamos de problematizar o Estado dependente neoliberal e seu permanente papel de garantidor de novos mecanismos de reprodução ampliada do capital, no âmbito de um sistema capitalista mundial hierarquizado e desigual.

Os rebatimentos dessa processualidade histórica, sob a perspectiva da totalidade, agudizaram uma das bases materiais da acumulação, centralização e concentração de capital no capitalismo contemporâneo, a saber, o domínio da financeirização para acumulação de riqueza.

Dado isto, torna-se premente que entendamos todos esses elementos no seu conjunto, de modo que nossa pesquisa e pesquisas futuras possam analisar criticamente como a privatização e a financeirização foram ampliadas no trato da questão social, atingindo fortemente o que foi concebido como seguridade social na Constituição Federal Brasileira de 1988.

No entanto, o texto constitucional e a bandeira de defesa do SUS não garantem, *per si*, contratendências a todo o trajeto de privatização da saúde pública em nosso país. A esquerda brasileira precisa avançar e recrudesce a luta anticapitalista, mais do que antineoliberal, pela *desprivatização* do sistema público de saúde, em suas distintas dimensões, pois é o acirramento dessa luta que poderá dar condições de possibilidade, materialidade, ao projeto redistributivo e universalizante do SUS.

Necessitamos, nesse sentido, avaliar o sistema híbrido que compõe o setor de saúde brasileiro de forma articulada, no qual pressupomos a importância da focalização cada vez mais aguçada do SUS para manutenção, sobrevivência e acumulação de capital do setor suplementar. A este setor interessa a subsidiaridade do sistema público, e não a sua completa extinção, pois é, efetivamente, o SUS que provém à população o que não interessa ao setor suplementar, o que, em última medida, significa dizer o que não dá lucro.

A materialidade desse processo tem sido representada por um sistema público de saúde cada vez mais mercadorizado, pois a sua privatização *por dentro* interessa a muitos setores e fornece toda a infraestrutura e clientela necessária, a exemplo da privatização da gestão de serviços públicos de saúde.

É nesse sentido mesmo que o sistema público oferece, na medida em que o Estado incentiva formal e juridicamente a privatização da gestão através da terceirização de serviços privados, um mercado amplo e capilarizado por todo o país, particularmente no que tange à atenção primária em saúde. Mas não somente, pois diversos serviços de média e alta complexidade sempre foram contratados pelo Estado no setor privado.

E os procedimentos ofertados à compra são justamente os que oferecem lucros a este setor, por ganho de escala e pagamentos mais bem remunerados pela tabela do SUS.

Todos esses aspectos significam fortemente que será somente através da perspectiva da crítica marxista e da economia política da saúde que avançaremos para o entendimento claro de que a crise da saúde pública no Brasil se atrela à crise capitalista. Significa compreender também como esse setor da proteção social é alvo de fortes disputas entre frações de classe e de interesses diversos, que vão desde a produção, comercialização de bens e insumos de saúde, à oferta de serviços de saúde à população.

Para tanto, em nosso entendimento, o resgate crítico da TMD é de fundamental importância para lançar luz ao debate atual sobre o desenvolvimento, assim como, do fortalecimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS) como um dos componentes do Programa “Nova Indústria Brasil” do atual governo federal.

Dizemos isso com o horizonte de que a luta antineoliberal deve ser uma luta anticapitalista, e não mera reedição do projeto desenvolvimentista cepalino, inspirado na ideia de que, quanto mais capitalismo, mais desenvolvimento, e que o fracasso do projeto brasileiro seja justamente insuficiência de capitalismo. Ao contrário, problematizamos que uma reedição poderá acirrar ainda mais os laços de dependência através da entrada do capital estrangeiro e do fortalecimento dos grandes oligopólios da saúde.

Segundo Martins (2017), nossas esquerdas renderam-se quase que completamente ao projeto neoliberal, ainda que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se insira em um dos períodos “mais medíocres e inexpressivos quanto aos seus resultados econômicos e políticos”.

Nesse sentido, Saad Filho (2011) apresenta eixos de propostas para a esquerda buscar transformar a crise *no* neoliberalismo em uma crise *do* neoliberalismo, na qual o Estado seria *a única instituição social* que pode influenciar padrões de emprego, produção e distribuição de bens e serviços, assim como a distribuição de renda e riqueza socialmente produzida.

Portanto, cabe a indagação: como gerar um projeto autônomo de desenvolvimento que não fique refém dos interesses das frações hegemônicas no bloco dominante, tendo em vista que a lógica financeira subordina o próprio Estado no capitalismo contemporâneo e faz com que alguns Estados dependentes se tornem “Estados subsoberanos”, nos termos colocados por Jaime Osorio (2021)? Parece-nos contraditório que isto ocorra nos marcos do capitalismo como sistema mundial desigual e hierarquizado.

Evidentemente, houve uma unificação de diversas frações de classe em torno do projeto neoliberal, que agudizou, e agudiza permanentemente, a dependência, não somente econômica, mas também política. Assim como o Partido dos Trabalhadores

não conseguiu romper as bases de sustentabilidade daquele projeto, manteve o tripé econômico que lhe garante permanência, bem como vem cedendo a um regime fiscal que limita, ou até mesmo impede, processos de redistribuição da riqueza e rebatimentos sobre a estrutural desigualdade em nosso país.

Como, portanto, avançarmos para um projeto de desenvolvimento que, no âmbito do setor saúde, nosso foco mais específico de análise, possa abater nossa dependência por importação de insumos, ampliar a oferta pública, estatal, da atenção à saúde, garantir financiamento adequado e desprivatizar o SUS?

Em nosso entendimento, essa é uma das tarefas primordiais de nossas esquerdas, de nós, pesquisadores e militantes, no desenvolvimento de pesquisas que apontem caminhos para que o texto constitucional do SUS seja muito mais do que uma bandeira que balança aos quatro ventos, e sim, um projeto com real materialidade.

## Referências

AMARAL, Marisa S. *Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo*. 2012. 147f. Tese (Doutorado em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. <https://doi.org/10.11606/T.12.2012.tde-09102012-174024>.

ANDREAZZI, Maria de Fátima S.; BRAVO, Maria Inês S. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Trabalho, Educação, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-518, set./dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sip00019>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/qTrtsRNKVsWJbMVrghXN93q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2025.

ARAÚJO, Alison C. *A mercadorização dos serviços sociais públicos: tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais*. 2022. 280f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022.

ARAUJO, Cicero; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Para além do capitalismo neoliberal: as alternativas políticas. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 551-580, 2018. <https://doi.org/10.1590/001152582018167>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/vryDQY4Yy34w9V5FQdhQcCg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BAHIA, Ligia *et al.* Financeirização do setor saúde no Brasil: desafios teóricos e metodológicos à investigação de empresas e grupos empresariais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, e00004420, 2022a. Suplemento 2. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00004420>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/bG-4FMQpwfnGs99fmPYHhrJR/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BAHIA, Ligia; SCHEFFER, Mario. Financeirização na saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 38 e00119722, 2022b. Suplemento 2. <https://doi.org/10.1590/0102-311xpt119722>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/rLvdpNdKCGs-Nm6bjMqcPdLj/?lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BEHRING, Elaine R. *Fundo público, valor e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BICHIR, Maíra M. Aportes de Ruy Mauro Marini ao debate sobre o Estado nos países dependentes. *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 535-553, set./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/cqQ7hBWtRNkVGn7CrGLvRTp/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BICHIR, Maíra M. *Estado, política e dependência no pensamento de Theotônio dos Santos*. 2017. 205 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2017.

BRAVO, Maria Inês S. *et al.* Privatização e mercantilização da saúde e crise no Rio de Janeiro: o desmonte realizado pelas organizações sociais. In: BRAVO, Maria Inês S. *et al.* (org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 125-146.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. *Temporalis*, Brasília, ano 17, n. 34, p. 53-76, jul./dez. 2017. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2017v17n34p53-76>. Disponível em: [https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702/pdf\\_1](https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702/pdf_1). Acesso em: 9 jul. 2025.

CARNUT, Leonardo; PIRES, Jonas S. M.; MENDES, Áquilas. Economia e saúde: aproximações para uma abordagem da economia política crítica marxista. *Marx e o marxismo*, Rio de Janeiro, v. 9, n.16, p. 122-156, jan./jun. 2021. <https://doi.org/10.62782/2318-9657.2021.362>.

CISLAGHI, Juliana F. *Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital*. 2015. 195f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Sobre*. Chile: Nações Unidas. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>. Acesso em: 9 jul. 2025.

DANTAS, André V. Direito universal à saúde, estatização progressiva, saúde privada e papel do Estado: um flash sobre o SUS e 30 anos de luta de classes na Saúde. In: SILVA, Letícia B.; DANTAS, André V. *Crise e pandemia: quando a exceção é a regra geral*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2020. p. 163-186.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales e experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p.179-206.

GOUVÊA, Marina. *O capital e a teoria da dependência*. 2022. 1 vídeo (120 min). Publicado pelo canal Decifra-me enquanto te devoro. Tema de aula virtual proferida para o III Ciclo de Estudos e Debates. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NBwrXTCOeCg>. Acesso em: 9 jul. 2025.

HARVEY, David. Neoliberalismo, projeto político. [Entrevista cedida ao] *Instituto Humanitas Unisinos*, Rio Grande do Sul, 31 maio 2017. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/568205-neoliberalismo-projeto-politico-entrevista-com-da-vid-harvey>. Acesso em: 9 jul. 2025.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

LENIN, Vladimir. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global Editora, 1979.

LUCE, Mathias S. Dependência, revolução e transição. In: LUCE, Mathias S. *Teoria marxista da dependência: problemas e categorias: uma visão histórica*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018. p. 197-252.

MARINI, Ruy Mauro. A acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. *Revista Outubro*, n. 20, p. 27-70, 2012.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. 1973. Disponível em: <https://marxists.architexturez.net/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MARTINS, Carlos Eduardo. A subordinação da esquerda brasileira ao neoliberalismo e o abandono da teoria da dependência. [Entrevista cedida ao] *Instituto Humanitas Unisinos*, Rio Grande do Sul, 31 ago. 2017. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/571195-a-subordinacao-da-esquerda-brasileira-ao-neoliberalismo-e-o-abandono-da-teoria-da-dependencia-entrevista-especial-com-carlos-eduardo-martins>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 15-40.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OSORIO, Jaime. Determinaciones del Estado dependiente y de las rupturas políticas. In: MEJÍA, Juan Camilo A.; GRANATO, Leonardo (ed.). *La cuestión del estado em el pensamiento social crítico latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA, 2021. p. 233-254.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e individualismo. *Economia e Sociedade*, Campinas n. 13, p. 115-127, dez. 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138/10688>. Acesso em: 9 jul. 2025.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO, Fernando C. História de um não-debate: a trajetória da teoria marxista da dependência no Brasil. *Revista Comunicação & Política*, v. 29, n. 2, p. 68-94, 2011.

RODRIGUES, Paulo Henrique A. et al. Estado e acumulação de capital na saúde brasileira sob a ótica da teoria marxista da dependência. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 12, e00082923, 2023. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT082923>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/3kbSZwQngBLxc4tYBsZhsXK/?lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SAAD FILHO, Alfredo. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? *Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política*, Minas Gerais, v. 1, n. 3, p. 6-19, dez. 2011. Edição Especial. Dossiê: a crise atual do capitalismo. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/14547/8275>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SAAD FILHO, Alfredo. Neoliberalismo: uma análise marxista. *Marx e o Marxismo*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 58-72, jan. /jun. 2015. <https://doi.org/10.62782/2318-9657.2015.96>. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7190806/mod\\_resource/content/1/Saad%20Filho%20Neoliberalismo%20uma%20analise%20marxista.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7190806/mod_resource/content/1/Saad%20Filho%20Neoliberalismo%20uma%20analise%20marxista.pdf). Acesso em: 9 jul. 2025.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: GALVÃO, Antônio Carlos F. et al. *Brasil: estado social contra a barbárie*. São Paulo: Publicação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.

SANTOS, Julia A. *A ampliação do processo de privatização da saúde pública no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2018.

SANTOS, Julia A. *Avanço da filantropia no setor saúde e reconfiguração das relações público-privada*: PROADI-SUS. São Paulo: Hucitec, 2022.

SANTOS, Theotonio. Hacia un concepto de dependencia. In: SANTOS, Theotonio. *Imperialismo y dependencia*. Caracas, 2011. p. 355-367. (Colección Claves Políticas de América, 5).

SILVA, Vanice Maria; LIMA, Sheyla Maria L.; TEIXEIRA, Marcia. Organizações sociais e fundações estatais de direito privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. *Saúde em Debate*,

Rio de Janeiro, v. 39, p. 145-159, dez. 2015. Número Especial. <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005396>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/GnLp8SXmj66fLzNXTybx9WB/?lang=pt>. Acesso em: 8 jul. 2025.

SOARES, Laura T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Angelita M. O estado na teoria da dependência. In: MEJÍA, Juan Camilo A.; GRANATO, Leonardo (ed.). *La cuestión del Estado em el pensamiento social crítico latino-americano*. Medellín: Ediciones UNAULA, 2021. p. 179-203.

TAJRA, Alex. 7 em cada 10 brasileiros dependem do SUS para tratamento, diz IBGE. *UOL*, São Paulo, 4 set. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/09/04/7-em-cada-10-brasileiros-dependem-do-sus-para-tratamento-diz-ibge.htm>. Acesso em: 5 ago. 2025.

VACCARO, Stefania B.; GOMES, Thaís S. *Terceirização da gestão na saúde pública*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

## CAPÍTULO 3

# MAIS VALE O DINHEIRO QUE A SAÚDE: MOVIMENTOS HISTÓRICOS CONTEMPORÂNEOS E TENDÊNCIAS DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL NO SETOR SAÚDE BRASILEIRO<sup>1</sup>

Geandro Ferreira Pinheiro<sup>2</sup>

*Pouca saúde e muita saúva os males do Brasil são.*  
Macunaíma, Mario de Andrade

*Ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil.*  
Auguste de Saint-Hilaire, em 1800

## Introdução

O debate público sobre a concepção de nação no atual momento histórico vem sendo reduzido a um senso comum conservador ou mesmo grotesco. A ascensão da extrema direita e a onda conservadora (Demier; Hoeveler, 2016) que inundou o campo político e a tessitura social brasileira (e mundial) têm promovido e naturalizado um nacionalismo

---

<sup>1</sup> O presente texto constitui parte integrante da pesquisa de doutorado “Metamorfoses jurídico-políticas do estado e as relações público-privadas no sistema de saúde brasileiro”, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sob a orientação da Professora Doutora Sara Granemann. Cumpre ressaltar que certos elementos da análise aqui apresentada ainda não foram completamente explorados. Nesse sentido, resultados complementares e aprofundamentos serão objeto de futuras publicações, com ênfase na seção conclusiva deste ensaio, a qual será expandida para caracterizar e examinar a materialidade dos espaços de acumulação no setor de saúde brasileiro, bem como suas interconexões políticas, econômicas e sociais, tanto internas quanto externas ao setor.

<sup>2</sup> Psicólogo e sanitarista. Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp/Fiocruz). Analista em gestão da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), da Fundação Oswaldo Cruz. Contato: geandro.pinheiro@fiocruz.br.

homogeneizante e oco, desprovido de substância, circunscrito à mera identificação e defesa anódina e desistoricizada das cores e símbolos nacionais. Isso muitas vezes se manifesta em gestos caricatos, como continências à bandeira dos Estados Unidos e a réplicas falsas da Estátua da Liberdade. Além disso, há uma tentativa de associar a ideia de pátria a valores tradicionais ligados à família patriarcal, acompanhada por críticas autoritárias à democracia e à diversidade de ideologias e subjetividades. Ignora-se, assim, toda a complexa construção e formação sócio-histórica da comunidade ilusória que constitui o povo da *terra brasilis*.

Nessa vaga, mesmo no chamado campo progressista do Brasil dos anos 20 do século XXI, observamos uma insistência constante de que é preciso resgatar tais simbologias pátrias, sob a justificativa e denúncia de uma suposta apropriação indevida do verde e amarelo nacional, reificando e reforçando, assim, de forma algo inadvertida, porém com chave similar, só que invertida, a mesma naturalização conservadora sobre as compreensões de nação e de nacionalismo praticada pela extrema direita. Nação ou, nos termos marxistas, a questão nacional, exige uma outra abordagem, que supere esse teatro de aparências e seja ordenada de acordo com nossas necessidades teóricas e políticas reais.

Destacamos na introdução desse capítulo parte do grotesco e do caricato dessa quadra histórica como catálise para a discussão que pretendemos travar nas próximas páginas. Nosso foco será analisar como o sistema de saúde brasileiro e a provisão de serviços de saúde no Brasil refletem o desenvolvimento e os movimentos do capitalismo do país e no mundo. Essa realidade está muito mais próxima da subjugação do país e da dependência externa – enraizadas na forma como a produção e a reprodução da sociedade são organizadas internamente de forma articulada à sua inserção internacional – do que das ideias e do conteúdo discursivo presentes nas mídias, no senso comum e até mesmo nos tratados e políticas que afirmam buscar a soberania nacional.

Isso pode ser cotejado primariamente na constatação das imensas dificuldades do país em garantir fornecimento de insumos básicos ou equipamentos simples e complexos no contexto da recente pandemia mundial da covid-19. Durante esse trágico período, testemunhamos situações quase inimagináveis como o desabastecimento de simples máscaras de proteção individual, ou o redirecionamento para os Estados Unidos de compras por importação de equipamentos de respiração artificial, prática só um pouco diferente daquelas praticadas pelos antigos corsários associados ao antigo império britânico.

As explicações mais corriqueiras para essas ocorrências atribuem grande parte da responsabilidade à inépcia e negligência do governo federal no enfrentamento ao

coronavírus. Embora reconheçamos que a condução política e sanitária do país sob Bolsonaro tenha dado à pandemia da covid-19 contornos tétricos,<sup>3</sup> uma análise mais detida e aprofundada revela que o momento pandêmico apenas expôs e tornou mais evidente para a sociedade uma condição estrutural do sistema de saúde brasileiro.

É frequente e comum a ocorrência de irregularidades no abastecimento de bens de saúde no país. Esta situação, combinada com a configuração bifida do sistema de saúde brasileiro, em que o financiamento e o acesso aos serviços de saúde são segmentados entre o setor público estatal (Sistema Único de Saúde/SUS) e o mercado privado de serviços de saúde, resulta em um acesso dificultado e desigual<sup>4</sup> da população a produtos e tecnologias essenciais tanto para atender às necessidades mais básicas de saúde quanto para o diagnóstico e tratamento de doenças raras e crônicas.

Essa condição está intimamente relacionada às vulnerabilidades da estrutura produtiva e econômica local, assim como à forma como o país se integra e interage nas cadeias globais de produção e suprimento de bens para a saúde (Bastos; Gadelha, 2023). A fragilidade da produção industrial nacional para o setor de saúde resulta para o país em uma alta dependência de importações de produtos, insumos e equipamentos para atender as necessidades sanitárias, desde os itens essenciais até aqueles com tecnologia de ponta incorporada. Além disso, o fornecimento de bens e produtos de saúde para a população, seja por meio do SUS, seja pelo acesso mediado pelo mercado, tem se tornado cada vez mais oneroso, tanto para os cofres públicos quanto para o orçamento das famílias.

A pandemia de covid-19 impôs desafios significativos a todas as nações do mundo, com enormes e inúmeros problemas e adversidades para atravessarem a pior emergência sanitária em nível global dos últimos 100 anos. No entanto, os países periféricos enfrentaram dificuldades adicionais devido à sua posição estruturalmente subordinada e dependente na divisão internacional do trabalho em relação aos países do norte global. A pandemia deixou nítidas as fragilidades das cadeias globais de produção e suprimento de bens para a saúde, destacadamente no que se refere à enorme concentração da

<sup>3</sup> Após três anos de pandemia da covid-19, o Brasil registrava mais de 700 mil mortes, correspondendo a quase 13% do total global de óbitos, apesar de ter apenas 2,7% da população mundial. Esses números somam-se a dados de diversos grupos de pesquisa e órgãos de saúde subnacionais, evidenciando a ineficácia da resposta do país e do Estado brasileiro à emergência sanitária provocada pelo coronavírus. Mais informações em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/24/pesquisas-apontam-que-milhares-de-mortes-por-covid-poderiam-ter-sido-evitadas-no-brasil>

<sup>4</sup> Durante a pandemia, a parcela da população com mais recursos e os que possuíam planos de saúde conseguiram acesso mais facilitado ao tratamento para os agravos causados pelo coronavírus. Apesar de toda a negligência do governo federal brasileiro, da dependência externa por bens de saúde e de inúmeras outras dificuldades, destacadamente o negacionismo, é inegável que sem o SUS a situação teria sido ainda pior para todos, especialmente para os mais pobres.

produção, tecnologia e propriedade intelectual em poucos países. Além disso, ressaltou como o desenvolvimento e a distribuição de riqueza entre as nações e seus povos se dão de forma funcionalmente desigual e combinada.

Portanto, para compreender e desvelar o que está além do grotesco e do caricato que atualmente rondam a ‘questão nacional’ no Brasil, não é razoável trazermos para a cena do debate político qualquer concepção de nação, soberania ou autonomia que se desvincule das questões relativas aos movimentos expansivos do capital e de seu sociometabolismo em nível mundial, e que não empregue categorias clássicas e fundamentais para fazer a análise concreta da nossa realidade concreta, tais como o par dialético imperialismo e dependência.

A proeminência dos monopólios e do capital financeiro, a tendência da concentração e centralização de capitais, a rivalidade entre estados e o desenvolvimento desigual continuam sendo questões extremamente candentes do nosso tempo (Lênin, 2021), bem como a caracterização de que no modo de produção e reprodução capitalista, visto sob o prisma da totalidade da vida social, não existe um capitalismo da periferia distinguido de um capitalismo da metrópole, mas maneiras específicas de reprodução do capitalismo nas formações sociais periféricas,<sup>5</sup> cujas marcas na América Latina são a dependência e a posição subordinada e integrada dos países do sul global na divisão internacional do trabalho e da riqueza, e a persistência do subdesenvolvimento.<sup>6</sup>

É preciso, pois, não só recolocar essas questões na lareira da discussão da questão nacional, como trazê-las para as condições materiais concretas. Isto porque a questão que subjaz o debate atual está centrada na necessidade premente de enfrentamento das mazelas sociais do Brasil, como a enorme desigualdade, a concentração de renda e a fome, para alcançar a soberania nacional do seu povo, guiado pelas necessidades da classe trabalhadora. É preciso decidir se enfrentaremos esses desafios ou se continuaremos a manter nosso papel de subjugados e dependentes na divisão internacional do trabalho e da riqueza.

---

<sup>5</sup> Poulantzas emprega a metáfora da corrente imperialista, na qual o lócus de cada elo da corrente define seu caráter específico, desigual, e combinado, diante da totalidade. Para o autor, a corrente imperialista seria “a reprodução do modo de produção capitalista nas formações sociais sob condições econômicas, políticas e ideológicas determinadas, e os elos desta corrente – formações sociais – é que constituem os locais de existência desse processo” (Poulantzas, 1975, p. 54).

<sup>6</sup> Os processos históricos que constituem esta dependência e o desenvolvimento do nosso subdesenvolvimento, as formas como ela se manifesta a cada tempo e em cada país, e sua expressão material nas economias e na produção e reprodução da vida e das relações sociais foram amplamente estudadas por diversos pensadores, sobretudo latino-americanos. No Brasil, destacamos as clássicas contribuições de Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Theotônio dos Santos e Florestan Fernandes.

É sob esse repto que propomos neste texto explorar especificamente a materialidade da saúde, campo político, de organização e de reprodução social, onde as determinações sócio-históricas e econômicas, tanto nacionais quanto internacionais, tantas vezes são olvidadas.

## **Brasil em transe: transformações socioeconômicas, políticas e na saúde coletiva**

Desde a crise dos anos 1970 e 80 do século passado, acompanhamos inúmeras e vertiginosas mudanças ocorrendo no cenário social, econômico e político mundial. Têm sido significativas as transformações do movimento do capital em nível internacional,<sup>7</sup> as quais refuncionalizam também os padrões nacionais de reprodução de capital (Filgueiras, 2018) que sucedem à crise de hegemonia do período anterior no Brasil, que Ianni (2019) chamou de ditadura do grande capital.

Nesse tempo histórico, acompanhamos ainda expressivas metamorfoses pelas quais o Estado brasileiro passou ou vem passando, com consequentes reflexos nas políticas e direitos sociais. Algumas delas foram consolidadas nesse período, porém com transições históricas mais dilatadas e de origens mais remotas.

A forma objetiva na qual se revestiu o capitalismo nesse período, ao qual muitos têm chamado de neoliberalismo, ou pós-fordismo, capitalismo financeiro, capitalismo informacional, capitalismo puro, ou capitalismo cognitivo,<sup>8</sup> caracteriza-se, sobretudo sob a perspectiva do modelo econômico, por alguns aspectos que listamos a seguir.

1) Ampla desregulamentação e flexibilização do mundo do trabalho, incluindo, por exemplo, a terceirização, a pejetização, os contratos temporários, e, mais recentemente, a uberização (ou trabalho por plataformas), e diversas outras formas de emprego precário. No que se refere ao trabalho dos agentes públicos e estatais, é diminuída a importância da estabilidade empregatícia e do concurso público e ampliadas as formas, diversas, de contratação para o serviço público. Temos assim uma nova morfologia da classe trabalhadora (Antunes, 2015), quando comparada ao momento histórico anterior. Soma-se a isso a redução do papel dos sindicatos e dos acordos coletivos entre trabalho

<sup>7</sup> É vasta a bibliografia que oferece interpretações sobre os tempos contemporâneos e a conformação da sociedade do capital no período temporal de nossa análise. Em especial, conferimos destaque às obras de David Harvey, François Chesnais e István Mészáros, sem, contudo, minimizar as contribuições de inúmeros teóricos e ativistas, inclusive para além do escopo do pensamento marxista.

<sup>8</sup> Fontes (2020, p. 12) chama a atenção para que, seja qual for “a última moda ‘liberal’, com ou sem prefixos” – tais como os nomeados ordoliberalismo, neoliberalismo, ultraliberalismo, pós-neoliberalismo e mais recentemente, o ultraneoliberalismo –, desvelam sempre “sua face mais óbvia – trata-se unicamente de defender a propriedade do capital, e sua pressa feroz em extrair mais-valor, pisoteando sobre as massas trabalhadoras”.

e capital. O mundo do trabalho é resumido a um mercado de trabalho totalmente adaptado e flexível para potencializar a exploração capitalista.

2) Maximização da liberalização e redução do controle do fluxo de capitais. Isso inclui tanto a diminuição da tributação sobre lucros e dividendos quanto a ausência ou minimização da regulação estatal sobre os mercados de capitais, permitindo o trânsito livre de capitais entre os países e a criação de novos ativos financeiros e novos instrumentos de especulação financeira.

3) A retirada do Estado da esfera produtiva, junto com uma refuncionalização do seu papel relativo à proteção social. A materialidade disso se dá através da privatização em suas diversas faces, formas e encarnações, seja das empresas públicas relacionadas às atividades econômicas (energia, telecomunicações, siderurgia, transportes, bancos, água etc.) seja de atividades sociais e serviços públicos (saúde, educação, cultura, segurança, ciência, tecnologia e inovação etc.).

4) A reconfiguração do Estado não se limita apenas às privatizações de suas instituições e aparatos e na refuncionalização das políticas sociais. Trata-se de um processo mais intenso e contínuo. Para sustentá-lo, assim como para viabilizar as citadas flexibilizações no mundo do trabalho e nos mercados de capitais, tornou-se necessário atrofiar ao máximo a capacidade estatal de indução da circulação da renda e da riqueza, seja pelo enfraquecimento dos mecanismos estatais de planejamento e regulação da vida social, seja pela punção do fundo público. Políticas fiscais e de austeridade passam a ser os mantras que ordenam a ação estatal, com restrições do gasto público orientado para os serviços públicos. Isso gerou uma transmutação do Estado, ampliando suas funções de garantidor dos espaços de acumulação capitalista. Contrarreformas do aparelho estatal são frequentes, assim como o gerencialismo e a incorporação da lógica empresarial na gestão do Estado passam a ser o novo normal. As capacidades estatais de planejar, avaliar, direcionar os rumos da economia e prover serviços são reduzidas, bem como o padrão de soberania dos Estados Nacionais.

5) Os países periféricos assumem nesse período um novo lugar na divisão internacional do trabalho, com diminuição do peso da indústria nas economias nacionais, onde as 'vantagens comparativas' desses países são cada vez mais vinculadas à ampliação da renda da terra e ao fortalecimento do agro-minero-hidro-bio-carbono-negócio<sup>9</sup> com predominância exportadora. Conforme Sampaio Jr. (2021) observa-se

---

<sup>9</sup> (...) a superexploração da natureza, claramente expressa pela expansão integrada do agronegócio, do hidronegócio, do mineral-negócio, do carbono-negócio, dos negócios relacionados aos sistemas logísticos e na comoditização de outras energias vitais, como o ar e o conhecimento tradicional, que trataremos como agro-mínero-hidro-bio-carbono-negócio, relacionam-se com práticas de violência absolutamente aviltantes, na formatação de um capitalismo em que trabalho assalariado, servil e es-

uma especialização regressiva das forças produtivas, associada ao declínio do padrão de vida dos trabalhadores, à desarticulação das políticas públicas, ao esvaziamento da soberania nacional e à intensificação da expropriação e degradação do meio ambiente. Ele descreve esse processo como reversão neocolonial, sugerindo que o país está retornando, em novas roupagens, ao lócus ocupado há um século. Segundo Osorio (2012), o período é caracterizado pela consolidação na América Latina de um novo padrão exportador de especialização produtiva, embora com diferenças significativas em relação ao modelo primário-exportador, que predominou na região entre o século XIX e primeira metade do século XX.

Esse processo resultou na alteração do perfil produtivo nacional, promovendo a desarticulação das cadeias produtivas em segmentos industriais mais intensivos em capital e tecnologia e conduzindo à reprimarização da economia do país. Como consequência, estabeleceu-se um padrão de baixo dinamismo, com crescimento e desenvolvimento econômico em níveis consideravelmente mais modestos. A configuração desse novo padrão de acumulação brasileiro intensificou a superexploração do trabalho (Pinto; Balanco, 2008).

A indústria contemporânea apresenta orientação regressiva, concentrada principalmente no processamento de produtos primários como agropecuários e minerais, e na indústria de transformação de baixa densidade tecnológica. Isso a distancia do padrão industrial anterior, vigente entre 1930 e 1980, que envolvia a internalização e/ou substituição de indústrias de base e bens de consumo, entre outros. Segundo Boito Jr. (2018), o modelo de desenvolvimento hodierno tem ainda uma menor consideração ao mercado interno, valoriza a abertura comercial e carrega uma menor capacidade distributiva da renda.

6) Dessa nova configuração do padrão de reprodução das relações econômicas e de especialização produtiva decorrem transições qualitativas com diversas nuances e em diversas frentes na luta de classes, tanto na reconfiguração dos posicionamentos e dominância intraclasse e frações da burguesia (Pinto, 2012, Fontes, 2010), quanto nas derrotas, transformismos, conciliações e também insurgências e emergências de novos atores e movimentos do campo popular (Harvey *et al.* 2013; Iasi *et al.* 2019), aqui incluso mais recentemente o ascenso de uma nova expressão da ultra direita mundial e nacional (Demier; Hoeveler, 2016).

---

cravo coexistem, no qual há um pacto de poder entre bancos, grandes corporações transnacionais, latifundiários e empresários regionais, capangas, pistoleiros e, logicamente, o Estado, por intermédio de seu apoio logístico, de seu braço financiador, de seu outro braço (des)regulador, ou ainda pelas suas forças de (in)segurança (Malheiro; Porto-Gonçalves; Michelotti, 2021, p. 35).

Todas essas transformações em escala mundial têm sua expressão específica em cada país, considerando a história de sua formação econômico-social. Esse período coincide no Brasil com duas etapas bem delineadas histórica e politicamente: dos anos 1960 a meados dos 80 o país estava sob jugo de uma ditadura empresarial-militar, tendo transitado a seguir para um período de democracia burguesa, ora alcunhado de Nova República, com novas instituições e padrões de organização societária e do aparelho estatal.

No período consolidou-se no país um capitalismo simultâneo e contraditoriamente desenvolvido e dependente. O contemporâneo predomínio das relações de produção capitalistas e o amplo processo de desenvolvimento das forças produtivas pelo qual o país passou no curso do século XX não implicou em um padrão de riqueza e de sua distribuição minimamente próximos dos países do capitalismo central. A enorme desigualdade e pobreza nacional são expressões do papel subordinado do país dentro do sistema capitalista mundial de cariz imperialista.

Simultaneamente, no específico ao campo da saúde, ocorreu nesse período uma intensa e rápida mudança no padrão sanitário brasileiro (e mundial), sócio e economicamente multideterminada (Gadelha; Gimenez; Cassiolato, 2022). Essa transformação se manifesta em diversas dimensões, das quais destacamos: 1) a transição demográfica, com ampliação da expectativa de vida, com consequente alargamento da necessidade de cuidados para doenças crônicas e seus riscos; 2) um novo padrão epidemiológico, caracterizado por uma agenda que combina a persistência de doenças infecciosas e novas emergências sanitárias, incluindo desde aquelas que surgiram há mais tempo, caso do HIV-AIDS, como as mais recentes, entre elas as arboviroses como a zika e a chikungunya, e coronavírus como a SARS, a MERS e a SARS-CoV-2 (covid-19); 3) o impacto crescente das causas externas, sobretudo por violência e trânsito, relacionadas fortemente à transição da ocupação de solo, com centralização territorial e urbanização e conflitos no campo; uma dominância relativa das doenças não transmissíveis, sobretudo as crônicas, em combinação com a transição nutricional, com ampliação exponencial do sobrepeso e obesidade nas populações, e a resiliência da fome e da insegurança alimentar. Essa complexa confluência implicou em uma considerável ampliação da *'carga global de doenças'* e da perda de saúde e vidas no Brasil, com similitudes ao que ocorreu em todo o planeta (França *et al.*, 2017).

Outro importante aspecto a destacar são as inúmeras inovações nas práticas assistenciais, relacionadas tanto à ampliação do conhecimento clínico e epidemiológico sobre o processo de saúde e doença quanto ao desenvolvimento de novas tecnologias para o diagnóstico e para o cuidado em saúde.

Todas essas modificações demográficas, epidemiológicas, assistenciais e tecnológicas, implicaram também na mudança dos padrões de demanda para os serviços e sistemas de saúde, por mais e diferentes serviços, incorporação e disponibilização de tecnologias, ampliação de trabalhadores, criação de infraestruturas, enfim, em respostas sociais estruturadas e articuladas, envolvendo expressivo montante de recursos.

É importante destacar que na época em que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada e o SUS inaugurado, a capacidade instalada de serviços de atenção e cuidado à saúde era relativamente pequena. Ou seja, a base material orientada para a universalização da saúde, do lado da oferta, era baixa. Com o passar dos anos e a institucionalização crescente do SUS, a busca de adequação da oferta à demanda (universal) pressionou enormemente o fundo público a ampliar os gastos.

Entre exemplos, podemos citar o espraiamento da atenção primária (inicialmente pelo Programa Saúde da Família) por todo território nacional, incluindo grotões antes desassistidos; a instalação de diversos dispositivos de atenção psicossocial, modalidades não existentes no início do SUS; a incorporação no sistema público de vacinas, de medicamentos, e de diversas tecnologias diagnósticas e terapêuticas.

Porém, por mais que a base material do SUS tenha avançado enormemente desde o seu início, a oferta, mesmo ampliada e em contínua expansão, não acompanhou a também crescente e ainda maior demanda por serviços, produtos, tecnologias e cuidados. Nesses pouco mais de 30 anos de criação e instituição do SUS, as mudanças no padrão societário, populacional e epidemiológico, bem como as inovações crescentes voltadas para o cuidado em saúde, exigiram cada vez mais recursos para atender os princípios de integralidade e universalização da saúde previstos constitucionalmente.

Diante esse cenário, o estado brasileiro foi e tem sido tensionado por essa pressão exponencial de demanda, à qual, contudo, não conseguiu acompanhar *pari passu*. Com isso, o sistema público de saúde brasileiro, que desde sua origem sofre estruturalmente de um subfinanciamento crônico, ampliou nas últimas décadas suas dificuldades de manutenção, somando continuamente novas demandas às antigas necessidades, nem sempre ou nem tanto atendidas.

Já o capital, que não fica à espreita, mas às claras buscando novas fronteiras de acumulação, tem acompanhado essas transformações no campo da saúde como 'janelas de oportunidades'. Sobretudo por meio da expansão do mercado de planos e seguros de saúde; da entrada de capital estrangeiro no mercado nacional de serviços em saúde; da incremental financeirização do setor; pelas diversas modelagens de parcerias público-privadas que perpassam a assistência, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico; e pela incorporação e disponibilização de novas tecnologias, com

significativos reflexos no setor industrial e no comércio externo de produtos e insumos em saúde.

Sendo assim, o advento do SUS e a legitimada necessidade social de ampliar o acesso à saúde, contraditoriamente abriu um espaço enorme de negócios e acumulação de capital. A almejada universalização do acesso impunha grande volume de investimentos, porém, diante de um sistema de saúde subfinanciado pelo Estado. Esse fenômeno é um dos principais determinantes da expansão dos mercados privados e da acumulação capitalista na saúde nos últimos 30 anos. Isso ocorrerá tanto através do crescimento do volume de negócios e abrangência de empresas fornecedoras de produtos, serviços diagnósticos e força de trabalho terceirizada para o SUS, quanto pelo recrudescimento pandêmico do empresariamento da saúde, orientado para incorporar segmentos significativos da população no consumo privado de produtos e serviços de saúde.

Esses eventos têm repercussões significativas na vida das populações. Observa-se um aumento na segmentação e estratificação social no acesso a serviços sanitários. O segmento populacional mais vulnerável epidemiológica, social e economicamente é adscrito e dependente do acesso público através do SUS, o qual é subfinanciado e oferece um acesso relativamente precário. Em contraste, outros segmentos da sociedade “consomem” saúde de forma diferenciada, com acesso hierarquizado de acordo com a capacidade individual ou familiar de riqueza e gastos. Essa gradação no acesso segue o que é propugnado pelo Banco Mundial e contribuiu para reconformar e reforçar o segmento privado do setor saúde, em novas e mais sólidas bases políticas, econômicas e institucionais, aprimorando e fortalecendo o projeto privatista e médico-centrado já presente no país, desde mesmo antes da criação do SUS.

As dinâmicas do capitalismo tupiniquim, bem como em âmbito internacional, passaram nesses últimos 50 anos por mudanças substanciais, sendo que boa parte desse período coincide com o estabelecimento e consolidação do sistema público de saúde brasileiro, o SUS. Essas transformações resultaram em considerável reconfiguração na estrutura e composição das classes sociais no âmbito geral da economia nacional, com influência e reflexos notáveis no setor saúde.

## **Relações entre forças políticas e econômicas no Brasil e no setor saúde**

Essas significativas transformações materiais na dinâmica capitalista, em escala nacional e internacional, abrangendo tanto o aspecto produtivo quanto a reprodução

da vida social, (destacado nesse trabalho o que é específico ao setor saúde), refletem-se na relação de força entre as classes antagônicas do capital e do trabalho, bem como na correlação entre as diferentes frações da classe burguesa no Brasil e nos seus respectivos papéis e posições que cada uma ocupa no processo global de valorização do capital.

Para compreendermos o movimento real do atual momento do capitalismo no Brasil e sua expressão no setor saúde, importa analisarmos, ainda que de forma sumária e estilizada, os deslocamentos históricos das relações entre as forças políticas e econômicas e da composição das classes sociais. Ou, nos termos de Poulantzas (2019), observar as mudanças do bloco no poder nacional<sup>10</sup> que dirigia os circuitos de acumulação de capital, levando em consideração ainda suas conexões com o cenário regional e global capitalista em cada época.

Importa-nos fazer um destaque preliminar. Nessa seção, vamos nos concentrar na análise da relação de forças entre as diferentes frações burguesas, dados os objetivos analíticos a que esse trabalho se propõe. Contudo, é fundamental nunca deixar de evocar que o conflito primordial que move a sociedade capitalista é entre o capital e o trabalho, entre a classe proprietária dos meios de produção e a classe que produz valor e riquezas para a sociedade.

Precisamos sempre estar atentos ao alerta de Fontes (2019, p. 262), de que Marx frequentemente apontava sobre a “importância de ter sempre em mente o fato de que somente o trabalho reproduz e produz novos valores (valoriza o valor). Isso se compreende, pois, à medida que nos aproximamos dos personagens capitalistas, a tendência é à exacerbação do papel do próprio capital (considerado de maneira totalmente abstrata) e ao ‘esquecimento’ do papel crucial do trabalho”.

Cumprida essa observação, podemos por agora nos debruçar sobre importantes períodos da nossa formação social e econômica, os quais são compartilhados, em certa medida, por outros países da América Latina e da periferia do capitalismo.

Na primeira metade do século XX, presenciamos uma industrialização leve, de bens de consumo e substitutiva de importações, em que surgentes frações industriais vincularam-se fortemente com o setor primário e com as oligarquias fundiárias que detinham o poder de então, tendo sido absolutamente hegemônicas no período anterior. As frações burguesas nacionais, industriais e agrárias, eram aliadas com o capital internacional, sem confrontos internos importantes que implicassem em

---

<sup>10</sup> “O bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e frações *politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica*... [a qual] polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, ao constituir seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política” (Poulantzas, 2019, p. 244-5, grifos do autor).

flancos abertos a reivindicações das classes oriundas do mundo do trabalho que ameaçassem a redução de suas taxas de lucros.

Durante a fase de industrialização pesada, a partir de meados do século passado, houve uma expansão do bloco no poder nacional de novas frações burguesas, com a incorporação do capital produtivo estrangeiro, digam-se as chamadas multinacionais, ampliando a participação do setor externo, que viabilizou o enfrentamento às “limitações estruturais de financiamento internos à continuidade do processo de industrialização substitutiva” (Pinto; Cintra, 2015).

Entre os anos 1930 e 1980 o Brasil foi um dos países que apresentavam as maiores taxas de crescimento do mundo

[...] puxado pelo processo de industrialização e urbanização [resultando] na formação de uma economia industrial moderna no Brasil no início dos anos 1980, provocando uma expansão e diversificação da estrutura industrial, ampliação do mercado interno e transformações positivas no padrão de comércio (Jabbour; Pinto; Dantas, 2022, p. 13).

O franco fortalecimento da industrialização nacional e das suas frações burguesas durante o século XX não denotou, porém, em uma significativa diminuição do poder político das oligarquias vinculadas à renda da terra, sobretudo em suas práticas de domínio sobre boa parte das regiões onde a industrialização foi menos pujante.

Nas décadas de 1980 e 90, porém, esse setor vai retomar uma mais destacada participação dentro do bloco no poder, passando por um *rebranding* modernizante que os validará ainda mais social e ideologicamente dentro da estrutura produtiva nacional, valorizados agora como setor produtor de *commodities* ou agronegócio. Esse período compreendeu significativas transformações em nível internacional do processo de acumulação e circulação de capitais, com ascenso do poder econômico e político do capital financeiro, internacionalização sem limites do capital e expansão das relações sociais capitalistas na sociabilidade corrente da vida social brasileira e mundial (Fontes, 2010). No Brasil, o cenário era de baixo crescimento econômico e aumento da vulnerabilidade externa devido à deterioração do contexto internacional e à crise da dívida externa.

Dessa forma, durante essa época foi evidenciado um fortalecimento ainda maior do poder do segmento bancário e financeiro, tanto em âmbito nacional quanto internacional, carreado por uma ampla desregulamentação do mercado financeiro, o aumento significativo dos tipos e volumes de ativos financeiros e o surgimento de novos atores, como os fundos de investimento. Grandes conglomerados bancários e

instituições financeiras, incluindo os bancos multinacionais e os fundos de pensão e de investimentos, passaram a exercer forte influência sobre as demais frações do bloco no poder do capitalismo brasileiro, bem como na formulação e condução da política econômica. A ampliação da presença do capital transnacional, facilitado pelo processo conduzido por governos centrais francamente liberais, de abertura e desregulamentação absoluta do mercado, implicou tanto na privatização e controle patrimonial de empresas até então sob a égide estatal, quanto no controle de empreendimentos privados nacionais pelo capital externo. As frações industriais nacionais passaram a ser ainda mais subordinadas aos fluxos da acumulação financeirizada e do capital internacional industrial (Jabbour; Pinto; Dantas, 2022).

A partir daí iniciou-se no Brasil um novo padrão de acumulação capitalista pautado pela ampliação da acumulação financeira por meio, principalmente, da expansão da dívida pública brasileira; pela redução da realização interna da produção nacional que havia se ampliado durante a industrialização “pesada” do Modelo de Substituição das Importações; e pelo aumento da “superexploração” do trabalho, como decorrência do processo de precarização desse mercado. [...] A supremacia das frações financeiras, principalmente internacionais, no comando da dinâmica do novo padrão de acumulação brasileiro, impede qualquer possibilidade de consolidação de uma hegemonia ampla que incorpore ao mesmo tempo os interesses dos dominantes e dos dominados. Na verdade, a ascensão dessa fração dominante eliminou de vez qualquer “sonho” de construção de um sistema econômico nacional, pelo menos no curto ou médio prazo, como aventado por alguns segmentos da burguesia nacional e de alguns intelectuais neodesenvolvimentistas ao longo da década de 1980 (Pinto; Balanco, 2008, p. 17-18, grifos dos autores).

Já o novo milênio assistiu a tentativas inócuas de conciliação de classes e de busca de uma nova relação de forças que incluísse o mundo do trabalho (Iasi; Figueiredo; Neves, 2019) como componente forte na hegemonia da condução econômica, política e social do país, processo esse conduzido pelos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores. Segundo Boito Jr. e Berringer (2013), o período manifestou uma mudança no interior do bloco no poder, onde a fração da grande burguesia interna brasileira (distribuída por diversos setores da economia, como a indústria, a mineração, a construção pesada e as empresas exportadoras de produtos agropecuários) foi a força dirigente, aliada em uma frente ampla neodesenvolvimentista com a baixa

classe média, o operariado urbano, o campesinato, e um setor social heterogêneo que inclui desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria, com um relativo e provisório deslocamento do grande capital financeiro internacional e seus aliados internos da situação de hegemonia inconteste. Os estímulos à demanda e ao consumo interno e o retorno do Estado na condução de políticas industriais e de desenvolvimento não foram suficientes para refrear a vaga de ampliação da riqueza baseada na renda da terra e nos recursos naturais, tampouco foram capazes de modificar estruturalmente a trajetória de desigualdade na distribuição de renda e patrimônio, de subsoberania e integração subjugada e dependente do país ao mercado global, conduzido pela mão invisível e inclemente do imperialismo em nova etapa.

A incorporação tecnológica na produção primária, característica do período, não supera os dilemas estruturais de uma economia que transitou para uma ampla retração no setor de bens industriais, visto que os produtos gerados pelo agro-mínero-hidro-bio-carbono-negócio, mesmo com maior produtividade, continuariam sujeitos às variações frequentes e enormes de demanda e preços do mercado internacional.

Aproximamos, enfim, da configuração da relação de forças atual que movimenta a produção e a reprodução social.

Desde os anos 1990, o bloco no poder tem ampliado sua heterogeneidade,<sup>11</sup> simultaneamente mantendo frações burguesas incorporadas no decorrer da história nacional do século XX, e agregando novos atores e segmentos, com destaque, no último período, àqueles relacionados ao mundo das finanças. Nas últimas décadas, temos presenciado um constante e significativo reforço dos segmentos intensivos em recursos naturais e commodities. Reforço este coadunado com uma forte redução dos segmentos industriais intensivos em tecnologia e capital, com exceção das indústrias de capital baseadas justamente na transformação daquelas commodities, sobretudo as relacionadas à agropecuária e aos produtos alimentares, à mineração e ao setor energético (petróleo e gás), da indústria de montagem de componentes importados ou de apoio logístico e galpões. Tudo isso se reflete na perda relativa de competi-

---

<sup>11</sup> A heterogeneidade das classes sociais e das frações burguesas pode ser observada, tanto no plano econômico quanto no político, e tem caráter multidimensional. Deste modo, a burguesia não constitui uma classe homogênea, e apresenta sistemas de fracionamento que expressam a maneira como exerce seu poder e seu posicionamento na luta entre as classes. As frações burguesas podem se distinguir umas das outras por razões as mais variadas, tais como “a) ao lugar ou aos lugares que essas empresas ocupam no processo conjunto de valorização do capital – empresas bancárias, industriais e comerciais; b) ao seu porte – o grande e o médio capital; c) à origem do capital, isto é, empresas estrangeiras e empresas locais; d) ao destino da produção, se para o mercado interno, se para a exportação; e ainda a outras características, sejam elas estruturais ou mais circunstanciais” (Boito Jr., 2023).

tividade das exportações manufatureiras e na expansão da pauta agroexportadora, acentuando a condição primário-exportadora do país. O setor industrial se distancia progressivamente das fronteiras tecnológicas e mantém baixa articulação com elas, ao mesmo tempo em que se aprofunda a desestruturação e a desnacionalização de importantes cadeias produtivas. O conjunto desses movimentos expressa uma especialização regressiva da economia brasileira, que não apenas limita seu potencial de desenvolvimento, mas também reforça sua inserção subordinada e dependente na divisão internacional do trabalho e da riqueza (Pinto; Balanco, 2008).

Reitera-se que o processo de desregulamentação dos mercados financeiros característico desse período, e o modelo de gestão da dívida pública, vêm favorecer a ampliação do poder do segmento dos bancos e financeiras. Aos poucos, e sobretudo nos anos 10 do século XXI, os segmentos comerciais, relacionados ao varejo e aos serviços, têm se tornado uma fração significativa na composição do bloco no poder nacional. Destaca-se nesse segmento a ampliação da participação do setor saúde, especialmente os planos e seguros de saúde, de diagnósticos e de oferta de serviços hospitalares e ambulatoriais, e as empresas farmacêuticas, tanto as do varejo como as que compõem o setor industrial e produtivo.

Assim, a saúde, bem como boa parte dos setores ditos sociais ou de direitos, têm sido alvo mais frequente de inversões dos capitais nacionais e estrangeiros, fortalecidos como espaços de acumulação. O campo da saúde é um dos setores econômicos que mais tem se expandido. Entre os 50 maiores capitais dentro do Brasil, vários deles estão diretamente relacionados à acumulação do capital dentro da saúde (Tabela 1). Com interesses ora particulares ora coletivos, esses capitais têm participado como fração de classe de forma cada vez mais ativa e dinâmica no bloco no poder brasileiro, contribuindo para redefinir amplamente a forma e a organização do desenvolvimento capitalista dentro da saúde.

**Tabela 1 – Maiores fortunas no setor de saúde no Brasil**

| <b>Nome</b>                           | <b>Patrimônio<br/>(em 11 março 2022)</b> | <b>Posição entre as<br/>fortunas no Brasil</b> | <b>Fonte da riqueza</b>                         |
|---------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Jorge Moll Filho                      | US\$ 9,8 Bilhões                         | 4º                                             | Rede D'Or                                       |
| Candido Pinheiro<br>Koren de Lima     | US\$ 3,2 Bilhões                         | 14º                                            | Hapvida                                         |
| Maurizio Billi                        | US\$ 2,8 Bilhões                         | 15º                                            | Eurofarma                                       |
| Dulce Pugliese de<br>Godoy Bueno      | US\$ 1,7 Bilhões                         | 23º                                            | Amil, Dasa                                      |
| Jorge Pinheiro<br>Koren de Lima       | US\$ 1,6 Bilhões                         | 24º                                            | Hapvida                                         |
| Candido Pinheiro<br>Koren de Lima Jr. | US\$ 1,6 Bilhões                         | 24º                                            | Hapvida                                         |
| Carlos Sanchez                        | US\$ 1,4 Bilhões                         | 26º                                            | EMS (indústria de<br>medicamentos)              |
| João Alves de<br>Queiroz Filho        | US\$ 1,1 Bilhões                         | 29º                                            | Hypera Pharma<br>(indústria de<br>medicamentos) |
| Pedro de Godoy<br>Bueno               | US\$ 1,1 Bilhões                         | 29º                                            | Dasa                                            |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Forbes (<https://forbes.com.br/forbes-money/2022/04/veja-quem-sao-os-62-brasileiros-com-mais-de-us-1-bilhao/>)

Importa, por fim, destacar que, na peleja entre as classes, a influência do mundo do trabalho na orientação da vida social e econômica vem sendo fortemente encolhida, tanto no nível nacional quanto no internacional. No Brasil, a perda de poder relativo da classe trabalhadora na relação de forças se materializa sobretudo na diminuição de direitos trabalhistas e sociais, no desmanche institucional dos órgãos e instrumentos da classe, em uma nova morfologia das formas de empregabilidade.

Para Boito Jr. (2023), no Brasil recente, o conflito capital-trabalho tem sido menos relevante se comparado aos conflitos no interior da burguesia entre suas diferentes frações. O autor argumenta que as classes populares têm tido influência minorada no processo político brasileiro, limitando-se principalmente à luta reivindicativa, segmentada, e muitas vezes integrando-se politicamente a um dos campos burgueses em disputa. Com isso

[o] aumento no poder das empresas (capital) diante dos trabalhadores, com a mudança do padrão de acumulação em curso, sob patrocínio da burguesia brasileira, tem sido funcional para a grande e a mega burguesia brasileira (maiores empresas) recuperarem sua lucratividade e criar espaços de acumulação (Jabbour; Pinto; Dantas, 2022, p. 186).

Precisamos dar aqui um tratamento cuidadoso a uma importante questão. As distinções que fizemos até aqui entre diversos capitais, seja com base em sua localização no processo de acumulação (indústria, banco, comércio e suas subfrações e metamorfoses) seja sobre a origem do capital (nacional ou estrangeiro), constituem alguns dos sistemas de fracionamento que nos permitem dividir ou categorizar a classe burguesa. A essas distinções somam-se outras, que até aqui foram pouco enfatizadas, como a diferenciação segundo o poder econômico das empresas (grande ou médio capital) ou sua distribuição territorial intranacional ou regional, decorrente de maior ou menor desenvolvimento das regiões em termos capitalistas. Contudo, quaisquer caracterizações ou análises sobre a variabilidade, as relações e os interesses entre os vários e diferentes proprietários capitalistas não podem ser dissociadas de uma visão de totalidade. É preciso compreender que as frações burguesas, com seus movimentos e tensões, constituem partes do circuito do capital, cujo movimento deve sempre ser tomado como um todo.

## **Tendências contemporâneas de acumulação do capital na saúde**

Compreendemos o setor social e econômico da saúde como um vasto espaço de acumulação no desenvolvimento capitalista. No Brasil, em perspectiva histórica, tal condição se expandiu e se complexificou continuamente, ampliando suas áreas de interesse e influência por meio de sucessivas metamorfoses, desde as primeiras décadas do século XX até os dias atuais, em consonância com os movimentos do capital em geral. Desse modo, a acumulação na saúde foi, ao mesmo tempo, se transformando e contribuindo para moldar as mudanças na organização da estrutura produtiva, os padrões de acumulação, as relações e tensões entre as frações burguesas, e as maneiras e formas com que o Estado participou funcionalmente dos circuitos de acumulação do capital.

Nesse limitado espaço textual, não teremos oportunidade de traçar uma ampla caracterização histórica das relações entre o desenvolvimento capitalista brasileiro e o setor saúde. Sendo assim, destacamos na seção anterior alguns elementos que nos

permitem identificar importantes mudanças qualitativas da história socioeconômica brasileira e nas relações e disputas intraburguesas, buscando traçar o contexto e as condições sobre as quais o setor saúde nacional apresentou uma incremental e evolutiva condição como locus de extração de lucro e acumulação. Nosso fito último e central será analisarmos a agudização dessa condição nos tempos mais recentes, sua materialidade, e identificar tendências.

Dentro do padrão contemporâneo mais geral de acumulação do Brasil, é explícito o contínuo deslocamento da saúde da órbita do direito social para um direcionamento preponderantemente mercadológico e privatizante. Segundo Bravo *et al.* (2019, p. 142) vem se conformando ou aprofundando um novo projeto nacional de saúde totalmente submetido ao mercado. Esse setor, que insistimos em ainda destacar como essencialmente social, ou seja, voltado para as necessidades e condições para reprodução da vida, tem sido alvo constante da identificação pela classe burguesa de novos nichos de acumulação e de capitalização, e os agentes dessas investidas têm tido uma participação cada vez mais ampla e direta na constituição do bloco no poder mais geral do país.

Podemos identificar as possibilidades de acumulação setorial se expressando em diversos indicadores econômicos, alguns dos quais destacaremos a seguir.

Do ponto de vista histórico, a saúde no Brasil sempre desempenhou um papel significativo como setor relevante dentro da estrutura econômica nacional, pelo menos desde a primeira metade do século XX. Essa participação tem se expandido de forma constante e contínua ao longo de todos esses anos. Em nossas análises, entretanto, nos deteremos na realidade mais recente.

Os recursos totais mobilizados no Brasil pelo setor saúde saltaram de um patamar de cerca de 8% do PIB em 2010 para outro patamar em torno de 10% a partir de 2020 (Tabela 2), um crescimento consistente na participação relativa da saúde no conjunto de riquezas mobilizadas no país.

**Tabela 2 - Gasto público e privado em saúde e relação com PIB.**

| Indicadores                                                      | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | Incremento<br>2010-2021<br>(%) |
|------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------------------|
| Gastos totais*                                                   | 309.443 | 341.754 | 380.944 | 435.387 | 501.673 | 546.269 | 583.325 | 608.856 | 665.121 | 711.959 | 768.984 | 872.705 | 182                            |
| Gastos governo*                                                  | 139.710 | 152.625 | 165.047 | 189.403 | 215.624 | 231.632 | 248.624 | 254.080 | 264.440 | 284.191 | 319.772 | 363.407 | 160                            |
| Gastos privados*                                                 | 169.733 | 189.129 | 215.897 | 245.984 | 286.049 | 314.637 | 334.701 | 354.776 | 400.681 | 427.768 | 449.212 | 509.298 | 200                            |
| Despesas TOTAIS<br>com saúde como per-<br>centual do PIB (%)     | 8       | 7,8     | 7,9     | 8,2     | 8,7     | 9,1     | 9,3     | 9,2     | 9,5     | 9,6     | 10,1    | 9,7     | 21,60                          |
| Despesas do GOVER-<br>NO com saúde como<br>percentual do PIB (%) | 3,6     | 3,5     | 3,4     | 3,6     | 3,7     | 3,9     | 4       | 3,9     | 3,8     | 3,8     | 4,2     | 4       | 12,20                          |
| Despesas PRIVADAS<br>com saúde como per-<br>centual do PIB (%)   | 4,4     | 4,3     | 4,5     | 4,6     | 4,9     | 5,2     | 5,3     | 5,4     | 5,7     | 5,8     | 5,9     | 5,7     | 29,40                          |
| Gasto PÚBLICO em<br>percentual do gasto<br>total (%)             | 45,15   | 44,66   | 43,33   | 43,50   | 42,98   | 42,40   | 42,62   | 41,73   | 39,76   | 39,92   | 41,58   | 41,64   |                                |
| Gasto PRIVADO em<br>percentual do gasto<br>total (%)             | 54,85   | 55,34   | 56,67   | 56,50   | 57,02   | 57,60   | 57,38   | 58,27   | 60,24   | 60,08   | 58,42   | 58,36   |                                |

\*1.000.000 R\$ a preços correntes

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Conta-satélite 2021 (IBGE, 2024a)

Em termos de gastos totais, calculado sobre o consumo de bens e serviços de saúde em valores correntes (governo, famílias e empresas), o aumento no período foi de 182%, bem acima do crescimento do PIB, que foi de 131,9%. Já a participação das atividades de saúde no total de ocupações e no total de remunerações cresceu respectivamente 50,9% e 26,5% entre 2010 e 2021 (Tabela 3).

Os dados e indicadores evidenciam simultaneamente a significativa importância desse segmento social para a economia nacional, assim como um dinamismo econômico superior do setor da saúde em comparação com outros setores econômicos e em relação ao desempenho global da economia brasileira.

Esse aumento da mobilização de recursos na área da saúde durante o período de 2010 a 2021 pôde ser observado tanto nos dispêndios realizados pelo Estado brasileiro, por meio de seus governos federal, estaduais e municipais, quanto nos gastos realizados pelas famílias e pelas empresas. Entretanto, os gastos privados apresentaram um incremento de 29,4% no período, superior aos 12,2% verificados na esfera pública (Tabela 1). Em termos relativos, o setor privado tem mantido uma proporção de gastos superior ao estatal, tendo oscilado no período entre cerca de 55% e 60% dos gastos totais com saúde no Brasil. Em 2021 as despesas privadas com saúde<sup>12</sup> equivalem a 5,7% do PIB. Essa significativa predominância do setor privado na composição dos gastos em saúde reforça as evidências de que o segmento sanitário desfruta de uma posição privilegiada e vantajosa para a inversão dos capitais em busca por oportunidades e novos mercados que impulsionem a acumulação e os lucros.

---

<sup>12</sup> As despesas de consumo das famílias se concentram principalmente nos serviços de saúde privada, incluindo planos de saúde, e nas despesas com medicamentos, representando, em 2021, respectivamente 3,5% e 1,9% do PIB (IBGE, 2024a).

Tabela 3 – Participação da saúde na economia brasileira

| Indicadores                                                       | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | Incremento<br>2010-2021<br>(%) |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Participação das atividades de saúde no total de ocupações (%)    | 5,3       | 5,5       | 5,7       | 5,9       | 6         | 6,5       | 6,9       | 7,1       | 7,3       | 7,4       | 8         | 8         | 50,90                          |
| Participação das atividades de saúde no total de remunerações (%) | 8,3       | 8,2       | 8,2       | 8,3       | 8,8       | 9,2       | 9,4       | 9,6       | 9,8       | 9,8       | 10,6      | 10,5      | 26,50                          |
| Participação das importações na oferta total a preços básicos (%) | 4,70      | 4,20      | 4,70      | 4,90      | 4,60      | 5,30      | 5,10      | 4,60      | 5,30      | 5,30      | 6,20      | 8,00      | 70                             |
| PIB (R\$ milhões)                                                 | 3.885.847 | 4.376.382 | 4.814.760 | 5.331.619 | 5.778.953 | 5.995.787 | 6.269.328 | 6.585.479 | 7.004.141 | 7.389.131 | 7.609.597 | 9.012.142 | 1.311,90                       |
| Crescimento do PIB (%)                                            | 7,5       | 4         | 1,9       | 3         | 0,5       | -3,5      | -3,3      | 1,3       | 1,8       | 1,2       | -3,3      | 4,8       |                                |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Conta-satélite 2021 (IBGE, 2024a)

Essas tendências estão em consonância com o processo de reorganização da estrutura produtiva nacional, no qual o setor terciário ou de serviços tem expandido sua participação relativa na composição da riqueza proprietária no país, em detrimento dos setores produtivos e industriais. Esse fenômeno coaduna-se com o que tem sido observado globalmente nesta fase do capitalismo, que se desenrola desde os anos 1970 e 80. Como vimos na seção anterior, a saúde foi um dos segmentos do setor de serviços que mais cresceu no período.

É crucial também relacionar essa tendência com a emergência, nas últimas décadas, de nova e vasta fronteira para a acumulação de capital, caracterizada pela mercantilização das funções estatais de prestação de serviços públicos relacionados ao campo dos direitos sociais. Isso tem resultado em uma significativa ampliação do escopo e do alcance das privatizações e terceirizações das atividades estatais, que nos períodos anteriores estavam centradas em grandes infraestruturas e empresas públicas que detinham monopólios naturais ou participação em atividades produtivas.

A essa dinâmica se soma o histórico, e em constante evolução, de desequilíbrio estrutural da balança comercial no segmento da saúde. Desde o ano 2000, o déficit tem aumentado consistente e significativamente, partindo de um patamar de aproximadamente US\$ 5 bilhões e alcançando US\$ 10 bilhões em 2009, US\$ 15 bilhões em 2020, e no contexto do amplo desabastecimento global decorrente da pandemia, o patamar do déficit elevou-se para cerca de US\$ 20 bilhões a partir de 2021, sem apresentar tendência de queda nos anos subsequentes. Em termos relativos, a saúde é o setor com maior participação no déficit comercial global de alta tecnologia do país (Gadelha *et al.*, 2021). Isso evidencia um aprofundamento contínuo da dependência tecnológica e econômica do sistema de saúde brasileiro, refletindo a fragilidade da base produtiva de insumos, fármacos e equipamentos para a saúde.

Porém, essa mesma condição de dependência dá ainda maior relevo às inúmeras fronteiras para acumulação setorial. As importações de bens para a saúde alcançaram em 2022 a cifra de US\$ 23,6 bilhões, tendo sido determinadas em boa medida pela demanda de um imenso sistema público de saúde. O poder de compras governamentais se apresenta como um dos maiores do mundo para o setor, contudo não encontra solo produtivo nacional adequado para se sustentar com autonomia e soberania nacional, seja em relação aos fármacos, equipamentos médicos, materiais e aparelhos para órteses e próteses, reagentes diagnósticos e, em menor escala, vacinas.

Esses mesmos produtos são também demandados pelo setor privado de planos, seguros e serviços de saúde. Embora menos abrangente em termos de cobertura popu-

lacional do que o SUS,<sup>13</sup> esse setor movimenta um mercado de saúde ainda mais robusto, visto sua participação na movimentação e capacidade de mobilização de recursos (Tabela 2). Essa situação se agudiza ainda mais devido à escassa regulamentação do mercado de planos de saúde, especialmente no que diz respeito à articulação e integração das necessidades de saúde de seus usuários a protocolos e diretrizes clínicas básicas, que poderiam, ou melhor, deveriam propiciar bases técnicas e científicas para um modelo de oferta e prestação de cuidados que assegurasse tanto a eficácia nos resultados clínicos quanto a eficiência nos custos. Devido a essa condição estrutural, o segmento se caracteriza como altamente ineficiente, o que contribui para uma inflação médica<sup>14</sup> que ultrapassa as médias inflacionárias de quase todos os outros setores do país.

É crucial salientar que as observadas tendências de aumento da inflação médica não decorrem somente da estruturação e organização dos cuidados privados. Existem fatores igualmente ou até mais determinantes, como a inovação e a incorporação de tecnologias, os significativos investimentos em propaganda e a criação de necessidades sociais de consumo por serviços médicos e bens de saúde, bem como a securitização de riscos e a financeirização do setor (Andreazzi; Kornis, 2008; Cordilha, 2024). Cada um desses determinantes, além de sua resultante mais aparente, o aumento constante da inflação médica, são também indicadores de oportunidades em expansão para lucrativos investimentos, contribuindo para o delineamento e alargamento das fronteiras contemporâneas da acumulação.

Não nos deteremos nesse espaço em uma exploração mais extensa da caracterização do macrossetor de saúde e suas manifestações materiais no âmbito da esfera produtiva e no setor de serviços e seguros. Contudo, reconhecemos a importância de compreender os papéis específicos de cada um dos subsegmentos que compõem o setor, analisar a relação de forças entre as diversas frações dos representantes desses capitais, algumas das quais estão consideravelmente fortalecidas e ocupam posições de destaque dentro

---

<sup>13</sup> Em dezembro de 2023, um total de 51.081.018 brasileiros e brasileiras estavam cobertos por planos privados de saúde, correspondendo a 24,13% da população do país (Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2024; IBGE, 2024b).

<sup>14</sup> É importante ressaltar que, historicamente, o surgimento e expansão do setor de planos e seguros de saúde nos Estados Unidos foi inicialmente visto como novo agente com força capaz de conter ou influenciar os crescentes custos e a inflação dos serviços de saúde. Não à toa eram chamados de *Managed Care Organizations*, ou seja, entidades destinadas a administrar o cuidado de saúde. Embora tenham desempenhado esse papel em seu surgimento e ao longo dos anos 1980, essa função foi se revertendo. Em vez de gerenciar os custos, ao se submeterem aos interesses do mercado financeiro, essas organizações passaram a priorizar a ampliação das margens de lucro em busca de uma melhor distribuição de dividendos, indo contra a finalidade para a qual supostamente foram criadas. Tornaram-se, assim, agentes que contribuem fortemente para o aumento dos custos e da inflação médica (Andreazzi; Kornis, 2008, p. 1411).

do contexto mais amplo do poder no Brasil. Uma necessária análise mais detalhada e rigorosa acerca da materialidade dos espaços nos quais ocorre a acumulação de capital na área da saúde está prevista no desenho da nossa pesquisa em curso e nas projeções de divulgação de seus resultados.

Cremos ser fundamental e relevante ressaltar aqui dois últimos aspectos acerca das tendências gerais de acumulação contemporânea do capital na saúde.

Primeiramente, precisamos sublinhar uma das contradições fundamentais no âmbito das relações econômicas setoriais. A dependência tecnológica na área da saúde notadamente não é benéfica para o país. Isso se evidencia não apenas pelo impacto negativo nos resultados da balança comercial decorrentes do alto volume de importações, mas principalmente por fragilizar a capacidade do sistema de saúde (tanto em sua faceta pública quanto na privada) de responder às necessidades sanitárias. Essa realidade se manifesta tanto no cotidiano do sistema de saúde quanto em momentos críticos, como ocorreu durante a pandemia. Ao mesmo tempo, essa dependência também representa ou indica bons negócios e oportunidades de grandes ganhos para grupos empresariais.

Destacamos como caso exemplar o multifacetado setor de produtos farmacêuticos, que se mostra bastante dinâmico nessa conjuntura e vem crescendo exponencialmente. O mercado farmacêutico brasileiro, que abrange as vendas de todos os laboratórios instalados no Brasil, movimentou em 2021 o montante de R\$ 146,7 bilhões, registrando um crescimento de 62,2% em relação a 2017 (Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa - Interfarma, 2022). O Brasil se posiciona de forma destacada no cenário global farmacêutico, oscilando entre a 10<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> posição do mercado mundial, e segue um ritmo de crescimento que as projeções da Interfarma indicam que poderá alcançar a 6<sup>a</sup> posição até 2026.

Considerando o mix público-privado da forma de acesso a medicamentos no Brasil<sup>15</sup>, observa-se que o sistema público movimenta um substancial montante de recursos para garantir medicamentos gratuitos através do SUS ou subsidiados pelo Programa Farmácia Popular. Por outro lado, o comércio varejista de medicamentos é impulsionado pelo elevado gasto e consumo das famílias com esses produtos. Mattos *et al.* (2022)

---

<sup>15</sup> A população brasileira tem acesso a medicamentos tanto através da oferta pública pelo SUS, quanto por compra direta nas farmácias privadas. A despesa de consumo das famílias com medicamentos junto às farmácias equivale em 2021 a 1,9% do PIB nacional, e se constitui como uma das mais relevantes despesas de saúde nos orçamentos familiares. Em 2021, esses gastos totalizaram R\$ 168,3 bilhões, correspondendo a 33,7%, das despesas com saúde das famílias. Nesse mesmo ano as despesas com medicamentos distribuídos pelo governo totalizaram R\$ 12,2 bilhões (3,4% da despesa de consumo final com saúde do governo). A esse montante se somam os gastos governamentais de R\$ 2,5 bilhões com o Programa Farmácia Popular, cujo objetivo é fornecer medicamentos para a população a um custo menor que o de mercado (IBGE, 2024a).

observaram um aumento acelerado na abertura de novas farmácias e centros de distribuição entre 2008 e 2016. De acordo com a Interfarma (Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa, 2022), o varejo farmacêutico responde por 60,2% das vendas totais do mercado farmacêutico nacional, sendo que 75% das compras do varejo são realizadas diretamente pelo consumidor final.

Essa trajetória de forte ampliação do mercado farmacêutico brasileiro comparece como demanda para o setor produtivo, tanto no ramo farmacêutico quanto no farmoquímico.

A indústria farmacêutica brasileira, que acompanhou em boa medida o processo geral de desindustrialização e reprimarização da produção interna brasileira desde os anos 1980 – embora com especificidades políticas, econômicas e regulatórias próprias – também foi particularmente afetada de forma negativa na primeira hora do reconhecimento das patentes farmacêuticas no meado dos anos 1990. Contudo, a partir de 2004 o setor começou a se recuperar devido ao aumento expressivo da demanda doméstica e pelo impulsionamento da produção de medicamentos genéricos (Gomes *et al.*, 2014).

O dinamismo do mercado interno neste ramo, nas primeiras décadas do século XXI, também foi condicionado pela retomada das políticas industriais e induções governamentais direcionadas para a cadeia produtiva farmacêutica desde 2003. As empresas de capital nacional se oportunizaram desse cenário favorável, ampliando sua participação no mercado de 34% em 2003 para mais de 57% em 2013 (Mitidieri, 2015).

Contudo, essa tendência expressiva de expansão da base industrial farmacêutica doméstica não acompanhou plenamente o crescimento da demanda, especialmente para medicamentos que incorporam tecnologias mais avançadas. Além disso, não conseguiu impulsionar e dinamizar a indústria farmoquímica brasileira, com a participação das importações de insumos farmacêuticos ativos (IFA) representando cerca de 90% da demanda global produtiva já há muitos anos. Isso resulta em uma progressiva ampliação dos déficits na balança comercial do setor. As importações no segmento de base química e biotecnológica do CEIS (Complexo Econômico e Industrial da Saúde) – responsável pela produção de medicamentos, fármacos, vacinas, soros, hemoderivados e reagentes para diagnóstico – totalizaram US\$ 19 bilhões em 2022, correspondendo a 81% das importações na área da saúde (Gadelha, 2024). Isso evidencia a alta dependência brasileira e a limitada soberania nacional na produção e no acesso a medicamentos.

Em face desse panorama de subsoberania nacional e de elevados custos associados à importação, pesquisadores no âmbito da saúde, da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) em saúde, bem como atores vinculados à formulação e execução de políticas industriais

têm sido instados a buscar alternativas. Desde os anos 2000 vem sendo construído um consenso que defende o incentivo estatal à nacionalização do segmento industrial da saúde por meio de uma abordagem organizacional e conceitual conhecida como complexo econômico e industrial da saúde (CEIS), cujo objetivo central é superar a dependência tecnológica do setor saúde no Brasil (Gadelha *et al.*, 2022). Essa diretriz teve seu primeiro ensaio prático nos primeiros governos petistas, com a criação do Grupo de Política Econômica do Complexo Industrial da Saúde (GPEIS), das políticas de desenvolvimento produtivo, entre outras iniciativas. Tais proposições influenciaram as políticas industriais, promovendo uma estreita articulação entre o Ministério da Saúde, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e áreas econômicas do governo central na formulação de uma agenda estratégica alinhada a uma visão neodesenvolvimentista de projeto de nação.<sup>16</sup> No governo Lula 3, essa diretriz tem sido ainda mais fortalecida e legitimada, consolidando-se como elemento central e um dos pilares da nova política de industrialização – a ‘Nova Indústria Brasil’ (Brasil, 2024).

O segundo e último aspecto que precisamos dar relevo é a influência da financeirização e da internacionalização da economia como fatores centrais que determinam e condicionam as demais tendências gerais de acumulação contemporânea do capital em geral, e no setor de saúde em seu particular. Em outros termos, o setor de saúde brasileiro e de outras economias periféricas é profundamente impactado pelo recrudescimento da mundialização do capital ocorrida nas últimas décadas (Chesnais, 1996) e por uma de suas principais características, a hipertrofia do setor financeiro.

Abordamos anteriormente que, no padrão de acumulação contemporâneo nacional, as frações dominantes ligadas ao capital financeiro desempenham um papel central na relação de forças com as demais expressões dos capitais. Alguns autores caracterizam este momento como uma era de hegemonia do capital financeiro, ou a subordinação das demais frações do capital ao empuxo e aos fluxos da acumulação financeirizada (Lavinias *et al.*, 2024; Braga, 2018). No entanto, compreendemos o capital financeiro como amalgamador das diversas expressões do capital, e que nos tempos contemporâneos a interpenetração entre os fluxos financeiros e ativos reais alcançou o

---

<sup>16</sup> As formulações acerca do CEIS estão intrinsecamente ligadas aos debates e proposições mais abrangentes sobre o ressurgimento do desenvolvimentismo nos anos 2000, após o declínio desse paradigma em toda a América Latina desde o final dos anos 1970 e a ascensão do chamado neoliberalismo. As novas correntes desenvolvimentistas não são um mero resgate das antigas fórmulas de meados do século XX. Buscam, em novas formulações estratégicas, uma integração virtuosa entre Estado e mercado, promovendo um capitalismo progressista, simultaneamente liberal e social. Com isso, nos desenvolvimentismos emergentes, o capitalismo é naturalizado como parte da ordem social, com valor universal, positivo e necessário para impulsionar as forças produtivas, a riqueza e a modernização das sociedades. As contradições inerentes ao modo de produção capitalista são minimizados, bem como os conflitos entre as classes.

paroxismo das tendências do imperialismo tal qual caracterizado por Lênin (2021), ou um estágio ainda mais avançado e superior da proeminência dos monopólios, do capital financeiro, da concentração e centralização de capitais, e de expressões mais agudas do desenvolvimento desigual que determinam a ampliação da condição dependente dos países que integram a nossa realidade periférica.

A hipertrofia das transações financeiras e a elevada liquidez internacional que sói acontecer vêm propiciando a disponibilização abundante de recursos, alavancando inversões, aquisições de ativos nos mercados globais e nacionais e a intensificação de processos de reestruturação patrimonial, especialmente por meio de fluxos e volumes significativos de fusões e aquisições. Esses movimentos, por sua vez, reforçam a concentração e centralização do capital e a divisão internacional desigual e combinada do trabalho e da riqueza, sustentados pelas cadeias globais de valor e de acumulação.

As tendências amplas mencionadas condicionam fortemente a dinâmica do setor de saúde, porém, com especificidades relativas às características do segmento e à realidade nacional brasileira. Por exemplo, a presença de capital estrangeiro no setor de saúde no Brasil não é um fenômeno novo (Scheffer; Souza, 2022). No entanto, até fins dos anos 1990, o setor saúde ainda não era considerado atrativo para investidores na maioria de seus subsegmentos, salvo a produção e comercialização de bens e equipamentos de saúde, destacadamente no setor produtivo farmacêutico. A abrangência e a heterogeneidade do mercado de saúde nacional e seu crescimento contínuo a partir do início do século XXI propiciaram um ambiente favorável para uma maior e mais substantiva integração do setor saúde nacional aos processos de financeirização e internacionalização.

Nos segmentos de medicamentos e outros bens e equipamentos para a saúde, tem sido observado um aumento significativo no volume e no fluxo de movimentação de capitais desde o início do século, com viés de alta, como verificado ao abordarmos alguns aspectos do comércio exterior no referente ao comportamento da balança comercial.<sup>17</sup> Quanto aos serviços, a regulação mais restritiva ao capital estrangeiro foi flexibilizada ao longo dos últimos 30 anos, marcada por dois momentos importantes. O primeiro ocorreu no final dos anos 1990, com a abertura setorial carreada por mudanças regulatórias que, entre outras flexibilizações, permitiram a entrada de empresas e capitais estrangeiros no mercado de planos e seguros de saúde. O segundo marco foi a Lei Federal nº 13.097/2015, que alterou o artigo 23 da Lei Orgânica da Saúde (Brasil, 1990), revogando a vedação da participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde. Desde aquele momento, o capital estrangeiro passou

<sup>17</sup> Diversos outros aspectos e dimensões relacionadas ao comércio exterior, como concorrência, marcos regulatórios, geopolítica, entre outros, não foram abordados neste trabalho. Essas questões merecerão investigação aprofundada e desdobramentos em futuros desenvolvimentos de nossa pesquisa.

a ter liberação de forma irrestrita para operar no macrossetor Saúde (Scheffer; Souza, 2022; Kamia; Vargas, 2023).

Com a tendência global de crescente atratividade dos negócios no setor de saúde, grandes grupos e investidores internacionais, tanto de capital nacional quanto estrangeiro, têm prospectado por novas áreas para expansão de seus negócios e lucros. Os países periféricos, incluindo o Brasil, são vistos como mercados que apresentam perspectivas robustas de crescimento (Hiratuka; Rocha; Sarti, 2016). Essa tendência se expressa nacionalmente através do alinhamento mais sólido das empresas nacionais e do setor saúde como um todo aos circuitos globais de acumulação.

Entre as resultantes dessas tendências de internacionalização e financeirização, observa-se um forte movimento de concentração de capitais nos mercados e subsectores da saúde, com mobilização de volumes cada vez mais expressivos de capital. E, junto com a concentração, ocorre também uma intensa centralização de capitais e mercados, com grandes empresas absorvendo concorrentes por meio de fusões e aquisições constantes, e intensificação de estratégias de integração vertical e atuação multissetorial (Andrietta, 2019).

Observamos assim o crescimento dos gastos com saúde em praticamente todos os seus subsectores, abrangendo desde serviços assistenciais e de diagnóstico até o mercado e a produção de bens de saúde. O vigoroso dinamismo do setor, observado especialmente quando comparado com outros segmentos econômicos nacionais, expressa-se, em síntese, na ampliação da escala dos negócios e do mercado de saúde, nos progressivos empresariamento e privatização da saúde, e na potencial inviabilização do SUS como política social universal e como projeto societário.

## Reflexões finais e desdobramentos

*Uma revolução radical só pode ser a revolução de necessidades reais*  
Karl Marx, in Crítica da filosofia do direito de Hegel

Há um ditado popular que afirma que “mais vale a saúde que o dinheiro”. No entanto, na sociedade onde impera o modo de produção capitalista é comum, ou regra, a transformação de valores associados ao bem-estar e ao bem viver sejam convertidos em bens passíveis de serem comercializados, sujeitos à objetificação e metamorfoseados em mercadorias.

Como observamos anteriormente, tendências contemporâneas do desenvolvimento capitalista no Brasil confirmam cada vez mais os bens e os espaços de produção do cuidado e da atenção à saúde como lócus privilegiado de acumulação e lucros.

Os movimentos de crescimento nas atividades privadas na saúde; a mercadorização de cada espaço, produto e organização que estejam vinculados à saúde; a ampliação da integração da saúde brasileira aos circuitos globais de acumulação, finanças e lucros; e a concentração e a centralização de capitais na saúde, com ampla financeirização, confluindo em um empresariamento em larga escala do setor saúde descaracterizam cada vez mais a saúde e os cuidados em saúde como condições básicas para a vida pessoal e coletiva, expropriam seu valor de uso e sua expressão como uma necessidade radical, nos termos de Marx (2010 e 2013) e Agnes Heller (1978).

Com isso, os gastos em saúde vêm crescendo exponencialmente no Brasil, *pari passu* à limitação do acesso qualificado a uma parcela reduzida e mais abastada da população, pois a resultante última do avanço da saúde-mercadoria é o aumento da desigualdade, expressão fiel da lei geral da acumulação capitalista

As reflexões que trouxemos nesse texto, de caráter preliminar, ilustram alguns dos caminhos por onde andamos em nossas investigações no contexto da elaboração da nossa tese de doutoramento.

Buscamos apresentar alguns elementos e determinações iniciais que possam contribuir para os nossos objetivos acadêmicos, bem como com nossas preocupações e indagações mais amplas, as quais estão inscritas na disputa por um projeto coletivo de transformação social, de cariz civilizatório, anticapitalista, socialista e emancipatório para a classe trabalhadora, tendo as lutas por uma saúde pública, gratuita, de qualidade e que atenda todas as necessidades das/os trabalhadoras/es como orientador material de mudanças.

Temos a compreensão de que o desenho desse quadro e as tendências que dele decorrem, não são frutos tão somente de movimentos mais recentes, como os efeitos da pandemia da covid-19, o ascenso do conservadorismo, da ação de governos liberais e suas políticas austericidas, ou de mudança deletéria e radical na correlação de forças no contexto da luta de classes. Todos esses fatores precisam ser considerados por serem basilares à constituição desse nosso momento mais próximo temporalmente, porém é forçoso que sejam compreendidos também para além da conjuntura mais imediata, identificando suas múltiplas determinações históricas, para depreendermos como chegamos ao estado que estamos.

Ao longo deste trabalho, em seções precedentes, buscamos apresentar visão geral e panorâmica dos circuitos de acumulação no sistema de saúde brasileiro, bem como algumas de suas sobredeterminações sócio-históricas e econômicas. Sem pretensões de ser exaustivo e completo, os limites desse trabalho são assumidos de forma consciente. Os desdobramentos imediatos dessa etapa ora publicada centram-se na caracterização da

materialidade dos espaços de acumulação na saúde, buscando identificar e compreender a composição e as relações políticas, econômicas e sociais do bloco dominante na acumulação e desenvolvimento capitalista na saúde do Brasil. Desse modo, nosso texto não representa um ponto de chegada, mas um estágio intermediário dentro de um quadro mais amplo de investigações e suas consequentes publicações.

## Referências

ANDREAZZI, Maria F. S.; KORNIS, George E. M. Padrões de acumulação setorial: finanças e serviços nas transformações contemporâneas da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 5, p. 1.409-1.420, out. 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232008000500007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/CdByMx-snXcK4fcRnVNSsQmH/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

ANDRIETTA, Lucas S. *Acumulação de capital na saúde brasileira: estudo exploratório de empresas e setores selecionados (2008-2015)*. 2019. 299 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Setor fecha 2023 com 51 milhões de beneficiários em planos de assistência médica*. Rio de Janeiro: ANS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/numeros-do-setor/setor-fecha-2023-com-51-milhoes-de-beneficiarios-em-planos-de-assistencia-medica>. Acesso em: 21 mar. 2024.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ASSOCIAÇÃO DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA DE PESQUISA (INTERFARMA). *Guia 2022 Interfarma*. Disponível em: <https://www.interfarma.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Guia-Interfarma-2022.pdf>. Acesso em: 12 maio 2024.

BASTOS, Denilson; GADELHA, Carlos. Vulnerabilidades em saúde e a importância da integração da produção local de medicamentos estratégicos para o SUS. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 32, n. 4, e220748pt, 2023. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023220748pt>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/3QPBjJPGv-65qpJ4KX8W8PKg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: BOITO JR. A. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas, SP: Editora da Unicamp / São Paulo, SP: Editora UNESP, 2018. p. 99-119.

BOITO JR., Armando. *Os conflitos de classe na recente história política do Brasil*. São Paulo: Xamã, 2023.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 47: p. 31-38, set. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34470>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRAGA, Jose C. Financeirização. In: LIMA, Julio C. F. (org.). *Dicionário de empresas, grupos econômicos e financeirização na saúde*. São Paulo: Hucitec, 2018. p. 194-208.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Brasil ganha nova política industrial com metas e ações para o desenvolvimento até 2033. *Portal MDIC*, Brasília, 22 jan. 2024. Atualizado em 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-acoes-para-o-desenvolvimento-ate-2033>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Federal nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015*. Dispõe sobre a abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços à saúde, e outros assuntos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm). Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 12 ago. 2025.

BRAVO, Maria I. S. *et al.* Avanços das contrarreformas na saúde na atualidade: o SUS totalmente submetido ao mercado. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine R.; LIMA, Rita L. (org.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez Editora, 2019. p. 141-163.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORDILHA, Ana C. Impondo restrições, oferecendo soluções: como a financeirização pautou a trajetória do sistema público de saúde no Brasil. In: LAVINAS, Lena *et al.* (org.). *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024. p. 623-655.

DEMIER, Felipe; HOEVELER, Rejane (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016.

FILGUEIRAS, Luiz. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, 2018. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/prNZGxT4CTRnq5B7yQxbp7P/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV: Editora UFRJ, 2010.

FONTES, Virginia. O capital, frações, tensões e composições. In: CAMPOS, Pedro H. P.; BRANDÃO, Rafael V. M. (org.). *Dimensões do empresariado brasileiro: história, organizações e ação política*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 259-278

FONTES, Virginia. Prefácio na tragédia da pandemia. In: BRAVO, Maria I. S.; MATOS, Maurilio C.; FREIRE, Silene M. F. (org.). *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 11-17.

FRANÇA, Elisabeth B. et al. Principais causas da mortalidade na infância no Brasil, em 1990 e 2015: estimativas do estudo de Carga Global de Doença. *Revista Brasileira de Epidemiologia*. São Paulo, v. 20, p. 46-60. 2017. Suplemento 1. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/rbepid/2017.v20suppl1/46-60#>>. Acesso 12 jul. 2021.

GADELHA, Carlos A. G. *Aula inaugural do Ano Acadêmico de Farmanguinhos*. 2024. 1 vídeo (2 min 8s). Publicado pelo canal Farmanguinhos Fiocruz Oficial. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7wO6UttlxEg>. Acesso em: 9 maio 2024.

GADELHA, Carlos A. G. et al. Dinâmica global, impasses do SUS e o CEIS como saída estruturante da crise. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 28, p. 281-302, jan./abr. 2021.

GADELHA, Carlos A. G.; GIMENEZ, Denis M.; CASSIOLATO, José E. (coord.). *Saúde é desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica nacional*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

GOMES, Renata et al. O novo cenário de concorrência na indústria farmacêutica brasileira. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 97-134, 2014.

HARVEY, David et al. *O direito à cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

HIRATUKA, Célio; ROCHA, Marco A. M.; SARTI, Fernando. Mudanças recentes no setor privado de serviços de saúde no Brasil: internacionalização e financeirização. In: GADELHA, Paulo et al. (ed.). *Brasil saúde amanhã: população, economia e gestão*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016. p. 189-220.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2019.

IASI, Mauro; FIGUEIREDO, Isabel M.; NEVES, Victor (org.). *A estratégia democrático popular: um inventário crítico*. 1. ed. Marília, SP: Lutas Anticapital, 2019.

IBGE. *Conta-satélite de saúde: Brasil: 2010-2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. (Contas Nacionais, n. 97).

IBGE. *Projeções da População*. 2024b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 21 mar. 2024.

JABBOUR, Elias; PINTO, Eduardo C.; DANTAS, Alexia. *Notas sobre a reconstrução do Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2022. (Texto para Discussão, 005).

KAMIA, Felipe D.; VARGAS, Marco A. Capital estrangeiro e mudança estrutural no mercado privado de serviços de saúde brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 9, e00171222, 2023. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT171222>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/VsSKZY4GcmznQbbN4JfH3kB/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LAVINAS, Lena *et al.* (org.). *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade*. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2024.

LÊNIN, Vladimir I. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2021.

MALHEIRO, Bruno; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter.; MICHELOTTI, Fernando. *Horizontes amazônicos: para repensar o Brasil e o mundo*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2021.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

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

MATTOS, Leonardo V. *et al.* Das farmácias comunitárias às grandes redes: provisão privada de medicamentos, sistema de saúde e financeirização no varejo farmacêutico brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, e00085420, 2022. Suplemento 2. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00085420>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/rnm6jQ6rvbLPgNf3V79vBRh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MITIDIERI, Thiago L. *et al.* Há espaços competitivos para a indústria farmoquímica brasileira? reflexões e propostas para políticas públicas. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 43-78, 2015.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva: estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias (org.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-134.

PINTO, Eduardo C.; BALANCO, Paulo. O ajuste estrutural brasileiro dos anos 90: a ampliação da desarticulação setorial e social. *Cadernos do CEAS*, Salvador, v. 229, p. 39-70, 2008.

PINTO, Eduardo C.; CINTRA, Marcos A. M. *América Latina e China: limites econômicos e políticos ao desenvolvimento*. São Paulo: Xamã, 2015.

PINTO, Eduardo C. *Neoliberalismo à brasileira*. Rio de Janeiro: Contracorrente, 2012.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1975.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Campinas: Editora Unicamp, 2019.

SAMPAIO JUNIOR, Plinio A. Brasil: uma megafeitoria moderna. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, n. 380, 26 abr. 2021.

SCHEFFER, Mário; SOUZA, Paulo M. S. A entrada do capital estrangeiro no sistema de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, e00239421, 2022. Suplemento 2. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00239421>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/mzhD5mWdTzvQYt7dFRcZF5B/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

## CAPÍTULO 4

# ENTRE REFORMA E REVOLUÇÃO: SISTEMAS UNIVERSAIS DE SAÚDE NO BRASIL E EM PORTUGAL

André Vianna Dantas<sup>1</sup>

*A primavera que espero  
Por ti, irmão e hermano  
Só brota em ponta de cano  
Em brilho de punhal puro  
Brotava em guerra e maravilha  
Na hora, dia e futuro da espera virá*  
(Canto latino – Milton Nascimento e Ruy Guerra)

## Introdução

Brasil e Portugal estão entre os poucos países que possuem sistemas/serviços<sup>2</sup> nacionais e universais de Saúde. A trajetória das formações sociais de ambos guarda enormes diferenças, mas um conjunto determinado de aproximações possíveis pode jogar luz, acreditamos, sobre processos históricos de conquistas emancipatórias que redundaram de intensas lutas sociais.

---

<sup>1</sup> Historiador. Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor e pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV)/Fiocruz. Contato: andre.dantas@fiocruz.br.

<sup>2</sup> Grosso modo, em Portugal a designação “sistema” para se referir ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) carrega certa carga negativa para os que lutam e defendem a sua preservação como política pública financiada e executada pelo Estado e condenam a promiscuidade entre público e privado. Isto porque tal designação, da forma como tem sido empregada pelos representantes do capital privado na Saúde, tende a igualar em peso e importância o serviço público e a prestação privada em saúde, sob o guarda-chuva do SNS. Aqui neste trabalho, quando eventualmente utilizarmos o aludido termo para a realidade portuguesa, estaremos apenas nos referindo à organização de todo o acesso aos serviços de saúde efetivamente disponíveis, seja público (majoritário), privado ou social (como se classificam as instituições filantrópicas, mais especificamente as Misericórdias).

Se bem notarmos, tanto no Brasil quanto em Portugal os sistemas de saúde apresentam caráter tardio, já distantes três ou quatro décadas do fim da Segunda Guerra Mundial, que marca a emergência dos chamados estados de ‘Bem-Estar Social’ em parte da Europa ocidental e nórdica. Em ambos, a interferência das políticas neoliberais foi adiada temporariamente em face das potentes lutas sociais que em cada lugar se produziram. Também em ambos, na hipótese que pretendemos desenvolver ao longo do nosso estudo, a inserção subordinada na economia global da ordem monopolista parece ajudar a entender a ascensão do setor privado na Saúde, embora não sem resistência. Se no Brasil a saúde privada tem longa trajetória, anterior mesmo ao Sistema Único de Saúde (SUS), em Portugal o crescimento destacado do setor se dá posteriormente à criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Em Portugal: a explosão revolucionária de uma energia represada que irrompe a partir do movimento liderado por setores médios insurgentes das Forças Armadas, que no auge da sua radicalidade ameaça decididamente a ordem e ensaia a sua superação socialista. No Brasil: uma luta social gestada na confluência do combate à ditadura empresarial-militar e do agravamento das condições de vida de uma classe trabalhadora sobre a qual recaía a conta do “milagre econômico” e que, mesmo pela via da reforma e da conciliação de classes, logra a redemocratização e importantes direitos sociais, ainda que ao ritmo da *lentidão*, da *gradualidade* e da *segurança*<sup>3</sup>... das classes dominantes.

Dispondo, lado a lado, formações sociais e processos políticos distintos não têm serventia para a mera identificação de semelhanças e diferenças, estéreis se não problematizadas. Guardam relevância, isto sim, se puderem, através da análise concreta de situações concretas, iluminarem-se mutuamente.<sup>4</sup> No caso brasileiro, este confronto tem papel notável, uma vez que é comum na literatura especializada sobre a Reforma Sanitária e o SUS atribuir-se à tal vaga histórica de conquistas duas interpretações contraditórias entre si e ambas problemáticas: a primeira compreende o processo como

<sup>3</sup> A expressão “abertura lenta, gradual e segura” tornou-se célebre por expressar a forma política posta em prática pelos governos militares e classes dirigentes desde a segunda metade dos anos 1970. Sua formulação é atribuída aos generais Golbery do Couto e Silva (ministro da Casa Civil de 1974 a 1981) e Ernesto Geisel (presidente da República de 1974 a 1979). Este último foi quem a trouxe a público em discurso no ano de 1974: “A nossa Revolução é democrática. A minha intenção é preparar, sem precipitação, sem queimar etapas, o caminho que nos leve ao aperfeiçoamento democrático, no contexto de um processo lento, gradual e seguro” (apud Amorim, 2018).

<sup>4</sup> O método comparativo possui uma importante tradição que deita raízes no Iluminismo, atravessa o século XIX e se firma como disciplina na primeira metade do século XX. Aqui, reivindicamos o método com base na contribuição do historiador Marc Bloch, fundador da Escola dos Annales (1929). Para Bloch, “a História comparada consiste em eleger, num ou mais meios sociais diferentes, dois ou mais fenômenos que à primeira vista parecem apresentar certas analogias, descrever as suas curvas evolutivas, constatar semelhanças e diferenças e dilucidá-las” (apud Lage, 2018, p. 65).

ponto fora da curva, reconhece o lugar subalterno do Brasil, conferindo destaque à condição periférica, mas superdimensiona a vitória da classe trabalhadora e subvaloriza a força do inimigo; a segunda, ainda mais frágil, vislumbra as conquistas (com destaque para o SUS) como antessala da construção tardia, no Brasil, de uma ‘sociedade do bem-estar’ – desconhece assim o lugar dependente e periférico do Brasil na ordem internacional do capital (Luce, 2018) e não enxerga propriamente um inimigo à frente, uma vez encerrada a ditadura, mas aposta em um terreno democrático de disputa franca e civilizada entre as classes (Dantas, 2017).

O confronto, portanto, com a experiência portuguesa, nos seus avanços e recuos, em condições distintas, pode ajudar a reposicionar tais impressões sobre a história brasileira recente. Como guia da comparação, nossa hipótese de trabalho – a ser conferida ao final da trajetória desta pesquisa que, por ora, apresenta seus resultados preliminares –, à luz do arcabouço da Teoria Marxista da Dependência (TMD), é a seguinte: guardadas as devidas proporções e diferenças, Portugal e Brasil ocupam um lugar dependente e periférico (ou semiperiférico no caso do primeiro) na ordem internacional contemporânea do capital. E embora com distinções sensíveis em suas posições (o Brasil como uma espécie de ‘centro da periferia’ e Portugal como uma ‘periferia do centro’), o que os unifica em seu processo histórico recente é o não rompimento dessa condição como elemento de peso a explicar a dialética particular entre conquistas e recuos da luta social. Ainda que consideradas as necessárias mediações, uma vez que no Brasil a chamada “redemocratização” foi produto de uma transição pactuada, e em Portugal tratou-se de uma ruptura institucional revolucionária seguida de derrota e refluxo, sob tais condições de periferia os ‘desenvolvimentos’ e emancipações – tais como as derrotas e regressos civilizatórios –, costumam se dar aos saltos, em que o elemento exógeno da direção política (pelo grande capital internacionalizado) tende a ser preponderante.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Embora não seja este o espaço de explicitação pormenorizada e teste de nossa hipótese, mas antes o momento de um primeiro exercício comparativo que pretende ensaiar aproximações possíveis, estamos cientes dos riscos de inadequação teórica e conceitual na relação com o objeto quando pretendemos usar o pensamento da TMD, com o seu potente conjunto de categorias – originalmente pensadas para entender a realidade latino-americana – para a compreensão da situação portuguesa. Embora não seja incomum observar o tratamento de Portugal como nação dependente ou semiperiférica em relação à Europa (Santos, 1998 e outros), sabemos, evidentemente, que não se trata apenas de uma coincidência de termos, bem como a referência e os limites mediante os quais se concebe o que é central e periférico não se constituem em mero detalhe. No entanto, o incessante e cada vez mais intenso processo de concentração e centralização do capital, já antecipado por Marx (2017) ainda no século XIX, como tendência histórica, tem promovido, nos parece, um processo de periferização crescente também no centro do capital (na Europa mais notadamente) e, como tendência, tem tornado mais regulares nestas periferias do centro, como Portugal, formas vampirescas de funcionamento do capital que sempre caracterizaram mais e melhor a periferia latino-americana, como, por exemplo, a superexploração da força de trabalho. A riqueza das categorias da TMD – que pelos motivos já expostos também não com-

Por fim, entre uma reforma e uma revolução é constatável que, no geral, o resultado prático de ambas as experiências tenha trilhado o rumo da conciliação, do recuo de seus horizontes emancipatórios e do apassivamento de suas forças em luta. Acreditamos, assim, que a unidade captável na diversidade dos processos que pretendemos confrontar pode contribuir para uma compreensão mais profunda do caso brasileiro, pela superação de determinadas aparências quando o assunto é a luta de classes em sua dimensão nacional, a emancipação que a ordem do capital na periferia (e mesmo no centro, em crise) é capaz de comportar, bem como a busca de uma medida mais justa entre reforma e revolução, como par dialético inseparável (Luxemburgo, 1999).

Neste artigo, desenvolveremos a argumentação através dos seguintes passos: na seção a seguir, procuraremos explorar os processos políticos experimentados por Brasil e Portugal, e que estão na origem de um período de emancipações políticas parciais e da implementação de políticas sociais de grande envergadura e impacto para a vida das suas respectivas classes trabalhadoras. Na sequência, tentaremos captar o ambiente no qual se deram a concepção e criação dos respectivos sistemas universais de saúde em cada país, bem como faremos uma breve aproximação do seu processo de crise que resulta dos ataques privatistas e que expressam, setorial e representativamente, a derrota histórica das mesmas classes trabalhadoras que produziram tais conquistas. Nas considerações finais, apontaremos os desdobramentos a serem perseguidos no curso da investigação.

## **Brasil e Portugal: reforma e revolução**

Em trabalhos anteriores (Dantas, 2020; 2017) buscamos evidenciar o que chamamos de um recuo de horizontes políticos da classe trabalhadora no Brasil quando do arrefecimento de sua luta travada nos anos 1970 e 1980, que se expressou no abandono do projeto socialista em nome de uma democracia supostamente universal, na recusa do debate estratégico, do trabalho de base e, de maneira consequente (e trágica), na aposta na conciliação de classes que pavimentou a chamada Nova República, a partir de 1985. Suas motivações são variadas e ainda objeto de importantes polêmicas.

Mas o debate de fundo que continua nos interessando é o da dialética entre reforma e revolução, terreno sobre o qual repousa toda a luta de classes. A combinação mais ou menos explosiva entre fatores objetivos e subjetivos que conformam uma determinada

---

parecerá aqui neste pontapé inicial – talvez possa ceder suas ferramentas para que compreendamos mais acuradamente um processo histórico que parece estar em curso e se expressa de modo notável no continente europeu, qual seja de encurtamento acelerado do centro e ampliação ainda mais rebaixada da periferia. A conferir.

luta social, em determinado espaço e tempo, se por um lado não anuncia a hora de chegada, por outro não se apresenta como página em branco. Bem ao contrário, é portadora de determinações mais ou menos potentes, enraizadas ou superficiais, e que serão postas à prova pela realidade concreta de cada situação nacional. No entanto, há sempre um substrato comum que, grosso modo, põe em movimento as lutas sociais, sobre e entre as quais essas determinações mais ou menos potentes atuarão, e que podemos resumir numa quádrupla combinação que só se desenvolve de forma articulada: 1) a recusa de um *status quo* produtor de empobrecimento material, opressão e violência; 2) a compreensão de que na luta se tem pouco ou nada a perder e mais a ganhar; 3) uma tomada de consciência coletiva de pertencimento a uma classe que padece, um pouco para mais, um pouco para menos, das mesmas agruras; 4) a construção de organismos de classe (notadamente partidos e sindicatos, mas não só) que confirmam unidade e centralidade às lutas coletivas.

É com base na análise dessa teia comum aos processos de luta, mas que produz combinações particulares em cada caso nacional, que tentaremos compreender a reforma que inaugura a Nova República (1985) no Brasil, e a revolução em Portugal, desde o 25 de abril de 1974, que põe fim à ditadura surgida ainda nos anos 1930.

### **O caso brasileiro: uma transição pactuada**

As décadas de 1970 e 1980 no Brasil foram marcadas por forte ascenso da luta organizada da classe trabalhadora, especialmente nos grandes centros urbanos, mas também no campo. Tal movimentação respondia, de uma só tacada, ao caráter autoritário e violento de uma ditadura empresarial-militar e também às consequências sociais práticas do chamado ‘milagre econômico’ – em função do qual reforçava-se, àquela altura, o caráter repressivo sobre as frações organizadas da classe trabalhadora dispostas a oferecer resistência ao projeto. Isto porque tratou-se, o ‘milagre’, de um curto período entre o final da década de 1960 e a primeira metade da década seguinte, em que o Produto Interno Bruto (PIB) da economia do país cresceu aceleradamente mediante forte impulso industrializante, financiado por grandes quantidades de capital externo, assumido como política de governo. O resultado foi um enorme endividamento externo associado a uma inaudita concentração de renda e alargamento da desigualdade social, com achatamento dos salários e forte redução de gastos públicos. Ou dito de outra forma: socialização da dívida e apropriação privada substantiva da riqueza socialmente produzida. Eis o quadro no interior do qual se levantou uma nova geração de trabalhadores, no campo e na cidade, liderados não por coincidência pelo operariado

fabril dos grandes centros, como São Paulo por exemplo, já que por obra do modelo de desenvolvimento econômico – industrial de base e de bens de consumo –, incrementou-se grandemente o êxodo rural e o consequente inchaço urbano.

Como parte do enredo, as classes dominantes, beneficiárias diretas da entrada subordinada do país na esfera do capital monopolista, acusaram rapidamente o golpe, já quando da primeira crise do petróleo (1973), que impôs forte abalo a uma parte significativa das economias centrais e periféricas do bloco capitalista de então, assentadas que estavam em padrão de acumulação fortemente baseado na produção industrial em série e em larga escala e, por consequência, altamente dependente de energia fóssil. Como se veria, este cenário duradouro de crise terminou por impor rearranjos profundos no padrão de acumulação do capital no centro e na periferia do sistema. O neoliberalismo, a reestruturação produtiva, o Consenso de Washington e a hegemonia incontestável da fração financeira do capital sobre as demais frações são as principais e duradouras consequências desse processo que já se desdobra há meio século.

Quando afirmamos, portanto, poucas páginas atrás, que a luta de classes atua sobre o terreno da dialética entre a reforma e a revolução, obedecendo o seu ponteiro à correlação de forças entre as classes em cada quadra histórica e realidade nacional, isto nos serve agora para afirmar que a despeito do desfecho pactuado que redundou na Nova República, os resultados parciais que antecederam a pactuação produziram também cenários indefinidos nos quais a condução da ‘transição lenta, gradual e segura’ pelas classes dominantes (ao final, mais vencedora do que derrotada em seus propósitos) esteve ameaçada. Surge daí a importância de inventariar as opções estratégicas e táticas assumidas pelas classes trabalhadoras organizadas, através dos seus principais e mais representativos operadores de classe, seja em plano abrangente ou setorial.

Este será o nosso esforço nas páginas que seguem, a começar pela análise dos elementos que serviram como base para a formulação de uma nova estratégia de luta das classes trabalhadoras após o fim da ditadura.

### ***Estratégia Democrático-Popular (EDP): superação e reprodução***

Sinteticamente, na recente história da classe trabalhadora brasileira, identificam-se duas substanciais estratégias de luta. A primeira delas, mais comumente denominada Estratégia Democrático-Nacional (EDN), começa a se esboçar já nos anos 1940/50, na esteira da organização da classe em torno do Partido Comunista Brasileiro (PCB) – fundado em 1922. Em linhas gerais, essa estratégia assumia a seguinte leitura de realidade: face às consequências obstaculizantes resultantes do passado colonial, as

forças retrógradas dominantes – as oligarquias rurais, associadas aos interesses do imperialismo (especialmente o norte-americano) – seriam as grandes responsáveis pela renitência do atraso brasileiro e, contra elas, a burguesia brasileira, considerada débil e frágil, não teria forças suficientes de embate. A reação a este quadro, com vistas a uma sociedade socialista, só poderia passar, então, pelo cumprimento de etapas preparatórias, cuja primeira consistiria, justamente, na realização retardatária de uma revolução burguesa no Brasil, de carácter antilatifundiário e anti-imperialista, já que o país não havia experimentado uma revolução burguesa clássica, emancipatória, ao feitio europeu. Tal programa exigiria a construção de uma ampla aliança pluriclassista que pudesse congregiar todas as forças progressistas e democráticas dispostas a unir esforços em nome da superação deste retardo.

Idealmente, sob a direção dos operários e camponeses, tal aliança incluiria, como força aliada temporária, a burguesia dita nacional, identificada como uma das vítimas do mesmo atraso e, portanto, supostamente interessada e diretamente implicada na sua superação. Duramente criticada por seu viés etapista e aliancista pluralista, tal estratégia entrou em franco processo de crise após a derrota imposta pelo golpe de 1964, do qual a mesma burguesia sobre a qual alimentavam-se expectativas participou ativamente, apresentando-se no seu exato papel de origem, qual seja a de sócia menor e correia de transmissão do capital monopolista internacional.

Décadas mais tarde, como produto de uma poderosa luta social que emergiu a partir dos anos 1970, conformou-se a Estratégia Democrático-Popular (EDP). Também como a EDN, tal formulação apresentou-se na esteira de uma organização partidária que expressava a luta organizada daquela situação histórica: o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980.

Partindo da crítica à estratégia anterior, a EDP recusava a aliança estratégica com a burguesia, posto que considerava já realizada a revolução burguesa no Brasil (uma revolução não clássica, contudo), além de negar a existência de uma burguesia nacional empenhada na luta contra o imperialismo e o latifúndio. Esta premissa obrigava, por tabela, a recusa de um carácter etapista da revolução, uma vez que as tarefas democrático-populares já se constituíam em parte do movimento em direção ao socialismo. Um ponto para o qual cabe destaque diz respeito ao papel atribuído ao Estado no centro da estratégia, como elemento decisivo na aceleração do processo de acúmulo de forças. O 5º Encontro Nacional do PT, realizado em 1987, apresentaria as linhas mestras da EDP:

o PT rejeita a formulação de uma alternativa nacional e democrática, que o PCB defendeu durante décadas, e coloca claramente a questão do socialismo [...] um governo dessa natureza não representa a formulação de uma nova teoria das etapas, imaginando uma etapa democrático-popular, e, o que é mais grave, criando ilusões, em amplos setores, na possibilidade de uma nova fase do capitalismo, uma fase democrática e popular (Partido dos Trabalhadores, 2023, p. 385-386).

Tratava-se de realizar o que Florestan Fernandes (2005) chamara de ‘tarefas em atraso’, deixadas no caminho pela burguesia. Este era o mote da EDP. Neste mesmo documento são feitas duas ressalvas importantes, que não nos podem escapar. Na luta pelo socialismo, seria necessário desdobrar a estratégia em dois momentos: a tomada do poder político e a construção da sociedade socialista. Assim, a chegada ao poder de governo, coordenada à construção constante do poder popular, funcionaria como a construção de formas embrionárias de um socialismo democrático, como propugnara Carlos Nelson Coutinho (1979). O centro da estratégia era o Estado. A via, democrática. A tática consistiria em ocupar os espaços institucionais e promover a luta na base, a um só tempo. Esta dupla articulação, a ser operada pelo partido, orientaria a conquista do socialismo: “nosso movimento de longo prazo consiste no estabelecimento de um cerco à dominação burguesa sob a forma de uma pinça, onde a luta institucional e a pressão de massa representam os dois braços do instrumento”, afirmava um importante quadro do partido (Vannuchi, 1990).

Realizar as ‘tarefas em atraso’, portanto, exigiria não só a conquista da máquina do Estado, mas também a “sua radical transformação revolucionária”, o que poderia ser alcançado apenas como resultado de uma “nova hegemonia social” (Vannuchi, 1990, s.p.), como produto de uma nova correlação de forças. Mas tal perspectiva, claramente inspirada na corrente eurocomunista, começou a desandar já na virada dos anos 1980, sofrendo o efeito combinado da crise global experimentada pela classe trabalhadora com o fim iminente do Bloco Soviético, do abandono de uma perspectiva socialista de luta em nome de um reformismo que se pretendia forte e duradouro, e da consequente aposta na luta pura ou preferencialmente institucional. Como era de se esperar, o drama se refletiu no debate interno do partido. Juarez Guimarães, defensor da teoria da pinça, não hesitava em pô-la também sob crítica:

nosso movimento político está *tensionado* para o desvio estratégico de direita – reformista ou socialdemocrata [...]. Utilizando a imagem da ‘pinça’, é como se ela estivesse desequilibrada: o seu

braço esquerdo (a construção do movimento socialista de massas) está deprimido e subordinado ao seu braço direito (a ocupação de posições na institucionalidade) (Guimarães, 1990, s.p., grifo do autor).

Exatamente um ano antes, quando, contraditoriamente, as possibilidades de vitória da candidatura de Luís Inácio Lula da Silva eram reais, Carlos Vainer e Vladimir Palmeira, à época também militantes do partido, puseram a nu os vícios, os riscos já perceptíveis e a necessidade de compreensão, pela agremiação, do papel transformador que a engendrou e que não poderia se esvaír, sob o iminente risco de tornar-se “um partido que abandonou a luta pelo socialismo antes de travar as grandes batalhas” (Vainer; Palmeira, 1989, s.p.).

Não por coincidência, estes autores anunciavam o processo de “inflexão moderada” do PT, que para Mauro Iasi começa a se dar exatamente a partir de fins da década de 1980 e terá sua confirmação no 7º Encontro (1990), quando “o contraponto ao capitalismo é cada vez mais a ‘democracia’ e não o socialismo”. (Iasi, 2006, p. 452, 455, grifo do autor). A fórmula kautskyana e eurocomunista, endossada por Coutinho (2006), de que se levada ao limite a democracia seria incompatível com o capitalismo, alcança o posto de bordão máximo do partido. Assumir-se como ‘democrático’ passava a equivaler a assumir-se como socialista. Eis a nervura através da qual o partido, doravante, sustentaria a sua cada vez maior institucionalização, manteria de pé a tática do acúmulo de forças e tentaria se livrar de um passado incômodo, expresso pelo fim do socialismo real. “Para o PT, socialismo é sinônimo de radicalização da democracia”, declara o partido numa das resoluções resultantes do seu I Congresso, em 1991 (Partido dos Trabalhadores, 2023, p. 606).

O desfecho dessa acomodação à ordem, conhecemos. O par dialético reforma-revolução desmembrou-se, absolutizando o primeiro elemento e relegando o segundo ao lixo da história. As motivações para que tal trajetória política sofresse esta acentuada inflexão, que foi da negação da conciliação à sua trágica reprodução, são multicausais e seguimos com a tese de Iasi (2006), segundo a qual é possível afirmar que o enorme peso desmobilizador que se abateu globalmente sobre a classe trabalhadora com o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e o fim do bloco socialista – tudo isto compreendido entre os anos 1970 e 1990 – atrofiou a intensidade e as formas de organização e luta que haviam produzido tamanha mobilização nos anos 1970 e 1980. O PT, como principal operador político da EDP, experimentou essa derrota, paradoxalmente, em momento de franco e acelerado crescimento e institucionalização, a ponto de reunir, ao fim desta última década, chances reais de conquista da presidência

da República, pelo voto. Derrotado nas urnas em meio a um recuo acentuado das greves e mobilizações de rua que caracterizariam os anos 1990, feita a honrosa exceção para o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que manteve ativas as ocupações, marchas e enfrentamento às forças da ordem – sobrou para o trabalho de base o lugar de segundo plano e para a luta institucional (através dos mandatos no Legislativo e no Executivo, nas três esferas) a posição de destaque, cada vez mais interpretada como o atalho que permitiria alcançar os mesmos objetivos emancipatórios. Em suma, o que se apresentava como uma limitação resultante de uma crise organizativa, estratégica e teórica, foi tomado como virtude.

### *Transição estratégica, luta setorial e reforma na Saúde*

No Brasil dos anos 1970, o agravamento da situação sanitária em face da aceleradíssima urbanização e intensificação do êxodo rural, redundou em importantes transformações no perfil epidemiológico da classe trabalhadora brasileira – a exigir profunda reestruturação dos serviços de saúde, qual fosse para a reprodução da força de trabalho (Paim, 2008). Tal quadro, combinado à forte luta social que se conformava em função das próprias contradições do novo padrão de acumulação capitalista, e também pelo combate à ditadura, teve como uma de suas resultantes o surgimento do chamado Movimento Sanitário<sup>6</sup> – expressão de importante luta setorial de então e responsável pelo projeto da moderna Reforma Sanitária Brasileira, cujo principal produto foi o SUS.

Impedidas as classes dominantes de ignorarem a potente mobilização popular que crescentemente tomava as ruas e interrompia o funcionamento das linhas de montagem e dos serviços sob sua condução, os anos 1980 desfecharam uma transição pactuada, e que contou com o consentimento das classes trabalhadoras e de suas lideranças majoritárias, alicerçado em suposto projeto nacional (Dantas, 2017).

A chamada “Constituição Cidadã”, de 1988, fruto do processo de redemocratização que põe fim, em 1985, a 21 anos de ditadura, resulta deste quadro. O SUS, que nesta Carta Magna se registra, garante em seu artigo 196 a saúde como “direito de todos e dever do Estado” (Brasil, 1988) – esta, uma das principais expressões das emancipações políticas conquistadas pela luta dos trabalhadores no Brasil nas últimas décadas. O ambiente conciliatório da transição ‘pelo alto’ (Fernandes, 2007), no entanto, ajuda a explicar o caráter híbrido do sistema recém-criado. No mesmo documento fundador

---

<sup>6</sup> O Movimento Sanitário foi constituído por intelectuais acadêmicos do campo da Saúde, profissionais da área, militantes sociais que atuavam em organizações e conselhos populares de bairro ou região, com ou sem inserção em partidos de esquerda, sindicatos e entidades – a exemplo de Cebes (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde) e Abrasco (Associação Brasileira de Saúde Coletiva) (Dantas, 2017).

da chamada Nova República, em seu artigo 199, ficou dito: “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”. E ainda: “As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde” (Brasil, 1988). Como nota esclarecedora, cabe informar que o *mix* público-privado do sistema, em sua forma constitucional acabada, não resultou (neste caso) de embates entre representantes do projeto sanitarista reformador e das forças do capital privado na Assembleia Nacional Constituinte. Ao contrário, foi proposto pelo Movimento Sanitário, por antecipação – alegadamente pela indispensabilidade da capacidade instalada do setor privado para o funcionamento do sistema, pela inviabilidade da vitória da bandeira estatizante, e também pela aposta na convivência administrada, pelo Estado, do público com o privado (Dantas, 2020).

O chão histórico sobre o qual se desenrola a luta social do setor Saúde – como determinação e resultado, a um só tempo –, é de transição estratégica da classe trabalhadora no Brasil. Parte importante dos integrantes do Movimento Sanitário, incluindo a sua principal liderança, Sergio Arouca, pertencia às fileiras do PCB que, ainda na ilegalidade, amargava profunda crise de descrédito diante do fracasso retumbante da conciliação de classes que sustentou como tática durante décadas. No entanto, por um lado, premida pela vitória global do inimigo de classe ao longo de todo o processo de desarticulação e ruína do bloco soviético e, por outro, assumindo escolhas equivocadas no plano da luta política nacional, não tardou (como acabamos de ver) para que a estratégia liderada pelo PT passasse a reproduzir o que explicitamente repudiou no ciclo de lutas anterior conduzido pelo PCB. Este processo tornou praticamente irrelevante, para o resultado final, a origem mais ou menos próxima do PCB ou do PT por parte das lideranças de então do Movimento Sanitário. A segunda metade da década de 1980 foi o período em que o choque da transição estratégica se tornou mais visível. Os anos 1990, no entanto, dramaticamente, seriam testemunha do acelerado processo de esfumaçamento das fronteiras e das diferenças entre uma estratégia e outra. Senão, vejamos.

“Saúde é Democracia” foi (e ainda é) por excelência o lema do Movimento Sanitário, que expressava a articulação existente entre a luta setorial e a luta mais abrangente da classe trabalhadora no Brasil contra a ditadura empresarial-militar. Na correta compreensão dos sanitaristas brasileiros, o fechamento dos canais democráticos formais dificultava enormemente as lutas por emancipação e blindava as ações do Poder Executivo no manejo (lícito ou ilícito) do Fundo Público. Ademais, o conceito ampliado de saúde consiste na compreensão da saúde não apenas como ausência de doença, mas sim como um estado geral de bem-estar que reflita boas condições de vida, nos mais diversos aspectos (Arouca, 1986).

Porém, um conceito ampliado de saúde que não significasse apenas ausência de doença, exigia, por coerência, uma transformação social que pudesse servir de base para a consecução de um programa de emancipação dos trabalhadores. Para as esquerdas latino-americanas, nos anos 1970, a despeito da defesa de uma via insurrecional ou pacífica, isto se chamava socialismo. Mas a incompleta e deficiente autocrítica acerca dos descaminhos do dito “socialismo real”, que também se traduzia em derrota histórica com todas as suas consequências de fundo organizacional, teórico e estratégico, fez recuar este horizonte emancipatório, crescentemente, para a realização de melhorias no interior da mesma ordem que combatia. De um Estado capitalista sob a forma autoritária em transição para um Estado capitalista sob a forma democrática liberal, extraiu-se, enganosamente, um Estado em transição democrática da ordem capitalista para uma futura e longínqua ordem socialista. A democracia formal do Estado Democrático de Direito, como expressão de um valor universal, passou a encarnar o terreno comum e sacralizado onde as lutas políticas deveriam ser travadas, com o compromisso dos contendores de não a colocar mais em xeque (entenda-se: nem golpes ou tampouco revoluções) (Dantas, 2017).

No campo setorial da Saúde, a expressão prática desta compreensão política foi um crescente distanciamento entre as lideranças e suas bases (Gerschman, 2004) – num primeiro momento, em conflito, mas logo na sequência dos anos 1990, em consonância com a estratégia ascendente da classe trabalhadora no Brasil, capitaneada pelo PT –, bem como uma acelerada institucionalização da luta política,<sup>7</sup> como se a ‘ossatura material do Estado’ (Poulantzas, 2000) figurasse como um ‘lugar de poder’, a partir de onde se franqueasse a gestão da vida social capaz de produzir a harmonização das diferenças de classe e a distribuição da riqueza. Apenas como ilustração, vejamos o que nos dizem dois importantes nomes do Movimento. Começemos com Sarah Escorel:

A partir de 1983, o movimento sanitário conseguiu pôr em prática uma de suas estratégias, a ‘ocupação dos espaços institucionais’. Na tentativa de modificar o direcionamento da política pública, passou a fazer das instituições de saúde um locus de construção da contra-hegemonia. Com a adoção dessa estratégia, separou-se ainda mais do movimento popular. Ao privilegiar as instituições de saúde, relegou a segundo plano a ampliação e o aprofundamento da aliança com as classes populares e trabalhadoras – às quais o projeto dirige suas propostas e ações (Escorel, 1999, p. 195, grifo da autora).

---

<sup>7</sup> Sobre o PT como operador político mais importante da EDP, ver também Coelho (2012).

Para completar o quadro sintético aqui oferecido por nós, lancemos mão de Sergio Arouca, uma liderança incontestada, quando em discurso de abertura da tão laureada VIII Conferência Nacional de Saúde,<sup>8</sup> em 1986:

há alguns dias atrás, algumas entidades ligadas ao setor privado se retiraram da Conferência [...]. Mas eu lamento profundamente a sua ausência, porque nesta Conferência está se tratando de criar um projeto nacional que não pretende excluir nenhum dos grupos envolvidos na prestação de serviços, na construção da saúde do povo brasileiro. Assim, a eles queria deixar uma mensagem: que, mesmo na sua ausência, vamos estar defendendo os seus interesses, desde que estes não sejam os interesses da mercantilização da saúde. Portanto, todo aquele empresário que está trabalhando seriamente na área da saúde, na qualidade da sua competência técnica e profissional, não precisa se sentir atemorizado, porque aqui ele vai ser defendido (Arouca, 1986, p. 39).

As sentenças não parecem deixar dúvidas. O conteúdo da prática política era perfeitamente condizente com a forma idealizada que junto dela foi concebida: um Estado depurado de autoritarismos e devolvido à sociedade civil e, por isso, supostamente neutro, com a garantia de uma democracia tomada como universal e endossada pelas classes (antes) em luta, harmonizadas em seus interesses (antes) antagônicos face a um projeto de nação que congregaria a todos. Tal Estado, a assumir papel de árbitro isento no conflito de classes, deveria ser popularizado, acessível às massas organizadas, para desse modo exercer o papel que lhe caberia, em tese, de controle dos apetites vorazes do capital, em benefício da maioria.

### O caso português: ruptura e revolução

Muito já se falou do caráter *sui generis* da Revolução dos Cravos (Secco, 2005), e não é para menos: tratou-se da última revolução europeia, justo na quadra histórica que pareceu significar a derrota do ciclo revolucionário iniciado em 1917, face à desagregação do chamado Bloco Soviético e à emergência do neoliberalismo, como expressões, a um só tempo, da reordenação do padrão de acumulação do capital, e também da sua vitória na Guerra Fria. Outra relevante particularidade do caso português diz respeito à forma como se deu e aos agentes que nele marcaram seu protagonismo.

<sup>8</sup> A VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em Brasília, em 1986, é considerada um marco da participação popular na Saúde e para o processo de democratização em curso, uma vez que contou com milhares de delegados vindos de todo o Brasil, além de espaço de debate e formulações sobre o SUS que, dois anos mais tarde, seriam consagradas na Constituição de 1988.

Tratou-se de um processo revolucionário imediatamente posterior a um golpe militar perpetrado por camadas médias dissidentes do oficialato (sargentos, capitães e maiores) pertencente às mesmas forças armadas que mantiveram de pé a ditadura do Estado Novo (1933-1974) português durante décadas – quebrando dessa forma o monopólio da violência de Estado e fazendo o regime ruir. A nervura do processo passou pela recusa da dispendiosa, violenta e infame Guerra Colonial (1961-1974) – levada a cabo, no terreno, pelas mesmas frações médias do Exército que protagonizaram o golpe contra o ditador Marcelo Caetano, que sucedera em 1968 um incapacitado Salazar – vítima de um fulminante derrame cerebral que o levaria à morte dois anos mais tarde.

Embora em parte contido o processo revolucionário, pouco mais de um ano após o seu início, sua radicalidade foi diretamente responsável pela qualidade da democracia portuguesa, que se plasmava na Constituição de 1976. Em que pese o caráter acidentado e prenhe de contradições do processo, o sentido fundante do tempo histórico que sucede a Revolução dos Cravos, e por ela pavimentado, pode ser muito bem sintetizado pela precisa formulação do historiador Fernando Rosas: “O consenso democrático do pós-74 se assenta sobre o processo de ruptura” (Rosas, 2020).

### ***Do 25 de abril de 1974 ao 25 de novembro de 1975: revolução, contrarrevolução e ‘saída democrática’<sup>9</sup>***

O *abril* português não foi produto exclusivo do espontaneísmo das massas, não se deveu apenas à sua intensa e precedente mobilização, tampouco resultou tão somente da ação rebelde dos capitães. Antes, combinados, por vezes contraditoriamente, estes foram os principais elementos de sua força e impulso adiante. Dito de outra forma, se, por um lado, o papel decisivo das forças armadas, durante e depois do 25 de abril, por seu ineditismo, guarda suas particularidades e determinações; por outro, sua ação promoveu a aceleração e radicalização do acúmulo de luta social protagonizado por trabalhadores, estudantes e suas organizações, legais ou clandestinas.<sup>10</sup>

A organização sediciosa do chamado Movimento das Forças Armadas (MFA) obedeceu, em princípio, a uma questão corporativa, ligada à ascensão na carreira militar. Mas o mote de fundo era sem dúvida a Guerra Colonial travada por Portugal, a partir de 1961, contra os movimentos de independência de suas colônias Angola, Guiné-

<sup>9</sup> Em trabalho recente analisamos mais extensivamente a Revolução dos Cravos. Ver Dantas (2024).

<sup>10</sup> Como ilustração, vale notar estes dados relativos aos anos de 1973 e 1974: “Na metalurgia, no material elétrico, na construção naval, na TAP, nos ferroviários, nos lanifícios e em muitas empresas vão suceder-se os movimentos reivindicativos, as concentrações, as greves (entre outubro de 1973 e abril de 1974 as estatísticas oficiais contabilizavam cem mil grevistas), a agitação política” (Rosas, 2022, p. 14).

Bissau e Moçambique. Com o alto preço político, material e humano pago em função de uma guerra invencível, militar e moralmente, era urgente uma saída política para o conflito. A insistência do regime no tratamento exclusivamente militar da questão sem dúvida contribuiu para a conformação do ambiente de insubordinação que escalou para a ruptura da ordem.

Deposto Marcelo Caetano, o processo político que se seguiu até o 25 de novembro de 1975 foi marcado pela instabilidade provocada por disputas intestinas que envolveram as próprias forças armadas insurgentes, o movimento popular e os partidos políticos, à esquerda e à direita, a burguesia interna e externa, organismos internacionais e governos. Neste ano e meio se constituíram e se desfizeram, ao todo, seis governos provisórios (GPs).

A primeira fase do processo revolucionário (Rezola, 2022), que vai de maio a setembro de 1974, é marcada por uma “explosão reivindicativa sem precedentes” (Rezola, 2022, p. 51). No plano institucional, porém, a radicalidade das ruas ainda não se expressava com a mesma intensidade. Isto porque a disposição inicial do MFA foi a de transferir o poder aos civis através da formação de um governo provisório plural, que expressasse diferentes “grupos e correntes políticas e personalidades independentes” (Neves, 1975, p. 43), com a condição de que se identificassem com o programa do movimento.<sup>11</sup> Ainda que a revolução tenha obrigado “todos os partidos a falar um linguajar socialista” (Secco, 2005, p. 45), na prática não era de se esperar a unidade política entre forças, por vezes, frontalmente opostas. Formal ou informalmente, com maior ou menor ressonância, também se fizeram presentes nesse período a representação dos interesses de grupos saudosistas da ditadura, anticomunistas e donos do grande capital e do latifúndio ameaçado, todos temerosos do ambiente de insurgência popular instalado. O general António Spínola,<sup>12</sup> que ocupará a presidência da República nos dois primeiros GPs que se sucederam neste período, foi sem sombra de dúvida a expressão mais nítida e unificadora dos interesses dos que se opunham à revolução e

<sup>11</sup> O Programa do MFA é um capítulo à parte. Como documento de transição, funcionou tanto no plano imediato, para o “desmantelamento dos organismos e das instituições do regime deposto; a amnistia dos presos políticos; o restabelecimento das liberdades fundamentais” (Rezola, 2022, p. 54), como estabeleceu diretrizes de médio e longo prazos para políticas econômicas e sociais favoráveis aos trabalhadores, além de reconhecer o direito dos povos à autodeterminação e estabelecer prazo de 12 meses para a realização de eleições com vistas a uma Assembleia Nacional Constituinte (Neves, 1975).

<sup>12</sup> O general António [Sebastião Ribeiro de] Spínola retornou a Portugal em 1973, depois de exercer o cargo de governador da Guiné, desde 1968. Cedo se colocou na defesa dos interesses dos colonos brancos e, portanto, contrário aos movimentos independentistas das colônias portuguesas – ainda que se posicionasse a favor do fim da Guerra Colonial. Este será o tema principal do seu conflito com o MFA. Durante os três primeiros GPs, exerceu o cargo de Presidente da República (Rodrigues; Borgia; Cardoso, 1976).

pretendiam derrotá-la. Todo o seu empenho se concentrou na tentativa de enfraquecer o MFA no papel de garantidor das conquistas já efetivadas pela revolução e das que ainda estavam previstas no programa do movimento.

Para cada artimanha, manobra ou tentativa golpista das forças contrarrevolucionárias, sob a liderança de Spínola, o MFA foi obrigado a se reposicionar de modo a neutralizá-las e, por consequência, ampliava sua própria influência no papel efetivo de partido da revolução. Em 28 de setembro de 1974, ainda na presidência da República, e mais tarde, a 11 de março de 1975, já fora do governo, foram deste general as ações golpistas orquestradas com o fito de interromper a revolução e alterar o curso dos acontecimentos. Não coincidentemente, estes marcos temporais testemunhariam também a aguda inflexão à esquerda que o PREC (processo revolucionário em curso) experimentaria nos meses seguintes. A combinação do avanço das lutas populares (ainda mais intensificadas pela resistência ao golpismo) com o agravamento da crise econômica em função da fuga de capitais e da diminuição dos créditos externos, é a base material que nos permite entender a guinada (Telo, 2016a).

No entanto, se entre setembro/74 e março/75, durante a segunda fase do processo, a intensidade da guinada ainda esbarrava num certo dique de contenção construído às pressas pela ala moderada do MFA – que começa a rachar seriamente por dentro –, depois do golpe fracassado de março, o avanço acelerado da revolução torna-se uma urgência para as ruas e para as alas mais radicais do MFA que, combinadas, promoveram sério abalo no movimento de contenção. Avizinhava-se a última fase do PREC, que testemunharia o período mais tenso e radical da revolução, o ‘verão quente’.

Ao aprofundamento da revolução, resultante da ação conjunta, embora não unitária, do Partido Comunista Português (PCP), das forças da chamada ‘extrema-esquerda’ (civil e militar) e das alas mais radicais do MFA, correspondeu – na terceira e última fase do PREC – a organização de um bloco contrarrevolucionário, em maior medida anticomunista, encabeçado pelo Partido Socialista (PS) – que, sob a liderança incontestada de Mário Soares, abandonou o governo em 10 de julho de 1975, com o objetivo claro de enfraquecê-lo, e pelas já referidas alas moderadas do MFA (Rezola, 2007). Como ação consciente combinada aos entrechoques da conjuntura, o movimento dos capitães rachou em três pedaços:

Um setor permaneceu fiel ao governo. Outro o desejava mais à esquerda e defendia um modelo de poder popular e outro, mais moderado, parecia inclinar-se a um socialismo metido entre uma proposta social-democrata e a comunista. Três líderes militares encarnaram essas opções [respectivamente]: o coronel

Vasco Gonçalves, o major Otelo Saraiva e o major Melo Antunes (Secco, 2005, p. 47-48, colchetes nossos).

Ao longo dos meses que sucederam o *verão*, o clima foi de uma guerra civil iminente e a estratégia contrarrevolucionária passava pela produção de “provocações controladas” (Telo, 2016b, p. 299), à espera de um pretexto para a ação militar que estancaria o processo. E ele viria a 25 de novembro de 1975 daquele mesmo ano. Neste dia, às centenas, paraquedistas insurgentes decidiram ocupar as bases aéreas de Tanços, Monte Real, Montijo e Monsanto, em uma última tentativa de pender a balança para a plena retomada da radicalidade revolucionária. O movimento foi rapidamente sufocado, no entanto. Instaurou-se um estado de sítio e dessa forma foi desarticulado o que ainda sobrava da luta política revolucionária, civil e militar (Telo, 2016b). Ainda assim, mesmo que abortada, foi da Revolução a paternidade política da democracia portuguesa que se consolidaria a partir da nova e avançada Constituição da República, promulgada em 1976.

Nas eleições de 25 de abril do mesmo ano, o PS seria o grande vitorioso e formaria o primeiro governo depois do fim do processo revolucionário, sob a chefia de Mário Soares. Seria ainda neste governo, três anos mais tarde, que viria à luz o Serviço Nacional de Saúde (SNS), tema da próxima seção.

### ***SNS: saúde e revolução***

Iniciemos pelo fundamento: o Serviço Nacional de Saúde português, criado formalmente em 15 de setembro de 1979, é uma das mais significativas conquistas sociais da revolução. Note-se, como importante contraponto, que na mesma quadra histórica as sociedades de bem-estar experimentavam o início de sua crise, com a emergência do neoliberalismo e de uma de suas expressões práticas, a reestruturação produtiva (Harvey, 2002). A conquista do direito universal à saúde, portanto, como parte de um conjunto mais amplo de emancipações políticas representadas pelo fim do Estado Novo (1933-1974) e consequente refundação da república portuguesa, foi flagrante contramão, por certo tempo, ao ambiente predominante de recuo gradativo e contínuo da fronteira de direitos sociais Europa afora. Como argumenta Raquel Varela, acerca do pacto social resultante do processo revolucionário – a despeito de sua contenção em seus anseios mais profundos, consumada, como vimos, no 25 de novembro:

Entre 1976 e 1983 o País vai ter nada mais, nada menos do que dez governos, dois dos quais interinos e três de iniciativa presidencial. Era o resultado institucional de um País fortemente radicalizado

(...), saído de uma revolução parcialmente vitoriosa que fazia entrar agora no vocabulário as ‘conquistas de Abril’, ‘os direitos adquiridos’, em referência aos direitos conquistados (Varela, 2019, p. 113, grifo do autor).

As preocupações com a calamitosa situação sanitária e de saúde do povo português, no entanto – muito aquém da imensa maior parte dos países da Europa –, não surgiram com o PREC. Em verdade, remontam ainda ao começo dos anos 1960 e tiveram nos médicos jovens, sobretudo, em crescente processo de radicalização política, um destacado protagonismo, posto que estava em jogo o acesso regular dos recém-formados a uma carreira e à pós-graduação, em proporção adequada ao número de formados que anualmente se habilitavam à prática profissional nas escolas médicas. A ausência de uma porta de entrada regular para uma carreira pública de Estado – posto que ausente também, então, um serviço público de saúde abrangente –, impunha como única opção, na prática, o exercício liberal da profissão, em consultório particular, o que, por óbvio, não estava dado como possibilidade acessível para a grande maioria. A um só tempo, no campo da medicina, o *status quo* sedimentado pelo Estado Novo e o conservadorismo peculiar da Ordem dos Médicos (OM) foram postos contra a parede. Segundo novamente Varela:

Os médicos observavam então uma mudança no país, com o aumento da industrialização, a diminuição da população rural em favor da urbana, industrial e de serviços. Os cuidados médicos ganhavam uma outra centralidade [...]. Além do mais, o advento do hospital como centro especializado na cura, por um lado, e o nascimento de cada vez mais e maiores intermediários entre médico e doente, como sejam os seguros e a previdência social, retiravam ao médico isolado a capacidade de exercício livre da sua profissão (2019, p. 25-26).

Após longo estudo coletivo, coleta de informações e debate, que envolveram as seções da OM de Lisboa, Porto e Coimbra, com ampla participação dos médicos em assembleias, em 1961 veio a público o célebre Relatório das Carreiras Médicas. Face à evidência contundente da grave situação da saúde no país, a solução apresentada para uma questão corporativa implicava uma emancipação coletiva: a criação de um serviço público universalista de prestação de cuidados de saúde (Ordem dos Médicos, 2007). A despeito do não atendimento imediato da reivindicação dos médicos, pela primeira vez ascendia à pauta política, ainda em plena ditadura, a necessidade de criação de um serviço de saúde público e abrangente. Somente 10 anos mais tarde,

já depois da morte de Salazar e durante a desbotada ‘primavera marcelista’ é que se daria o primeiro ensaio, embora ainda tímido, posto que não universal, não integral e lento na implementação: a Reforma de 1971, que pôs ênfase nos cuidados primários em Saúde, através da prevenção e da promoção, ao criar uma rede dos chamados ‘centros de saúde de primeira geração’,<sup>13</sup> em âmbito nacional, o primeiro passo concreto no sentido da criação do SNS (Domingues, 2019). A mesma legislação regulamentou também a carreira médica, subdividindo-a nas categoriais de ‘saúde pública’ e ‘hospitalar’, bem como incluiu no seu ordenamento os demais profissionais de saúde. Mas, se dermos um passo atrás, isto nos será útil para reunirmos elementos que podem ajudar a explicar este progressismo, mesmo que limitado, dos anos que vão de 1961 a 1971. Neste intervalo, as tensões sociais se ampliaram enormemente. Foi o começo do fim do longo Estado Novo, com a explosão da Guerra Colonial (1961) e toda a movimentação estudantil e trabalhista que contribuiriam com a desestabilização do regime e tomaram também o campo da saúde (Morais, 2022).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Nestes centros de saúde “estariam reunidos a nível local todos os sectores até então dispersos. A orgânica do Ministério desdobra-se em inspecções coordenadoras regionais e em direcções de saúde distritais, as quais deveriam dispor, também, de um centro de saúde e de um laboratório de saúde pública. [...] O consulado de Marcelo Caetano dispôs de pouco tempo para executar a reforma da saúde de 1971. Em 1974 havia apenas alguns escassos centros de saúde...” (Campos; Simões, 2014, p. 34-35). “As novas unidades têm como foco principal o desenvolvimento de cuidados de protecção materno-infantil [...]. Os novos centros, organizados em valências, dispõem de uma pequena equipa que se ocupa de ações educativas e de ensino no âmbito da protecção materno-infantil, a cargo de enfermeiras e de auxiliares de Saúde Pública, especialmente preparadas para tal” (George, 2023, p. 70).

<sup>14</sup> A passagem dos anos 1960 para os 1970 marcou forte agitação política também entre os profissionais de saúde e estudantes da área, seguida de perseguições políticas, prisões e demissões por parte da força repressiva do governo. Já em janeiro de 1970, as auxiliares de enfermagem dos Hospitais Centrais de Lisboa entram em greve. No mês seguinte, em ação política solidária pouco usual, durante três dias, os médicos lotados nas mesmas instituições paralisam as atividades em apoio às auxiliares. Em março, novamente em apoio aos profissionais de enfermagem, no Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), é decretada uma segunda greve dos médicos. No ano seguinte, no mês de abril, os estudantes da Faculdade de Medicina do Porto, em protesto contra o fechamento da sua Associação, realizam paralisação de dois dias. Em 18 de novembro do mesmo ano de 1971, é a vez dos internos do HUSM e dos hospitais civis cruzarem os braços. Com a demissão sumária, no dia seguinte, de 300 internos grevistas. Em 22 de novembro, os médicos do Internato Geral e Complementar, em solidariedade aos colegas despedidos, iniciam greve administrativa (Morais, 2022). E como capítulo à parte, e de suma importância como métrica para compreendermos a temperatura política do período, que culminaria com o 25 de abril anos mais tarde, vale referir a tomada da Ordem dos Médicos, tradicional e conservadora, pelos jovens médicos de esquerda, em 1969, nas palavras de uma das protagonistas dessas lutas, a militante e médica Isabel do Carmo: “Nesta fase de jovem médica integrei-me nos Corpos Gerentes da Ordem dos Médicos e essa foi uma época formidável em que revolucionamos a Ordem [...]. Nessa altura, as assembleias gerais eram proibidas e as eleições do bastonário eram feitas por colégio eleitoral de delegados. Fizemo-nos eleger como delegados por Lisboa e Sul e no dia da assembleia de delegados para eleger o bastonário, lá nos sentamos na sala perante uma mesa de presidência que reunia a fina-flor dos conservadores, com uma urna para os votos. Mal o presidente da mesa tentou iniciar os trabalhos, saltámos sobre a mesa e pegámos na urna, expli-

Deposto Marcelo Caetano em abril de 1974, em novembro daquele ano o recém-empossado III GP lançou um documento intitulado *Subsídios para o lançamento das bases do Serviço Nacional de Saúde*, como cumprimento de uma exigência presente no decreto-lei n.º 203/74, datado ainda de 15 de maio, expedido pela Junta de Salvação Nacional<sup>15</sup> – antes mesmo, portanto, da instalação do Governo Provisório –, e que define a organização do Estado e o programa a ser cumprido, em diversas áreas, até à formação de um governo regular a ser eleito diretamente pelo voto popular. Nesta peça resultante da nova legalidade revolucionária recém-instituída, podia-se ler, na letra g do item 5, relativo às políticas sociais: “Lançamento das bases para a criação de um serviço nacional de saúde ao qual tenham acesso todos os cidadãos” (Portugal, 1974, p. 625).<sup>16</sup>

Sob o encargo da Secretaria de Estado da Saúde, os *Subsídios* foram elaborados com o propósito de oferecer balizas, diagnósticos e propostas para o amplo debate e elaboração conjunta das ‘bases de um serviço nacional de saúde’. Para tanto, o documento apelava para a participação ativa de

partidos políticos, sindicatos, ordens de profissionais, serviços e estabelecimentos de saúde públicos e privados, autarquias locais, instituições de ensino, associações cívicas, culturais e económicas, nomeadamente as especializadas nesta matéria, [além de] todos os portugueses que [...] queiram colaborar (Secretaria de Estado de Saúde, 1974, p. 9).

Dividido em cinco partes – “Introdução”, “Situação sanitária do País”, “A organização da saúde existente em Portugal”, “Sistemas de saúde [Tipos paradigmáticos]” e “Principais quesitos a que deve responder o serviço nacional de saúde”) –, o documento oferecia rico panorama da até então crítica situação de saúde de Portugal, “entre os pa-

---

cando o nosso protesto – queríamos uma assembleia-geral de todos os médicos. A cena foi extraordinária [...]. Ainda por cima, a habitual reunião muito masculina tinha desta vez como delegadas mulheres endiabradas, coisa que fugia a qualquer enquadramento da respeitável mesa [...]. Perante tamanha desordem a mesa chamou a PSP [Polícia de Segurança Pública], que lá compareceu, protegeu os veneráveis colegas, cuja integridade física nunca tinha estado em causa, eles saíram e nós encomendámos bolos e refrigerantes [...] e festejámos” (Carmo, 2017, p. 333-334, colchetes nossos).

<sup>15</sup> “Organismo político-militar, constituído por determinação do Programa do MFA, para tutelar a transição” (Rezola, 2016, p. 146).

<sup>16</sup> Vale notar que já no Programa do MFA constava na seção B (“Medidas a curto prazo”), o seguinte: “6. O governo provisório lançará os fundamentos de: b) uma nova política social que, em todos os domínios, terá essencialmente como objetivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os Portugueses” (Neves, 1975, p. 44-45).

íses europeus, no grupo dos que apresentam piores níveis...” (Secretaria de Estado de Saúde, 1974, p. 5 e 62)<sup>17</sup>.

Não havia tempo hábil, porém, para que o acúmulo e os debates se dessem previamente ao atendimento das demandas por saúde. Os processos caminharam juntos, ora se retroalimentando, ora antecipando soluções que se provavam eficazes na prática. Assim, já em dezembro de 1974, mantendo o sentido integrador da reforma de 1971, os hospitais pertencentes às Santas Casas de Misericórdias foram nacionalizados, ficando sua gestão a cargo das comissões instaladoras diretamente eleitas, em cada unidade, por seus trabalhadores. Da mesma forma, passaram para a alçada da Secretaria os serviços da Previdência (Alves, 2018).

Mas será em junho de 1975, não por coincidência em pleno ‘verão quente’, que a situação da política social de saúde sofrerá uma forte inflexão com a criação do Serviço Médico à Periferia (SMP). Idealizado pelo médico psiquiatra Álvaro de Carvalho, com a contribuição dos também médicos Francisco George, Fernando Silva Marques e Constantino Sakellarides, o programa conjugava a necessidade de dar resposta imediata às carências de saúde das regiões mais pobres e remotas do país e, ao mesmo tempo, garantir o direito de ingresso dos médicos recém-formados na carreira hospitalar. Estavam habilitados a participar do SMP todos os jovens médicos que houvessem finalizado o primeiro ano de Internato Geral. A exigência era apenas uma: um ano de trabalho na periferia em troca do ingresso na carreira pública ao final do período. A iniciativa, quase unanimemente considerada exitosa, foi diretamente responsável pela implementação, de fato, da medicina geral e familiar em solo português, antes mesmo da criação formal do SNS. O programa durou até 1982, quando se criou a carreira de Clínico Geral e consolidou-se uma rede local de Atenção Primária. Nesse sentido, embora não seja necessário negar a importância conceitual da Reforma de 1971, acompanhamos os que consideram o SMP como o verdadeiro embrião do SNS, uma vez que a prática médica implementada esteve na base da cultura médica que mais tarde foi adotada por aquele (Alves, 2018). Por isso até, de fato, parece curioso, como notou o doutor Jorge Seabra (2018), que o SMP seja tão pouco lembrado. Isto porque, como garantem o próprio e outros vários participantes do programa (Varela, 2020), não se tratou de mera exigência burocrática a ser cumprida em troca de uma progressão na carreira. A despeito da infraestrutura

---

<sup>17</sup> Tomando como base o mesmo documento, Varela nos oferece ótima síntese: “Portugal tinha uma elevada incidência de doenças infectocontagiosas e parasitárias, destacando-se ‘as carências alimentares, a falta de cuidados preventivos, as más condições de higiene ambiental, incluindo as que se referem à habitação e ao trabalho’ [...] mais de 80% da população não dispunha de sistema de esgotos; 1/3 da população não tinha água no domicílio” (2020, p. 59-60).

ausente e que precisou ser construída ou improvisada; a despeito da resistência, em parte, das populações em se submeter a cuidados médicos e do lento, perseverante e necessário trabalho de educação médica e sanitária básica que cada profissional de saúde precisou desempenhar junto aos utentes;<sup>18</sup> e a despeito ainda da resistência violenta, que também houve, dos ‘chefes locais’ e da direita terrorista, tratou-se de um trabalho ao mesmo tempo político e de saúde, que só conjunturas especiais como a que o 25 de abril instituiu são capazes de produzir coletivamente. Os números, ainda anteriores à criação do SNS, não deixam dúvidas sobre a importância do SMP:

... em 1974, Portugal tinha apenas uma taxa de cobertura da saúde de 58%. Em 1976, a taxa subiu para 60%. Eram igualmente os piores índices de cobertura da União Europeia. No entanto, em 1978, Portugal já tinha uma taxa de cobertura de 100% (Alves, 2018, p. 329).

Mas a acelerada melhoria, em pouco tempo, das condições de vida da população portuguesa – vide o índice de Gini, que salta de 0,316 em 1974 para 0,174 em 1978 (Varela, 2019) – deve-se também à conjugação de outros fatores e não apenas à saúde, que se expressaram na forma de conquistas sociais também de outras naturezas. Note-se que justamente no período de vigência e força do processo revolucionário (1974-1975) é que se produziram os avanços que se plasmarão mais tarde na Constituição de 1976 – a expressão máxima do pacto social que resultará do embate de forças e do seu desfecho em novembro de 1975, por nós já conhecido. Vale a citação longa:

...criação de um sistema integrado de segurança social a que tem acesso toda a população; aumento das prestações previamente existentes e uma série de outras que passam a abarcar toda a população: aumento radical do valor das pensões e extensão da segurança social [...]. ...pensão social para pessoas com mais de 65 anos e a assistência médica, na doença e maternidade, o abono de família para os desempregados. [...] o aumento de salário [que se deu de várias formas, quais sejam]: aumento de salário direto [...], fixação de um salário mínimo [...], direito a subsídios [...], saúde e educação gratuitas; congelamento de preços, fixação de um cabaz de compras [...], nacionalizações sem indenização, intervenção do Estado nas empresas descapitalizadas [...], cortes diretos nos salários muito elevados. [...] A despesa da segurança social passa de 4,5% do PIB em 1973 para 6,7% em 1975. A pensão média anual da segurança social sobe mais de 50% entre

<sup>18</sup> Usuários.

1973 e 1975. [...] o aumento das remunerações alcançado neste período não se dá, sobretudo, no salário direto, mas no salário social (Varela, 2019, p. 104-105).

Como já foi possível notar, da promulgação da Constituição de 1976, a 2 de abril, até a criação formal do SNS, passaram-se pouco mais de três anos. E como em todo pacto social, sobretudo como desenlace de um processo revolucionário, se por um lado, por certo tempo, a direita se movimentou com cautela, por outro o pacto representou precisamente a continuidade da sua própria existência como classe proprietária – uma vez que a restituição do monopólio da violência do Estado e uma legitimidade eleitoral haviam substituído, respectivamente, o MFA como agente revolucionário armado e a legitimidade revolucionária.

Não constitui equívoco, porém, entender a Revolução dos Cravos como parteira da democracia portuguesa, bem como o pacto social que do processo revolucionário se origina como uma vitória (ainda que incompleta, mas significativa) das classes dominantes. Esta toada dialética da luta de classes, que se mostra um tanto evidente de acordo com a temperatura que assume, se verá com nitidez ao longo dos primeiros 10 anos (politicamente instáveis) pós-revolução e cada vez mais arrefecida até os dias de hoje – ainda que com saltos conjunturais. E como não poderia deixar de ser, este processo também marcará a trajetória do SNS: “A 15 de setembro de 1979 [...] é criado o Serviço Nacional de Saúde consagrado na Constituição, numa altura em que o projeto político, definido na mesma Constituição (uma sociedade sem classes) já estava ultrapassado” (Alves, 2018, p. 330).

Se no Brasil a saúde privada corporativa tem larga trajetória, anterior mesmo ao SUS e à redemocratização – e outra coisa não fez no lugar de incrementar-se ao longo dos pouco mais de 30 anos do sistema –, em Portugal foi o SNS a parir e engordar os grandes grupos privados, praticamente residuais antes da sua criação. Como aqui já referimos, a força do processo revolucionário e a alta conflituosidade que ainda perdurou até meados da década de 1980 nos ajuda a localizar no tempo o ponto de viragem. Se é verdade que, já em 1982, a primeira revisão constitucional “procurou diminuir o peso ideológico da Constituição, flexibilizar o sistema económico e redefinir as estruturas do exercício do poder político” – o que se expressou, na Saúde, na tentativa, mais tarde debelada, de extinção do SNS através de um decreto-lei (n.º 254/82) (Campos; Simões, 2014) – o ano de 1986, quando o país aderiu à Comunidade Económica Europeia (CEE), pode ser considerado o marco da estabilização de um regime democrático-liberal (Varela, 2019).

Ainda no que respeita à saúde, o reexame constitucional de 1989<sup>19</sup> – como presente de grego pelos 10 anos do SNS – atacou diretamente o seu caráter público e universal quando pôs em xeque a sua gratuidade de acesso, passando a “tendencialmente gratuito” (Crisóstomo, 2016, p. 36). Ato contínuo, em 1990, durante o segundo governo consecutivo liderado pelo direito Aníbal Cavaco Silva – o primeiro a contar com maioria absoluta na Assembleia da República desde o 25 de abril –, é promulgada a segunda Lei de Bases da Saúde, que sucede a lei fundadora do SNS, de 1979.<sup>20</sup> Para a bibliografia crítica do desmonte do SNS, aqui reside um importante divisor de águas, desde quando se inicia a adoção da gestão empresarial como modelo para o serviço público de saúde, bem como acelera-se a apartação entre os papéis do Estado como financiador e como prestador direto de serviços de saúde (Campos; Simões, 2014; Varela, 2020, 2019).<sup>21</sup> Da desinibida política pública de apoio ao “desenvolvimento do sector privado de saúde [...] em concorrência com o sector público” e da celebração de “acordos com entidades privadas para a prestação de cuidados” (Portugal, 1990, p. 3.452-3.453), chegou-se rapidamente ao quadro atual que, assim pode ser sintetizado: “Os interesses privados na Saúde investem em três frentes: constituição de seguros de

<sup>19</sup> “A partir de meados da década de 1980, as mudanças aceleram-se. A integração na globalização neoliberal também. Depois das duas intervenções do FMI em Portugal (1977 e 1983), a adesão à CEE em 1985 foi acompanhada da imposição de nova revisão constitucional, em 1989, que liberalizou o sistema económico e o adaptou a uma economia capitalista plena: impôs a abolição da irreversibilidade das nacionalizações, permitiu reprivatizações, reduziu o peso da economia planificada pelo Estado, eliminou a referência constitucional à Reforma Agrária e abriu as portas à privatização na comunicação social, que chegará às televisões na década de 1990. Os fundos europeus que afluem com a integração europeia permitem modernizar alguns sectores, enquanto outros, como a indústria têxtil do Vale do Ave, entram em crise e sucumbem”. (Monteiro, 2024).

<sup>20</sup> Em 2019, em plena vigência do acordo de governação entre os principais partidos da esquerda portuguesa (Partido Socialista, Bloco de Esquerda e Partido Comunista Português), que ficou conhecido como “geringonça”, foi promulgada uma nova Lei de Bases da Saúde, mais à esquerda, em substituição à lei vigente até então, de 1990. Embora tenha sido comemorada e de fato tenha representado uma vitória das forças que defendem o caráter público e universal do SNS – e efetivamente se trate de mais uma expressão do equilíbrio instável de forças, na luta de classes que, como nos mostra Gramsci (2007), fica patente também no âmbito da lei –, não tem funcionado como dique de contenção do processo de avanço incessante do privado sobre o público.

<sup>21</sup> Boaventura de Sousa Santos oferece outra periodização: “No domínio da saúde, pode dizer-se que 1980 e o I Governo da Aliança Democrática constituem uma linha divisória importante. O período 1976-1980 caracteriza-se por um impasse total em que as várias tentativas de implantar o SNS são sucessivamente bloqueadas. Em 1980 inicia-se um período novo em que o Estado inicia o lançamento de um novo modelo de prestação de cuidados de saúde, diferente do consignado na Constituição e, também, parcialmente diferente do defendido pela Ordem dos Médicos. Trata-se de um modelo cujos contornos se vão definindo com as sucessivas actuações estatais, mas que em geral se propõe a ‘desideologizar’ as políticas de saúde, submetendo estas a critérios de rentabilidade económico-financeira” (1998, p. 232).

saúde; organização de grandes empresas de Saúde [...]; oferta de serviços privados para contratualização pelo Estado” (Carmo, 2012, p. 56). E ainda:

Este é um retrato genérico dos grupos privados da saúde: concentração do negócio num número limitado de empresas, concentração da oferta de cuidados de saúde nos grandes centros urbanos, sobretudo Lisboa e Porto, e uma rentabilidade do negócio elevada, acima da média nacional de todas as empresas. E, acima de tudo, um negócio sempre em crescendo, ao longo das últimas décadas (Maia, 2021, p. 77).

Sinteticamente, a nos servir de fecho do quadro comparativo, a situação da saúde no Brasil guarda importantes aproximações: relação promíscua entre público e privado, privatização da gestão na saúde pública, ampliação contínua dos gastos privados em saúde (famílias), sucateamento do serviço público e financiamento do setor privado, direta e indiretamente, pelo Estado, através do Fundo Público (Cislaghi, 2019).

## Considerações finais

Retomando nosso mote inicial, é digno de nota que, embora por caminhos políticos muitos distintos – uma transição pactuada de um lado e uma revolução do outro –, as duas políticas sociais de maior envergadura de ambos os países se encontrem atualmente em lugares aproximados – em que pese a diferença de escala que precisa ser levada em conta para a comparação –, expressando, representativamente, a reversão acelerada de conquistas emancipatórias que resultaram de emblemáticos períodos de luta social.

Mas também não nos enganemos: se ambos os países, cada qual na condição periférica que lhe coube até aqui, ingressaram na esfera do capital monopolista de forma autoritária e subordinada,<sup>22</sup> em Portugal uma revolução, embora logo abortada, foi suficiente para alterar significativamente a forma e o ritmo desta subordinação – e mais: ainda que o status quo democrático-liberal tenha se imposto à democracia revolucionária, o ‘retorno à normalidade democrática’ não foi conduzido pelo alto. O pacto social, a tensa conciliação de classes que, por fim, acabou imperando, não resultou, como no caso do Brasil, da vitória estratégica da classe dominante baseada no autodesarme das classes trabalhadoras organizadas, mas sim numa espécie de ‘empate técnico’, num equilíbrio de forças que impôs, de um lado, a derrota histórica da revolução, mas também, do outro, uma significativa repartição da riqueza, suficiente para a implementação de políticas sociais de grande envergadura, em diversos setores ao mesmo tempo.

<sup>22</sup> Tal como SNS e SUS, os ‘milagres econômicos’ de Portugal e Brasil distam 10 anos um do outro.

Este quadro que traçamos, acreditamos, nos permite alinhar duas importantes hipóteses a serem ainda exploradas em desdobramentos futuros da pesquisa: 1) se a história da formação social portuguesa, bem como a pertença geopolítica do país ao continente europeu, não pode ser desconsiderada antes de o elegermos (ou não) como país periférico e dependente, a particular relação entre a política e a economia que por lá (ainda) vige se deve (ainda) ao impacto e à memória da revolução sobre as relações de classe – sobretudo quando constatamos que, para os padrões capitalistas (mesmo europeus), o excedente de riqueza que o país produz é deficitário e incompatível com a redistribuição da mais-valia social que pratica (Secco, 2005); 2) a dialética das simetrias e assimetrias entre Brasil e Portugal, se nos serve para demonstrar, por um lado, que as semelhanças não invalidam as diferenças fundamentais, por outro também nos ajuda a perceber que a não ruptura com a condição periférica (seja ela relativa à Europa ou ao mundo) talvez funcione como o fator que empresta unidade a formações sociais tão distintas mas que parecem ocupar posições cada vez mais aproximadas no concerto global da economia capitalista.

Justo por isso, embora por vezes apontem bons problemas, são insuficientes as análises comparadas entre centro e periferia sobre políticas sociais, relações de classes e entre Estado e sociedade civil que desconsideram o estudo das condições e características das formações sociais dos países comparados. Normalmente, em função de um abuso metodológico – que em verdade trata-se de uma agenda política – tomam o *Welfare State* como um fim e traçam uma linha que serviria para medir, de modo indiferenciado e carente de mediações, o maior ou menor grau alcançado por suas políticas sociais, em direção ao ‘bem-estar’. Como nos aponta o caminho da TMD, compreender o padrão de atuação e reprodução do capital, em cada sociedade específica, requer, no entanto, decifrar a posição de cada qual na ordem global do capital, os termos das transferências de valores e o intercâmbio desigual, a cisão entre a estrutura produtiva e as necessidades das massas, a forma e o grau da exploração da força de trabalho. Este modo de construir a investigação pode romper com um conjunto de análises superficiais da realidade, que partem da periferia (da Europa ou do mundo) e que costumam compreender os países periféricos com base em elementos exclusivamente internos, supervalorizando a chamada ‘vontade política dos governos’ e a ação das instituições – o que em última análise não é nada mais nada menos do que a “reverência supersticiosa ao Estado” de que nos falava Engels (2011, p. 197). Eis as determinações com base nas quais pretendemos dar prosseguimento ao estudo.

## Referências

- ALVES, Manuel V. Saúde. In: REIS, Antônio; REZOLA, Maria I.; SANTOS, Paula B. (coord.). *Dicionário de história de Portugal*: o 25 de abril. Porto: Figueirinhas, 2018. p. 325-330. v. 7.
- AMORIM, Bianca R. P. O fim do aparato repressivo no governo Geisel? na prática a teoria é outra. *Jusbrasil*, 15 maio 2018. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/578613840/o-fim-do-aparato-repressivo-no-governo-geisel-na-pratica-a-teoria-e-outra>. Acesso em: 28 fev. 2023.
- AROUCA, Sergio. Democracia é saúde. In: AROUCA, Antônio S. S. *Conferência Nacional de Saúde*, 8. Brasília: MS, 1986. p. 35-42. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8conf\\_nac\\_anais.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8conf_nac_anais.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 out. 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 ago. 2025.
- CAMPOS, Antônio C.; SIMÕES, Jorge. Introdução. In: CAMPOS, Antônio C.; SIMÕES, Jorge (Coord.). *40 anos de abril na saúde*. Coimbra: Edições Almedina, 2014. p. 25-67.
- CARMO, Isabel. A quem serve o ‘bota-abaixo’ do Serviço Nacional de Saúde? In: CARMO, Isabel (org.). *Serviço nacional de saúde em Portugal*: as ameaças, a crise e os desafios. Coimbra: Almedina, 2012. p. 55-66.
- CARMO, Isabel. *Luta armada*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2017.
- CISLAGHI, Juliana F. Privatização da saúde no Brasil: da ditadura do grande capital aos governos do PT. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 47, p. 60-73, 2019.
- COELHO, Erelino. *Uma esquerda para o capital*: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998). São Paulo: Xamã; Feira de Santana: UEFS Editora, 2012.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, n. 9, 1979. p. 33-47.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sônia F. (org.). *Reforma sanitária*: em busca de uma teoria. São Paulo: Abrasco; Rio de Janeiro: Cortez, 2006. p. 47-60.
- CRISÓSTOMO, Sofia. O artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa: saúde. *Sociologia: Problemas e Práticas*, Lisboa, p. 33-48, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2598>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- DANTAS, André V. Direito universal à saúde, estatização progressiva, saúde privada e papel do Estado: um *flash* sobre o SUS e 30 anos de luta de classes na Saúde. In: SILVA, Letícia B.; DANTAS, André V. (org.). *Crise e pandemia*: quando a exceção é regra geral. Rio de Janeiro: EPSJV, 2020. p. 163-186.

DANTAS, André V. *Do socialismo à democracia: tática e estratégia na reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

DANTAS, André V. 50 anos de abril: em Portugal: uma revolução de veludo? *Revista Marx e o Marxismo*, Niterói- RJ, v. 12, n. 23, p. 11-30, jul./dez. 2024. <https://doi.org/10.62782/2318-9657.2024.628>.

DOMINGUES, Maria E. *40 anos do SNS*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério da Saúde, 2019.

ENGELS, Friedrich. Introdução à Guerra Civil na França, de Karl Marx (1891). In: MARX, Karl. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 187-197.

ESCOREL, Sarah. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2005.

FERNANDES, Florestan. *Que tipo de república?* São Paulo: Globo, 2007.

GEORGE, Francisco (coord.). *Saúde pública em Portugal: do século XIX ao novo millennium até ao futuro*. Coimbra: Almedina, 2023.

GERSCHMAN, Silvia. *A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GUIMARÃES, Juarez. Debate: a estratégia da pinça. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, n. 12, 1990. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/debate/estrategia-politica-do-pt-2/>. Acesso em: 22 set. 2025.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

IASI, Mauro L. *As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

LAGE, Otilia. História comparada e método comparativo historiográfico: problemáticas e propostas. In: LAGE, Otilia (coord.) *Alto Douro e Pico, paisagens culturais vinhateiras patrimônio mundial em perspectiva multifocal: experimentação comparada*. Porto: CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, 2018, pag. 62-73.

LISBOA. Secretaria de Estado de Saúde. *Subsídios para o lançamento das bases do Serviço Nacional de Saúde*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 1974.

LUCE, Mathias Seibel. *Teoria marxista da dependência: problemas e categorias: uma visão histórica*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MAIA, Bruno. *O negócio da saúde: como a medicina privada cresceu graças ao SNS*. Lisboa: Bertrand Editora, 2021.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro I*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MONTEIRO, Sandra. O choque da extrema-direita nos 50 anos da revolução. *Le Monde Diplomatique*, Portugal, abr. 2024. Disponível em: <https://pt.mondediplo.com/2024/04/o-choque-da-extrema-direita-nos-50-anos-da-revolucao.html>. Acesso em: 15 maio 2024.

MORAIS, João A. D. *Crónica das greves dos médicos em 1970 e 1971*. Lisboa: Edições Colibri, 2022.

NEVES, Orlando (org.). *Textos históricos da revolução*. Lisboa: Diabril Editora, 1975. (Coleção Teoria e Prática, 4).

ORDEM DOS MÉDICOS. *Relatório sobre as carreiras médicas*. Lisboa: CELOM, 2007.

PAIM, Jairnilson S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. *Diário do Governo*, n. 113, 15 maio 1974. (Série I).

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Lei n.º 48/90, de 24 de agosto. Lei de Bases da Saúde. *Diário da República*, n. 195, p. 3.452-3.459. (Série I).

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REZOLA, Maria I. Definindo o poder político-militar (do 25 de abril ao 11 de março). In: ROSAS, Fernando. *Revolução portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Tinta da China, 2022. p. 43-74.

REZOLA, Maria I. Junta de salvação nacional. In: REIS, Antônio; REZOLA, Maria I.; SANTOS, Paula B. (coord.). *Dicionário de história de Portugal: o 25 de abril*. Porto: Figueirinhas, 2016. p. 146-153. v. 5.

REZOLA, Maria I. *25 de abril: mitos de uma revolução*. Lisboa: Esfera dos livros, 2007.

RODRIGUES, Avelino; BORGA, Cesário; CARDOSO, Mário. *Portugal depois de abril*. Lisboa: Intervoz, 1976.

ROSAS, Fernando. A revolução dos cravos. *Canal História da Ditadura*, 25 abr. 2020. 1 vídeo (27min 47s) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oMNNbIVeNaA>. Acesso em: 25 de maio de 2023.

ROSAS, Fernando. Do golpe militar à revolução. In: ROSAS, Fernando. *Revolução Portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Tinta da China. 2022. p. 11-41.

SANTOS, Boaventura S. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. 3. ed. Porto: Edições Afrontamento, 1998.

SEABRA, Jorge. Serviço médico à periferia, 1975-1982: o embrião do SNS. *AbrilAbril: o outro lado das notícias*, Lisboa, 29 jan. 2018. Opinião. Disponível em: <https://www.abrilabril.pt/nacional/servico-medico-periferia-1975-1982-o-embriao-do-sns>. Acesso em: 19 mar. 2024.

SECCO, Lincoln. *25 de abril de 1974: a revolução dos cravos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

TELO, António J. III Governo provisório. In: REIS, António; REZOLA, Maria I.; SANTOS, Paula B. (coord.). *Dicionário de história de Portugal: o 25 de abril*. Porto: Figueirinhas, 2016a. p. 279-284. v. 4.

TELO, António J. VI Governo provisório. In: REIS, António; REZOLA, Maria I.; SANTOS, Paula B. (coord.). *Dicionário de história de Portugal: o 25 de abril*. Porto: Figueirinhas, 2016b. p. 293-304. v. 4.

VAINER, Carlos; PALMEIRA, Vladimir. Ameaçador ou ameaçado? *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, out. 1989. Edição 8. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/pt-ameacador-ou-ameacado?page=full>. Acesso em: 16 fev. 2023.

VANNUCHI, Paulo. Adeus às armas? *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, n. 11, 1 jul. 1990. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/debate/caminhos-estrategicos/>. Acesso em: 22 set. 2025.

VARELA, Raquel. *História do serviço nacional de saúde em Portugal: do estado novo aos nossos dias*. Lisboa: Editora Âncora, 2019.

VARELA, Raquel. *Uma revolução na saúde: história do serviço médico à periferia (1974-1982)*. Lisboa: Edições Humus Ltda., 2020.

PARTE II

**A RELAÇÃO  
PÚBLICO-PRIVADO  
NA EDUCAÇÃO**



## CAPÍTULO 5

# IMPACTOS DO APROFUNDAMENTO DO AJUSTE FISCAL PERMANENTE PARA POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR APÓS A EC Nº 95/2016<sup>1</sup>

Fernanda Cosme da Costa<sup>2</sup>

O presente capítulo consiste na síntese da tese de doutorado, cujo objeto foram as metamorfoses das formas de transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (Brasil, 1999); pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) (Brasil, 2005); e pelo Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) (Brasil, 2012) entre os anos de 2003 e 2019. Nesta oportunidade, o texto tanto condensa dados orçamentários relacionados à pesquisa doutoral quanto os atualiza, visto que inclui valores do fundo público transferido aos capitais investidos no ensino superior e do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) relativos ao período de 2020 a 2023. Em razão do recorte histórico da tese, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva do Partido do Trabalhadores (PT) à Presidência República e a instituição do Novo Arcabouço Fiscal (NAF),<sup>3</sup> ocorridas em 2023, não serão objeto de análise deste capítulo.

Os resultados da pesquisa confirmam a tendência de que no capitalismo monopolista a política de ensino superior, bem como o conjunto das políticas sociais

---

<sup>1</sup> Este artigo tem como base a tese por mim defendida em agosto de 2021, intitulada “Fies, Prouni e Proies (2003/2019): valorização do capital no ensino superior”, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sara Granemann e coorientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marcela Pronko.

<sup>2</sup> Pedagoga. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, atua como pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado, Políticas e Espaço Público – Fiocruz e no Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Política Social – UFRJ. Contato: fernandacosme@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> O NAF aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, pela Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023b). Criticado desde a sua formulação (Salvador, 2023), o NAF foi promulgado em um contexto de críticas à inexequibilidade do Novo Regime Fiscal (NRF). Ainda que mantenha o favorecimento de despesas financeiras em detrimento dos gastos sociais (Behring, 2023), avança ao excluir universidades públicas federais, instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, por exemplo, dos limites estabelecidos.

assumem lugar destacado para a viabilização de ganhos de capital pela via da sucção privada do fundo público. Como afirma José Paulo Netto (2009), no capitalismo monopolista, o Estado avança na garantia das condições externas de produção ao deixar de agir apenas pontualmente na manutenção da propriedade privada e dos meios de produção burgueses, e passa a intervir de modo direto e indireto na economia.

Em diálogo com a formulação de Sara Granemann (2012), a respeito da atuação do Estado em tempos de crise do capital, temos que:

[...] a busca de saídas – sempre provisórias, inclusive quando exitosas! – pelo capital para o enfrentamento de suas crises não somente compromete o Estado e o fundo público tomado em abstrato como resultado de impostos e contribuições. Implicam, ao contrário, uma necessária, concreta e profunda alteração das políticas sociais que, nos dias presentes, constituem-se na mediação central – talvez prioritária – de transferências da riqueza social para o capital. Ocorre, porém, que tal riqueza encontra-se sob a forma de fundo público e operada pelo Estado capitalista. Cabe ao Estado dos capitais transferi-la – a riqueza social, de todos – para o capital, sob as mais variadas formas, dentre as quais estão: os empréstimos subsidiados, os contratos de gestão, as parcerias público-privadas, a criação de subsidiárias e de novos “entes públicos” as privatizações explícitas e as nem tanto, em momentos de crise ou bonança – e, assim, abre-lhes espaços para inversão, diversificações e expansão dos negócios por meio de novas mercadorias e mercados (Granemann, 2012, p. 243, grifo da autora).

Ainda que a tese não tenha tido por objeto o estudo da política de ensino superior para a universidade pública, reitero aqui a defesa do direito à educação pública ao mesmo tempo em que me manifesto criticamente aos subsídios do Estado aos capitais atuantes no ensino superior que ‘participam’ dos programas e fundos como o Fies, o Prouni e o Proies. Estes programas têm em comum a ação de viabilizar o acesso ao ensino superior e, ao mesmo tempo e pela mesma ação de comércio do ensino superior, a garantia dos superlucros aos proprietários destes capitais. Capitais formados pelo fundo público, transmutado em crédito estudantil e como renúncia de tributos.

O estudo das metamorfoses das formas de transferências do fundo público ao capital na política de ensino superior teve como ponto de partida a instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC). Em 2016, no Brasil, o golpe da burguesia (Mascaro, 2018) reconfigurou o pacto Constitucional de financiamento das políticas sociais a fim de priorizar o pagamento de despesas financeiras em detrimento dos gastos sociais.

O impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff e a ascensão do seu vice, Michel Temer, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foram cruciais para a redefinição das regras de aporte de fundo público no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). O processo de impedimento permitiu a instituição do Novo Regime Fiscal (NRF) para as despesas com políticas sociais aprovado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, promulgada em 15 de dezembro de 2016, na qual constava que:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos *Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros*, nos termos dos artigos 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I – do Poder Executivo;

II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V – da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I – *para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e*

II – *para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.*

(...)

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Brasil, 2016a, grifo nosso).

A EC suspendeu o aumento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e previu a limitação das correções dos valores pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) do ano anterior desde 2016 até 2036, exceto para a saúde e educação cuja regra passou a vigorar a partir de 2017. Esta norma foi seletiva, visto que o ‘Teto de Gastos’ restringiu-se às despesas primárias, que são gastos, obrigatórios ou não, que custeiam políticas sociais, infraestrutura e manutenção do Estado, como a remuneração da força de trabalho, ao passo que as despesas financeiras custeiam a concessão de empréstimos subsidiados e o pagamento de juros e emissão de títulos da dívida (Gadelha, 2017).

A primazia das despesas financeiras do NRF alça-o à parte do ‘ajuste fiscal permanente’, em curso desde a década de 1990 (Behring, 2019; Salvador, 2017). Soma-se ainda à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Desvinculação de Receitas da União (DRU), instrumentos que protegem o pagamento da dívida pública em detrimento dos demais gastos públicos (Brasil, 2016b). A LRF prioriza o pagamento de despesas financeiras sobre todas as outras, e a DRU permite a desvinculação de até 30% das receitas de tributos federais que seriam destinadas a gastos com educação, saúde e previdência social, por exemplo. Estes recursos podem ser utilizados para o custeio de qualquer despesa considerada prioritária como a formação de superávit primário ou o pagamento de juros da dívida pública (Salvador, 2017). Tal qual o Plano Real (Paulani, 2006) e a Reforma Gerencial do Estado de Bresser-Pereira (Behring, 2008),

o NRF é instrumento de desconstrução do arcabouço constitucional de garantia do financiamento das políticas sociais, pactuado em 1988 com a Constituição da República Federativa do Brasil (Behring, 2008).

A seletividade do NRF garantiu a destinação do fundo público aos capitais e investidores que se beneficiaram de juros, vale dizer, capital fictício, o que aprofunda os mecanismos de financeirização do fundo público. Isto ocorreu porque o contingenciamento dos gastos primários tanto garante o superávit, o qual remunera o serviço da dívida, quanto promove sua expansão nominal.

No que diz respeito às despesas com educação superior, o orçamento destinado às instituições federais foi submetido ao NRF. Por outro lado, a despesa com o ensino superior gerido por capitais investidos neste nível de ensino por meio do Fies, do Prouni e do Proies estiveram excluídas do ‘Teto de Gastos’. Isto ocorreu porque apenas o fundo público destinado às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) são despesas primárias. Os recursos do Fies são classificados como despesa financeira; e os do Prouni, como gasto tributário. O Proies é um programa de recuperação fiscal de dívidas tributárias inscritas ou não na Dívida Ativa da União (DAU). Aquela parte do fundo público gasta com política social presente no orçamento, ao ser denominada despesa primária, sofre cortes; a porção maior do fundo público transferido aos capitais para remunerá-los por áreas símeles de atuação que sofrem contingenciamento quando realizadas pelo Estado é classificada de modo diverso no orçamento e, assim, estão fora do alcance dos contingenciamentos por serem despesas financeiras.

A forma de privatização do fundo público no Fies, por seu turno, realiza-se pela transferência de títulos da dívida pública para os capitais investidos no ensino superior no valor correspondente à despesa com as matrículas de estudantes que contratem financiamento estudantil. No Prouni, há a correspondência entre o número de bolsas de estudos ofertadas e o montante de renúncia tributária concedido aos mesmos capitais. Destaque-se: tanto o Prouni quanto o Proies impactam na ampliação do Fies. O primeiro programa, porque permite que os estudantes beneficiários de bolsas parciais possam custear a parcela restante das despesas educacionais com a contratação de crédito estudantil. O segundo, por facultar às instituições devedoras a reversão de até 90% das parcelas do acordo de pagamento de tributos em novas matrículas no Fies e no Prouni, situação na qual pode haver o pagamento de apenas 10% dos tributos devidos. A exclusão do Fies, do Prouni e do Proies do ‘Teto de Gastos’ não foi, portanto, uma contradição sequer aparente no âmbito das funções do Estado na fase monopolista do capitalismo, pois em um contexto de crise, o fundo público é chamado

a garantir possibilidades de ganhos e de lucratividade para os capitais, conforme investigado por Granemann (2012).

O Estado dos grandes capitais não se afasta de sua natureza sob os monopólios – a de viabilizar superlucros – nem mesmo quando atende às demandas da classe trabalhadora. José Paulo Netto (2009) nos previne contra equívocos quanto à natureza do Estado, ao afirmar que:

[...] o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (Netto, 2009, p. 26, grifo do autor).

Assim, mesmo quando atende às demandas da classe trabalhadora, o faz a fim de evitar que a luta de classes coloque em risco a hegemonia burguesa, posto que:

[...] A lógica dominante do monopólio não exclui o tensionamento e a colisão nas instituições a seu serviço, exceto quando o grau de esgarçamento deles derivado põe em risco a sua reprodução. Igualmente, apontar que demandas econômico-sociais e políticas imediatas de largas categorias de trabalhadores e da população podem ser contempladas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista não significa que esta seja a sua inclinação ‘natural’, nem que ocorra ‘normalmente’ – o objetivo dos superlucros é a pedra-de-toque dos monopólios e do sistema de poder político de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros (Netto, 2009, p. 29, grifo do autor).

Em Mandel (1982), a tendência crescente à redistribuição da renda nacional é, inclusive, uma ilusão relacionada a um ‘Estado Social’ que ‘tiraria do capital para dar ao trabalho’. Caso não agisse deste modo, colocaria em risco a própria perpetuação do capitalismo, pois:

[...] A tendência à ampliação da legislação social determinou, por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma porcentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do estado do capital monopolista.

Todas as ilusões subsequentes relativas a um ‘Estado social’ baseavam-se numa extrapolação arbitrária dessa tendência, na falsa crença em uma redistribuição crescente da renda nacional, que tiraria do capital para dar ao trabalho. Na verdade, é claro que a queda da taxa média de lucros, resultante de qualquer redistribuição num modo de produção capitalista, arriscaria não apenas a reprodução ampliada, mas também a reprodução simples: detonaria uma greve dos investidores, a fuga do capital e o desemprego em massa. As ilusões quanto à possibilidade de ‘socialização através da redistribuição’ não passam, tipicamente, de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro. Esse programa incluirá habitualmente restrições periódicas ao consumo da classe operária, a fim de aumentar a taxa de lucro e assim ‘estimular investimentos’ (Mandel, 1982, p. 339, grifo do autor).

Ainda que comumente tanto os capitais atuantes no ensino superior quanto os governantes afirmem que o Fies, o Prouni e o Proies tenham um papel social por operarem a democratização do acesso ao ensino superior, discordamos de tal análise, porque é fato que tais programas são exemplos de refuncionalização pelo Estado dos monopólios das demandas da luta da classe trabalhadora com o fito de garantir superlucros aos capitais.

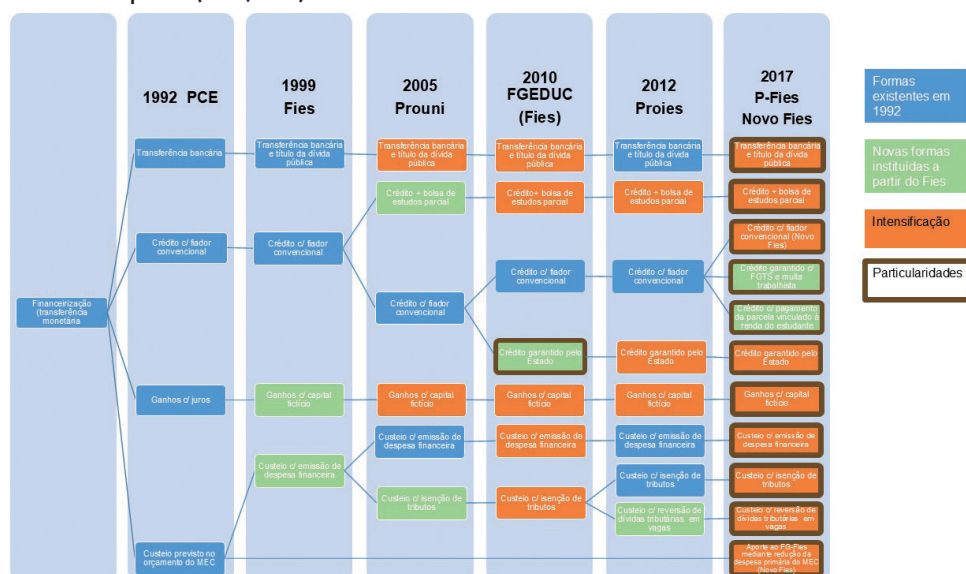
A fim de atualizar o impacto da EC nº 95/2016 para o fundo público são apresentados nesta ocasião dados que foram objeto de análise durante a elaboração da tese (Costa, 2021). Todos os valores estão deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) de dezembro de 2023, exceto as Tabelas 2 e 3. O recorte temporal compreende os anos de 2015 a 2023. As informações e análises estão organizadas em quatro seções. A primeira seção contempla a sistematização das metamorfoses das formas de transferência do fundo público aos capitais. A segunda é dedicada aos dados concernentes à emissão e recompra de títulos da dívida pública no Fies (Brasil, 2015c; 2015d) e Proies e ao papel do Estado como garantidor do crédito estudantil. A terceira contém informações relativas ao volume de tributos não pagos no Prouni. A quarta seção apresenta o orçamento do ensino superior em instituições federais.

## **As metamorfoses das formas de transferência do fundo público aos capitais investidos no Ensino Superior**

A despeito do papel do Prouni e do Proies na transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior, é o Fies o programa que se destacou nesta

função. O Fies instituiu a concessão do crédito estudantil mediante a emissão de despesa financeira, na forma de títulos da dívida. Retirada da tese de doutoramento (Costa, 2021, p. 24), a Figura 1 sistematiza visualmente o aprofundamento das formas de ganho de capital a cada novo programa destinado às instituições de ensino superior geridas pelos capitais investidos neste nível de ensino. A combinação entre os recursos de linha do tempo e fluxograma foi escolhida pois nos pareceu a forma mais adequada de explicitar a sofisticação da transferência do fundo público aos capitais desde a instituição do Fies, em 1999.

**Figura 1 – Cronologia das metamorfoses da transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior (1992/2017).**



Fonte: Elaboração da autora com base em consulta à legislação que instituiu o Programa de Crédito Educativo (PCE) (Brasil, 1992); o Fies (Brasil, 1999); o Prouni (Brasil, 2005); o Proies (Brasil, 2012).

Na linha do tempo, no topo de seis de um total de sete retângulos maiores na cor azul clara há a indicação dos programas ou alterações do Fies em ordem cronológica, segundo o ano de instituição: Programa de Crédito Educativo (PCE) em 1992; Fies em 1999; Prouni em 2005; Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) no Fies em 2010; Proies em 2012; e Programa de Financiamento Estudantil (P-Fies) e Novo Fies em 2017. No fluxograma, cada nível se sobrepõe a um retângulo da linha do tempo e indica alterações nas formas de valorização dos capitais investidos no ensino

superior, mediante punção do fundo público. As cores azul, verde, laranja e o contorno na cor marrom qualificam a sofisticação das formas de valorização dos capitais investidos neste nível de ensino. Os retângulos na cor azul indicam aquelas formas existentes em 1992, portanto, antes da instituição do Fies; os de cor verde, as novas formas de ganhos do capital instituídas pelo Fies ou posteriormente; os de cor laranja, as situações de intensificação de ganhos de capital já existente. Por fim, o contorno na cor marrom designa as particularidades na instituição ou aprofundamento das formas de valorização dos capitais.

A análise da Figura 1 na forma de linha do tempo evidencia que entre 1992 até 1999, ano da instituição do Fies, o fundo público foi transferido aos capitais investidos no ensino superior por meio de: a) transferência bancária; b) crédito com fiador convencional; c) ganhos com juros e d) custeio previsto no orçamento do MEC. A leitura na forma de fluxograma, tomando como exemplo o conteúdo do terceiro retângulo maior em azul claro, dedicado ao Fies, registra duas novas formas de transferência do fundo público aos capitais. Tais formas estão indicadas em dois retângulos menores na cor verde. A primeira é a instituição de ganhos com capital fictício;<sup>4</sup> e a segunda, o custeio com emissão de despesa financeira. Conforme evidencia a Figura 1, ao longo dos anos os ganhos com capital fictício são intensificados a cada novo programa. Semelhante movimento ocorreu com o custeio com emissão de despesa financeira, que além de ter sido intensificado, se desdobrou nas seguintes formas de transferência: a) custeio com emissão de despesa financeira; b) custeio com isenção de tributos e c) custeio com reversão de dívidas tributárias em vagas. Chama atenção o fato de que não houve supressão de formas de transferência do fundo público existentes no PCE, apenas a sua sofisticação.

Temos por certo que a síntese ratifica a atualidade da afirmação de Marx (2013) quanto à centralidade do mais-valor no capitalismo, pois:

A produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, mas essencialmente produção de mais-valor. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta, por isso, que ele produza em geral. Ele tem de produzir mais-valor. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor para o capitalista ou serve à autovalorização do capital. [...] Que este último [o capitalista]

<sup>4</sup> Marx caracteriza o capital portador de juros como “a matriz de todas as formas insanas de capital” (Marx, 2017, p. 523), dentre as quais o capital fictício. Esta ‘insanidade’ está relacionada ao fato de que ele é ‘ilusório’, ‘fictício’ e ‘puramente fictício’, por ser fruto de processos que encobrem as relações reais de extração de trabalho não pago. Neste sentido, há mecanismos variados que materializam o capital fictício, e que “[...] não representam mais do que direitos acumulados, títulos jurídicos sobre a produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital não representa capital nenhum, como no caso da dívida pública, ou é regulado independentemente do valor do capital real que representam” (Marx, 2017, p. 526).

tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação (Marx, 2013, p. 578).

A variedade de formas de transferências do fundo público aos capitais privilegia aquelas que permitem ganhos com capital fictício, alçando a educação à categoria de mercadoria, como qualquer outra. Tal processo favorece aos capitais investidos no ensino superior, posto que há o fomento de um mercado consumidor às custas do fundo público. De outro modo, as instituições de ensino estariam submetidas à disponibilidade de recursos dos estudantes para arcar com os custos educacionais, bem como à inadimplência que é suportada pelo fundo público, o garantidor de mais de 83,4% dos contratos de crédito estudantil concedidos entre 2010 e 2017. Diante da inadimplência, há a necessidade de emissão de novos títulos da dívida pública convertidos em aportes aos fundos garantidores do programa. Na próxima seção serão apresentadas informações relacionadas ao volume de fundo público entregue aos capitais na forma de títulos da dívida pública no Fies e no Proies entre 2015 e 2023, bem como a função do Estado como garantidor do crédito estudantil.

## **Participação do Fies e Proies na elevação da dívida pública**

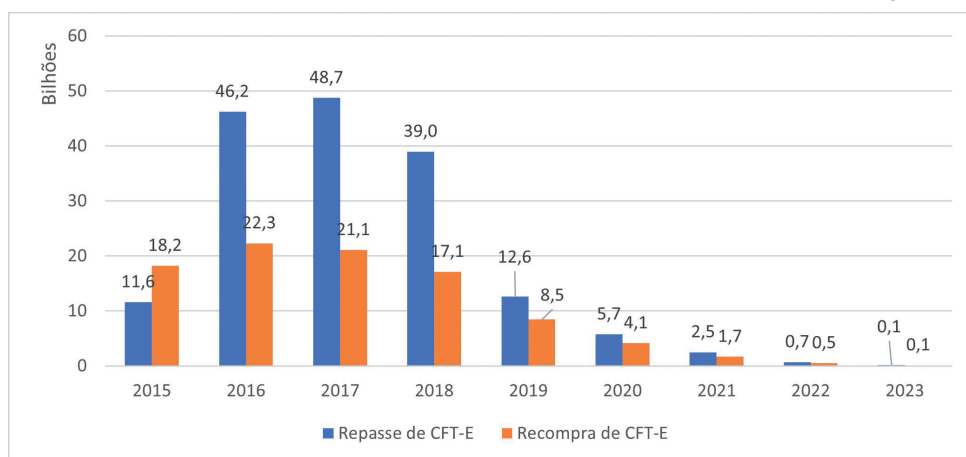
O custeio da política de ensino superior via emissão de títulos da dívida pública contribui tanto para a elevação da despesa financeira quanto para o contingenciamento da despesa primárias a fim de produzir superávit. A elevação dos subsídios do fundo público aos capitais investidos no ensino superior foi alavancada pelo Fies, que entre 2010 e 2017 possibilitou a concentração do risco de crédito no Estado após a instituição do Fgeduc. A partir de 2018, primeiro ano de vigência do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies) houve queda acentuada no número de novos financiamentos devido a regras mais rígidas de concessão de crédito. Todavia, foi necessário emitir novos títulos da dívida pública para custear as despesas educacionais de estudantes que não concluíram seus cursos; honrar contratos inadimplentes e compensar subsídios implícitos, que consistem na diferença de remuneração do juro pago pelos estudantes em relação aos juros dos papéis da dívida, que são mais elevados. Ainda que o Fies tivesse sido extinto em 2016, as despesas com o programa poderiam se arrastar por muitos anos pois '(...) as projeções do Ministério da Fazenda indicam que as despesas perdurariam até 2030, e seria proveniente do efeito conjugado de perdas por inadimplência, do gasto com o próprio subsídio implícito, e da despesa administrativa' (Costa, 2021, p. 111).

Devido a mudanças nas regras de garantia dos contratos de crédito, houve ainda a necessidade de aporte ao FG-Fies da ordem de R\$ 500 milhões anuais, o que impactava diretamente o orçamento do MEC. Conforme a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que acompanhou a Medida Provisória nº 785/2017 (MP):

O aporte para viabilizar o funcionamento do FG-Fies será feito pelo MEC e deverá ser de no máximo R\$ 500 milhões por ano, de modo a não comprometer os programas em execução. Contudo, se houver a necessidade desses R\$ 500 milhões do orçamento discricionário, haverá a necessidade de remanejamento de outras despesas discricionárias, obedecendo o Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional 95/2016) não afetando, portanto, assim o resultado primário. É importante observar que ao longo dos próximos anos a decisão de realocar o orçamento específico será sempre do Ministro de Estado em exercício na Pasta (Brasil, 2017a).

O Gráfico 1 contém o montante do fundo público despendido com a emissão ou repasse (em azul) e recompra (em laranja) de títulos da dívida pública no Fies entre 2015 e 2023. A instituição do Fgeduc elevou a emissão de títulos da dívida pública em favor do Fies, que em 2017 totalizou R\$ 48,7 bilhões. Este crescimento é reflexo da concessão de 2,5 milhões de contratos de crédito garantidos pelo Fgeduc de um total de 3 milhões registrados entre 2010 até 2019 (Costa, 2021).

**Gráfico 1 - Emissões de título da Dívida Pública em favor do Fies entre 2015 e 2023 - em R\$ bilhões**



Fonte: emissão e recompra de títulos da dívida pública no Fies a partir de dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2015c, 2015d).

Embora tanto o Estado quanto as instituições de ensino tenham contribuído para a formação do Fgeduc, estas últimas dispenderam recursos bastante inferiores ao aporte do Estado. Assim, a elevação de novos contratos e/ou da inadimplência implicou em aumento do aporte pelo Estado. Por este motivo, é possível afirmar que a expansão do número de contratos no Fies a partir de 2010 ocorreu às custas da transferência do risco da comercialização da mercadoria educação para o Estado (Costa, 2021).

A Tabela 1 foi retirada do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024. Tal documento é elaborado anualmente e contempla os diversos riscos de despesas não planejadas aos quais o Estado está exposto.

**Tabela 1 – Exposição ao risco de crédito do Fies, por ano**

| <b>Exposição</b>                                          | <b>2021</b>      | <b>2022</b>      |
|-----------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Contratos Legados (até 2010) (a)                          | 1.935,6          | 1.673,2          |
| Contratos Atuais (b)                                      | 105.561,6        | 104.309,7        |
| <b>Exposição por Valores já liberados (c) = (a) + (b)</b> | <b>107.497,2</b> | <b>105.982,9</b> |
| <b>Valores a Liberar (estimativa) (d)</b>                 | <b>82,9</b>      | <b>14,7</b>      |
| Exposição Total (c) + (d)                                 | 107.580,0        | 105.997,6        |

Fonte: Anexo de riscos fiscais da lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2024).

O risco de crédito dos contratos estudantis no Fies totalizou cerca de R\$ 105,9 bilhões em 2024 (Tabela 1). Este seria o valor a ser dispendido pelo Estado caso houvesse inadimplência generalizada no programa. Tal montante equivaleu a 2,9 vezes o orçamento da subfunção Ensino Superior em 2023, que foi de cerca de R\$ 36,9 bilhões (Gráfico 4). Não há dúvidas em afirmar que a assunção do risco de crédito em maior medida pelo Estado cria condições para a acumulação capitalista, o que é um exemplo inegável da ação do Estado em favor dos capitais no capitalismo monopolista (Netto, 2009).

A Tabela 2 contém o valor dos Certificados Financeiros do Tesouro série E (CFT-E), que são nada mais que títulos da dívida pública resgatados antecipadamente em 2022 no Fies. O percentual de 71,5% dos títulos foi resgatado com 24 anos de antecedência, visto que a emissão ocorreu em 2016. É importante ressaltar que não há limitação do valor de títulos a serem recomprados anualmente.

**Tabela 2 – CFT-E resgatados em 2022 por ano de emissão (R\$)**

| <b>Ano</b>   | <b>Valor</b>          | <b>%</b>    |
|--------------|-----------------------|-------------|
| 2000         | 76.271.188,75         | 28,46%      |
| 2006         | 2.564,64              | 0,00%       |
| 2008         | 3.420,15              | 0,00%       |
| 2009         | 22.837,14             | 0,01%       |
| 2012         | 646,68                | 0,00%       |
| 2015         | 957,34                | 0,00%       |
| 2016         | 191.726.440,52        | 71,56%      |
| <b>Total</b> | <b>268.028.055,22</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Costa; Granemann, 2023.

Quanto à remuneração dos juros, cada título da dívida pública ao ser recomprado pelo Estado é corrigido desde a data-base (2000) até a data de resgate, que foi o ano de 2022. A Tabela 2 compara o valor pago aos títulos no Fies (c), que são corrigidos pela variação do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) do mês anterior ao resgate, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em relação à correção pelo IGP-DI (d).

Cada título vale R\$ 1,00 na data-base (2000), e foi deflacionado pelo IGP-DI de fevereiro de 2023. O valor atualizado variou entre R\$ 5,90 e R\$ 6,40 (b). O menor valor efetivamente pago por título foi de R\$ 6,29; e o maior, de R\$ 6,35(c). A diferença de valores totalizou R\$ 737,5milhões (e-a), o que evidencia a vantagem de ganhos com juros em relação ao recebimento em espécie por transferência bancária como ocorria no PCE.

**Tabela 3 – Comparação entre os ganhos\* com juros de títulos da dívida pública no Fies emitidos em 2000 em 2022**

| <b>(Continua)</b>  |                                        |                                                |                                                    |                                             |                            |                                      |
|--------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| <b>Mês<br/>(a)</b> | <b>Valor<br/>do<br/>título<br/>(b)</b> | <b>Valor<br/>efetivamente<br/>pago<br/>(c)</b> | <b>Valor<br/>corrigido<br/>pelo IGP-DI<br/>(d)</b> | <b>Valor pago em<br/>2022 - R\$<br/>(e)</b> | <b>Diferença<br/>(é-o)</b> | <b>% de<br/>variação<br/>(led)/d</b> |
| Janeiro            | 5,9                                    | 6,30                                           | 9.671.575,00                                       | 10.327.275,00                               | 655.700,00                 | 7%                                   |
| Fevereiro          | 6,4                                    | 6,29                                           | 9.930.547,20                                       | 9.759.865,92                                | -170.681,28                | -2%                                  |
| Março              | 6,4                                    | 6,31                                           | 854.176,00                                         | 842.164,15                                  | -12.011,85                 | -1%                                  |
| Abril              | 6,39                                   | 6,27                                           | 4.342.183,92                                       | 4.260.640,56                                | -81.543,36                 | -2%                                  |
| Mai                | 6,38                                   | 6,33                                           | 13.230.939,70                                      | 13.127.248,95                               | -103.690,75                | -1%                                  |

**Tabela 3 – Comparação entre os ganhos\* com juros de títulos da dívida pública no Fies emitidos em 2000 em 2022**

| (Conclusão) |                              |                                      |                                          |                                    |                    |                             |
|-------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| Mês<br>(a)  | Valor<br>do<br>título<br>(b) | Valor<br>efetivamente<br>pago<br>(c) | Valor<br>corrigido<br>pelo IGP-DI<br>(d) | Valor pago em<br>2022 - R\$<br>(e) | Diferença<br>(é-o) | % de<br>variação<br>(led)/d |
| Junho       | 6,34                         | 6,32                                 | 9.822.600,04                             | 9.791.613,92                       | -30.986,12         | 0%                          |
| Julho       | 6,28                         | 6,32                                 | 12.449.691,80                            | 12.528.989,20                      | 79.297,40          | 1%                          |
| Agosto      | 6,23                         | 6,36                                 | 12.372.711,47                            | 12.630.890,04                      | 258.178,57         | 2%                          |
| Setembro    | 6,08                         | 6,35                                 | 1.603.496,64                             | 1.674.704,55                       | 71.207,91          | 4%                          |
| Outubro     | 6,02                         | 6,36                                 | 662.814,04                               | 700.248,72                         | 37.434,68          | 6%                          |
| Novembro    | 5,99                         | 6,34                                 | 565.066,65                               | 598.083,90                         | 33.017,25          | 6%                          |
| Dezembro    | 5,98                         | 6,32                                 | 27.878,76                                | 29.463,84                          | 1.585,08           | 6%                          |
|             |                              |                                      | 75.533.681,22                            | 76.271.188,75                      | 737.507,53         |                             |

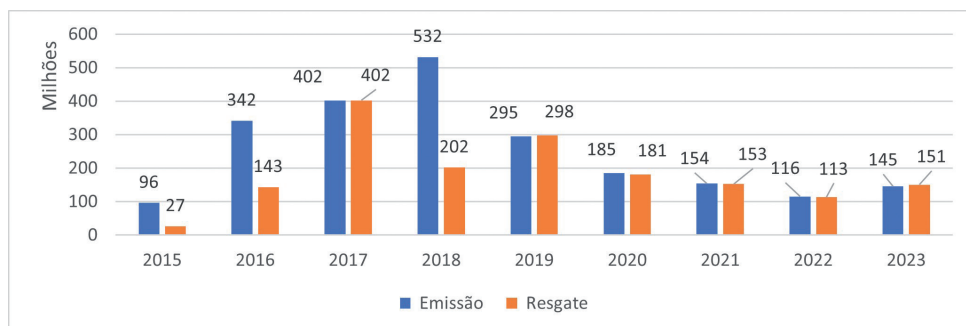
Fonte: Costa; Granemann, 2023.

Os capitais investidos no Fies têm a certeza de pagamento pelas matrículas, visto que o Estado emite títulos da dívida pública que ainda lhes garante certeza de valorização. Em tempos de crise, este é um ótimo negócio que beneficia sobremaneira os capitais investidos no ensino superior, pois auferem lucros via capital portador de juros e fictício, solução tipicamente burguesa para os tempos de crise (Granemann, 2012).

Cito ainda o Proies que, apesar do reduzido orçamento, viabilizou a regularização da situação fiscal de diversas instituições. Neste programa ocorreu periodicamente o resgate dos títulos a fim de quitar as parcelas de tributos devidos. Assim, instituições antes impossibilitadas de aderir ou continuar inscritas no Fies e/ou Prouni tornam-se adimplentes mediante o pagamento de apenas uma parcela do acordo (Costa, 2021).

O Gráfico 2 apresenta os valores de emissão (azul) e recompra (laranja) de títulos da dívida pública no Proies, que foi de no máximo R\$ 532 milhões. Apesar do longo prazo de parcelamento, a adesão ao programa foi aquém do esperado, devido às críticas às suas regras, consideradas excessivamente rígidas (Costa, 2021).

**Gráfico 2 – Emissão e recompra de títulos da dívida pública em favor do Proies entre 2015 e 2023 – em R\$ milhões**



Fonte: Portarias de Emissão e Resgate antecipados de títulos da dívida pública emitidos entre 2015 e 2023 em favor Proies, as quais estão disponíveis no Portal Tesouro Transparente. (Brasil, 2024).<sup>5</sup>

Embora os impactos do Fies e do Proies sobre o fundo público sejam diferentes, ambos são custeados mediante a emissão de títulos da dívida. Por este motivo, a expansão do número de novos contratos de crédito estudantil tem como repercussão a elevação da dívida pública. Tais papéis da dívida representam ‘direitos acumulados, títulos jurídicos sobre a produção futura’ (Marx, 2017, p. 526). Dada a natureza de classe do Estado, o “ajuste fiscal permanente” (Behring, 2019; Salvador, 2017) garante o pagamento da remuneração dos títulos dando primazia às despesas financeiras, o que se faz, no entanto, às custas do contingenciamento das despesas primárias. O Prouni será analisado na próxima seção, posto que o custeio das matrículas dos estudantes ocorre mediante dispensa de pagamento de tributos devidos.

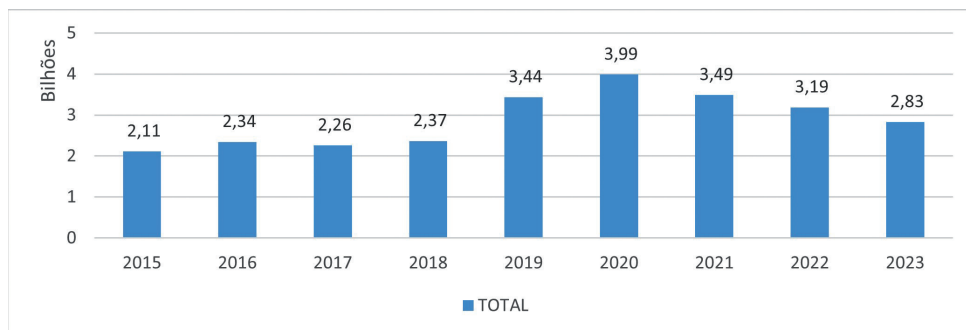
## Dispensa de pagamento de tributos no Prouni

Conquanto o Prouni seja considerado gasto tributário na legislação pertinente, optamos pela expressão dispensa de pagamento de tributos como a mais adequada caracterização da forma de custeio (Costa, 2021). Os valores que deixam de ser recolhidos ao fundo público contribuem para elevar a lucratividade dos capitais investidos no ensino superior.

<sup>5</sup> Embora tenhamos nos servido de um grande conjunto de portarias no decorrer da análise, como o leitor poderá conferir, não foi possível referenciar cada uma delas individualmente. O link que consta das referências bibliográficas remete para uma página do Tesouro Nacional a partir da qual se realizam as pesquisas e o acesso à documentação desejada. Por esta razão, sem prejuízo para o leitor e outros pesquisadores, adotamos a mesma referência bibliográfica para as diferentes portarias que ao longo do trabalho citamos.

O Gráfico 3 apresenta o montante de tributos que deixou de ser recolhido ao fundo público entre 2015 e 2023 em razão da oferta de bolsas de estudos integrais ou parciais no programa. Somados, os valores anuais totalizaram R\$ 26 bilhões. Esta é justamente a soma de tributos que deixou de compor as receitas que custeiam o OFSS no referido período.

**Gráfico 3 - Dispensa de pagamento de Tributos no Prouni entre 2015 e 2023 - em R\$ bilhões**



Fonte: Elaboração própria baseada no Anexo Renúncia de Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) e Previdência de cada ano, os quais constam no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2014, 2015, 2016b, 2017b, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023a).

A Tabela 4 sistematiza dados relativos à dispensa de pagamento de tributos no Fies entre os anos de 2015 e 2023. Instituições que participam do Prouni estão dispensadas do pagamento dos seguintes impostos: a) Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); b) Contribuição Social para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), mecanismos estes comprobatórios da função econômica direta formulada por Netto (2009).

**Tabela 4 – Dispensa de pagamento de tributo no Prouni por tipo de tributo entre 2015 e 2023 – em R\$ milhões**

| TIPO DE IMPOSTO  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>IRPJ</b>      | 860   | 1080  | 1.041 | 1.090 | 1.864 | 1.977 | 1.662 | 1.463 | 1.274 |
| <b>PIS/PASEP</b> | 174   | 157   | 151   | 158   | 158   | 225   | 213   | 214   | 199   |
| <b>CSLL</b>      | 272   | 385   | 371   | 389   | 686   | 743   | 630   | 522   | 440   |
| <b>COFINS</b>    | 805   | 722   | 696   | 729   | 727   | 1040  | 985   | 989   | 917   |
| <b>TOTAL</b>     | 2.111 | 2.344 | 2.258 | 2.366 | 3.435 | 3.986 | 3.490 | 3.188 | 2.829 |

Fonte: Elaboração própria baseada no Anexo Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência de cada ano, os quais constam no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2014, 2015, 2016b, 2017b, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023a).

Valores entre R\$ 2,1 e R\$ 3,9 bilhões deixaram de compor as fontes de financiamento das políticas sociais inscritas no OFSS, o que compromete o custeio das políticas sociais (Tabela 4). Há ainda o fato de que diante da diminuição da capacidade do Estado em garantir o acesso à saúde e educação, por exemplo, abre-se espaço para a criação de um mercado em substituição ao acesso a direitos que antes eram garantidos pelas políticas sociais.

Não há dúvidas de que o Prouni, assim como o Fies e o Proies, contribuiu para a punção do fundo público. O custeio de bolsas de estudo mediante a dispensa de pagamento de tributos tanto reduz o orçamento do conjunto das políticas sociais quanto eleva a lucratividade dos capitais investidos no ensino superior.

De acordo com Elaine Behring (2018), apesar da apologética dos capitais e de seus gestores ao Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* – atualmente pela crítica ao seu agigantado tamanho – é a classe trabalhadora, e não o Estado, a responsável pela conquista de direitos sociais quando eles existem, assim como pelos recursos que lhes asseguram; são os trabalhadores e trabalhadoras também os responsáveis pela formação de toda a riqueza expropriada pela burguesia ao fundo público.

Reconhecer que a luta de classes foi e é decisiva nos processos de conquistas de direitos regulados pelo Estado Social, como forma de “proteção” às investidas do capital, contudo, não significa desconhecer seu significado como fenômeno próprio da sociedade capitalista, nem tampouco mistificar suas funções na reprodução das relações sociais, idealizando-as como propulsor do bem-estar e da igualdade. Significa reconhecer que sem a luta da classe trabalhadora por direitos, o capital não faria nenhum movimento voluntário na direção de instituição de um Estado Social (Boschetti, 2018, p. 138, grifo da autora).

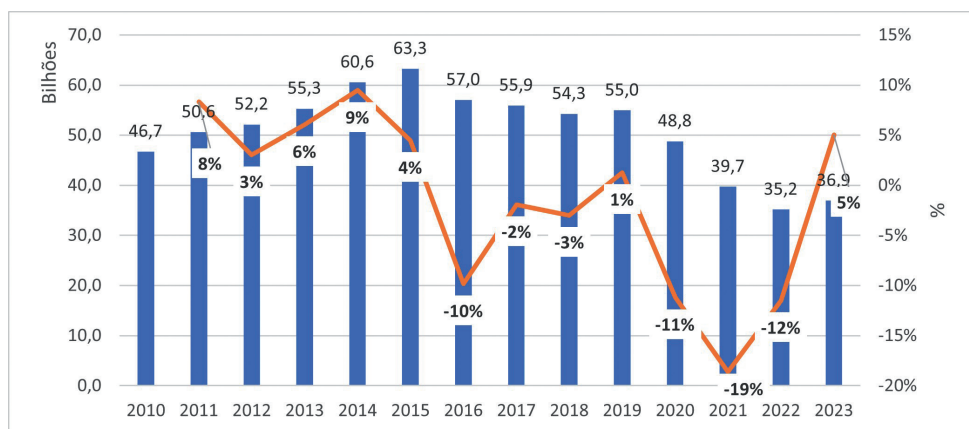
Pela luta da classe trabalhadora foram conquistados os direitos sociais, mas tais direitos política e economicamente também são – como na circunstância dos programas da educação superior que analisamos – importantes para que o Estado organize a hegemonia da classe burguesa como ideologia e como espaços de inversões para novos negócios. Mesmo quando aparentemente distante de sua natureza de classe, o Estado viabiliza novas oportunidades de inversões aos capitais; inversões que são dirigidas aos capitais mais privilegiados em tamanho ou em proximidade de governos e que podem contribuir para ‘a prosperidade ou ruína’ dos capitalistas individuais, tal qual indicado por Mandel (1982, p. 343).

A seguir são apresentadas informações relativas ao orçamento das Ifes, o qual apresentou decréscimo após a instituição da EC nº 95/2016.

### Orçamento da função educação e subfunção ensino superior

A instituição da EC nº 95/2016 foi prejudicial ao orçamento do ensino superior. O Gráfico 4, sistematiza a variação do orçamento pago mais restos a pagar, da subfunção ensino superior, entre 2010 e 2023, em azul. Em laranja, a variação percentual do orçamento em relação ao ano anterior.

**Gráfico 4 – Variação do orçamento das instituições de ensino superior entre 2010 e 2023 – em R\$ bilhões**

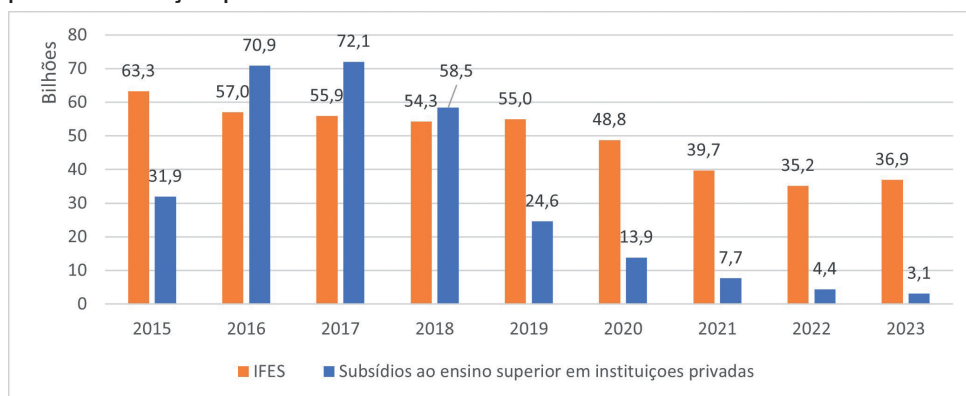


Fonte: Orçamento da subfunção Ensino Superior somado aos restos a pagar informados no Siga Brasil (2024)

Em 2023, apesar do acréscimo de 5% em relação a 2022, o orçamento de R\$ 36,9 bilhões corresponde a 79% do montante de 2010. Chama atenção o fato de que em 2021, primeiro ano após a pandemia de covid-19, o ensino superior sofreu redução do orçamento da ordem de 19%, apesar das diversas necessidades de adaptação do ensino e gastos relativos às atividades de pesquisa e extensão e manutenção da estrutura física, bem como da política de assistência estudantil, somente para citar alguns exemplos. Entre 2010 e 2023, os cortes no orçamento do ensino superior totalizam R\$ 28,8 bilhões.

O Gráfico 5 compara o orçamento do ensino superior em relação ao gasto com o Fies, Prouni e Proies. Em laranja, o orçamento pago mais restos a pagar, destinado às instituições federais de ensino superior. Em azul, a quantia do fundo público transferida aos capitais investidos no ensino superior, na forma de títulos da dívida pública (Fies e Proies) e dispensa de pagamento de tributos (Prouni).

**Gráfico 5 - Variação do orçamento do ensino superior em instituições federais e subsídios do fundo público a instituições privadas entre 2015 e 2023 – em R\$ bilhões**



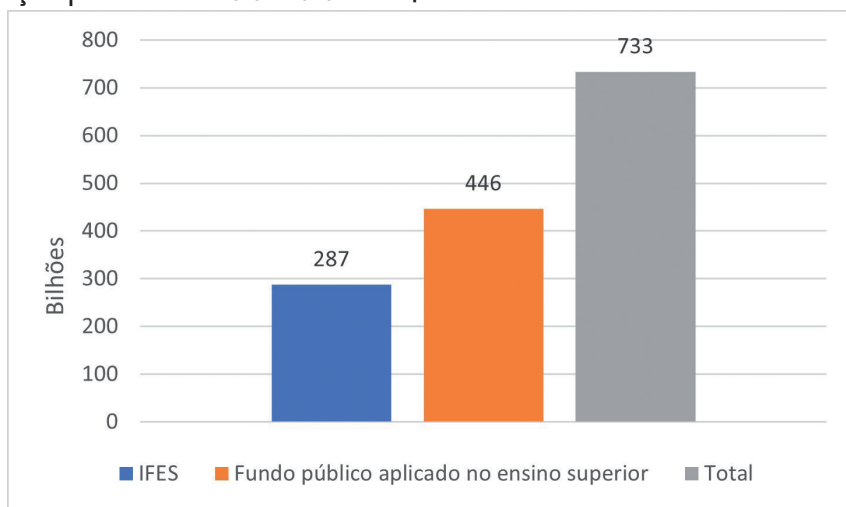
Fonte: Fies – Fonte: emissão e recompra de títulos da dívida pública no Fies com base em dados disponibilizados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2015c, 2015d). Prouni – Elaboração própria baseada no Anexo Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência de cada ano, os quais constam no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2015a, 2015b, 2016b, 2017b, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023a). Proies – Portarias de Emissão e Resgate antecipados de títulos da dívida pública emitidos entre 2015 e 2023 em favor do Proies, as quais estão disponíveis no Portal Tesouro Transparente. (Brasil, 2024). Subfunção ensino superior – Orçamento da subfunção Ensino Superior somado aos restos a pagar informados no Siga Brasil (2024).

Em 2015 o orçamento das instituições federais de ensino totalizou R\$ 63,3 bilhões, ao passo que o gasto com o Fies, o Prouni e o Proies foi de cerca de R\$ 31,9 bilhões. Em 2017, ano posterior à instituição da EC nº 95/2016, o orçamento das Ifes foi de R\$ 55,9

bilhões; e o dos programas em questão, de R\$ 72,1 bilhões. O orçamento das instituições federais de 2023 foi cerca de 41,7% menor que o registrado em 2015, ano anterior a instituição da EC 95/2016.

O Gráfico 6 compara todo o montante do orçamento do ensino superior em relação ao gasto com o Fies, Prouni e Proies no período de 2015 a 2023, além do total dispendido. Na coluna laranja, o orçamento pago mais restos a pagar, destinado a instituições federais de ensino superior. Na coluna azul, a quantia do fundo público transferida aos capitais investidos no ensino superior, na forma de títulos da dívida pública (Fies e Proies) e dispensa de pagamento de tributos (Prouni). Na coluna cinza a soma dos valores das colunas azul e laranja, que consiste no montante dispendido pelo fundo público com ensino superior em instituições públicas e privadas.

**Gráfico 6 - Orçamento do ensino superior em instituições federais e subsídios do fundo público a instituições privadas entre 2015 a 2023 - em R\$ bilhões**



Fonte: Fies – Fonte: emissão e recompra de títulos da dívida pública no Fies com base nos dados disponibilizados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024c, 2024d). Prouni – Elaboração própria baseada no Anexo Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência de cada ano, os quais constam no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2015a, 2015b, 2016b, 2017b, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023a). Proies – Portarias de Emissão e Resgate antecipados de títulos da dívida pública emitidos entre 2015 e 2023 em favor do Proies, as quais estão disponíveis no Portal Tesouro Transparente. (Brasil, 2024). Subfunção ensino superior – Orçamento da subfunção Ensino Superior somado aos restos a pagar informados no Siga Brasil (2024).

Entre 2015 e 2013 foram dispendidos R\$733,20 bilhões pelo fundo público para o custeio do ensino superior no Brasil. Entretanto, R\$446,10 bilhões, ou 61% deste gasto foi destinado ao financiamento do ensino superior privado por meio do Fies, Prouni

e Proies, e apenas R\$287,10 bilhões ou 39% deste valor tiveram como destino as Instituições Federais de Ensino Superior.

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) indica a redução do orçamento do ensino superior em cerca de R\$300 milhões para o ano de 2024. Entretanto, segundo análises do Andes, há a necessidade de acréscimo da ordem de R\$2,5 bilhões (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2024). Embora o Fies, o Prouni e o Proies sejam muitas vezes apresentados como oportunidade de acesso ao ensino superior, tais programas o fazem ao custo de elevação da dívida pública e redução das fontes de financiamento do OFSS. Há, desta forma, o comprometimento do orçamento da educação assim como do conjunto das políticas sociais. Ademais, o fundo público financia a expansão e manutenção de um mercado da mercadoria educação, além de suportar o risco da comercialização do crédito estudantil. Aos capitais investidos no ensino superior resta a valorização realizada por variadas formas de punção do fundo público, conforme demonstrado na Figura 1.

## Considerações finais

O acesso ao ensino superior por meio de Fies, Prouni e Proies compromete o conjunto das políticas sociais, e de forma alguma pode ser defendido como possibilidade. A soma de R\$ 163,5 bilhões destinada à emissão de títulos da dívida pública no Fies no período de 2015 a 2023, acrescida de correção quando do resgate, é uma vantajosa poupança para tempos de crise e redução do número de novos contratos ocorrida desde 2015 (Gráfico 1). Dadas as regras do programa, o resgate dos títulos pode ocorrer a qualquer tempo, sem qualquer limitação de valores, bastando apenas que as instituições estejam adimplentes com o pagamento de tributos sob a responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da RFB (Costa, 2021).

O contingenciamento do orçamento das Ifes a patamares inferiores ao necessário para o pagamento de contas básicas como energia elétrica, água e internet é fruto do ‘ajuste fiscal permanente’ (Behring, 2019; Salvador, 2017). Reafirma-se, por esta razão, o fato de que a EC nº 95/2016 foi mais um instrumento que privilegiou o pagamento de despesas financeiras em detrimento das despesas com políticas sociais, como demonstrado principalmente no Gráfico 5. Ademais, o impacto negativo da EC para a educação pública fez-se presente no ano imediatamente seguinte à sua instituição, conforme Gráfico 5. Enquanto o orçamento das Ifes foi reduzido em R\$ 1,1 bilhões, houve acréscimo R\$ 1,2 bilhões na despesa com os fundos destinados ao ensino superior em instituições privadas.

Volumes crescentes do fundo público são transferidos para os capitais por meio da política social, o que coaduna com investigação de Granemann (2012), sobre a forma de valorização do capital na fase monopolista do capitalismo. Para autora, esta é a “mediação central – talvez prioritária” (Granemann, 2012, p. 243), de transferência do fundo público. E ainda que tenha havido redução das emissões de títulos da dívida no Fies, não há qualquer impedimento ao aumento do número de novos contratos de financiamento ou mesmo a criação de um novo programa futuramente. Afinal, as despesas financeiras têm primazia sobre gastos sociais. Ao Estado de classe, cabe agir em favor dos capitais investidos no ensino superior, para os quais a educação é uma mercadoria como qualquer outra e deve garantir a valorização do capital! Enfim, ao capitalista não interessa se o capital está investido em uma “fábrica de ensino” ou uma “fábrica de salsichas” (Marx, 2013, p. 706).

## Referências

BEHRING; Elaine R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: BEHRING, Elaine; LIMA, Rita L.; SALVADOR, Evilásio (org.). *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019, p. 43-66.

BEHRING, Elaine R. Arcabouço Fiscal: o mais novo capítulo de uma longa (e dolorosa) história. *Esquerda Online*, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2023/08/24/arcabouco-fiscal-o-mais-novo-capitulo-de-uma-longa-e-dolorosa-historia/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

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

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

BOSCHETTI, Ivanete Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: BOSCHETTI, Ivanete. *Expropriação e direitos no capitalismo* (org.). São Paulo: Cortez, 2018. p. 131-166.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992*. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8436-25-junho-1992-357678-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1827-27-maio-1999-378036-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12688.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015a*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015b*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016a*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016b*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13408-26-dezembro-2016-784142-norma-pl.html>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017a*. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-785-6-julho-2017-785164-exposicaodemotivos-153332-pe.html>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Repasso de CFT-E*. 2015c. Atualizado em 2 set. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora\\_ies/repasso-de-cft-e](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora_ies/repasso-de-cft-e). Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Recompra de CFT-E*. 2015d. Atualizado em 15 ago. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora\\_ies/recompra-de-cft-e](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora_ies/recompra-de-cft-e). Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. *Emissões Diretas da Dívida Pública Federal interna: DPMFi*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/emissoes-diretas-da-divida-publica-federal>. Acesso em 5 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.473, de 08 de agosto de 2017b*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113707.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113707.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14436.htm). Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023a*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm). Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023b*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm). Acesso em: 3 jan. 2024.

COSTA, Fernanda C.; GRANEMANN, Sara. EC 95/2016: típica resposta do estado à crise dos capitais? In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (org.). *Os direitos não cabem no estado: trabalho e política social no capitalismo*. São Paulo: Usina Editorial, 2023, p. 409-440.

COSTA, Fernanda C. *FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019): valorização do capital no ensino superior*. 2021. 197f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popUp=true&id\\_trabalho=10997471](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popUp=true&id_trabalho=10997471). Acesso em: 2 jan. 2024.

GADELHA, Sergio R. B. *Introdução ao orçamento público*. Brasília: ENAP, 2017. (Módulo, 1). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso em: 21 abr. 2019.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: BEHRING, Elaine R. *et al* (org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012, p. 243-260.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção de capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro III: o processo global de produção capitalista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysson L. *Crise e golpe*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAULANI, Leda M. O projeto neoliberal para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio C. F.; NEVES, Lucia M. W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 67-108.

SALVADOR, Evilásio S. As origens suspeitas do “arcabouço fiscal”? *Outras Palavras*, São Paulo, 2 maio 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadosdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SALVADOR, Evilásio S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ss-soc-130-0426.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SIGA BRASIL. *Painel Especialista*. 03 jan. 2024. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>. Jan, 2024. Acesso em: 3 jan. 2024.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES). *Educação federal perde recursos na LOA 2024*. 4 jan. 2024. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/educacao-federal-perde-recursos-na-loa-20241>. Acesso em: 5 jan. 2024.

## CAPÍTULO 6

# DETERMINAÇÕES DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA (1995-2022)<sup>1</sup>

Artur Gomes de Souza<sup>2</sup>

Nesse texto discutimos algumas determinações que forjam alterações das formas contratuais dos professores da Educação Básica no Brasil. Entendemos que a identificação das determinações nos permite compreender os aspectos centrais do fenômeno, superando uma apreensão focada na aparência. Desse modo, procuramos responder as seguintes questões: quais as formas predominantes de contratação dos professores da Educação Básica pública? Que projeto de país fundamentou a construção das novas regulamentações do trabalho docente no serviço público? Em quais setores foram concentradas as contratações temporárias? Por quais caminhos o fundo público destinado à escolarização é usado para acumulação de capital? Como explicar teoricamente o movimento de repasse de recursos destinados antes ao pagamento de salários que agora são endereçados à maquinário e obtenção de lucros? Em que medida essas alterações se relacionam com a redução de 10 milhões de jovens de 0 a 14 anos, de 1991 para 2022, e, em consequência, com a redução dos postos de trabalho docente potenciais na Educação Básica.

Para tal, coligimos em documentos oficiais e oficiosos, como legislações, estatísticas educacionais e populacionais (Evangelista; Shiroma, 2018), informações sobre as formas contratuais de professores e sobre variações na pirâmide etária brasileira. Nesse sentido, sistematizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) (IBGE, 2023b) e do Censo Demográfico (1991, 2000, 2010, 2022)

---

<sup>1</sup> O artigo faz parte da pesquisa de tese em construção “Zonas de silêncio nas relações de trabalho docente na Educação Básica no Brasil (2011-2024)”, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, orientado por Vânia Cardoso da Motta.

<sup>2</sup> Professor de Educação Física. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor da Rede Municipal de Educação de Florianópolis. Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro do Coletivo de Estudos Marxismo e Educação (COLEMARX) e do grupo de pesquisa Estado, Políticas e Espaço Público/Fiocruz. e-mail: artur.gomesouza@gmail.com.

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também fizemos uso dos microdados e sinopses do censo escolar (1995-2022) (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025b), assim como dos indicadores deles derivados, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2025a). Para algumas análises recorremos, no mesmo sentido, à plataforma de dados educacionais do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

Organizamos nossa exposição em torno de quatro questões, oriundas das indagações mencionadas acima: 1) a relação entre a mudança na pirâmide etária brasileira e o fechamento de escolas; 2) os efeitos do incremento de capital constante na chamada indústria educacional; 3) a relação desses fenômenos com o “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (Frank, 2025, p. 221) do Estado brasileiro e as propostas de reforma do Estado dos últimos 30 anos e 4) a fragmentação do serviço público na categoria docente com a proliferação das contratações temporárias.

### Redução de estudantes e fechamento de escolas

Nos últimos trinta anos constata-se uma política de fechamento de escolas e instabilidades dos postos de trabalho docente. Esses processos têm sido frequentemente associados com o fenômeno do envelhecimento populacional brasileiro e a alteração da pirâmide etária (IBGE, 2023a), tendo sido largamente utilizados por governantes, no Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, para elidir políticas de privatização da educação e drenagem do fundo público para o capital externo.

Ao consultar os dados estatísticos, verificamos que o número de jovens em idade escolar, de 0 a 14 anos, sofreu redução de aproximadamente 21% (ou 10.656.367 de pessoas nessa faixa etária) entre 1991 e 2022 como se observa na Tabela 1.

**Tabela 1. População residente no Brasil de 0 a 14 anos de idade, 1991/2022**

|           | 0 a 14 anos | % de variação |
|-----------|-------------|---------------|
| 1991      | 50.785.628  | 100           |
| 2000      | 50.316.181  | 99            |
| 2010      | 45.941.635  | 90            |
| 2022      | 40.129.261  | 79            |
| 2022-1991 | -10.656.367 | -21           |

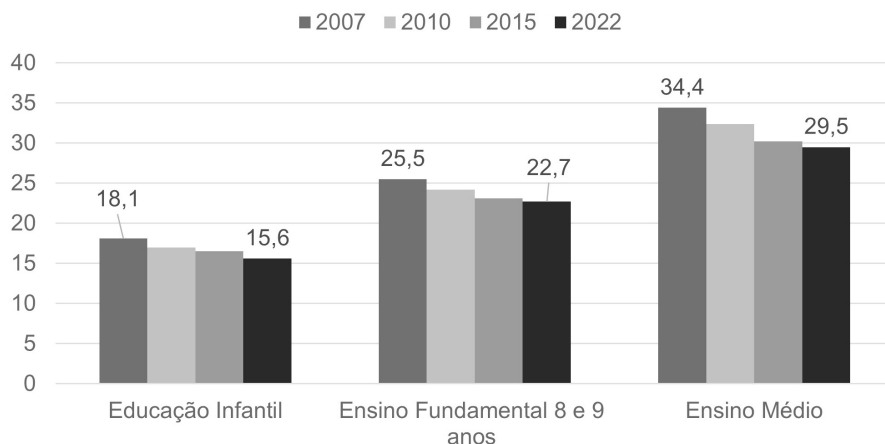
Fonte: Elaboração do autor com base nos Censo do IBGE (1991, 2000, 2010, 2022).

Nota: 100 igual a 1991.

Isso reverberou na redução do número de estudantes em potencial e possibilitou transformações das redes estaduais de educação, que, mesmo com o fechamento de turmas e escolas,<sup>3</sup> tiveram também a redução da relação do número de estudantes por professor, que passou de 27 em 2011 para 24 em 2020.<sup>4</sup> Na Educação Básica, em geral, essa relação foi de 25 para 22 matrículas por docente. A queda nessa relação ocorreu em todas as etapas de ensino, conforme mostra o Gráfico 1.

A redução de 10.186.920 crianças de 0 a 14 anos de 2000 para 2022 tem de ser levada em consideração nas análises sobre o trabalho docente. No caso dos jovens de 10 a 14 anos, de 2010 a 2022, esse fenômeno se expressa em 3.492.174 jovens a menos. Trata-se de uma tendência que deve permanecer, considerando o contínuo declínio populacional nos extratos mais jovens, sinalizando a redução de estudantes em potencial para a Educação Básica, em geral, e, na próxima década, no Ensino Médio regular, em especial (conforme Gráfico 2).

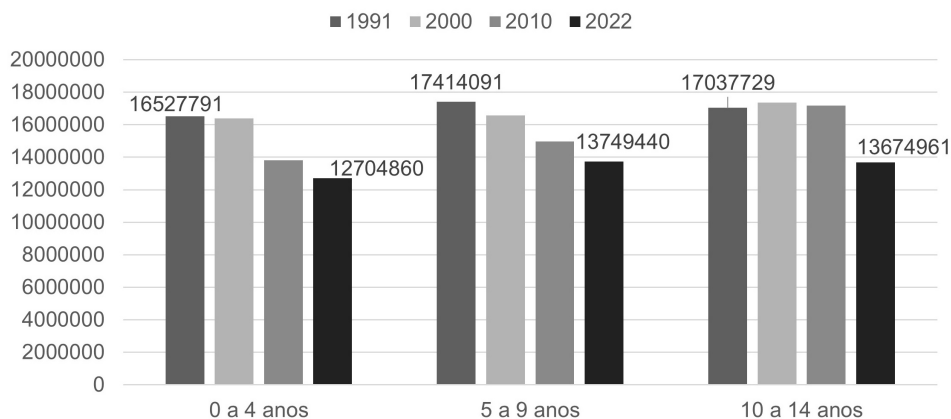
**Gráfico 1. Média de alunos por turma por etapas de ensino, 2007-2022**



Fonte: Elaboração do autor com base no indicador educacional média de alunos por turma do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025a).

<sup>3</sup> Foram fechados 21.369 estabelecimentos estaduais de Educação Básica regular, passando de 50.905, em 1995, para 29.536, em 2022 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025b).

<sup>4</sup> De 2000 para 2022 até mesmo as matrículas do Ensino Médio regular das redes estaduais reduziram em 40.368 (-0,6%); das 6.662.727 em 2000, foram para 6.622.359 em 2022. Em 2011, elas chegaram a 7.183.345. No ensino fundamental a redução foi de 9.344.480 (-59,1%) de matrículas; de 15.806.726, em 2000, para 6.462.246, em 2022. Em 1995 eram 18.347.733 matrículas (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025b).

**Gráfico 2. População residente no Brasil por grupos de idade**

Fonte: Elaboração do autor com base em IBGE (2023a) - Censo Demográfico.

Tais constatações poderiam constituir uma justificativa não declarada da estratégia de Educação com jornada estendida, que seria capaz de atenuar momentaneamente o fechamento de postos de trabalho docente. A política do governo Lula, “Programa Escola em tempo integral”, prometeu aumentar, por exemplo, em 2023, um milhão de matrículas em tempo integral, ou, em outros termos, estender a jornada escolar para sete horas por dia (Brasil, 2023a).

De acordo com o governo:

Um investimento de R\$ 4 bilhões vai permitir que estados, municípios e o Distrito Federal possam expandir a oferta de jornada em tempo integral em suas redes. Depois, a meta é alcançar, até o ano de 2026, cerca de 3,2 milhões de matrículas (Brasil, 2023b).

A implementação desse tipo de programas nos permite o questionamento: poderia ser a transição demográfica um elemento a mais para aproveitar o espaço escolar e os professores existentes para ampliar a jornada escolar, sem o fechamento antecipado ou precoce de instituições escolares? A resposta parece ser negativa se tomarmos como parâmetro o que ocorreu no Rio de Janeiro, que, com o acelerado fechamento de instituições escolares, submeteu 20 mil jovens, em 2019 (Secretário[...], 2019), e 52.500, em 2020 (Pais[...], 2020), a não encontrarem vagas na rede estadual de ensino, impossibilitando-os de continuar os estudos pela ausência de escolas em sua região de moradia.

De olho nesses dados e no vislumbre da proximidade de aposentadoria de grande parcela dos professores efetivos,<sup>5</sup> o Banco Mundial (2017), em seu documento *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, apresentou como proposta central para alcançar a eficiência orçamentária na área de educação a não reposição desses aposentados. Assim, aumentaria o número de alunos por professor, como forma de economia nas finanças públicas. Segundo o Banco “somente esta medida economizaria até 0,33% do PIB”, alcançando uma relação “ideal” no número de estudantes por professor em 2027, no ensino fundamental, e em 2026, no ensino médio (Banco Mundial, 2017, p. 136).

Quando colocamos em relação a informação sobre as mudanças na pirâmide populacional com a de professores em formação, especialmente em cursos de Educação a Distância desenvolvidos em instituições com fins lucrativos, o panorama do trabalho docente mostra profundas reconfigurações. As matrículas nesse tipo de curso aumentaram de 11.845, em 2003 (Evangelista *et al*, 2019), para 851.579, em 2022 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024), o que representa 51% da formação em licenciaturas, que quase dobrou seu número entre esses anos (passaram de 870.750 matrículas em 2003 para 1.672.016 em 2022). A criação desse nicho de mercado da formação docente via EaD (Evangelista *et al*, 2019) combinada com a redução do número de estudantes em potencial, pelas alterações na pirâmide etária, parece projetar um futuro incerto para a categoria docente.

## Incremento do capital constante na indústria educacional

Em 2021, quando estava com tudo engatilhado para abrir o capital, a companhia planejava levantar R\$ 1,5 bilhão, segundo fontes, mas havia dúvidas se a oferta seria na Nasdaq ou na B3. ‘Dessa vez, com certeza será no Brasil. Lá fora, os estrangeiros têm dificuldades de entender como funciona o setor de educação no Brasil. Lá, a educação básica é pública’, diz Elias (Koike, 2024).

A fala de Bruno Elias, presidente do grupo empresarial Salta, transcrita acima, é emblemática do ramo da ‘indústria educacional’ *sui generis* brasileira, impulsionada após

<sup>5</sup> Antes da reforma da previdência ser aprovada (Brasil, 2019) para poder gozar da aposentadoria, as professoras precisavam ter, no mínimo, 50 anos, e os professores, 55 anos de idade. Em 2017, 396.161 (23%) professoras em atuação na Educação Básica tinham 50 anos ou mais, enquanto 604.443 (35%) tinham entre 40 e 49 anos. Dentre os professores, 54.623 (12%) tinham 55 anos ou mais, e 45.858 (10%) tinham entre 50 e 55 anos de idade.

a liberação, via Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996 (Brasil, 1996), da extração de lucro na atividade educacional regular.

O momento de mudança demográfica e o aparente esgotamento do mercado de ensino superior privado trouxeram consequências para a abertura de um novo mercado na Educação Básica. Consideramos que há um crescente incremento de maquinaria (digital)<sup>6</sup> no campo educacional, prioritariamente com a expansão da Educação a Distância (EaD). A reforma do Ensino Médio (Brasil, 2017) é parte e expressão desse movimento que, entre outros aspectos, funciona como forma de realização de mercadorias por meio do EaD, na ‘indústria educacional’.

Compreendemos por indústria a relação social de extração de mais valor estabelecida pelo modo de produção capitalista, e, não necessariamente a visão clássica de fábrica. Entretanto, por indústria educacional consideramos os processos de produção de valor, em larga escala, com incremento de maquinaria especializada e divisão socio-técnica do trabalho bem definida de forma industrializada. Para Marx (2011, p. 459):

Se nos for permitido escolher um exemplo fora da esfera da produção material, diremos que um mestre-escola é um trabalhador produtivo se não se limita a trabalhar a cabeça das crianças, mas exige trabalho de si mesmo até o esgotamento, a fim de enriquecer o patrão. Que este último tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação. Assim, o conceito de trabalhador produtivo não implica de modo nenhum apenas uma relação entre atividade e efeito útil, entre trabalhador e produto do trabalho, mas também uma relação de produção especificamente social, surgida historicamente e que cola no trabalhador o rótulo de meio direto de valorização do capital. Ser trabalhador produtivo não é, portanto, uma sorte, mas um azar.

Nesse sentido, Rubin esclarece que (1987, p. 283, grifo do autor)

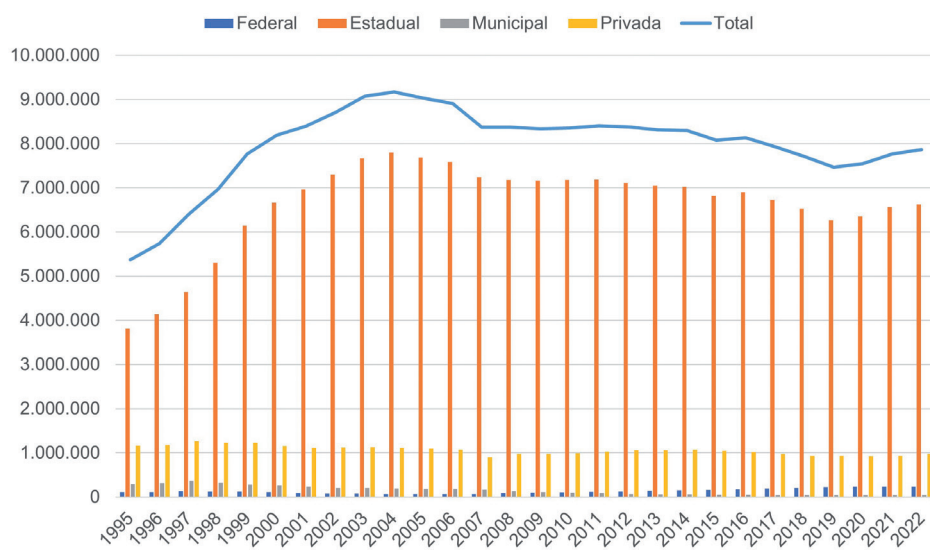
Do ponto de vista da definição de Marx sobre trabalho produtivo, o trabalho do servidor público, da política, dos soldados e sacerdotes, não pode ser relacionado a trabalho produtivo. Não porque este trabalho seja ‘inútil’ ou porque não se materialize em ‘coisas’, mas apenas porque está organizado sobre princípios de direito público, e não sob a forma de empresas capitalistas privadas.

<sup>6</sup> De acordo com Seki (2025, p. 7) “[...] há um crescente processo de incorporação de ferramentas e técnicas digitais nas redes educacionais, marcadamente sem a escuta de educadores e professores, e que há sinais concretos acerca da tendência de subsunção do trabalho dos últimos às técnicas e seus produtos, isto é, à maquinaria (digital)”.

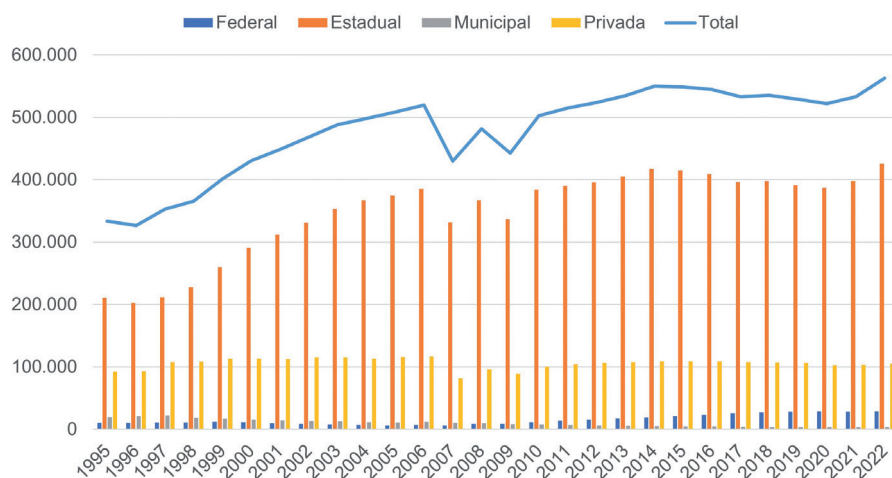
Portanto, para permitir a extração de mais valor e a realização da mercadoria ‘educação’, não poderiam mais os professores serem servidores públicos, mas, tendencialmente trabalhadores de empresas privadas. É o que ocorre no caso da reforma do Ensino Médio, com a realização de mercadorias na educação, que seria pública, por intermédio de um ‘atravessador privado’. Para entender melhor, vejamos os dados abaixo.

Quando observamos as matrículas do Ensino Médio, verificamos que teve variações significativas nos últimos 27 anos: de 5.374.831 em 1995 passou para 9.169.357 em 2004 e caiu até 7.465.891 em 2019, subindo em 2022 para 7.866.695. Entretanto, enquanto as redes estaduais detinham 71% das matrículas contra 22% da rede privada, em 1995, essas proporções passaram a 84%, contra 12%, em 2022. Os gráficos 3 e 4 ilustram essas variações.

**Gráfico 3. Matrículas no Ensino Médio regular por dependência administrativa, 1995-2022**



Fonte: Elaboração do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b).

**Gráfico 4. Funções docentes no Ensino Médio por dependência administrativa**

Fonte: Elaboração do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b).

Essa volatilidade nas matrículas tem reflexos na variação do número de docentes necessários a essa etapa de ensino, que se expressam, por exemplo, pela instabilidade dos contratos, produzindo uma superpopulação flutuante de docentes,<sup>7</sup> que atuam majoritariamente na esfera pública. Esse descompasso ainda é impactado pelas chamadas políticas de austeridade na administração pública e pela reforma do ensino médio,<sup>8</sup> que alterou o currículo, que passou a ser composto pela “Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e por itinerários formativos” (Brasil, 2017), com a possibilidade de módulos de temporalidade específica.

Tal alteração justificou a assinatura de “convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento” (Brasil, 2017) para preencher parte da carga horária redesenhada pela alteração curricular. Em São Paulo, por exemplo, “[...] a expansão da carga horária do Ensino Médio na rede estadual está se dando majoritariamente a distância (90,3% das turmas)” (Rede Escola Pública e Universidade, 2022, p. 25). No Paraná, o Centro Superior de Ensino de Maringá (Unicesumar), venceu uma licitação e recebeu R\$ 38,4 milhões do fundo público (Reis, 2022) para ministrar “cursos técnicos

<sup>7</sup> Denominados por Silva (2018) de “precariado professoral”.

<sup>8</sup> “Por permitir a contratação de supostos especialistas, porém não licenciados, como professores, essa ‘reforma’ desobriga ou força os estados a não realizarem concursos públicos” (Motta; Frigotto, 2017, p. 369). A escassez de concursos para professores nas redes estaduais e as variações de temporários foram discutidos na última seção desse trabalho.

em Administração, em Desenvolvimento de Sistemas e em Agronegócio” (Torrente, 2022), para estudantes da rede estadual de ensino. Em ambos os casos, a ampliação da carga horária não redundou em mais e melhores condições para o trabalho docente, mas no que pode ser traduzido como a realização da mercadoria EaD no Ensino Médio público, que passa a se constituir como um espaço aberto à valorização por parte de empresas privadas de capital aberto.

Continuando no exemplo do Paraná, a Unicesumar foi adquirida, em 2021, pela Vitru,<sup>9</sup> detentora também da marca Uniasselvi, por 3,2 bilhões de reais. A “Vitru Educação abriu capital na Bolsa de Valores de Nova York, a Nasdaq, em setembro de 2020” (Infomoney, 2022), mas, está realizando a migração de suas ações para a B3 (Netto, 2023). Esse é só um exemplo do processo de concentração de capital, derivado de fusões e aquisições, que baliza a ‘indústria educacional’ brasileira na última década. Com a junção das gigantes do setor, que somam 800 mil matrículas no ensino superior, verifica-se a expansão dessa lógica para outros segmentos da educação brasileira. De acordo com o diretor financeiro, denominado *Chief Financial Officer* (CFO), da empresa:

A meta é aumentar o mercado endereçável. Temos uma ótima posição em EAD e as conversas agora são sobre players de segmentos complementares, como cursos preparatórios, curso para o primeiro emprego, curso livre, pós-graduação e curso técnico. São frentes muito segmentadas no país (Infomoney, 2022).

Falas como essa expressam o movimento de aperfeiçoamento sociotécnico do capital, com a expulsão de trabalhadores que antes vendiam sua força de trabalho, e sua substituição parcial no processo de trabalho por máquinas e diferentes tecnologias sociais. Tais transformações, foram explicadas por Marx (2011) como alteração orgânica do capital, com a redução relativa do valor destinado à compra de força de trabalho (capital variável) frente ao valor empregado em máquinas, matérias primas e elementos sociotécnicos de trabalho objetivado (capital constante). Ao reduzir o número necessário de pessoas empregadas (força de trabalho) para realizar um determinado produto é operada a liberação de braços e cérebros que passam a compor uma superpopulação relativa, que não tem relação com o número, por exemplo, de professores existentes, mas com a possibilidade de aumento da produtividade de trabalho dos professores contratados, funcionando como uma verdadeira ‘indústria educacional’.

<sup>9</sup> “A companhia vale US\$ 530 milhões na Nasdaq. Os maiores acionistas da Vitru são a SPX Carlyle, com 18,5%, a Compass, uma gestora chilena que tem 16,9% do capital; as famílias que eram donas da UniCesumar, com 16,6%; a gestora americana Neuberger Berman, com 12,9%, e a Crescera Capital, com 11,4%” (Arbex, 2023).

A introdução dessas modificações sociotécnicas no processo de ensino permitiu ao governo paranaense passar, na rede estadual, de uma média de 24 estudantes por professor em 2020 para 1.085 estudantes por professor, ou para sermos mais exatos, os 20 professores da Unicesumar lecionariam juntos para 21.700 estudantes da rede pública, por meio de videoconferências (Torrente, 2022). No âmbito da indústria educacional podemos pensar em um ganho de produtividade de 4.417% do trabalho docente, ou uma mudança substantiva na proporção do capital constante em relação ao capital variável.

Desse fenômeno, surge uma superpopulação relativa de docentes, com a manutenção de um exército industrial de reserva de professores, que terão que buscar sua subsistência em outros campos de trabalho, ou serão subempregados, como superpopulação relativa flutuante. Professores estes que lutam, nos processos seletivos simplificados, por um contrato temporário, e, ao término da empreitada, voltam ao desemprego, em ciclos de professor temporário, como permanentes passageiros da Educação Básica brasileira.

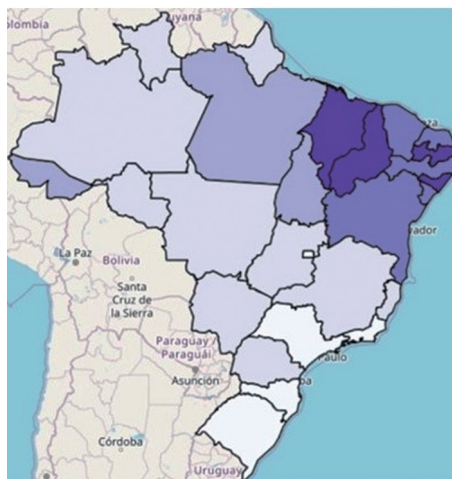
A forma mercantil da formação docente EaD e a compra pelo fundo público dos itinerários formativos EaD, no Novo Ensino Médio, vendidos por empresas de capital aberto na bolsa de valores, interdita movimentos solidários e sindicais, em função da concorrência na manutenção da subsistência dos professores. Essa categoria é uma das mais aguerridas hodiernamente e influi na temperatura da luta de classes com greves cotidianas. Para refrear o pensamento crítico e a unificação dessas lutas, há constante renovação, por parte do Estado, de uma batalha concorrencial pela subsistência de professores efetivos e temporários das redes estaduais, para manter a carga horária e o nível salarial frente às alterações disciplinares do Novo Ensino Médio. Nesse contexto, muitas vezes os professores são levados a assumir componentes disciplinares para os quais não têm qualificação específica. Essa e outras instabilidades são permeadas por processos de cooptação, analisados por Silva (2018, p. 24), no caso do Rio de Janeiro, como de formação de um “professorado subjetivamente adaptado”.

A potencialidade aberta com a possibilidade de economizar professores pelas alterações na pirâmide etária brasileira e o incremento no capital constante na indústria educacional são acrescidos de outras determinações derivadas da forma que assume o Estado brasileiro, que contribuem para a fragmentação da categoria docente, como discutimos no próximo item.

## Estado brasileiro, reforma do Estado e desenvolvimento do subdesenvolvimento

Há ainda outro problema que afeta a educação e lateralmente poderia viabilizar aumento de postos de trabalho docente: o analfabetismo no Brasil. A meta do Plano Nacional de Educação propunha a erradicação do analfabetismo até 2024 (Brasil, 2014), no entanto, chegamos em 2022 com aproximadamente 9,6 milhões (5,6%) de analfabetos,<sup>10</sup> dos 170 milhões de habitantes com 15 anos ou mais de idade (IBGE, 2023b).<sup>11</sup> Há uma concentração de pessoas analfabetas nos estados do nordeste (11,7%) em comparação com o sudeste (2,9%) e sul (3%). Entre os estados, Piauí lidera com 14,8% de população analfabeta, Alagoas vem em seguida, com 14,4%. São nove estados com mais de 10,3% da população sem saber ler e escrever, como pode se observar no Mapa coroplético 1. Esse é um dos elementos não superados em nossa formação social, de capitalismo dependente (Marini, 2005).

### Mapa coroplético 1. Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, por estado brasileiro, 2022



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) – PGI (IBGE, 2023b).

A população preta ou parda com mais de 60 anos, concentrada em maior medida nesses estados são as mais atingidas e as que tiveram maior redução em índices de analfabetismo, de 27,2%, em 2019 para 23,3% de analfabetos, em 2022. Não podemos deixar de pensar que, em geral, com menos recursos econômicos são essas populações as que mais sofreram e morreram na pandemia de covid-19 (Evangelista, 2021),

<sup>10</sup> “É considerado alfabetizado quem sabe ler e escrever um bilhete simples” (IBGE, 2023b, p. 5).

<sup>11</sup> O Brasil tem 203.080.756 habitantes, em 2022.

restando a hipótese de que parte da redução dos índices de analfabetismo de 2019 (6,1%) para 2022 (5,6%) (IBGE, 2023b) deriva da leva de mortes na pandemia, de idosos analfabetos declarados pretos e pardos. Tal hipótese se baseia na inexistência de política específica de alfabetização para esse público no período em tela.

Nossos ‘males de origem’,<sup>12</sup> como o racismo e analfabetismo, não foram eliminados com o “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (Frank, 2025, p. 221), ou a ‘revolução burguesa’ derivada do momento de industrialização capitalista no Brasil. Como argumentava Andre Gunder Frank, em 1965, não é a falta de capitalismo que leva ao subdesenvolvimento, assim como, nas desigualdades regionais, por exemplo, os índices de analfabetismo não são reflexo de ausência de capitalismo, mas sim a forma que ele assumiu em suas características particulares no Brasil. Portanto, não haveria progresso e desenvolvimento em um *catch up*, ou “alcançamento” e “arranco”, a depender da tradução, como propunha Rostow (1961)<sup>13</sup> e, atualmente, Bresser-Pereira (2014), o intelectual formulador local da reforma do Estado no Brasil (1995). De acordo com Frank (1973, p. 30)

Devemos concluir, em suma, que o subdesenvolvimento não é devido à sobrevivência de instituições arcaicas e à escassez de capital em regiões que permaneceram isoladas do fluxo da história mundial. Ao contrário, o subdesenvolvimento foi e ainda é gerado pelo mesmo processo histórico que gerou também o desenvolvimento econômico: o desenvolvimento do capitalismo.

Dito isso, realizaremos uma digressão acerca dos principais produtos exportados e importados pelo Brasil, para depois colocarmos em contexto as afirmações sobre a educação e o trabalho docente, as escritas e as que compõem uma zona de silêncio, por parte, por exemplo, de Bresser-Pereira. Tais ponderações auxiliam a perceber determinações da conformação da força de trabalho brasileira e sua reprodução em âmbito escolar.

<sup>12</sup> Para Ribeiro (2005, p. 8) “[...] nossos males não vêm do povo. São, isto sim, produto da mediocridade do projeto das classes dominantes que aqui organizaram nossas sociedades em proveito próprio, com o maior descaso pelo povo trabalhador, visto como uma mera fonte de energia produtiva, que ele podia desgastar como bem quisesse”.

<sup>13</sup> Para Rostow (1961, p. 15) “É possível enquadrar todas as sociedades, em suas dimensões econômicas, dentro de uma das cinco seguintes categorias: a sociedade tradicional, as precondições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa”. A Grã-Bretanha seria o primeiro país a passar por esse modelo, seguida da França, Estados Unidos, Alemanha e Suécia. Os outros países seguiriam o mesmo caminho do desenvolvimento, configurando o ‘etapismo’ de Rostow, que entenderia o desenvolvimento como um processo linear para os países subdesenvolvidos com base no espelho ocidental de desenvolvimento dos europeus e estadunidenses. Em contrapartida, Marini compreendia que o subdesenvolvimento da região latino-americana era fruto do desenvolvimento desses países imperialistas e não realidades estanques e paralelas.

Em 2022, Brasil exportou mais ouro (no valor de \$4.926.723.759) do que automóveis (no valor de \$4.635.103.353) (Brasil, 2024b). O maior produto de importação foi adubos e fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos) (no valor de \$24.702.864.236), necessários à produção de nosso maior produto de exportação que é a soja (no valor de \$46.558.539.814). São Paulo, que é considerado o estado mais industrializado, tem como principais produtos exportados açúcares e melaço (no valor de 7,1 bilhões de dólares) seguido de óleos brutos de petróleo cru (no valor de 6,1 bilhões de dólares).

Tivemos, em 2022, como segundo produto exportado, o óleo bruto (no valor de \$42.553.765.476), e como segundo produto importado, o óleo refinado (no valor de \$23.548.129.474). Para nosso maior importador, a República Popular da China, exportamos prioritariamente soja, minérios e proteínas animais. Para o nosso segundo maior importador, os Estados Unidos da América, óleo bruto e minérios, com o qual há também exportação de produtos com maior capital fixo empregado (Brasil, 2024b).

Esse novo padrão de reprodução exportador de especialização produtiva no Brasil (Osorio, 2012), “se tornou dominante a partir da implementação do Plano Real em 1994” (Silva, 2024, p. 16). Ele se “caracteriza especialmente pelo fato de que os principais mercados dos seus setores mais dinâmicos se encontram no exterior.” (Silva, 2024, p. 160).

Partindo dessa caracterização geral, buscamos problematizar a contribuição teórica de Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>14</sup> (1996, 1998, 2014; Bresser-Pereira; Spink, 2006), intelectual orgânico da burguesia brasileira e um dos principais responsáveis pela formulação da reforma do Aparelho do Estado de 1990 no Brasil. Nesse sentido, seguimos a indicação de Carlos Nelson Coutinho (2010) quando afirma que é fundamental empreender a crítica aos principais expoentes das correntes teóricas que fundamentam os fenômenos em análise.

---

<sup>14</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, nascido em 1934, provém de uma família aristocrática de imigrantes germânicos com tradição de conselheiros dos mandatários, seja na Europa seja no Brasil Imperial (Unzelte, 2023). Bresser-Pereira militou na Juventude Estudantil Católica. Foi auxiliar de ensino (1959-1969), professor titular (1972-2004) e professor emérito (2005) na Fundação de Ensino Getúlio Vargas; diretor administrativo (1963-1983) e membro do Conselho Consultivo do Grupo Pão de Açúcar; presidente do Banco do Estado de São Paulo S/A (Banespa) (1983-1984); membro do conselho diretor do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap); Chefe de Gabinete do governador de São Paulo (1985/1987) e ministro da Fazenda (1987). Em 1988, desligou-se do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no qual permaneceu até 2011. Foi também ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) (1995-1998), posto no qual comandou a Reforma Gerencial do aparelho de Estado. Nessa posição, presidiu o conselho científico do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), com a publicação de documento que tentava expandir sua proposta para a América Latina (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, 1998). Foi Ministro da Ciência e Tecnologia (1999) e presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (1999).

Para Bresser-Pereira (2014), o modelo produtivo no país entrou em crise e deveria ser alterado por meio de uma política denominada neodesenvolvimentista. Essa aposta por um modelo alternativo ao neoliberalismo, dentro do próprio capitalismo, chamado neodesenvolvimentismo, parte do pressuposto de que o Brasil teve um desenvolvimento dual, e recentemente alcançou sua revolução burguesa, completada em 1980. Agora o país precisaria de uma coalisão de forças da classe trabalhadora com a burguesia industrial para a retomada do desenvolvimento. Nesse arranjo, a classe trabalhadora teria um achatamento salarial e os exportadores de matérias primas arcariam com um imposto, hoje inexistente, sobre exportações. Tais recursos seriam, então, drenados para o capital produtivo industrial em determinados setores para incremento da produtividade e competitividade. Dentre as alterações das políticas atuais estariam a redução da apreciação cambial a termos de equilíbrio industrial e a redução da taxa de juros.

Bresser-Pereira (2014) argumenta que o Brasil é um país dual e uma nação incompleta, logo, suas reformas direcionadas ao mercado auxiliariam no processo de modernizar o Estado, levando ao incremento da livre concorrência de mercado. Nesse sentido, Bresser-Pereira e Spink (2006, p. 27) apontam que, nos países “em desenvolvimento [...] os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação e na apropriação do excedente econômico.” Deriva dessa hipótese a necessidade de quebrar a burocracia, para impulsionar e completar o capitalismo incompleto do Brasil. A burocracia atrapalharia a acumulação de capital por apropriar-se do excedente produzido. A eliminação da estabilidade nas carreiras públicas não ‘exclusivas de Estado’, como saúde e educação, assim como reformas que forçassem o rebaixamento salarial dos servidores públicos aos níveis de mercado e a retirada das regulações estatais por meio de estatutos, seriam uma chave para recuperar esse excedente apropriado pela burocracia e investi-lo produtivamente.

No *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* (Brasil, 1995), elaborado sob a direção de Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a educação é colocada como algo que deve ter a eficiência e não a eficácia como fim. Os docentes são compreendidos como dispêndio salarial exagerado, encampando o entendimento de que, para reduzir a massa salarial, devem ter seus salários achatados e regidos pelas regras do mercado. Com a economia de recursos gerada nesse processo, seria possível realizar outros investimentos produtivos para aumentar a competitividade do país. Sob essa justificativa foram propostas formas de retirar direitos e assim minimizar os custos com folhas salariais, incluindo novos formatos laborais, através

da implementação de contratação via organizações sociais, da posta em vigor da lei do voluntariado e da lei de responsabilidade fiscal.

A lei do voluntariado (Brasil, 1998a) foi a pedra angular sobre a qual foram construídos os programas do governo federal, durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), de ampliação da carga horária de ensino, chamada de ensino em tempo integral. Os Programas Mais Educação (2007-2016) e Novo Mais Educação (2016) exigiam que o professor, denominado nos documentos governamentais como “oficineiro” e “monitor”, assinasse um documento no qual abdicava de seus direitos trabalhistas no presente e no futuro, para receber, somente, um ressarcimento por despesas com transporte e alimentação.<sup>15</sup> O que deveria ser chamado de salário virou ajuda de custo. Embora não exista estatística disponível sobre o montante de professores com vínculo de serviço voluntário que trabalham na educação, por intermédio dos registros da tabela docente do censo escolar em que não constavam a forma contratual, em 2017, chegamos, por inferência, à conclusão de que eram em torno de 299.673 os professores denominados voluntários (Souza, 2021).<sup>16</sup>

A reforma do Estado, segundo Bresser-Pereira (2014), teria mostrado sua eficácia e seu impacto na melhoria do funcionamento do aparelho de Estado com sua continuidade em governos de partidos que eram oposição na época do seu lançamento, época também da criação das organizações sociais (Brasil, 1998b) e do serviço voluntário como lei (Brasil, 1998a). Como apontamos anteriormente, sua reforma propunha que educação e saúde eram espaços que deveriam prezar pela eficiência mais do que pela eficácia, ou seja, não importa qual, nem como a tarefa será realizada, mas sim, a forma mais econômica de realizá-la. Desse argumento deriva o ordenamento jurídico da criação do que Bresser-Pereira (1997, p. 25) chamou de “quase mercado” da educação, saúde e assistência social: setores nos quais os capitalistas não teriam interesse e/ou público consumidor com capacidade para pagar pelos serviços, mas, que poderiam entrar na lógica da produção capitalista se fossem financiados pelo Estado, sob um formato “público não estatal”,

<sup>15</sup> O Governo de Michel Temer (2016-2018) lançou o Programa Mais Alfabetização, e posteriormente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), o Programa Tempo de Aprender que mantinha os mesmos parâmetros para contratação voluntária dos “assistentes de alfabetização” por 150 reais por turma atendida. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-?) retomou o Programa Brasil alfabetizado, que prevê o pagamento de bolsas de R\$ 1200 reais aos voluntários que atuarem como alfabetizadores (Brasil, 2024a).

<sup>16</sup> Em estudo anterior (Souza, 2018, p. 76) percebermos que o Inep solicitava o preenchimento, no cadastro do censo escolar, dos professores do Programa Mais Educação como “profissional/monitor de atividade complementar. Em 100% dos casos do profissional/monitor de atividade complementar não foi preenchida a categoria do formato de contratação, em 2015, portanto, inferimos, a partir da forma de contratação voluntária descrita pelo PME, que todos os casos da tabela de docente da rede pública que não contém a forma de contratação, podem ser considerados como contratados de forma voluntária”.

como no caso da administração indireta de escolas e/ou equipamentos de saúde por parte das organizações sociais. Reforçando essa compreensão, Bresser-Pereira (2014, p. 285), em análise sobre as manifestações de 2013, comenta que: “havia nelas uma forte demanda de melhoria da qualidade dos serviços públicos de educação e saúde – algo que estava no centro das preocupações da Reforma Gerencial de 1995”.

O autor defende que sua proposta estaria relacionada ao Estado social-liberal, tentando criar uma distinção entre neoliberalismo e social liberalismo, muito mais na forma de execução das políticas do que no diagnóstico sobre as necessidades sociais. Para ele “a abordagem neoliberal, embora estivesse correta quando propunha reformas do Estado orientadas ao mercado e defendia a disciplina fiscal, revelava-se dogmática, faltando-lhe pragmatismo e operacionalidade” (Bresser-Pereira, 1996, p. 19).

Luiz Carlos de Freitas (2018, p. 126) é taxativo sobre a contradição dessa afirmação. Para ele “não existe quase-mercado, a não ser como preparação para o livre mercado”. Em suas palavras, com as quais temos acordo, esse foi um momento inicial do processo de privatização, e não uma oposição a ele. Freitas critica autores que veem nesse fenômeno uma ‘parceria público-privada’, termo usado para não falar privatização.

A ideia de modernização com o aperfeiçoamento do modelo público por meio de estratégias de criação de mais capitalismo, que geraria mais desenvolvimento, é uma repetição das teses dualistas sobre o Brasil. O combate ao neoliberalismo ou liberalismo com capitalismo desenvolvimentista foi compreendido em seus limites no clássico livro de Theotônio dos Santos (2020), ainda na década de 1970. Sem nos aprofundarmos na potente formulação teórica do autor, destacamos que, para ele, a base do que foi denominado “revolução burguesa” no Brasil derivou de investimento estrangeiro direto, prioritariamente dos Estados Unidos da América, que concentrou de forma monopólica, junto a Japão, Alemanha e outros países a forma como essa industrialização se deu. Por ser monopólico, houve a possibilidade de incremento dos lucros sem necessidade de ampliação de mercado, o que nos permite compreender o desenvolvimento combinado de alta tecnologia e produtividade elevada (da soja e setor sucroalcooleiro, por exemplo) com a permanência de situações de superexploração da força de trabalho. Exemplo concreto desse processo são as degradantes condições dos cortadores de cana que trabalham com salário pago por peça, superexplorados pela Raízen, principal fabricante de etanol do Brasil. Na pesquisa de Guanais (2018) é apontado que, com o avanço tecnológico de maquinário, a parte exigida do corte manual ampliou de quatro para 12 toneladas de cana cortadas por trabalhador por dia.

A transição de um padrão de reprodução industrial para outro de especialização produtiva implicou na necessidade de acomodação de interesses das frações capitalistas que perderam espaço no processo de reprodução de capital. Tais setores passaram a “acumular capital ficticiamente através da dívida pública” (Silva, 2024, p. 253), paga com a sua contrapartida de arrochos salariais e políticas de austeridade fiscal. A dívida pública e as políticas de austeridade foram centrais no processo de transição de um padrão para o outro, e são centrais para a manutenção dos interesses de distintas frações do capital no Brasil. Para a acomodação desses interesses, surgem explicações e formulações como a de Bresser-Pereira.

Essas análises nos permitem compreender a motivação para o fechamento de quase 80 mil escolas do campo nos últimos 20 anos (Montechiare; Kristien, 2020) impulsionado pela exploração das fronteiras agrícolas com técnicas extensivas em uso da terra e pelo não aumento da produtividade dos processos produtivos, que expropriam condições de subsistência e escolarização de trabalhadores do campo. Também reforçam a acentuação dos contratos temporários na educação, que reduzem a parcela do fundo público destinada ao pagamento de salário dos professores que atuam no setor público brasileiro. Sobre essa base, investigamos as alterações contratuais docentes no tópico seguinte.

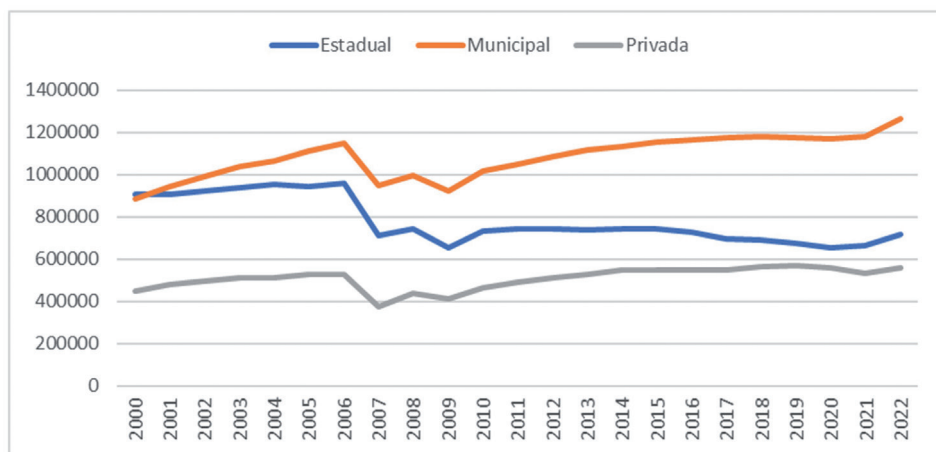
### **Fragmentação dos servidores públicos na categoria docente: as contratações temporárias**

O fenômeno da descentralização na forma contratual dos servidores públicos tem início em 1950 (Lopez; Guedes, 2020), mas, no campo educacional, ganha impulso nas décadas de 1970 e 1980 “pela via da municipalização”<sup>17</sup> (Rosar, 2007, p. 106). O ano de 2000 foi o último em que os entes estaduais concentravam maior número de docentes (905.513) que os entes municipais (884.759). De 2001 em diante, os municípios passaram a centralizar, cada vez mais, o número de força de trabalho docente. De 2000 para 2022 subiu o número de professores nas redes municipais em 379.724, enquanto,

<sup>17</sup> Esse movimento ocorreu em quase toda a América Latina sob a batuta dos regimes ditatoriais das décadas de 1960, 1970 e 1980. No Brasil houve ensaios dessa municipalização no período da ditadura civil militar com investimento e formulações, principalmente, do Banco Mundial, mas, consolida-se como processo após a Constituição de 1988. O fulcro central dessa política se baseava em “ações para desorganizar as resistências de grupos constituídos pelos professores, para ampliar as estruturas administrativas e implementar uma reforma educativa que propalava a participação, no entanto, submetia os professores a um processo de neutralização política e submissão a um programa de ampliação do número de alunos em salas de aula, restrição de recursos para a educação e manutenção de baixos níveis salariais” (Rosar, 2007, p. 112).

nas estaduais, caiu em -191.159. Nesse mesmo período, na rede privada, o número de docentes subiu 111.473, passando de 445.849, em 2000, para 557.322, em 2022, como se observa no Gráfico 5.

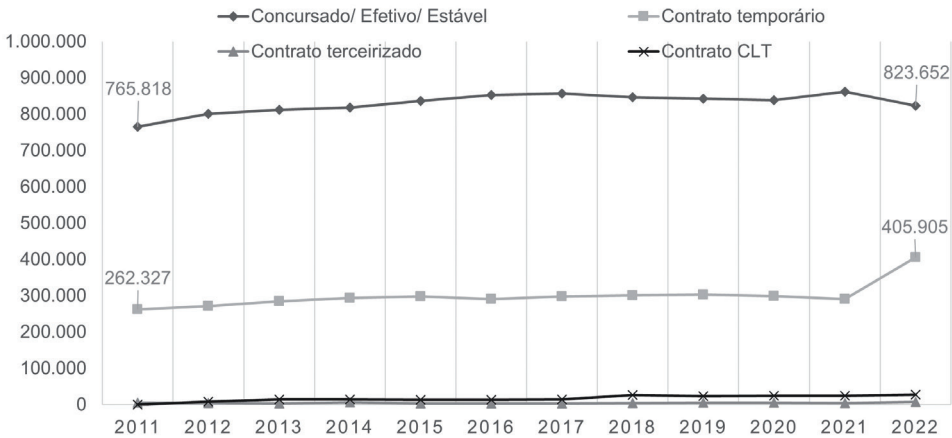
**Gráfico 5. Número de docentes da Educação Básica por dependência administrativa, 2000/2022**



Fonte: Elaboração do autor com base na Sinopse do Censo Escolar (2000/2006, 2021, 2022) (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR - 2007/2020 (2024).

Se analisarmos o tipo de vínculo empregatício por redes de ensino, observamos que, de 2011 para 2022, houve aumento de 215.065 (20%) professores de redes municipais. Dentre esses professores, aqueles com vínculo Concursado/Efetivo/Estável aumentaram em 57.834 (8%), enquanto os de contratos temporários aumentaram em 143.578 (55%) e os de contratos terceirizados tiveram um aumento de 1.385 (25%). Embora todos os tipos de vínculo tenham crescido em termos absolutos, os professores efetivos tiveram seu número reduzido em termos relativos de 73% para 65%, enquanto os de contratos temporários ampliaram sua presença relativa de 25% para 32% do total. O Gráfico 6 e as Tabelas 2 e 3 ilustram esse processo.

Gráfico 6. Número de professores de Redes Municipais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022



Fonte: Elaboração do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

Tabela 2. Número de professores da Educação Básica em Redes Municipais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022

|                            | 2011             | 2022             | Diferença 2011/2022 |            |
|----------------------------|------------------|------------------|---------------------|------------|
| Tipo de Vínculo            | N                | N                | N                   | %          |
| Concurso/ Efetivo/ Estável | 765.818          | 823.652          | 57834               | 8%         |
| Contrato temporário        | 262.327          | 405.905          | 143578              | 55%        |
| Contrato terceirizado      | 5.648            | 7.033            | 1385                | 25%        |
| Contrato CLT               | 0                | 27.893           | 27893               | *          |
| Não classificado           | 15.625           |                  | -15625              | -100%      |
| <b>Total</b>               | <b>1.049.418</b> | <b>1.264.483</b> | <b>215065</b>       | <b>20%</b> |

Fonte: Elaboração do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

**Tabela 3. Frequência e percentual de professores da Educação Básica em Redes Municipais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022**

| Tipo de Vínculo | Concursado/<br>Efetivo/<br>Estável |     | Contrato<br>temporário |     | Contrato<br>terceiri-<br>zado |    | Contrato<br>CLT |    | Não<br>classificado |    | Total     |      |
|-----------------|------------------------------------|-----|------------------------|-----|-------------------------------|----|-----------------|----|---------------------|----|-----------|------|
|                 | N                                  | %   | N                      | %   | N                             | %  | N               | %  | N                   | %  | N         | %    |
| 2011            | 765.818                            | 73% | 262.327                | 25% | 5.648                         | 1% | 0               | 0% | 15.625              | 1% | 1.049.418 | 100% |
| 2012            | 801.308                            | 74% | 271.253                | 25% | 4.500                         | 0% | 8.165           | 1% | 0                   | 0% | 1.085.226 | 100% |
| 2013            | 812.196                            | 73% | 285.175                | 26% | 3.479                         | 0% | 14.168          | 1% | 78                  | 0% | 1.115.096 | 100% |
| 2014            | 817.990                            | 72% | 294.140                | 26% | 6.023                         | 1% | 14.059          | 1% | 0                   | 0% | 1.132.212 | 100% |
| 2015            | 836.884                            | 73% | 298.019                | 26% | 3.661                         | 0% | 13.348          | 1% | 0                   | 0% | 1.151.912 | 100% |
| 2016            | 852.774                            | 73% | 290.840                | 25% | 3.711                         | 0% | 13.643          | 1% | 0                   | 0% | 1.160.968 | 100% |
| 2017            | 857.235                            | 73% | 297.820                | 25% | 3.333                         | 0% | 14.716          | 1% | 0                   | 0% | 1.173.104 | 100% |
| 2018            | 847.315                            | 72% | 301.036                | 26% | 4.297                         | 0% | 26.917          | 2% | 0                   | 0% | 1.179.565 | 100% |
| 2019            | 842.284                            | 72% | 302.719                | 26% | 5.003                         | 0% | 23.523          | 2% | 0                   | 0% | 1.173.529 | 100% |
| 2020            | 838.455                            | 72% | 299.107                | 26% | 4.813                         | 0% | 24.107          | 2% | 0                   | 0% | 1.166.482 | 100% |
| 2021            | 861.783                            | 73% | 291.246                | 25% | 4.621                         | 0% | 24.156          | 2% | 0                   | 0% | 1.181.806 | 100% |
| 2022            | 823.652                            | 65% | 405.905                | 32% | 7.033                         | 1% | 27.893          | 2% | 0                   | 0% | 1.264.483 | 100% |

Fonte: Elaboração do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

Ao examinar esse movimento nas redes estaduais de educação, observamos que o número de professores foi reduzido em 29.559 (apresentando uma variação negativa de -4%) de 2011 para 2022. Os professores com vínculo Concursado/Efetivo/Estável reduziram em 135.870 nesse período (apresentando variação negativa de -29%), enquanto os de contratos temporários aumentaram em 139.150 cargos (63%). Em termos relativos, os professores efetivos deixaram de ser maioria, passando de 64% para 48%, enquanto os vínculos temporários aumentaram de 30% para 51% do total. As Tabelas 4 e 5, assim como o Gráfico 7 ilustram essa dinâmica.

**Tabela 4. Frequência e percentual de professores da Educação Básica em Redes Estaduais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022**

| Tipo de Vínculo | Concursado/<br>Efetivo/<br>Estável |     | Contrato<br>temporário |     | Contrato<br>terceirizado |    | Contrato<br>CLT |    | Não<br>classificado |    | Total   |      |
|-----------------|------------------------------------|-----|------------------------|-----|--------------------------|----|-----------------|----|---------------------|----|---------|------|
|                 | N                                  | %   | N                      | %   | N                        | %  | N               | %  | N                   | %  | N       | %    |
| 2011            | 475.919                            | 64% | 221.763                | 30% | 2.031                    | 0% | 0               | 0% | 44.200              | 6% | 743.913 | 100% |
| 2012            | 504.204                            | 68% | 232.174                | 31% | 1.458                    | 0% | 3.480           | 0% | 0                   | 0% | 741.316 | 100% |
| 2013            | 505.439                            | 68% | 230.140                | 31% | 875                      | 0% | 2.572           | 0% | 24                  | 0% | 739.050 | 100% |
| 2014            | 498.732                            | 67% | 241.350                | 32% | 747                      | 0% | 2.746           | 0% | 2                   | 0% | 743.577 | 100% |
| 2015            | 473.287                            | 64% | 263.746                | 36% | 1.200                    | 0% | 3.453           | 0% | 0                   | 0% | 741.686 | 100% |
| 2016            | 455.006                            | 63% | 267.081                | 37% | 958                      | 0% | 2.993           | 0% | 0                   | 0% | 726.038 | 100% |
| 2017            | 436.202                            | 63% | 255.444                | 37% | 796                      | 0% | 2.578           | 0% | 0                   | 0% | 695.020 | 100% |
| 2018            | 403.289                            | 58% | 275.942                | 40% | 938                      | 0% | 11.717          | 2% | 0                   | 0% | 691.886 | 100% |
| 2019            | 393.902                            | 59% | 266.155                | 40% | 762                      | 0% | 11.941          | 2% | 0                   | 0% | 672.760 | 100% |
| 2020            | 388.504                            | 59% | 252.214                | 39% | 656                      | 0% | 12.404          | 2% | 0                   | 0% | 653.778 | 100% |
| 2021            | 356.524                            | 54% | 291.959                | 44% | 809                      | 0% | 12.877          | 2% | 0                   | 0% | 662.169 | 100% |
| 2022            | 340.049                            | 48% | 360.913                | 51% | 884                      | 0% | 12.508          | 2% | 0                   | 0% | 714.354 | 100% |

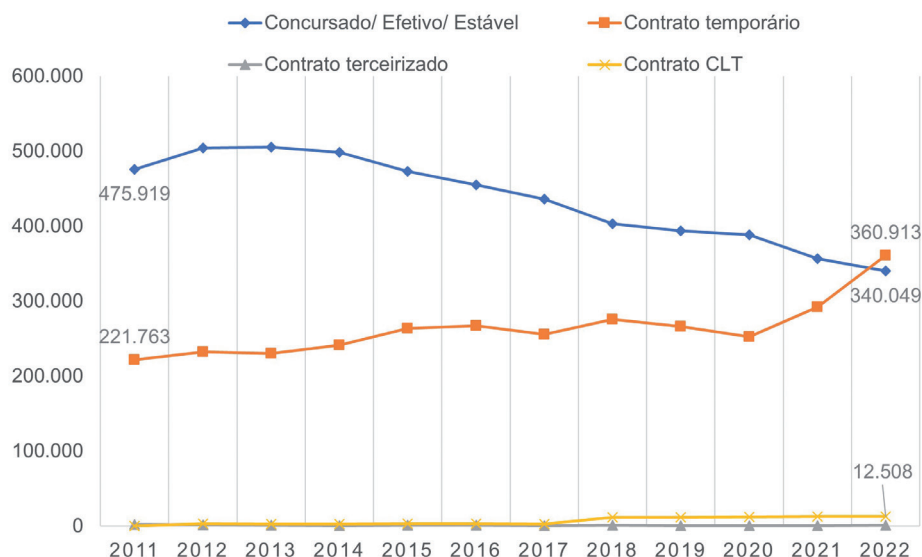
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

**Tabela 5. Número de professores da Educação Básica em Redes Estaduais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022**

| Tipo de Vínculo              | 2011    | 2022    | Diferença 2011/2022 |       |
|------------------------------|---------|---------|---------------------|-------|
|                              | N       | N       | N                   | %     |
| Concursado/ Efetivo/ Estável | 475.919 | 340.049 | -135870             | -29%  |
| Contrato temporário          | 221.763 | 360.913 | 139150              | 63%   |
| Contrato terceirizado        | 2.031   | 884     | -1147               | -56%  |
| Contrato CLT                 | 0       | 12.508  | 12508               | *     |
| Não classificado             | 44.200  |         | -44200              | -100% |
| Total                        | 743.913 | 714.354 | -29559              | -4%   |

Fonte: Elaborado pelo autor com base Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

Nota: Em 2011 não havia a opção de contrato CLT no preenchimento do censo escolar.

**Gráfico 7. Número de docentes de Redes Estaduais por tipo de vínculo, Brasil, 2011-2022**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2025b) e Laboratório de Dados Educacionais/UFPR (2024).

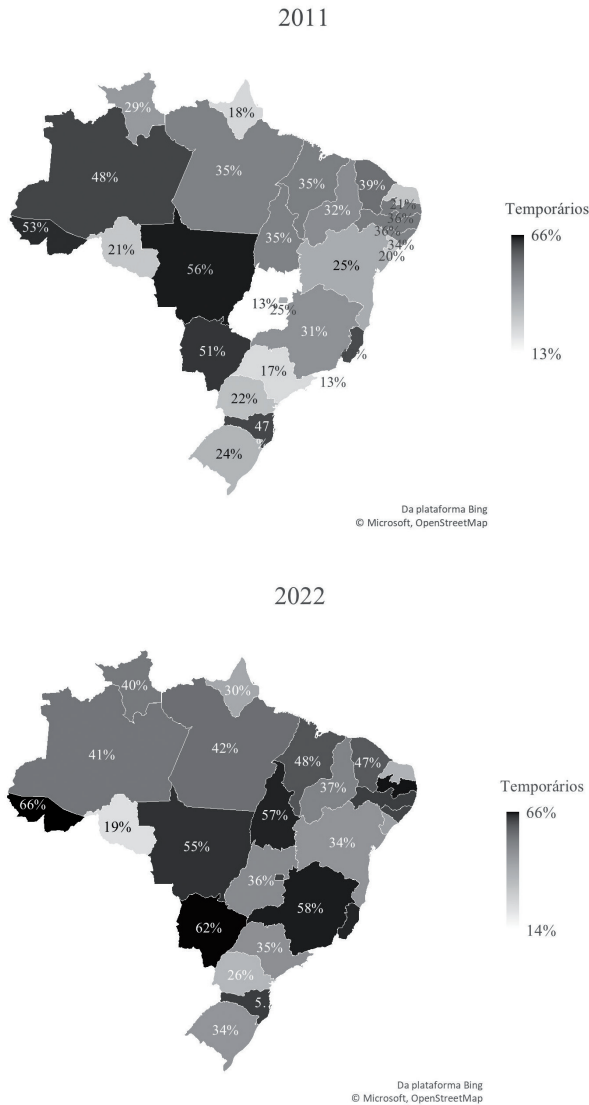
Esses dados nos permitem perceber o incremento relativo e absoluto dos vínculos temporários entre 2011 e 2022 nas redes estaduais e municipais de ensino. Percebemos também o deslocamento de força de trabalho das redes estaduais para as municipais e privadas no ensino fundamental, mantendo sua preeminência como principal empregadora no ensino médio. Na educação infantil, verificamos que cresceu o número de professores das redes municipais e privada.

Ao examinar o regime jurídico brasileiro, é possível observar uma variedade de formas contratuais e direitos delas derivados. Não há hoje uma regra e nomenclatura que regulamente, de maneira uniforme, todos as unidades da federação. Cada uma determina sua própria lei especial que regulamentará a forma e os direitos dos professores com contratos temporários. O Regime Jurídico Especial foi estabelecido em contraposição ao que seria o Regime Jurídico Único.

João Batista Silva dos Santos (2022) fez um levantamento dos direitos dos professores por redes estaduais do Brasil e suas distinções salariais entre efetivos, estáveis e temporários. Seu trabalho e o relato da dificuldade em encontrar até mesmo as legislações que regulam esses aspectos é um indicativo dos desafios para unificar as lutas nacionalmente. Em geral, os professores temporários recebem menos e não contam com direitos

básicos da Consolidação das Leis Trabalhistas. O percentual de professores temporários na Educação Básica pública por unidade da federação é exposto abaixo.

**Mapa coroplético 2. Percentual de professores temporários da Educação Básica em redes públicas (estaduais, municipais e federal) por unidade da federação, 2011, 2022**



Fonte: Elaboração: do autor com base em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (2025b); Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, (2024).

Com base nos mapas apresentados, observamos que, em 2011, havia três unidades da Federação com mais de 50% de professores temporários nas redes públicas. Eram eles: Acre com 53%, Mato Grosso com 56% e Mato Grosso do Sul com 51%. No ano de 2022, esse número passou para 11 unidades da federação. Os professores temporários passaram de 473.593 (28%) em 2011, para 751.800 (41%), em 2022.<sup>18</sup>

Acre é o estado que percentualmente tem o maior número de professores com contratos temporários (66%), em 2022. Em seguida, vem Mato Grosso do Sul (62%), Paraíba (60%), Minas Gerais (58%), Tocantins e Espírito Santo, empatados com 57%, Mato Grosso (55%), Santa Catarina, Pernambuco e Distrito Federal, com 52%, e Alagoas (51%). São 11 unidades da federação brasileira que concentravam mais de 50% de professores da rede pública com contratos temporários. Esses professores vivem na certeza do desemprego ao término do contrato e são submetidos a processos seletivos anualmente, ou bianualmente, a depender das regras de cada legislação.

Frente aos dados apresentados, é incontestável a política de redução de massa salarial destinada aos professores. Tais mudanças prenunciam em escala quantitativa transformações de ordem qualitativa para o trabalho docente. A preponderância de contratos temporários e seu crescimento fazem parte dos processos necessários ao controle dessa força de trabalho e possíveis alterações da forma e conteúdo do processo pedagógico. Tais alterações estão umbilicalmente relacionadas ao incremento de capital constante na indústria educacional, ao envelhecimento populacional, à reforma do Estado, ao ‘desenvolvimento do subdesenvolvimento’ do Brasil e ao preparo da classe trabalhadora em sua escolarização para o padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva.

## Considerações finais

O envelhecimento populacional resultou em uma redução dos estudantes em potencial, no Brasil. Tal fato gerou argumentos para um acelerado fechamento de instituições escolares, principalmente, mas não exclusivamente, estaduais e rurais. A aceleração do fechamento de escolas impactou nos postos de trabalho de professores, assim como nas possibilidades de acesso à educação pela classe trabalhadora brasileira.

A volatilidade de postos de trabalho e sua possível redução foram viabilizadas também pelo incremento de capital constante na ‘indústria educacional’. Com a incorporação crescente de maquinaria (digital) tem ocorrido a substituição do trabalho vivo dos professores pelo trabalho objetivado em processos denominados de

<sup>18</sup> Não somamos os terceirizados: 7.982, em 2011, e 8.131, em 2022, nem CLTs que não foram coletados em 2011, e que somavam 40.506, em 2022.

educação híbrida, EaD, ou educação digital. Mudanças que alteram a produtividade e questionam a necessidade do trabalho docente, imprimindo uma outra luta, não contra as máquinas, mas contra os capitais que as utilizam para pressionar os professores e sua substituição por processos telemáticos. A reforma do Ensino Médio abriu portas para a realização de valor de empresas educacionais com capital aberto em bolsas de valores nas redes estaduais de ensino com o incremento da produtividade nesse processo industrial, denominado por vezes como educação híbrida.

No âmbito do Estado brasileiro, esse mesmo período foi marcado por mudanças que visaram acomodar os interesses de frações de classe que perderiam possibilidades de acumulação de capital, na transição do padrão de reprodução do capital industrial para o exportador de especialização produtiva. Essa conjuntura permitiu o surgimento de argumentos como os de Bresser-Pereira, que, em última instância, visavam reduzir a massa salarial destinada ao pagamento de salários de servidores públicos, entre eles os professores, para remunerar, por outras vias, capitais que perderiam nessa transição.

A redução dessa massa salarial se deu pelo corte de direitos no pacote de medidas estruturado com a reforma do Estado, realizada na década de 1990. As chamadas políticas de austeridade abriram caminho para a remuneração dos capitais por intermédio da dívida pública e taxas Selic elevadas. O repasse do fundo público para a remuneração desses capitais exige uma compressão contínua da massa salarial e ataques aos direitos previdenciários e trabalhistas da classe trabalhadora brasileira, em geral, e dos professores, em especial.

No caso da educação, esse processo foi realizado também pela expansão dos contratos temporários, que aumentaram em quantidade de 2011 a 2022, prioritariamente nas redes estaduais. Os municípios também aumentaram quantitativa e relativamente o montante de professores com contratos temporários e passaram a incluir outras formas de vínculo, como a prestação de serviço voluntário. Todas essas formas reduziram o valor destinado ao pagamento de professores, com a redução dos benefícios que a flexibilização contratual oportunizou.

O gigantismo das formas temporárias de contrato também forneceu uma margem de manobra para uma alteração qualitativa no trabalho docente na década dos anos 2020, que vinha sendo anunciada pelo Banco Mundial e pelos representantes dos capitalistas locais. Das lutas vindouras resultará o destino dos professores e da escolarização brasileira. Caso sejam aceitas essas imposições, o futuro, além de incerto, mostra-nos uma tendência à intensificação e extensividade de jornadas docentes e o aprofundamento de condições precárias no acesso à escolarização e ao conhecimento em nosso país.

## Referências

ARBEX, Pedro. 23S capital compra 10% da Vitru em aposta no crescimento do EAD. *Brazil Journal*, 28 set. 2023. Disponível em: <https://braziljournal.com/23s-capital-compra-10-da-vitru-em-aposta-no-crescimento-do-ead/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo*: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasil revisão das despesas públicas. 21 nov. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023*. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14640-31-julho-2023-794485-publicacaooriginal-168598-pl.html>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Publicada lei que institui escola em tempo integral*. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/publicada-lei-que-institui-escola-em-tempo-integral>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 20, de 9 de setembro de 2024. Estabelece os procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos estados, Distrito Federal e municípios referentes ao Programa Brasil Alfabetizado - PBA, para execução entre os anos de 2024 e 2027. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, edição 175, n. 8, p. 39, 10 set. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-20-de-9-de-setembro-de-2024-583470733>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Dados Gerais*: estão disponíveis dados mensais de exportação e importação, de 1997 ao ano atual. Este módulo apresenta os dados mais detalhados possíveis, possibilitando filtros e detalhamentos por NCM, países de destino e origem, UF, via de transporte e URF, além de classificações com grupos de produtos e blocos de países. Brasília: MDIC. 2024b. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998a*. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm). Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998b*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 7 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE aprova outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm). Acesso em: 5 jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Um novo estado para a América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo-SP, n. 50, p. 91-98, mar. 1998. Disponível em: <https://novos-estudos.com.br/produto/educacao-50/>. Acesso em: 07 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. *Uma nova gestão pública para América Latina*. CLAD, 1998. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/CLAD/ngppor.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.

COUTINHO, Carlos Nelson. *O estruturalismo e a miséria da razão*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

EVANGELISTA, Ana Paula. Negros são os que mais morrem por covid-19 e os que menos recebem vacinas no Brasil. *Repórter Rádio Poli*, Rio de Janeiro, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.epsvjv.fiocruz.br/podcast/negros-sao-os-que-mais-morrem-por-covid-19-e-os-que-menos-recebem-vacinas-no-brasil>. Acesso em: 3 jan. 2024.

EVANGELISTA, Olinda *et al.* *Desventuras dos professores na formação para o capital*. Campinas: Mercado de Letras, 2019.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Geórgia; RUMMERT, Sonia; GONÇALVES, Leonardo. (org.). *Trabalho e Educação: interlocuções marxistas*. 1. ed. Rio Grande: Editoria da FURG, 2018. p. 83-120. Disponível em: <http://neddate.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/224/2019/08/TRABALHO-E-EDUCACAO-1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FRANK, Andre Gunder. Desenvolvimento do subdesenvolvimento Latino-Americano. Tradução de Duarte Lago Pacheco. In: PEREIRA, Luiz. *Urbanização e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973. p. 25-38.

FRANK, André G. *Capitalismo e subdesenvolvimento na América Latina: estudos históricos do Chile e Brasil*. Florianópolis: Editora Insular, 2025.

FREITAS, Luiz C. *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GUANAIS, Juliana B. *Pagamento por produção, intensificação e superexploração na agroindústria canavieira brasileira*. São Paulo: Outras expressões, 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2022: população por idade e sexo: resultados do universo: Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3102/cd\\_2022\\_populacao\\_idade\\_sexo\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3102/cd_2022_populacao_idade_sexo_br.pdf). Acesso em: 5 jan. 2024.

IBGE. *PNAD contínua: educação 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/8100b5c6e-47300b5b9596ced07156eda.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8100b5c6e-47300b5b9596ced07156eda.pdf). Acesso em: 6 nov. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Média de alunos por turma*. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/media-de-alunos-por-turma>. Acesso em: 08 set. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 5 dez. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Novo painel de estatísticas do censo da educação superior*. Brasília. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-da-educacao-superior> Acesso em: 06 set. 2025.

INFOMONEY. Após combinação, vitru educação se consolida como líder de EAD no Brasil. *MoneyLab*, 7 jun. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/negocios/apos-combinacao-vitru-educacao-se-consolida-como-lider-de-ead-no-brasil/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

KOIKE, Beth. Grupo Salta negocia a compra de dois colégios e retoma IPO neste ano. *Valor Econômico*, São Paulo, 16 jan. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/01/16/grupo-salta-negocia-a-compra-de-dois-colegios-e-retoma-ipo-neste-ano.ghtml> Acesso em: 6 jan. 2024.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS/UFPR. *Plataforma de dados educacionais*. 2024. Disponível em: <https://dadoseducacionaishom.c3sl.ufpr.br/plataforma/#/indicadores/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

LOPEZ, Felix; GUEDES Erivelton. *Três décadas de evolução do funcionalismo público no BRASIL (1986 - 2017): atlas do estado brasileiro*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/9928-tres-decadas-de-funcionalismonotatecnicav10.html>. Acesso em: 1 abr. 2023.

MARINI, Ruy M. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). Ruy Mauro Marini *Vida e obra*. Editora Expressão Popular, 2005. p. 137-180.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTECHIARE, Renata; KRISTIEN, Karen. Educação comunitária: percurso e metodologia da pesquisa. In: MONTECHIARE, Renata; LÁZARO, André (org.). *Educação e práticas comunitárias: educação indígena, quilombola, do campo e de fronteira nas regiões Norte e Nordeste do Brasil*. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Brasília. 2020. p. 7-21.

MOTTA, Vânia C.; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida provisória nº 746/2016 (lei nº 13.415/2017). *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/8hBKtMRjC9mBJYjPwbNDktk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 jan. 2024.

NETTO, Victoria. Com reorganização societária, ações da Vitru devem migrar da Nasdaq para B3. *Valor*, São Paulo, 5 set. 2023. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2023/09/05/com-reorganizacao-societaria-acoes-da-vitru-devem-migrar-da-nasdaq-para-b3.ghtml>. Acesso em: 9 jan. 2024.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva: estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias. *Padrão de reprodução do capital*: contribuições da teoria marxista da dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.

PAIS reclamam da falta de vagas nas escolas perto de casa. *RJTV*, Rio de Janeiro, 7 jan. 2020. Disponível em: [https://globoplay.globo.com/v/8217881/?fbclid=IwAR-0s93e405I-etNP1XDGIpPAB8N6OEK4A4Qbby17\\_I3Y4gV3vvpzA0i7dBDs](https://globoplay.globo.com/v/8217881/?fbclid=IwAR-0s93e405I-etNP1XDGIpPAB8N6OEK4A4Qbby17_I3Y4gV3vvpzA0i7dBDs). Acesso em: 29 jan. 2023.

REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE. *Novo ensino médio e indução de desigualdades escolares na rede estadual de São Paulo*: nota técnica. São Paulo: REPU, 2022. Disponível em: [https://www.repu.com.br/\\_files/ugd/9cce30\\_94e850e610754771b-59c08f985a1e9c8.pdf](https://www.repu.com.br/_files/ugd/9cce30_94e850e610754771b-59c08f985a1e9c8.pdf). Acesso em: 20 jan. 2023.

REIS, Aline. Parceria milionária com Unicesumar nas escolas do Paraná fracassa e governo Ratinho recua. *Plural*, Curitiba, 8 nov. 2022. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/parceria-milionaria-com-unicesumar-nas-escolas-do-parana-fracassa-e-governo-ratinho-recua/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

RIBEIRO, Darcy. Manoel Bomfim, antropólogo. In: BOMFIM, Manoel. *A América Latina*: males de origem. 1. ed. Rio de Janeiro-RJ: Fundação Darcy Ribeiro, 2013. p. 3-17.

ROSAR, Maria de Fátima. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). *Gestão democrática da educação*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 105-140.

ROSTOW, Walt W. *Etapas do desenvolvimento econômico*: um manifesto não comunista. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1961.

RUBIN, Isaak I. *A teoria marxista do valor*. Tradução: José Bonifácio de S. Amaral Filho. São Paulo: Ed Polis, 1987.

SANTOS, João Batista S. *Uma perspectiva da precarização dos professores temporários da educação básica no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp>.

br/teses/disponiveis/48/48139/tde-18012023-121941/publico/JOAO\_BATISTA\_SILVA\_DOS\_SANTOS\_rev.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

SANTOS, Theotonio. *Socialismo ou fascismo: o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano*. 1. ed. Florianópolis: Insular Livros, 2020. (Coleção Pátria Grande, v. 7).

SECRETÁRIO diz que Sul Fluminense não sofre com falta de vagas em escolas. *Diário do Vale*, Rio de Janeiro, 24 fev. 2019. Disponível em: <https://diariodovale.com.br/tempo-real/secretario-diz-que-sul-fluminense-nao-sofre-com-falta-de-vagas-em-escolas/>. Acesso em: 29 jan. 2023.

SEKI, Allan K. Educação digital e reconfiguração do trabalho docente. *SciELO Preprints*, 2025. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.11423>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/11423>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SILVA, Amanda M. *Dimensões da precarização do trabalho docente no século XXI: o precariado professoral e o professorado estável-formal sob a lógica privatista empresarial nas redes públicas brasileiras*. 393f. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://ppge.educacao.ufrj.br/teses2018/tAmanda%20Moreira%20da%20Silva.pdf> Acesso em: 06 set. 2025.

SILVA, Maicon C. *O labirinto da dependência: padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil (1994-2024)*. 2024. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/35679>. Acesso em: 6 jan. 2025.

SOUZA, Artur G. *Professor temporário: situações da docência em educação física na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis (2011-2017)*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198692>. Acesso em: 24 mar. 2024.

SOUZA, Artur G. Voluntariado como estratégia do capital para a fragmentação da categoria docente. 2021. In: AFFONSO, Cláudia *et al.* (org.). *Trabalho docente sob fogo cruzado*. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2021. p. 460-490. v. 2.

TORRENTE, Andrea. Novo ensino técnico no PR: currículo flexível será responsabilidade da iniciativa privada e não terá professores em sala de aula. *Plural*, Curitiba, 6 fev. 2022. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/novo-ensino-tecnico-no-pr-curriculo-flexivel-sera-responsabilidade-da-iniciativa-privada-e-nao-tera-professores-em-sala-de-aula/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

UNZELTE, Celso D. (org.). *A família Bresser na história de São Paulo*. São Paulo: Campo Visual, 2003. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/a-familia-bresser-na-historia-de-sao-paulo.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.



## CAPÍTULO 7

# ORGANISMOS INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES EMPRESARIAIS: RUMOS PARA A EDUCAÇÃO PÓS-PANDÊMICA<sup>1</sup>

Marcela Alejandra Pronko<sup>2</sup>

*A Unesco não endossa nenhum produto, serviço, marca ou empresa*  
Aviso Legal, Portal Unesco<sup>3</sup>

A pandemia provocou alterações significativas no funcionamento dos sistemas públicos de educação na maior parte dos países, sobretudo na fase mais aguda da doença, por conta da decisão sanitária de fechamento temporário das escolas e da consequente substituição progressiva das atividades escolares presenciais pela mediação tecnológica do vínculo pedagógico. Em que pese a relativa demora na implementação dessas medidas por parte dos governos nacionais e subnacionais, em âmbito internacional houve intensa mobilização para definição precoce de orientações de política capazes de delinear uma atuação coordenada entre organismos internacionais, organizações empresariais e empresas com alguma expertise específica, como os gigantes da tecnologia de informação e comunicação. Esta articulação mundial, que recebeu o nome de Coalizão Global pela

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa “Educação na pós-pandemia: a perspectiva dos organismos internacionais”, realizada em estância pós-doutoral junto ao Gipes (Grupo de Pesquisa em Educação Supranacional) da Universidad Autónoma de Madrid – UAM, Espanha. Agradeço a leitura e os comentários realizados às versões iniciais do texto, por parte de André Dantas, Andrea Blanco, Carmen Trautwein, Susana Vior, Teresa Cavalcanti de Oliveira e Virgínia Fontes, cujas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento do texto, embora a total responsabilidade por seus erros e insuficiências seja minha.

<sup>2</sup> Educadora. Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil. Professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, EPSJV/Fiocruz, Brasil. Docente do Mestrado em Educação Profissional em Saúde da EPSJV/Fiocruz. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Política e Espaço Público (EPSJV/Fiocruz). Contato: marcela.pronko@fiocruz.br.

<sup>3</sup> No original: “UNESCO does not endorse any product, service, brand or company”. Extraído de <https://en.unesco.org/covid19/legalnotice>

Educação, desdobrou-se em um conjunto de estudos, documentos e recomendações que prefiguram um horizonte de educação pós-pandêmica específico, incorporando dispositivos testados na pandemia num roteiro de reformas definido previamente.

Este artigo recupera a articulação entre organismos internacionais e organizações empresariais ao longo da emergência sanitária e seus desdobramentos, na forma de propostas para a educação pós-pandêmica na periferia do capitalismo que apontam para a normalização de um formato escolar híbrido com forte presença empresarial na definição não só das ferramentas tecnológicas incorporadas na educação pública como também nos seus fins e conteúdos.

## **A Coalizão Global pela Educação**

Quando a Organização Mundial da Saúde decretou a pandemia de covid-19 em março de 2020, existia uma clareza global relativa sobre a necessidade de implementar medidas de emergência tendentes a garantir a interrupção temporária do contato social para evitar o contágio da doença, com incidência direta sobre o funcionamento das instituições educacionais. O ‘fechamento das escolas’ em escala mundial foi seguido pela substituição progressiva das atividades escolares presenciais por algum tipo de continuidade pedagógica predominantemente mediada pelas tecnologias de comunicação. A demora em implementar tais medidas estava relacionada, em âmbito governamental nacional e subnacional, com as dúvidas sobre a temporalidade da emergência sanitária.

Entretanto, a mobilização global em prol da educação foi articulada muito rapidamente pela Unesco que, ainda em março de 2020, lançou a chamada Coalizão Global pela Educação com o objetivo de articular esforços para mitigar as desigualdades provocadas pela emergência sanitária, coordenando respostas locais, nacionais, regionais e globais para garantir a continuidade da aprendizagem (Unesco, 2020). Configurou-se, assim, como uma rede composta por membros do setor privado, instituições multilaterais, organizações não governamentais, atores, redes, agências da sociedade civil e grupos de comunicação social internacionais. A Coalizão não incluía governos ou instituições governamentais que constituíam, entretanto, os principais destinatários das propostas veiculadas pela iniciativa.

As prioridades da Coalizão foram sendo redefinidas ao longo da sua atuação, de acordo com a mudança do panorama sanitário e geopolítico internacional. Em março de 2021, ao completar um ano de trabalho, o foco das atividades estava centrado em três prioridades: “reabrir escolas e apoiar professores; mitigar o abandono escolar e

as perdas de aprendizagem; e acelerar a transformação digital” (Unesco, 2021, p. 1, tradução própria).

Já ao completar dois anos de funcionamento (março de 2022), com o arrefecimento da emergência sanitária e a constatação do caráter ‘inovador’ das ideias e estratégias colocadas em ação durante o período precedente, ficaram delineadas a continuidade do trabalho para além da pandemia e definidas as missões da articulação a futuro, resumidas em quatro propostas básicas:

- Construir habilidades para o futuro do trabalho: “A missão da *Global Skills Academy* (GSA) é apoiar 10 milhões de jovens até 2029 no desenvolvimento de competências digitais essenciais e do século XXI para aumentar a sua empregabilidade e ajudá-los a prosperar em economias e mercados de trabalho digitalizados durante e após a pandemia da covid-19” (Unesco, 2022b, p. 4, tradução própria).<sup>4</sup>
- Propiciar o aprendizado em qualquer tempo e espaço: “A *Global Learning House* (GLH) é uma iniciativa do GEC [*Global Education Coalition*] dedicada a identificar e dimensionar as soluções mais promissoras para questões de aprendizagem global. A missão visa fornecer soluções para a aprendizagem a distância, digital e híbrida, aproveitando a inovação e as tecnologias para satisfazer as necessidades crescentes dos alunos, especialmente aqueles que enfrentam desafios devido às perturbações educacionais da covid-19” (Unesco, 2022b, p. 5, tradução própria).<sup>5</sup>
- Apoiar os professores: “Através do *Global Teacher Campus* (GTC), os parceiros pretendem proporcionar a um milhão de professores e educadores oportunidades para melhorar os seus conhecimentos e práticas pedagógicas utilizando TIC, tecnologias digitais e outras formas de ensino à distância e híbrido”. (Unesco; 2022, p. 6, tradução própria).<sup>6</sup>
- Construir igualdade de gênero (Unesco, 2022b).

<sup>4</sup> No original: “The mission of the Global Skills Academy (GSA) is to support 10 million youth by the year 2029 to develop key digital and twenty-first century skills to increase their employability and help them thrive in digitized economies and labour markets during the COVID-19 pandemic and beyond”.

<sup>5</sup> No original: “The Global Learning House (GLH) is an initiative of the GEC dedicated to identifying and scaling the most promising solutions for global learning issues. The mission aims to provide solutions for distance, digital, and hybrid learning by harnessing innovation and technologies to meet the evolving needs of learners, particularly those facing challenges due to COVID-19 educational disruptions.”

<sup>6</sup> No original: “Through the Global Teacher Campus (GTC), partners aim to provide one million teachers and educators with opportunities to improve their pedagogical knowledge and practice using ICT, digital technologies, and other forms of distance and hybrid education”.

Desde então e até hoje (março de 2024), para cada uma dessas missões, definiu-se uma meta e uma estratégia, além de uma articulação específica entre os diferentes membros da coalizão, representando uma certa divisão de tarefas entre eles.

Entretanto, para além da organização interna do trabalho, interessa nesse artigo evidenciar as grandes linhas de atuação da Coalizão, passada a fase aguda da pandemia, e que podem ser resumidas numa estratégia e dois grandes eixos de atuação. Para a Coalizão, sob a coordenação da Unesco, é necessário reimaginar a educação no mundo pós-pandêmico de maneira a garantir as aprendizagens necessárias para a realidade futura, o que pode ser feito aproveitando dois ensinamentos fundamentais da atuação durante a pandemia: a incorporação irreversível da tecnologia educacional e da educação à distância nas formas de aprender (a chamada transformação digital); e o caráter inquestionável do trabalho em rede, assegurando a colaboração entre os diversos ‘parceiros’ sociais (contida na ideia de ‘trabalhar juntos’). Examinaremos esses elementos de maneira mais aprofundada.

## Reimaginar a educação no mundo pós-pandêmico

A afirmação de que é necessário reimaginar a educação no mundo pós-pandêmico de maneira a garantir as aprendizagens necessárias para a realidade do futuro parece ser a grande conclusão de boa parte dos organismos internacionais desde a superação da fase aguda da pandemia. Nesse sentido, as palavras não são aleatórias: documentos do Banco Mundial (2020) e da Unesco (2022a)<sup>7</sup> empregaram nas sucessivas publicações o verbo “reimaginar” [*reimagine*, na versão original dos documentos em inglês] para definir sua atuação no horizonte de educação pós-pandêmica. Reimaginar significa, nesse contexto, imaginar de novo, reinventar “porque, como, o quê, onde e quando aprendemos” (Unesco, 2022a, p. xi). Segundo o Dicionário de Inglês Cambridge, *reimagine* significa ter uma nova ideia sobre como deveria ser alguma coisa. Assim, neste exercício de reimaginar a

---

<sup>7</sup> O Relatório “Reimaginar nosso futuro juntos. Um novo contrato social para a educação” foi resultado da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, mais conhecida pelo sobrenome do seu presidente como Comissão Sahle-Work. O Relatório foi apresentado em 2021 em evento específico e faz parte da série de Relatórios Mundiais encomendados pela Unesco ao longo da sua história, entre os que se destacam o da Comissão Faure em 1972 (“Aprender a Ser”) e o da Comissão Delors de 1996 (“Educação: um Tesouro a descobrir”). O objetivo do Relatório foi dar resposta à pergunta sobre “qual é o papel que a educação pode desempenhar para idealizar o nosso mundo comum e o nosso futuro compartilhado, pensando em 2050 e além” (Unesco, 2022a, p. xi). A Comissão Sahle-Work foi instituída em 2019 e esteve coordenada para a redação final pelo prof. Antônio Nóvoa, embaixador de Portugal perante a Unesco. A composição da Comissão reuniu, basicamente, professores de diversas universidades e funcionários e ex-funcionários governamentais. Entre os participantes da Comissão destaca-se o ex-senador e ex-ministro da educação brasileiro Cristovam Buarque (Unesco, 2022a).

educação, esses organismos propõem ir além dos sistemas educacionais para garantir as aprendizagens necessárias à vida em sociedade, aprendizagens que podem acontecer em qualquer momento e qualquer lugar, na esteira do preconizado pelo Banco Mundial no seu documento “Aprendizagem para todos” (Pronko, 2014; 2019).

Com base nos documentos dos principais organismos internacionais com incidência global na educação, como o Banco Mundial e a Unesco,<sup>8</sup> ao longo da última década, fica cada vez mais claro que, na perspectiva dominante, a educação se distancia progressivamente do seu formato escolar, abrindo as portas para novas formas de aprender baseadas no aproveitamento das ‘oportunidades’ presentes nas ‘redes de aprendizagem’. Se, para o Banco Mundial, “a educação é, em sua essência, sobre conexões humanas – entre alunos, professores, pais, cuidadores, diretores e comunidades mais amplas” (Banco Mundial, 2020, p. 6), tais conexões devem ser priorizadas, no lugar das instituições escolares, alavancando seu desenvolvimento em um novo formato adequado às exigências do futuro. Isso não quer dizer que a educação escolar desapareça como instituição social de importância, mas seu caráter se reconfigura particularmente para aqueles que frequentam os sistemas públicos de educação, tendo neles sua principal e frequentemente única ‘oportunidade’ de ‘se preparar para o futuro’.

Como aponta Sahle Work-Sewde, presidente da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, no Prefácio do Relatório “Reimaginar nossos Futuros Juntos”:

A educação é o principal caminho para enfrentar essas desigualdades enraizadas. Com base no que sabemos, precisamos transformar a educação. *As salas de aula e as escolas são essenciais, mas, no futuro, elas precisarão ser construídas e vivenciadas de forma diferente.* A educação deve desenvolver as habilidades necessárias nos locais de trabalho do século XXI, levando em consideração a natureza mutável do trabalho e as diferentes formas pelas quais a segurança econômica pode ser suprida. Além disso, o financiamento educacional mundial deve ser ampliado para garantir que o direito universal à educação seja protegido. (Unesco, 2020a, p. vii, grifo nosso).

A reconfiguração do sistema educacional reimaginado integra duas estratégias ‘exitosas’ dos tempos pandêmicos: ‘trabalhar juntos’ para a ‘transformação digital’. O reforço ao ‘trabalho colaborativo’ deve ser compreendido como eufemismo da chamada parceria público-privada e não constitui uma estratégia nova: ela permeia a retórica e a prática dos organismos internacionais há algumas décadas. Entretanto, no

<sup>8</sup> Para caracterizar a atuação do Banco Mundial nesse sentido ver Pronko, 2014 e 2019 e Pereira, 2021. Para verificar a atuação do conjunto desses organismos ver Williamson e Hogan, 2020.

contexto atual, ela aparece reforçada pelo peso da experiência concreta desenvolvida em escala global durante a pandemia. De acordo com a Unesco, “alcançar a inovação em grande escala requer o envolvimento dos governos, do setor privado, da sociedade civil e de outras partes interessadas” (Unesco, 2022a, p. 8, tradução própria).<sup>9</sup> Esse é o espírito da Coalizão que prefigura diretrizes futuras.

Durante a Terceira Reunião Anual da Coalizão Mundial para a Educação, realizada em 28 de março de 2023 na sede de Unesco em Paris, foi feito um balanço da atuação e debatido o futuro da Coalizão. Em matéria jornalística publicada no portal da Unesco,<sup>10</sup> destaca-se a colaboração entre o setor público e privado como um dos grandes êxitos da iniciativa, colocando o espaço da Coalizão como uma mediação fundamental para alcançar as metas e objetivos definidos pelos próprios participantes. Em palavras do chefe de Educação e Competências da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Andreas Schleicher: “A maior parte da inovação tecnológica, mas também social, no âmbito da educação tem surgido graças à participação do setor privado no sistema educacional público (...) A Coalizão Mundial para a Educação tem sido realmente capaz de se mobilizar para alcançá-la”.<sup>11</sup>

Esse espaço colaborativo se amplifica na criação, nesse mesmo ano, da *Digital Transformation Collaborative* – DTC (Colaboração para a Transformação Digital),<sup>12</sup> iniciativa que surge como desdobramento da atuação da Coalizão e como espaço de legitimação da ‘educação reimaginada’. Conforme apontado na matéria antes mencionada, a DTC surgiu do entendimento entre o setor privado e doadores, reunindo 30 associados da Coalizão que possuem recursos e expertise da tecnologia digital em âmbito educacional. Nele, empresas como Google e Microsoft, por exemplo, participantes do DTC, defendem um enfoque mais holístico para a transformação digital na educação, incorporando a intervenção privada na definição do escopo do processo educacional para favorecer ‘investimentos inteligentes em tecnologia’. Não somente as fronteiras entre o público e o privado são postas em questão nesse processo, como também as existentes entre educação e negócio: fazer negócios com a educação transformando a própria educação em um negócio. Para isso, a chave parece ser a ‘transformação digital’ ou a incorporação maciça da tecnologia educacional em momentos de crise.

<sup>9</sup> No original: “Achieving innovation at scale requires engagement from governments, the private sector, civil society and other stakeholders”.

<sup>10</sup> Conferir em: <https://www.unesco.org/es/articles/coalicion-mundial-para-la-educacion-presentacion-de-la-colaboracion-para-la-transformacion-digital>

<sup>11</sup> No espanhol original: “La mayor parte de la innovación tecnológica, aunque también social, en el ámbito de la educación ha surgido gracias a la participación del sector privado en el sistema educativo público [...] La Coalición Mundial para la Educación ha sido realmente capaz de movilizarse para lograrlo[...]”.

<sup>12</sup> <https://www.unesco.org/en/global-education-coalition/digital-transformation-collaborative>

Uma característica única e distintiva do GEC [*Global Education Coalition*] é que os parceiros se unem em compromissos e ofertas concretas que são disponibilizadas publicamente para consideração das partes interessadas. O resultado é uma implementação exequível através da aceleração dos processos de identificação e planejamento de parceiros – uma abordagem que se revelou valiosa não apenas em resposta à pandemia, mas noutras situações de crise, como Beirute, Afeganistão e Ucrânia – onde a aprendizagem a distância oferece a melhor solução para garantir a continuidade da aprendizagem. (Unesco, 2022b, p. 8, tradução própria).<sup>13</sup>

A chamada transformação digital também não constitui uma novidade: as redes digitais de aprendizagem, incluindo a aprendizagem por plataforma, assim como a multiplicação das EdTech, já faziam parte do horizonte educacional antes da pandemia (Saura, 2020; Pronko, 2022). Entretanto, o treino global propiciado pela emergência sanitária, permitiu sua disseminação em escala mundial em tempo recorde, consolidando-se como caminho prioritário nas políticas educacionais rumo ao futuro (Williamson; Eynon; Potter, 2020). Isso só foi possível pelo alinhamento de interesses e estratégias entre organizações públicas e privadas sob o guarda-chuva da cooperação internacional. Conclusão semelhante é sustentada por Williamson e Hogan, em estudo sobre os avanços da privatização na e da educação no contexto da pandemia, publicado ainda em 2020. Segundo os autores (2020, p. 18):

A atuação das organizações internacionais tem se transformado numa via para favorecer a expansão da comercialização, já que foi oferecido para as empresas tecnológicas e da educação a oportunidade de ampliar o escopo e a presença de seus produtos nos novos paradigmas educacionais, assumindo um papel de liderança no fornecimento de recursos curriculares e pedagógicos e de atuar como sócios na prestação das soluções de emergência, estabelecidas pelas políticas educacionais mundiais. Além disso, essas coalizões têm começado a materializar suas aspirações reformadoras a longo prazo no contexto da pandemia, aproveitando a urgência como uma oportunidade para reinventar os

<sup>13</sup> No original: “A unique and distinctive feature of the GEC is that partners join with concrete commitments and offers which are made publicly available for stakeholders to consider. The result is actionable implementation by fast-tracking the partner identification and planning process – an approach which has proven valuable not just in response to the pandemic but in other crisis situations such as Beirut, Afghanistan, and Ukraine – where remote learning offers the best solution to ensure the continuity of learning.”

sistemas educacionais de acordo com a sua própria visão e sua agenda organizativa.<sup>14</sup>

Se a ‘digitalização da educação’ foi definida como horizonte e principal *conteúdo* da reforma educacional necessária na perspectiva desses organismos, a malha da cooperação internacional durante a pandemia seria a *forma* modelar a ser assumida para levá-la adiante. Nesse caso, conteúdo e forma resultam indissociáveis.

## A malha da cooperação internacional

Ao longo dos três primeiros anos de funcionamento, a Coalizão Global pela Educação estruturou a atuação de mais de 200 membros numa articulação que se apresenta como ‘inovadora e modelar’ para a cooperação na resposta às crises. Isso porque, como explica a própria Unesco (2023, p. 13, tradução própria), a Coalizão:

Em primeiro lugar, é um mobilizador e coordenador de esforços ágeis de resposta, assistência e apoio em toda a sua ampla base de membros para oferecer recursos tangíveis aos governos nacionais em tempos de crise e emergência. Em segundo lugar, é um agente transformador, que aproveita estrategicamente os múltiplos níveis de envolvimento, conhecimentos e recursos representados pelos seus membros para ajudar a impulsionar a transformação equitativa da educação nos níveis local, nacional, regional e global.<sup>15</sup>

Os membros da Coalizão, segundo classificação elaborada pela própria Unesco, compreendem: empresas privadas; redes e associações (não governamentais) regionais e/ou globais; organizações sem fins lucrativos; organizações da sociedade civil; organizações de mídia e comunicação; organizações internacionais ou regionais (intergo-

<sup>14</sup> No original: “La actuación de las organizaciones internacionales se ha convertido en una vía para favorecer la expansión de la comercialización, ya que ha dado a las empresas tecnológicas y de la educación la oportunidad de ampliar el alcance y la presencia de sus productos en los nuevos paradigmas educativos, de asumir un papel de liderazgo en el suministro de recursos curriculares y pedagógicos y de actuar como socios en la prestación de las soluciones de emergencia establecidas por las políticas educativas mundiales. Además, estas coaliciones han empezado a materializar sus aspiraciones reformadoras a largo plazo en el contexto de la pandemia, aprovechando la urgencia como una oportunidad para reinventar los sistemas educativos de acuerdo con su propia visión y su agenda organizativa.”

<sup>15</sup> No original: “First, it is a mobilizer and coordinator of agile response, assistance, and support efforts across its broad membership base to offer tangible resources to national governments during times of crisis and emergency. Second, it is a transformational agent, leveraging the multiple levels of engagement, expertise, and resources represented by its membership to help drive the equitable transformation of education at the local, national, regional and global levels.”

vernamentais). Todas essas categorias de participantes resultam bastante porosas, com exceção da primeira – empresas privadas – e da última – organizações internacionais ou regionais –.

A classificação dos membros da Coalizão tem variado nos sucessivos registros presentes nos documentos e no Portal específico<sup>16</sup> evidenciando as dificuldades de definir atuações que desafiam as fronteiras entre o público e o privado, o que parece constituir, aliás, uma característica marcante da própria rede fomentada pela Unesco. Assim, organizações da sociedade civil se apresentam, muitas vezes, como organizações sem fins lucrativos e compõem diversas redes e associações regionais ou globais. Em muitos casos, estabelecem parcerias ou recebem financiamento de empresas privadas e/ou fundações empresariais, participando ativamente dos diversos momentos dos processos de construção e/ou implementação de políticas públicas, neste caso, educacionais.

Segundo o relatório anual da Coalizão de 2023 (Unesco, 2023, p. 6),<sup>17</sup> seus 208 membros se distribuíam da seguinte maneira:

- 58 do setor privado
- 78 organizações da sociedade civil/sem fins lucrativos
- 32 organizações multilaterais
- 33 redes e associações regionais ou globais
- 7 organizações internacionais de mídia

Segundo levantamento próprio feito com base no cotejamento de diferentes documentos e levando em consideração o período completo de funcionamento da Coalizão chegamos as seguintes listas de membros que, entretanto, apresentam ainda algumas inconsistências e duplicações.

<sup>16</sup> <https://globaleducationcoalition.unesco.org/>

<sup>17</sup> No mesmo relatório, na página 14, embora o número total de membros se mantenha, sua classificação aparece com valores levemente diferentes: 55 membros do setor privado; 75 organizações da sociedade civil/sem fins lucrativos; 30 organizações multilaterais; 30 redes ou associações regionais ou globais e um número indeterminado de outros membros. Já nas páginas 16 a 19 do mesmo documento, onde se apresentam os membros através das suas logomarcas, a composição volta a apresentar diferenças: 62 membros do setor privado; 79 organizações da sociedade civil/sem fins lucrativos; 27 organizações multilaterais; 36 redes ou associações regionais ou globais e 7 organizações internacionais de mídia.

Tabela 1: Membros da Coalizão Global pela Educação (2020-2023)

(Continua)

| Tipo de participante                            | Nome dos participantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Setor privado</b>                            | Acadiate Inc.; Acer for Education; Amazon; Amos; APO Group; Astrid; Babilou Family; Blackboard Inc.; Burbio Inc.; Cambridge Education; Chainlink; Christian Dior Couture; Cisco; CJ Group; Coursera; CreateView; Ericsson; Facebook; Festo; First Bank of Nigeria Limited; Google; GSMA; Huawei; IBM Corporation; Ideo; IU - International University of Applied Science; KPMG; La Boite a Livres Éditions/Aren Education; Lark Technologies Pte. Ltd.; Manatee Mentor; Maskott-Tactileo; McGraw Hill; McKinsey and Company; Michel Lafon Education; Microsoft Education; Montessori Centre International; Moodle; Nomad Education; Orange; Outsystems; Planson International Corp.; Pluralsight & Pluralsight One; Qualcomm Incorporated; Raccoon Gang OU; Roth; Salesforce; Spacecom; Studyportals; Tao (Open Assessment Technologies); Teach millions; Telefonica SA; Tencent; TGS; The Economist; The Learning Agency; Turn.io; Uber; Unilever; Verizon Communications Inc.; Vertiv; Virtual Educa; Vodacom; Vodafone Samoa; Weidong Cloud Education; WeSchool; Wolcast Group; Zoom Video Communications.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Redes e associações regionais ou globais</b> | AASU - All-Africa Studens Union; Agence Universitaire de la Francophonie; Avicenna Virtual Campus Network; CIMEA – The art of connecting Academia; Commonwealth of Learning; Connected Learning in Crisis Consortium; E3 – Entrepreneurship Employability Education; EdTechHub; Education International (Internacional de la Educación); European Distance and E-learning network; EvalUE association of experts and evaluators of the European Union; GAN – Global Apprenticeship Network; GÉANT; Global Book Alliance; Global Schools Fórum; Hamdan Bin Mohammed Smart University; ICRC (Cruz Vermelha Internacional); IFRC (Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e da Meia-lua Vermelha); INEE – Inter-agency Network for Education in Emergencies; International Association for the Evaluation of Educational Achievement; International Association of Universities; International Council for Open and Distance Education; International Education Funder Group; International Federation of Catholics Universities; International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA); International Publishers Association; International Task Force on Teachers for Education 2030; Lifelong Learning Platform; MIT Abdul Latif Jameel World Education Lab; Net Edu Project; The Johns Hopkins University; The Open University; UNIMED – Mediterranean University Union; University of Essex; Worlddidac Association; Worldskills. |

Tabela 1: Membros da Coalizão Global pela Educação (2020-2023)

(Continuação)

| Tipo de participante                                       | Nome dos participantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organizações da sociedade civil/sem fins lucrativos</b> | AIME; Alwaleed Philantropies; Amgen Foundation; Avicenna Virtual Campus; Babilou; Bibliothèque nationale de France; BRAC; Carey Institute for Global Good; Center for Learning in Practice, Chiefs for Change; Childhood Education International; Code.org; Common Sense Education; Community System Foundation; Creative Commons; Curious Learning; Dubai Cares; Dxtera Institute; E3 - Entrepreneurship Employability Programme of the South African Department of Education; EDEN – European Distance and E-Learning Network; Education Above All Foundation; Education Development Trust; Edukans; Edx Inc.; EIDOS Global; Fundación Ceibal; Fundación Escuela Nueva; GÉANT; Girls Not Brides; Global Business Coalition for Education; Global Campaign for Education; Imagine Worldwide; International Association for the Evaluation of Educational Achievement; International Society for Technology in Education; Khan Academy; Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences; La Boitte a Livres; La Caixa Foundation; LabXchange; Learning Bits (The International Science Teaching Fondation); Learning Economy Foundation; Learning Equality; LearningPlanet; Leonard Cheshire Disability; LibreTexts; Lifelong Learning Platform; Michel Lafon; Micro:bit Educational Foundation; Norcap (Norwegian Capacity); Obama Foundation; ONE.org; Opportunity International Education Finance; Oxfam; Pix; Plan International; ProFuturo; Right to play; Save the Children International; Scholas Occurrentes Pontifical Foundation; Secretaria General Iberoamericana; Sesame Workshop; Siemens Stiftung; SIL International; SkillEd; Teach for All; Technovation; TED Education; Telefonica Foundation; The Age of Learning Foundation; The Education Comission; The International Association of Universities; The Open University; Theirworld; Tu clase, tu país; University of the People; Varkey Foundation; Video Games Whithout Borders; Virtual Educa; Vsoschool (VSO); VVOB; Wikimedia Foundation; World Education; World Vision International; Worldreader; Yidan Prize Foundation |

Tabela 1: Membros da Coalizão Global pela Educação (2020-2023)

(Conclusão)

| Tipo de participante               | Nome dos participantes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organizações multilaterais</b>  | AASU - All-Africa Studens Union; Asian Development Bank; Commonwealth Secretariat; Commonwealth of Learning; Confemen; EdTech Hub; Education Cannot Wait; Edukans; Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO; Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; Global Book Alliance; Global Education Cluster; Global Partnership for Education; Inter-American Development Bank; International Council for Open and Distance Education; International Federation of Catholic Universities; International Labour Organization - OIT; International Telecommunication Union; Islamic Development Bank; OCDE; OEI; Open Assessment Technologies; Organisation Internationale de la Francophonie; PRME – Principles for Responsible Managment Education; Secretaría General Iberoamericana; SIL International; Southest Asian Ministers of Education Organization; The World Bank; Tony Blair Institute for Global Change; UN Environmet Programme; UN RWA; UN Women; Unesco; UNHCR; UNICEF; United Nations Girls Education Initiative; United Nations High Commission for Refugees; United Nations Office on Drugs and Crime; VVOB; World Economy Forum; World Food Programme; World Health Organization; WorldSkills International. |
| <b>Organizações de comunicação</b> | Alarabiya; Asia-Pacific Bradcasting Union; BBC World Service; European Broadcasting Union; France Médias Monde; Gulli Africa; Phoenix Satellite Television Co                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Fonte: Elaboração própria com base em Portal Unesco (...); Unesco (2021; 2022 b).

Como é possível observar nos dados sistematizados na Tabela 1, as categorias escolhidas pela Unesco resultam pouco precisas e muito porosas. O chamado setor privado inclui empresas de diversos ramos, embora sejam, predominantemente, ligadas à tecnologia e à logística, dentre elas numerosas EdTech. Destacam-se as grandes corporações da economia digital, Google, Facebook e Microsoft, cuja atuação dentro e fora da Coalizão já foi analisada por diversos autores (Saura, 2020; Williamson; Hogan, 2020). Entretanto, interessa sublinhar aqui que algumas organizações classificadas nessa categoria foram posterior ou concomitantemente também classificadas em outra.

Um exemplo disso é a *Babilou Family*, enquadrada também como organização da sociedade civil ou sem fins lucrativos. Trata-se de um empreendimento considerado como uma das maiores redes de educação infantil do mundo. Criada na França em 2003, hoje atua em 12 países com mais de 1.200 estabelecimentos que atendem em

torno de 57 mil crianças. (Babilou Family, 2025)<sup>18</sup> Embora se trate de uma empresa educacional, desde 2017 sustenta também a *Babilou Family Foundation* com incipiente atuação na área, apoiando no momento a atividade de seis ONGs.<sup>19</sup> Empresa e Fundação têm atividades muito próximas ficando difícil estabelecer o que corresponde ao trabalho de uma e de outra. Essa dubiedade atravessa sua participação na Coalizão. Na página da Unesco destinada a caracterizar a colaboração da *Babilou Family Foundation* na Coalizão, afirma-se que:

Comprometemo-nos a apoiar os esforços da Unesco para alcançar uma educação precoce de qualidade para crianças em comunidades desfavorecidas, oferecendo programas de formação on-line de alta qualidade a educadores infantis e prestadores de cuidados infantis e desenvolvendo a consciencialização sobre a importância dos primeiros anos nas comunidades locais. A Família Babilou apoia iniciativas lideradas pela Unesco na construção de novos programas, mobilizando jovens pais e enriquecendo a sua compreensão da importância dos primeiros 1000 dias, bem como permitindo-lhes apoiar o desenvolvimento dos seus filhos de formas significativas<sup>20</sup> (Unesco, 2003, tradução própria).

Alguns autores (Saura, 2020; Williamson; Hogan, 2020; Díez Gutiérrez, 2021) têm empregado a categoria “filantrocapitalismo” para caracterizar a atuação dessas organizações, onde a filantropia e o negócio se hibridizam<sup>21</sup> e misturam. Esse tipo de atuação assume uma feição particular e preponderante na educação, que se agudizou após a pandemia, rumo à chamada ‘transformação digital’. Nesse sentido, Williamson e Hogan (2020, p. 40, grifo dos autores) destacam que os esforços financeiros e filantrópicos dessas organizações,

(...) que incluem relações com líderes políticos, instâncias governamentais e pessoas com influência política, indica o reforço de uma filantropia destinada a aumentar e ampliar o uso das tecno-

<sup>18</sup> Para mais informações consultar <https://babilou-family.com/our-story>.

<sup>19</sup> Para mais informações consultar <https://babilou-family.com/the-babilou-family-foundation>.

<sup>20</sup> No original: “We commit to support UNESCO’s efforts in reaching quality early education to children in underserved communities by offering high quality online training programs to early educators and childcare givers and by developing awareness about the importance of the early years to local communities. Babilou Family supports initiatives led by UNESCO in building new programs, mobilizing young parents, and enriching their understanding of the importance of the first 1000 days, as well as enabling them to support their children’s development in meaningful ways”.

<sup>21</sup> Segundo Saura (2020, p. 162), “el filantrocapitalismo es la hibridación de las lógicas filantrópicas con la expansión del capitalismo donde se rentabiliza la donación y se traslada la filosofía empresarial a las acciones caritativas mientras se generan nuevos espacios de neoliberalización”.

logias digitais comerciais na educação. Também ilustra o crescente poder dos filantropos tecnológicos para estabelecer a agenda da “experimentação” e da “reinvenção” da educação pública frequentemente de tal forma que assegure a rentabilidade social e financeira dos seus investimentos.<sup>22</sup>

Outro caso diferente é o da Virtual Educa que também é localizada em duas categorias (Setor privado e organização da sociedade civil ou sem fins lucrativos) pela própria Unesco. Segundo informações constantes do próprio portal, a Virtual Educa é uma organização criada em 2001 para impulsionar a inovação em educação para a ‘transformação social’ e o ‘desenvolvimento sustentável’, inicialmente na América Latina e no Caribe. O Acordo Marco de sua criação foi assinado pela OEA (Organização dos Estados Americanos) e pela Segib (Secretaria Geral Iberoamericana), instituições estas que sediaram a Secretaria Geral da Organização até 2016. A partir de 2017, a Virtual Educa assumiu um caráter global e sua operação passou a ser viabilizada através da *Virtual Educa Foundation*, com sede em Washington DC, definida como organização sem fins lucrativos criada para gerenciar projetos multilaterais e um fundo fiduciário para zonas em risco de exclusão.<sup>23</sup> Como consta em seu próprio portal, a Virtual Educa opera “através de uma aliança de instituições internacionais, agências multilaterais e entidades públicas e privadas, reunindo os setores público, empresarial, acadêmico e sociedade civil.” (Virtual Educa, 2025b, tradução própria)<sup>24</sup> A interpenetração de público e privado fica expressa na sua dupla estrutura de coordenação composta por um Conselho Diretivo de caráter multilateral (formado por representantes de governos e outros organismos multilaterais) e por um Patronato conformado por “reconhecidos líderes institucionais, acadêmicos e corporativos” (Virtual Educa, 2025a, tradução própria).<sup>25</sup> Esse duplo caráter, de entidade multilateral e fundação sem fins lucrativos, favorece a diluição das fronteiras entre público e privado, entre governamental e não governamental, dificultando a caracterização da sua atuação.

<sup>22</sup> No original: “Estos esfuerzos de inversión y filantrópicos, que incluyen relaciones con líderes políticos, instancias gubernamentales y personas con influencia política, indica el refuerzo de una filantropía destinada a aumentar y ampliar el uso de las tecnologías digitales comerciales en la educación. También ilustra el creciente poder de los filántropos tecnológicos para establecer la agenda de la «experimentación» y la «reinención» de la educación pública, a menudo de tal modo que asegura la rentabilidad social y financiera de sus inversiones”.

<sup>23</sup> Informações disponíveis em <https://virtualeduca.org/quienes-somos/informacion-general>.

<sup>24</sup> No original: “Virtual Educa opera a través de una alianza de instituciones internacionales, agencias multilaterales y entidades públicas y privadas, reuniendo a los sectores público, empresarial, académico y sociedad civil.”

<sup>25</sup> No original “Los miembros del Patronato son reconocidos líderes institucionales, académicos y corporativos.”

A categoria ‘redes e associações regionais ou globais’, por sua vez, apresenta grau elevado de opacidade. Dela participam associações e redes de diversas ordens: organizações intergovernamentais, associações científicas independentes, associações interinstitucionais; redes público-privadas, e outros arranjos organizacionais de difícil caracterização. Para dar conta da diversidade abarcada por esta categoria de participantes, vale a pena destacar dois exemplos contrapostos.

Como primeiro exemplo interessa-nos destacar que, no conjunto de associações citadas, encontram-se duas que destoam do restante pelo caráter representativo de dois grupos pouco presentes nesse tipo de articulações: o de professores e o de estudantes. No primeiro caso, referimo-nos à *Internacional da Educação* (IE), federação sindical mundial de sindicatos docentes que reúne 383 organizações em 178 países e territórios, representando mais de 32 milhões de docentes e trabalhadores da educação de todos os níveis educacionais.<sup>26</sup> Embora incorporada à Coalizão e com intensa atividade durante a pandemia, não foi possível identificar aspectos específicos da sua atuação nesse espaço, o que torna difícil avaliar sua participação efetiva. Entretanto, pesquisa publicada pela própria organização (Williamson; Hogan, 2020) aponta que a participação de sindicatos docentes nesse tipo de coalizões oferece a possibilidade de questionar e demandar ações concretas na defesa da escola pública, tal como o faz a Internacional da Educação no âmbito da Coalizão.<sup>27</sup> Mas, são os mesmos autores os que colocam os limites dessa participação ao afirmar na sequência que “embora seja difícil conceber um futuro para a educação carente de elementos comerciais e privatizados, é possível imaginar uma melhor regulação e controle dos interesses privados” (Williamson; Hogan, 2020, p. 77). Apesar de se tratar de uma afirmação dos autores da pesquisa e não dos dirigentes da IE, a escassa visibilidade da atuação da organização no âmbito da Coalizão parece resultar numa certa legitimação do trabalho desenvolvido por ela.

No segundo caso, trata-se do *All-Africa Students Union* (AASU), a maior organização estudantil africana, que reúne estudantes desde o nível básico até o superior. Segundo o portal da associação:

<sup>26</sup> Para mais informações consultar <https://www.ei-ie.org/es>.

<sup>27</sup> Segundo Williamson e Hogan (2020, p. 77), “sugerimos que todos los sindicatos de la educación busquen oportunidades para implicarse más en las coaliciones educativas, desde la escala local a la mundial, lo que les dará la posibilidad de plantear preguntas complejas y demandar acciones concretas, como ya está haciendo la Internacional de la Educación a través de su participación en la Coalición Mundial para la Educación de la UNESCO”. Entretanto, os autores complementam: “Aunque es difícil concebir un futuro de la educación que carezca de elementos comerciales y privatizados, si que es posible imaginar una mejor regulación y control de los intereses privados.”

Hoje, a AASU está na vanguarda das lutas pela igualdade de acesso à educação de qualidade, garantia de qualidade no ensino superior, harmonização dos sistemas de ensino superior – com ênfase na mobilidade dos acadêmicos e na comparabilidade das qualificações, na governação democrática, na defesa dos direitos dos estudantes, na promoção do gênero e da cultura africana, do desenvolvimento sustentável, do empreendedorismo, da promoção da liberdade acadêmica, da liberdade de investigação e da autonomia das instituições superiores de ensino, e da promoção da paz e dos valores democráticos, dentre outros objetivos dignos de nota<sup>28</sup> (All-Africa Students Union, 2025, tradução própria).

Sua participação na Coalizão está orientada, principalmente, à mobilização voluntária dos estudantes africanos para o ‘aproveitamento’ das oportunidades de aprendizagem oferecidas pelos parceiros, assim como para retroalimentar ‘com evidências’ as decisões de política a serem construídas.<sup>29</sup>

Professores e estudantes, embora agentes fundamentais do processo educacional, não costumam estar representados nesses espaços globais de colaboração, constituindo a presença dessas duas organizações uma exceção que precisa ser apontada, embora se trate, corretamente, de ‘associações regionais ou globais’, como é chamada esta categoria de participantes. Entretanto, no caso das duas associações acima referidas, aquilo que poderia ser considerado como uma conquista representativa de setores fundamentais do âmbito educacional, ao observar a dinâmica da Coalizão, parece dissolver-se numa legitimação da iniciativa, diluindo no caráter desigual dos participantes e suas relações, qualquer enfrentamento crítico efetivo.

Ainda no campo das chamadas ‘associações regionais ou globais’, diferente é o caso da E3 – *Entrepreneurship Employability Education*, iniciativa do Departamento de Educação Básica da África do Sul, que se define da seguinte maneira:

A nossa missão é usar a Ciência da Aprendizagem para ajudar a África do Sul a encontrar essas alavancas. O DBE-E3 é uma iniciativa do Departamento de Educação Básica que visa remodelar o futuro educacional de todos os jovens sul-africanos, apoiando o

<sup>28</sup> No original: “Today, AASU is at the forefront of the fights for equal access to quality education, quality assurance in higher education, harmonization of higher education systems – with key emphasis on mobility of academics and comparability of qualifications, democratic governance, defending students’ rights, promotion of gender and African culture, sustainable development, entrepreneurship, fostering of academic freedom, freedom of research and autonomy of higher institutions of learning, and the promotion of peace and democratic values, and other noteworthy objectives”.

<sup>29</sup> Para mais informações consultar <https://globaleducationcoalition.unesco.org/Members/Details/141>

DBE na implementação da educação empreendedora em todas as escolas até 2035.

Estamos muito orgulhosos de trabalhar com uma gama diversificada de parceiros envolvidos em projetos e iniciativas de financiamento. Indo além de meras conexões, buscamos ativamente oportunidades de colaboração dentro do ecossistema, aproveitando seus conhecimentos e recursos.

Nosso programa DBE-E3 alimentou parcerias valiosas que reforçam nossa missão e nos impulsionam para frente, fornecendo experiência, redes e recursos para criar um melhor ambiente de aprendizagem. Juntos, causamos um impacto duradouro na educação.<sup>30</sup>

Entre os parceiros de E3 encontramos organizações conhecidas que participam da Coalizão como: *Save the Children*,<sup>31</sup> VVOB<sup>32</sup> e *Sesame Whorkshop*<sup>33</sup> e outros que fazem parte de redes globais parceiras da Coalizão. É o caso de *Teach the Nation*,<sup>34</sup> organização independente não lucrativa da África do Sul, participante da rede com sede nos EUA, *Teach for All*.

No caso da E3, a própria organização já constitui uma forma específica de ‘parceria público-privada’ a tal ponto que, na classificação de parceiros da Unesco ora aparece como rede ou associação regional, ora como organização da sociedade civil/sem fins lucrativos.

<sup>30</sup> Extraído de <https://www.ecubed-dbe.org/our-partners/> No original: We are so proud to work with a diverse range of partners on projects and funding initiatives. Going beyond mere connections, we actively seek opportunities to collaborate within the ecosystem, leveraging their expertise and resources. Our DBE-E3 programme has nurtured valuable partnerships that reinforce our mission and drive us forward, providing expertise, networks, and resources to create a better learning environment. Together, we make a lasting impact on education.

<sup>31</sup> Save the Children é uma ONG Global orientada para a defesa dos direitos da infância. <https://www.savethechildren.es>

<sup>32</sup> A VVOB é uma organização internacional sem fins lucrativos, com sede na Bélgica, que, segundo seu portal, trabalha em prol de uma educação de qualidade em África, na Ásia e na América do Sul, em estreita colaboração com governos e intervenientes na educação internacional. <https://www.vvob.org/en>

<sup>33</sup> Segundo o próprio portal, a Sesame Workshop (2025, tradução própria) “é uma organização sem fins lucrativos de impacto global com a missão de ajudar crianças de todos os lugares a se tornarem mais inteligentes, mais fortes e mais gentis”. No original: “Sesame Workshop is a global nonprofit organization with a mission to help children everywhere grow smarter, stronger, and kinder”. Para mais informações consultar o Portal da organização: <https://sesameworkshop.org/about-us/>

<sup>34</sup> Para mais informações consultar o Portal da organização: <https://teachthenation.org>

Para além das classificações, uma aproximação mais demorada sobre a atuação e o funcionamento de alguns dos membros da Coalizão (principalmente as redes e associações) revela um emaranhado de organizações que se reforçam mutuamente. Há uma multiplicação peculiar da presença empresarial, que transborda de seu espaço ‘privado’ e se conecta com as redes e com as entidades sem fins lucrativos, para atuação nos diversos âmbitos de construção de políticas educacionais em nível internacional. Esta malha de agências (e, certamente, de agentes) também coloca em questão as tênues fronteiras entre o público e o privado ao se naturalizar seu funcionamento e ao lhe atribuir um caráter modelar como forma de enfrentamento das crises. Outro exemplo pode resultar elucidativo sobre essa questão.

A *EdTechHub*, é uma rede associativa de pesquisa, inovação e assistência técnica em tecnologia educacional apoiada pela Fundação Bill e Melinda Gates, pelo governo do Reino Unido, pelo Banco Mundial e pela Unicef. A rede, membro da Coalizão, acolhe como parceiras outras redes de características semelhantes e mesmos mantenedores como a *Open Development & Education*<sup>35</sup> ou a *Results for Development*.<sup>36</sup> Sua atuação se pauta na construção de uma solução para o problema identificado:

A tecnologia tem potencial para ajudar a resolver a crise global de aprendizagem — mas esse potencial não se concretiza [porque] os decisores políticos e outros decisores [...] não têm clareza sobre o que funciona e o que não funciona e são forçados a tomar decisões com base em poucas ou nenhuma evidência.

No EdTech Hub, fazemos pesquisas acadêmicas rigorosas e oferecemos conselhos baseados em evidências sobre como usar a tecnologia na educação. Isto significa que, com a nossa ajuda, os decisores dentro e fora do governo podem tomar decisões políticas claras e baseadas em evidências para alcançar o máximo impacto<sup>37</sup> (EdTech Hub, 2025, tradução nossa).

Trata-se, portanto, de uma organização dedicada à construção de evidências para a orientação de políticas educacionais globais. Atuando como *think tank* [tanques de

<sup>35</sup> Para mais informações consultar o Portal da organização: <https://opendeved.net/about/>.

<sup>36</sup> Para mais informações consultar o Portal da organização: <https://r4d.org>.

<sup>37</sup> No original: “Technology has the potential to help address the global learning crisis – but that potential is not being realised. Policymakers and other decision-makers face an overwhelming choice of technology solutions, are unclear on what works and what doesn’t and are forced to make decisions based on low or no evidence. At EdTech Hub, we do rigorous academic research and give evidence-based advice about how to use technology in education. This means that with our help, decision-makers inside and outside government can make clear, evidence-based policy decisions to achieve maximum impact.”

pensamento] das grandes corporações tecnológicas, esse tipo de organização contribui para a construção de uma visão supostamente técnica e/ou neutra sobre como deve ser a educação do futuro, desenvolvida com base em ‘estudos’ financiados por essas mesmas corporações, reproduzindo sua presença e sua participação na definição de uma agenda global de educação, tanto pela via do dinheiro (financiamento) quanto das ideias (evidências). No caso da *EdTechHub*, esse caráter múltiplo se verifica pela dupla inscrição nas categorizações da Unesco, ora como associação regional ou global, ora como organização multilateral<sup>38</sup>. Analisando a atuação dessa organização, como exemplo de intermediária especializada na produção de evidência e medição de impacto das tecnologias educacionais, Williamson e Hogan (2020, p. 48, grifo dos autores, tradução nossa) chamam a atenção para mais outro aspecto igualmente relevante:

Os sistemas de pagamento por resultados, tão populares no campo da filantropia para a educação, colocam ênfase na recopilación de dados quantificáveis sobre “o que funciona” e estimulam o investimento em educação de organizações que buscam a rentabilidade financeira dos acordos. O investimento de impacto poderia centrar o financiamento em programas que possam oferecer resultados rápidos e ganhos financeiros e que possam se “generalizar” se funcionarem, no lugar de programas a mais longo prazo que abordem problemas estruturais complexos que enfrentam os sistemas educacionais em contexto de desenvolvimento internacional.<sup>39</sup>

A maior parte dos exemplos anteriormente apontados coincidem em destacar a forte presença empresarial, em seus mais diversos formatos e relações, na definição dos rumos da educação futura. Essa presença se caracteriza tanto pela expansão

<sup>38</sup> Segundo Olmedo Reinoso e Santa Cruz Grau (2018, p. 49): “[...] bajo la argumentación de la necesidad de mejorar la gestión de un Estado que se torna cada vez más complejo, agregando valor a la definición de políticas en base a criterios objetivos [...] se ha difundido la noción de que la toma de decisiones sobre política educativa, pero también en la práctica cotidiana en cada uno de los niveles de los sistemas escolares, debe estar basada en evidencia contrastable y objetiva”. Para esses autores, esse fato valida e legitima a participação como protagonistas de expertos e tecnocratas, escamoteando a deliberação política das comunidades escolares.

<sup>39</sup> No original “Los sistemas de pago por resultados, que son tan populares en el campo de la filantropía para la educación, ponen el acento en la recopilación de datos cuantificables sobre «lo que funciona» y estimulan la inversión en educación de organizaciones que buscan la rentabilidad financiera de los acuerdos. La inversión de impacto podría centrar la financiación en programas que puedan ofrecer resultados rápidos y ganancias financieras y que se puedan «extender» si funcionan, en lugar de en programas a más largo plazo que aborden problemas estructurales complejos a los que se enfrentan los sistemas educativos en contextos de desarrollo internacional”.

das suas atividades como pela incidência cada vez maior na definição das diretrizes educacionais que orientam às políticas.

## Reflexões finais: sobre alianças e fronteiras

O associativismo empresarial na educação é um fenômeno contemporâneo que tem se expandido de maneira expressiva nos últimos anos, constituindo um traço característico do campo global da educação (Fontes, 2010; Freitas, 2012; Robertson; Verger, 2012). Segundo Saura (2020, p 162),

Na governança contemporânea da política educacional têm cada vez mais protagonismo as interações entre empresas, atores políticos públicos e privados, governos, fundações sem ânimo de lucro que se unificam em metas conjuntas para decidir politicamente as formas de atuação nos contextos concretos.<sup>40</sup>

Essa realidade, que assume feições particulares na contemporaneidade, reflete a atuação dos chamados aparelhos privados de hegemonia de setores específicos da burguesia internacionalizada que se desenvolvem no seio da sociedade civil, entendida não como espaço contraposto ou separado do Estado, mas integrado a ele (Gramsci, 2001). Nessa perspectiva,

a sociedade civil é o espaço principal para a construção das vontades (individuais e coletivas) e o desenvolvimento de formas de convencimento sobre os modos de pensar e viver no mundo através, sobretudo, dos aparelhos privados de hegemonia, que formulam, consolidam e difundem projetos de sociedade. Esse momento organizativo, próprio da sociedade civil, resulta fundamental para o exercício da função hegemônica, pois, para garantir a sua dominação, a burguesia precisa fortalecer e renovar permanentemente sua capacidade de organizar o consentimento dos dominados, interiorizando as relações e práticas sociais vigentes como necessárias e legítimas (Dantas; Pronko, 2018, p. 82).

Configura-se, assim, um cenário de crescente privatização e, sobretudo, *controle* do espaço público com a presença direta e indireta do grande empresariado, tanto na elaboração quanto na implementação das políticas educacionais definidas em foros

<sup>40</sup> No original, “En la gobernanza contemporánea de la política educativa tiene cada vez más cabida las interacciones entre empresas, actores políticos públicos y privados, gobiernos y fundaciones sin ánimo de lucro que se unifican con metas conjuntas para decidir políticamente las formas de actuación en los contextos concretos.”

e espaços referendados por organismos internacionais que ‘zelam’ pela participação direta e aberta ‘para todos’.

Essa presença empresarial, chancelada pelo poder público em nome das aparentes benesses da ‘parceria’ e da ‘colaboração’, sobretudo em momentos de crise, reproduz-se pela multiplicação dos seus formatos associativos que se combinam horizontal e verticalmente por meio de vínculos institucionais ou informais, conformando complexos associativos empresariais que garantem a unidade estratégica da sua atuação coletiva (Bianchi, 2004). Esse processo, de expressão tanto nacional quanto internacional, revela-se particularmente sensível na definição de algumas políticas setoriais como, no caso em tela, a educação (Medeiros, 2021).

Nesse sentido, não podemos deixar de lado o caráter do associativismo empresarial na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Como aponta Bianchi (2004, p. 116):

Parte constitutiva de uma esfera estatal ampliada, a ação coletiva empresarial é, ao mesmo tempo, resultado e condição de uma relação de forças. Resultado, na medida em que é em determinados contextos que o empresariado identifica seus interesses comuns e a necessidade de dar-lhes uma expressão institucional. Condição, na medida em que a capacidade organizativa demonstrada no processo de institucionalização e a unidade por ela gerada produzem uma força social superior à soma das forças particulares, alternando o contexto no qual ela se faz presente.

No campo internacional da educação, a presença empresarial, nos seus mais variados formatos, tem contribuído para a difusão de uma concepção de mundo e de educação que balizam as recomendações de política sistematizadas e disseminadas pelos organismos internacionais (notadamente Banco Mundial, mas também Unesco)<sup>41</sup> “[...] com base no entendimento de que a sociedade civil é concebida como terreno não estatal, livre da ação do Estado, portanto isenta das mazelas do poder público, da corrupção, da burocracia e da ineficiência da máquina pública” (Farias, 2021, p. 737), permitindo conciliar “o melhor das duas lógicas”: a expertise empresarial com a abrangência da atuação estatal, ressignificando o espaço público em favor dos interesses mediatos e imediatos do grande capital.

<sup>41</sup> Ponce-Díaz, Martínez-Usarralde; Beltrán-Llavador (2024) analisam as narrativas sobre as reformas educacionais na pós-pandemia disseminadas por três organismos internacionais com atuação chave no campo internacional da educação: Unesco, OCDE e Banco Mundial e apontam diferenças relevantes, do ponto de vista epistemológico e programático entre elas, sem deixar de reconhecer as convergências estratégicas. Essa distinção tem origens históricas, mas também obedece a realinhamentos geopolíticos conjunturais, tal e como aponta Pronko (2014).

A captura da educação pública pela lógica privada, defendida pelos grupos empresariais e filantrópicos, ao amparo da atuação dos organismos internacionais, implica muito mais do que a presença maciça de tecnologias desenvolvidas numa perspectiva empresarial colonizando o espaço público. Implica também, e principalmente, que a definição dos conteúdos, das formas e dos rumos da educação deixa de se realizar sob mecanismos de controle democrático e passa a ser resolvida pelos ‘homens e mulheres de sucesso’, empresários visionários e inovadores que projetam o mundo à sua imagem e semelhança. Como aponta Verger (2016, tradução própria),

[...] vários estudiosos referem-se também aos desafios desencadeados pela emergência da IGE [Indústria Global da Educação] em termos de democracia e responsabilização. A mudança de autoridade do Estado para atores privados pode fazer sentido por razões de eficiência, mas também implica, até certo ponto, o enfraquecimento do controle democrático da educação pública. Além disso, a autonomia profissional e os direitos dos professores, bem como o controle local das comunidades sobre as suas escolas, podem ser prejudicados pela mudança de autoridade para atores privados, empresariais e globais. Da mesma forma, é razoável questionar se a mudança nas estruturas de responsabilização, dos modos democráticos para acordos empresariais/ de consumo, remodela a orientação da educação como um bem público. Ou seja, as empresas são legalmente responsáveis principalmente perante os seus acionistas e devem trabalhar, em primeiro lugar, para criar retornos para esses investidores, que não estão necessariamente alinhados com os dos clientes, ou seja, os estudantes, suas famílias ou suas comunidades.<sup>42</sup>

A diluição das fronteiras entre o público e o privado, travestida de ‘colaboração’ ou ‘parceria’ para propor ‘soluções conjuntas’, sobretudo para os problemas que os governos ‘não podem’ ou ‘não sabem’ resolver, embora possa ser ‘nobre’ não é desinteressada. A chamada “reforma empresarial da educação” (Freitas, 2018) refere-se ao modelo

<sup>42</sup> No original: “...several scholars refer also to the challenges triggered by the emergence of the GEI in terms of democracy and accountability. The shift in authority from the state to private actors might make sense on efficiency grounds, but also entails the undermining of democratic control of public education to some extent. Moreover, the professional autonomy and rights of teachers, as well as the local control of communities over their schools, may be undercut by the shift in authority to private, corporate, and global actors. Similarly, it is reasonable to question whether the shift in accountability structures away from democratic modes to corporate/consumer arrangements reshapes the orientation of education as a public good. That is, corporations are legally accountable primarily to their stockholders and must work first and foremost to create returns for those investors, which are not necessarily aligned with those of the customers, i.e. the students, their families, or their communities.”

empresarial que se preconiza para a escola, tanto pela sua autoria quanto pela sua intencionalidade: a reforma é empresarial porque se organiza com base na visão de mundo da fração dominante do empresariado, altamente internacionalizado, financeirizado e tecnológico/digitalizado, e se orienta a subsumir a educação a uma lógica de mercado, colocando em xeque o sistema público em prol do 'livre' desenvolvimento de processos formativos regulados (quase) exclusivamente pela 'livre' escolha do lado da demanda e pela concorrência mercantil do lado oferta. A escola defendida nesse modelo, embora preconizada 'para todos' não beneficia 'todos' da mesma maneira, reproduzindo de forma ampliada a desigualdade que caracteriza nossas sociedades. Por isso, a definição de como deve ser a educação de todos, não pode ficar em mãos de uns poucos. A esfera pública, como arena de lutas, embora limitada no capitalismo, ainda é o melhor lugar para projetar e construir uma educação de todos e para todos em termos de igualdade e de universalidade.

## Referências

ALL-AFRICA STUDENTS UNION. *Education must be a right: not a privilege*. Disponível em: <https://aasonline.org/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BABILOU FAMILY. *Our story*: babilou was born to support the wellbeing of children and the work-life balance of families. France: Babilou Family, 2025. Disponível em: <https://babilou-family.com/our-story>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BANCO MUNDIAL. *Reimaginando as conexões humanas*: tecnologia e inovação em educação no Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 2020.

BIANCHI, Alvaro. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). *Antropolítica*, Niterói, v. 16, n. 16, p. 101-122, 2004.

DANTAS, André; PRONKO, Marcela Alejandra. Estado e dominação burguesa: revisitando alguns conceitos. In: STAUFFER, Anakeila B. et al (org.). *Hegemonia burguesa na educação pública*: problematizações no curso TEMS (EPSJV/Pronera). Rio de Janeiro, EPSJV, 2018. p. 73-96.

DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique Javier. Gobernanza híbrida digital y Capitalismo Ed-Tech: la crisis del COVID-19 como amenaza. *Foro de Educación*, Espanha, v. 19, n. 1, p. 105-133, 2021. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.860>.

EDTECH HUB. *What we do*: EdTech Hub is a global research partnership: our goal is to empower people by giving them the evidence they need to make decisions about technology in education. 2025. Disponível em: <https://edtechhub.org/about/>. Acesso em: 29 set. 2025.

FARIAS, Adriana M. Conglomerado de aparelhos privados de hegemonia empresariais Lemann e sócios. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 13, n. 2, p. 735-765, ago. 2021. <https://doi.org/10.9771/gmed.v13i2.44302>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/44302/25249>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV: Editora da UFRJ, 2010.

FREITAS, Luís Carlos. *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luís Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere*. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

OLMEDO REINOSO, Antônio; SANTA CRUZ GRAU, Eduardo. Investigando redes de política educativa: un desafío epistemológico. *Con-Ciencia Social: segunda época*, Espanha, v. 1, p. 41-58, 2018.

PEREIRA, João Márcio M. A agenda educacional do Banco Mundial em tempos de ajuste e pandemia. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e242157, 2021. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147242157>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/dBBDx5MDnrVWqWm5TqmxZPp/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

PONCE-DÍAZ, Nicolas; MARTÍNEZ-USARRALDE, María J.; BELTRÁN-LLAVADOR, José. Cartografía social comparada de las narrativas socioeducativas emergentes de la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE en contexto de pandemia. *Perfiles Educativos*, v. XLVI, n. 183, 2004. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2024.183.61115>.

PRONKO, Marcela Alejandra. Criando mercados de “oportunidades de aprendizagem”: a Corporação Financeira Internacional e o exemplo da Coursera. *Revista Trabalho Necessário*, v. 20, n. 42, p. 1-21, maio/ ago. 2022. <https://doi.org/10.22409/tn.v20i4.54021>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/54021/32440>. Acesso em: 27 ago. 2025.

PRONKO, Marcela Alejandra. Modelar o comportamento. *RTPS: Revista Trabalho, Política e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 167-180, jun. 2019. <https://doi.org/10.29404/rtps-v4i6.248>. Disponível em: <http://costalima.ufrjr.br/index.php/RTPS/article/view/248>. Acesso em: 14 mar. 2022.

PRONKO, Marcela Alejandra. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, João Marcio M.; PRONKO, Marcela A. (org.). *A demolição de direi-*

tos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: EPSJV, 2014. p. 89-112.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1.133-1.156, out./dez. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J4LqqtJBmwML9cR4dg8p65L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SAURA, Geo. Filantropocapitalismo digital en educación: Covid-19, UNESCO, Google, Facebook y Microsoft, in Teknokultura. *Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, Espanha, v. 17, n. 2, p. 159-168, 2020. <https://dx.doi.org/10.5209/TEKN.69547>.

SESAME WORKSHOP. *About us*: Sesame Workshop is a global nonprofit organization with a mission to help children everywhere grow smarter, stronger, and kinder. 2025. Disponível em: <https://sesameworkshop.org/about-us/>. Acesso em: 29 set. 2025.

UNESCO. Global Education Coalition. *Mission Members*. 2003. Disponível em: <https://globaleducationcoalition.unesco.org/Members/Details/383>. Acesso em: 15 set. 2025.

UNESCO. *One year into COVID*: prioritizing education recovery to avoid a generational catastrophe. 2021. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376984>. Acesso em: 27 ago. 2025.

UNESCO. *Reimaginar nossos futuros juntos*: um novo contrato social para a educação. Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022a. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381115>. Acesso em: 27 ago. 2025.

UNESCO. *Transforming education through innovation*: the global education coalition leading in action. 2022b. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381023>. Acesso em: 27 ago. 2025.

UNESCO. *Transforming education together*: the Global Education Coalition in action. 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384812>. Acesso em: 10 set. 2025.

VERGER, Antoni. *The rise of the global education industry*: some concepts, facts and figures. 2016. Disponível em: [https://www.ei-ie.org/en/woe\\_homepage/woe\\_detail/4850/the-rise-of-the-global-education-industry-some-concepts-facts-and-figures#gsc.tab=0](https://www.ei-ie.org/en/woe_homepage/woe_detail/4850/the-rise-of-the-global-education-industry-some-concepts-facts-and-figures#gsc.tab=0). Acesso em: 27 ago. 2025.

VIRTUAL EDUCA. *Quienes Somos*: coordinación y seguimiento. Disponível em: <https://virtualeduca.org/quienes-somos/coordinacion/>. Acesso em: 29 set. 2025a.

VIRTUAL EDUCA. *Quienes Somos*: información general. Disponível em: <https://virtualeduca.org/quienes-somos/informacion-general/>. Acesso em: 29 set. 2025b.

WILLIAMSON, Ben; EYNON, Rebeca; POTTER, John. Pandemic politics, pedagogies and practices: digital technologies and distance education during the coronavirus emergency. *Learning, Media and Technology*, v. 45, n. 2, p. 107-114, 2020. <https://doi.org/10.1080/17439884.2020.1761641>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17439884.2020.1761641?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 27 ago. 2025.

WILLIAMSON, Ben; HOGAN, Anna. *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*. 2020. Disponível em: <https://www.ei-ie.org/es/item/25251:la-comercializacion-y-la-privatizacion-en-y-de-la-educacion-en-el-contexto-de-la-covid-19>. Acesso em: 27 ago. 2025.

## CAPÍTULO 8

# ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DE DIREITO À MERCADORIA. A AÇÃO DO CAPITAL SOBRE A SOCIALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO

Luciane da Silva Nascimento<sup>1</sup>

Igor Andrade da Costa<sup>2</sup>

Aline de Carvalho Moura<sup>3</sup>

Andreia Gomes da Cruz<sup>4</sup>

*No reino do capital, a educação é, ela mesma, uma mercadoria.*  
Mészáros, 2008

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunta do Departamento de Gestão de Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Integra o quadro docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias. Pesquisadora associada ao grupo de Pesquisa: Estado, Políticas e Espaço Público da Fundação Oswaldo Cruz; ao Coletivo de Estudos em Educação e Marxismo; e líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Trabalho e Educação UERJ/FEBF. Contato: luciane.estrela@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor Adjunto do Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino (DTPE) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisador associado ao Laboratório de Investigações em Estado, Poder e Educação (Liepe/UFRJ); Pesquisador participante do Grupo de Pesquisa: Estado, Políticas e Espaço Público da Fundação Oswaldo Cruz; Integrante do Coletivo de Estudos em Educação e Marxismo; e vice-líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Trabalho e Educação UERJ/FEBF. Contato: igorgeografo@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora Adjunta do Departamento de Educação e Sociedade do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Integra o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. É líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior e Pesquisa em Educação e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Epistemologia e Metodologia das Ciências. Contato: licacmoura@hotmail.com.

<sup>4</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento de Educação e Sociedade do Instituto Multidisciplinar da Universidade Rural do Rio de Janeiro. Integra o quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. É vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Ensino Superior e Pesquisa em Educação. Pesquisadora associada ao Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação. Contato: andreia.gomes25@yahoo.com.br.

O Brasil possui 2.595 Instituições de Ensino Superior (IES), neste universo, apenas 312 são públicas e 2.283, privadas. Entre estas, mais da metade (55,8%) são instituições com fins lucrativos e a forma de organização acadêmica mais comum são as faculdades (75,8% ou 1.968) e os centros universitários (14,7% ou 318). No Brasil, apenas 205 (7,9%) das IES são universidades, sendo 56,1% públicas. (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2023).

Ainda de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP (2023) 88% dos IES são da iniciativa privada e concentram 7.366.410 (78%) das 9.444.116 matrículas do Ensino Superior brasileiro.

Os dados evidenciam que no sociometabolismo do capital a educação é tratada como mercadoria (Mészáros, 2008). Em que pese a produção social do conhecimento científico, filosófico, artístico e técnico, a ação totalizante dos agentes do capital, quais sejam: empresariado e suas fundações, as organizações internacionais, os aparelhos privados de hegemonia etc., está voltada à disseminação da mercantilização, considerando que “mercantilizar um bem é fazer com que passe a funcionar como mercadoria (Oliveira, 2005, p. 82). Deste modo, ainda que a produção do conhecimento seja coletiva, a dinâmica da sua socialização tem sido cada vez mais submetida à lógica privatista.

A realidade do Ensino Superior no Brasil, de largo predomínio das instituições privadas e da disseminação da lógica mercantil, não é uma exclusividade. Na Europa, o acesso ao Ensino Superior como direito social não esteve em questão até a Declaração de Bolonha, em 1999, uma vez que a política de financiamento ficava a cargo do Estado. Mediante a hegemonia neoliberal, as políticas públicas europeias têm favorecido o deslocamento da concepção da educação como direito público em favor da predominância da lógica mercantil. A materialidade deste processo se verifica por meio: da cobrança de taxas, da redução do tempo de duração dos cursos de graduação e pós-graduação e da flexibilização curricular para as demandas imediatas do setor produtivo.

O privatismo no Ensino Superior ganhou força com base no documento *Financing education in developing countries – an exploration of policy Options* (The World Bank, 1986). Este documento defendeu a redução do investimento público no Ensino Superior em favor da Educação Básica, sob o pretexto de que este segmento, por atender maior parte da sociedade, seria capaz de promover a valorização mais ampla do capital humano, de tal modo que:

A partir daquele momento, diversos países começaram a efetuar contingenciamento nos investimentos estatais, a diversificar suas fontes de recursos (fim da gratuidade e ampliação da cobrança de mensalidades) e a incentivar a expansão de instituições privadas na educação superior, ou seja, iniciaram o desenvolvimento de políticas baseadas na lógica do mercado para a educação superior (Bertolin, 2009, p. 192).

O avanço do privatismo no Ensino Superior, disseminado pelo Banco Mundial, fomentou o entendimento da educação como serviço privado ou educação terciária (Barreto; Leher, 2008), por meio da promoção da liberalização comercial dos serviços educacionais. Assim, uma das justificativas dos agentes do capital:

[...] para a adoção de mecanismos de mercado na educação superior está no argumento de que um contexto de competição, livre da intervenção do Estado, deve tornar o sistema de Educação Superior mais eficaz e produtivo para a sociedade (Bertolin, 2009, p. 194).

A ação do empresariado brasileiro na sociedade civil ganhou musculatura no período do Golpe de 1964 que implementou uma Ditadura empresarial-militar no Brasil (1964-1985). Mesmo com a redemocratização, a partir de 1985, os interesses da fração burguesia que auferia lucros no Ensino Superior foram preservados na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e reforçados no art. 7º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/1996) (Brasil, 1996), que determina: “o ensino será livre à iniciativa privada”. Deste modo, a legislação brasileira institucionalizou a continuidade do domínio dos interesses privados sobre a Educação Superior.

Nos anos 1990, o Ensino Superior brasileiro sofreu forte expansão em razão do aumento das matrículas, e do número das IES privadas (Nascimento e Cruz, 2021, p. 265). Este crescimento foi fortemente amparado pelo Estado Brasileiro, no contexto da reforma gerencial do Estado que privilegiou a promoção à iniciativa privada no lugar da educação como direito social e das IES públicas.

Entre as ações do Estado que fomentaram a expansão do Ensino Superior privado, destacamos o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e conservado pelo governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Sua gestão foi marcada por:

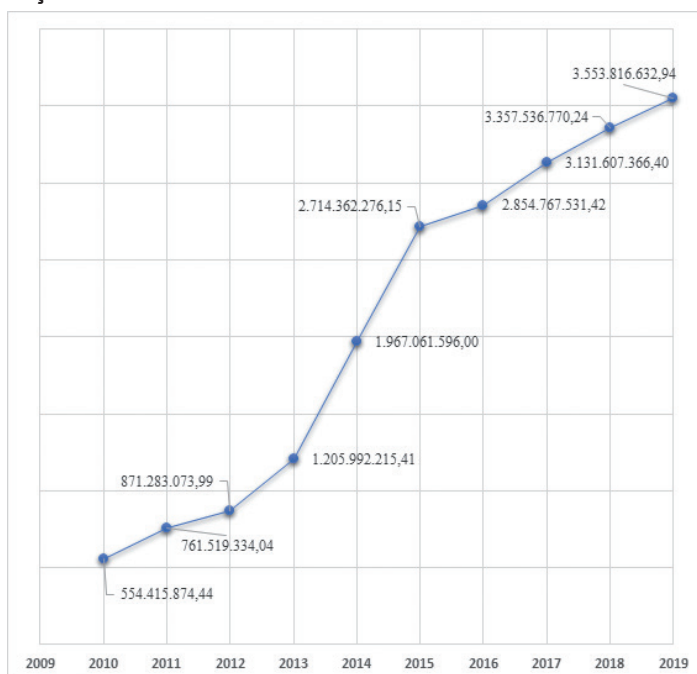
Uma série de iniciativas entra em curso, como: Programa Universidade para Todos/PROUNI (Lei nº 11.096/05); o Sistema Nacional

de Avaliação do Ensino Superior/SINAES (Lei nº 10.861/04); o Decreto nº 5.205/04, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, viabilizando, a partir da proposta de um Anteprojeto de Lei da Educação Superior, a captação de recursos privados para financiar as atividades do ensino público (Nascimento e Cruz, 2021, p. 265).

O fomento à Educação Superior privada, materializado no Programa Universidade para Todos (Prouni) e no Fies, foi fundamental para a entrada do capital financeiro, por meio de fundo de investimentos desde a segunda década dos anos 2000, substituindo as organizações familiares como controladoras das IES privadas (Leher, 2010). Na prática, estas instituições passaram de pequenas empresas familiares à grandes corporações multinacionais, com base no forte financiamento do Estado e da autorização da entrada de novos capitais que viabilizaram a formação de grandes grupos empresariais na Educação Superior Brasileira.

Esta realidade pode ser verificada tomando a evolução da receita da Universidade Estácio de Sá (Gráfico 1), instituição atualmente controlada pelo grupo YDUQS Participações S.A.

**Gráfico 1: Evolução da receita da UNESA entre 2010 e 2019**



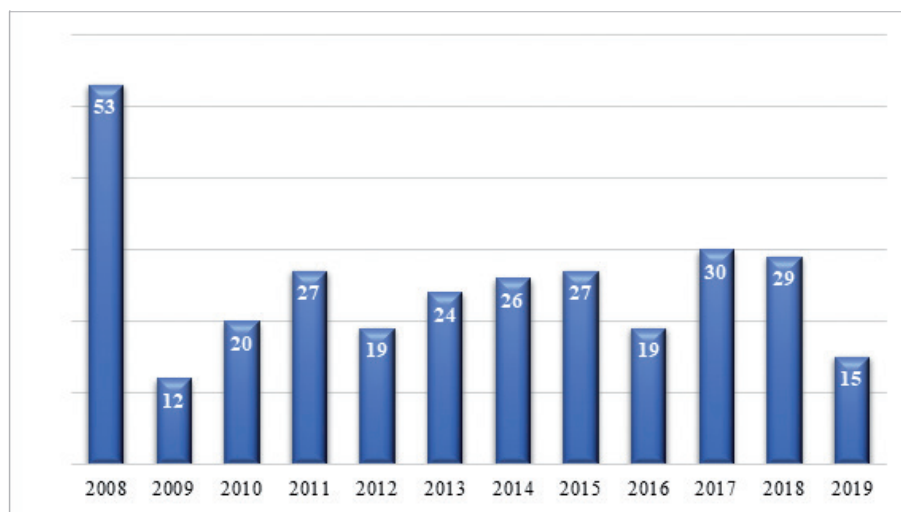
Fonte: Elaboração própria com dados de Costa (2023)

Os programas de financiamento e concessão de bolsas nas universidades privadas viabilizaram um amplo processo de concentração e centralização das empresas do Ensino Superior, o que resultou na realidade expressa a seguir:

Chegamos agora em 2022 à condição de que apenas cinco instituições privadas concentram 27% de todos os alunos do ensino superior no Brasil. Dos 9,4 milhões de matriculados nos cursos de graduação do país em 2022, mais de 2,5 milhões estudavam nestas cinco instituições, sendo 91% das matrículas na modalidade EaD. Tamanha concentração, com instituições que investem na bolsa de valores, é um risco aos estudantes e à qualidade do ensino superior brasileiro. Juntas, a Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera (do grupo Cogna), o Centro Leonardo da Vinci, a Universidade Cesumar, a Universidade Estácio de Sá e a Universidade Paulista detêm mais alunos que as 312 instituições públicas de ensino superior no Brasil, que possuem ao todo 2,07 milhões de estudantes (Grabowski, 2023).

A ação dos agentes do capital mediados pelo Estado teve como resultado a intensificação da mercantilização do Ensino Superior, desde o final dos anos 1970. O forte financiamento estatal da iniciativa privada resultou na mudança da qualidade do modo de organização das empresas do ensino superior em razão do processo de concentração e centralização (Gráfico 2) operado na segunda década dos anos 2000.

**Gráfico 2: Operações de fusões e aquisições no setor educação (2008-2019)**



Fonte: Elaboração própria com dados da KPMG Corporate Finance (2019)

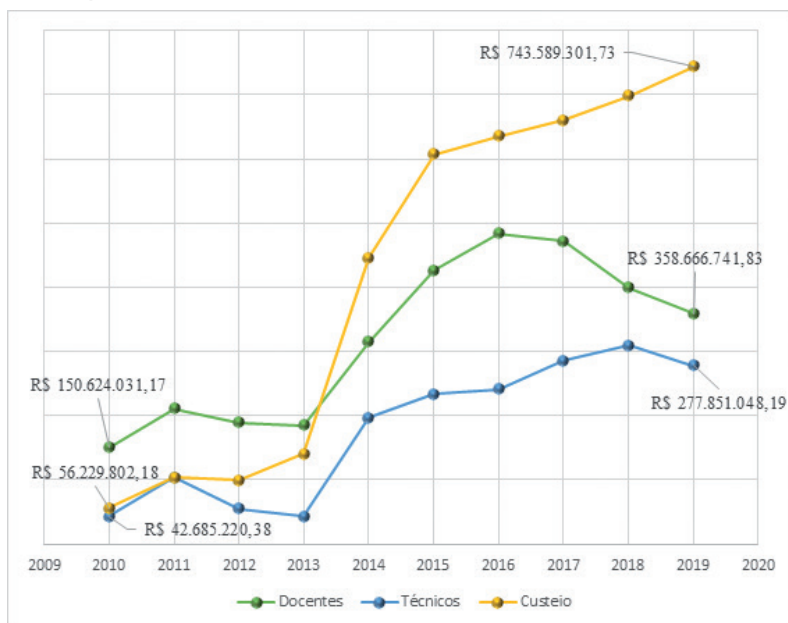
Acerca do processo de fusão e aquisição entre as IES privadas, Carvalho (2013) aponta:

No ano de 2007, houve 19 aquisições no setor educacional, o que motivou o desmembramento, a partir do ano seguinte, da classificação até então genérica de “outros” para o setor “educação”. Em 2008, foram registradas 53 transações, o que levou o setor à impressionante posição de terceiro lugar no ranking nacional. Em 2009, em virtude da crise internacional que assolou o mercado financeiro em geral, e em especial o setor educacional, houve redução acentuada para 12 operações, ainda assim, o setor educacional ocupou a décima segunda posição entre os setores econômicos. Em 2010, ocorreu ligeira recuperação para 20 operações, mantendo-se o mesmo posicionamento, e em 2011 ocorreu novo aumento para 27 operações e a subida de uma posição no ranking de transações (Carvalho, 2013, p. 769, grifo do autor).

De acordo com Seki (2020, p. 75), a transformação de grupos familiares em grupos com pretensões oligopólicas resultou no crescimento inorgânico, qual seja, o crescimento das empresas do Ensino Superior por meio da fusão ou incorporação no lugar do surgimento de novas instituições. Este processo impactou formas tradicionais de organização institucional, da socialização do conhecimento científico, bem como as condições de trabalho dos docentes do Ensino Superior, que serão analisadas na próxima seção.

## **Mercantilização do ensino superior e a precarização do trabalho docente**

A oligopolização das empresas do Ensino Superior imprimiu uma dinâmica renovada da ação empresarial. Caracterizada pela intervenção dos fundos de investimento privados (*private equity*) que gerem títulos acionários de grandes empresas que controlam dezenas de mantenedoras das IES. A dinâmica renovada da ação empresarial, imposta pelos fundos de investimento privado, resultou na ampliação dos mecanismos de extração da mais-valia relativa, intensificando a exploração por meio das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). A materialidade deste fenômeno está expressa no aumento das ofertas de cursos superiores na modalidade de Ensino a Distância (EaD). O crescimento da modalidade EaD nas IES privadas resultou na significativa redução do trabalho vivo (Gráfico 3), como ocorreu na Unesa, onde, a partir de 2016, mesmo em face do crescimento institucional observável no crescimento das despesas com custeio, a demissão de trabalhadores foi possível em razão da expansão da modalidade EaD.

**Gráfico 3: Despesas com Docentes e técnicos da UNESA (2010-2019)**

Fonte: Elaboração própria com dados de Costa (2023)

A ampliação das vagas nas IES privadas, travestida de ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior, começou com a concepção de que “[...] as políticas públicas das últimas décadas tiveram e têm importante papel na sustentação da educação para o mercado, criando incentivos e permitindo a ampliação do ensino superior privado” (Elias; Navarro, 2019, p. 51-52). A expansão e a diversificação institucional, dos cursos, modelos e vagas criaram mecanismos que levaram à instabilidade do trabalho docente. Esta realidade se acentua com as mudanças na natureza do regime de trabalho. Deste modo, o trabalhador da educação arca com as consequências da perda de sentido em seu fazer, com a desvalorização e a precarização, manifestando em seu corpo e psiquismo os efeitos deletérios desse sistema desumano.

O avanço do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no âmbito educacional significou “[...] a automação e robotização dos processos produtivos, como também intensificou a exploração do trabalho vivo, ao permitir maior controle e cobrança sobre a atividade laboral” (Araujo, 2022, p. 4). Outro ponto de inflexão, relaciona-se com o fato de ser cada vez mais ‘normal’ que um conjunto de professores qualificados passem a atuar em funções menos especializadas, como tutores, facilitadores, monitores, entre outros, uma vez que nem sempre essas funções exigem

mestrado ou doutorado. Assim, as empresas mercantis privadas vêm consolidando um trabalho docente destituído de autonomia e conhecimento, imputando às TICs a prática e o monitoramento do ensino. Todas essas mudanças na estrutura do ensino vêm transformando a organização do trabalho educacional.

Nesse novo cenário, as empresas passaram a reivindicar para si a definição dos conteúdos e a elaboração dos materiais didáticos, transformando o professor em mero acessório no processo educacional. Esse contexto que se cria, desencadeia novos sentidos ao trabalho. Na prática, isso significou que:

O trabalho docente é esvaziado de tarefas basilares, como a elaboração do planejamento e avaliações, sendo cada vez mais frequente a adoção de sistemas de ensino (sistema apostilado) dispostos pelas próprias matrizes. Tal fenômeno reflete diretamente no cerceamento da relação professor-aluno, ao tornar mais restrito o tempo com os estudantes e, como consequência, menos sistemático o processo de ensino-aprendizagem (Araujo, 2022, p. 12).

Sendo assim, as mudanças no mundo do trabalho relacionadas às forças produtivas têm criado mecanismos renovados de controle, que regulam o trabalho por meio de aplicativos e plataformas digitais. Tais alterações estão atreladas “[...] com as estratégias contemporâneas do capital para elevar em níveis jamais vistos a produtividade e a rentabilidade do trabalho vivo com o uso intensivo e extensivo do trabalho morto” (Araujo, 2002, p. 5). Dessa forma, “[...] o trabalho nas plataformas digitais escamoteia o assalariamento, além de não garantir o vínculo empregatício, impedindo qualquer forma de proteção dos trabalhadores assalariados” (Araujo, 2002, p. 6). Em vista disso, o trabalho docente não ficou imune aos novos modelos de contrato de trabalho, pois a contrarreforma trabalhista, Lei nº 13.647 de 13 de julho de 2017 (Brasil, 2017b), permite essa possibilidade.

Outro fator que tem contribuído para os processos de precarização e intensificação do trabalho docente nas IES privadas relaciona-se ao regime de trabalho, o qual pode ser classificado conforme estabelecido abaixo:

I-Docente Tempo Integral – Docente contratado com 40 horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservado o tempo de pelo menos 20 horas semanais a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, gestão, planejamento, avaliação e orientação de estudantes;

II-Docente Tempo Parcial – Docente contratado atuando com 12 ou mais horas semanais de trabalho na mesma instituição,

reservado pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de estudantes e,

III- Docente Horista – Docente contratado pela instituição exclusivamente para ministrar aulas, independentemente da carga horária contratada, ou que não se enquadrem nos outros regimes de trabalho acima definidos (Brasil, 2017a).

De acordo com o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2022, p. 30-31), no ano de 2022, dos 362.116 docentes do Ensino Superior, 51,2% tinham vínculo com IES privadas e 48,8%, com IES pública. Entre os docentes da iniciativa privada, 74,2% dos docentes empregados em universidades possuíam contratos em tempo integral. Nos centros universitários e faculdades, apenas 28,6% e 20,6%, respectivamente. Nas faculdades predomina o contrato em tempo parcial (46,5%).

Concordamos com Vargas, Zuccarelli e Honorato, (2021, p. 890), quando afirmam:

A categoria administrativa das instituições de ensino é uma variável fundamental na análise do regime de trabalho. Conforme referido, o setor público emprega seus docentes sobretudo no regime integral e é majoritariamente composto por universidades. Por outro lado, as instituições do setor privado, concentradas em faculdades e centros universitários, agrupam seus docentes em regimes de trabalho parcial ou horista.

Compreendemos que o processo de diversificação institucional provoca uma estratificação entre as instituições, pois desencadeia a distinção entre os tipos de cursos, turno, organização acadêmica, entre outros aspectos. Mas, principalmente, é propício para precarização do trabalho docente, uma vez que a instituição prioriza a contratação de docentes especialistas em vez de buscar um profissional mais qualificado academicamente, visto que o valor da hora-aula é menor, ou seja, “a instituição visa, a todo custo, o enxugamento da folha para aumentar os ganhos em escala” (Santos; Guimarães-Iosif; Jacob, 2013, p. 90). Sendo assim, a precarização do trabalho docente nas IES privadas mercantis pode ser analisada pela seguinte lógica:

Um poder sutilmente infiltrado nas relações e de difícil detecção, com instrumentos ideológicos que traduzem as atividades humanas em indicadores de desempenho e esses desempenhos em custos ou em benefícios. O humano se torna um recurso dentro da empresa, a seu serviço, contribuindo assim para sua própria instrumentalização. O poder gerencialista atua diretamente sobre a psique, instigando o trabalhador a identificar-se com os

objetivos da produção e, assim, associar trabalho e identidade. Tal associação mobiliza desejos e provoca angústias, colocando o sujeito trabalhador a serviço da empresa, numa submissão livremente consentida (Elias; Navarro, 2019, p. 51-52).

Os ditames do capital sob a lógica financeira na educação superior intensificam as condições de precariedade do trabalho, mais de acordo com a dinâmica renovada da exploração do trabalho na era digital. Dinâmica em que o docente se insere como uma peça da engrenagem que faz a educação mercantilizada funcionar, obrigando-o à subsunção ao trabalho desvalorizado e precário. O qual debilita a saúde física e mental dos docentes, em razão da perda de sua autonomia de trabalho, da produção conhecimento científico, em prol dos interesses do mercado.

Compreender o Ensino Superior como um espaço de disputas e problematizar as formas de intensificação do trabalho docente e a precarização desse trabalhador, nos últimos anos, leva-nos a pensar a relação entre trabalho e educação também com base nos processos de produção material. Na lógica mercantilizada, essa produção assume condicionantes próprios do capital, reforçando a ideia de uma atuação que contemple as exigências do mercado.

Dentre os caminhos possíveis para se pensar a forma como essa produção material atravessa o trabalho docente no Ensino Superior, propomo-nos a debater sobre a produção de conhecimento como uma espécie de moeda de troca em um contexto mercantilizado. A produção de conhecimento, no contexto neoliberal, vem sofrendo um movimento de subversão em que, segundo Laval (2023), o conhecimento que deveria ser produzido para o bem comum vem assumindo um papel de mercadoria. Nesse contexto, é preciso pensar que a produção de conhecimento é uma produção oriunda de uma lógica de trabalho mercantilizada em que a produção massificada aponta para condições de trabalho precarizado.

## **A produção de conhecimento como moeda de troca em um contexto mercantilizado**

A dinâmica renovada da reprodução do capitalista na Educação Superior brasileira, caracterizada pela ação de grupos empresariais que buscam o mercado financeiro como meio de ampliação do lucro, demanda novos modos de regulação social para a intensificação não só da forma de organização do trabalho, mas também do uso do conhecimento científico para a valorização do capital. Deste modo, o ideário neoliberal é acionado como meio de justificar o uso do conhecimento socialmente produzido como meio de valorização do capital humano, bem como das empresas capitalistas.

Na lógica atual, pensar o conhecimento como uma espécie de mercadoria que faz parte do espaço competitivo e de disputas da universidade e da própria organização do Ensino Superior, nos leva ao seguinte questionamento: a quem serve o conhecimento em um contexto de mercantilização da educação? Trazer essa problematização, apesar de não figurar a preocupação central deste texto, torna-se fundamental para compreendermos que os braços do capital se estendem para além da condição de intensificação e de precarização do trabalho docente, mas também influencia na organização da dinâmica de produção científica do docente inserido no Ensino Superior.

No intuito de tentar responder a essa pergunta, é necessário compreender não apenas o lugar do conhecimento no neoliberalismo, mas antes de tudo, pensar o papel da educação em um contexto neoliberal. Na concepção de Fávero, Tonieto e Consaltér (2020), no neoliberalismo, a educação não é concebida como direito de todos garantido pelo Estado, mas assume um lugar de bem privado com valor econômico que garanta aos indivíduos privilegiados o acesso ao conhecimento para competir no mercado de trabalho. Nesse lugar, em que o conhecimento assume um posto de destaque tanto no que concerne a seu processo de produção quanto no que diz respeito à sua acumulação, a educação em seus mais diferentes níveis de ensino passa a ser instrumentalizada e condicionada a produzir capital humano, indivíduos competitivos (ainda que se mantenham as devidas desigualdades) e conformidade aos preceitos do livre mercado:

Não é demais salientar que nos últimos anos [...] há um acirramento do neoliberalismo em todas as suas facetas e com ele uma brutal destruição da educação como direito [...] O neoliberalismo é uma racionalidade absolutizadora da lógica do mercado com pretensão de ampliar-se a todas as esferas da sociedade, das formas de sociabilidade às profundezas da subjetividade humana. Para alcançar essa finalidade, conformar a educação a seus moldes torna-se uma estratégia central (Cenci, 2020, p. 87-88).

Pensar o potencial de alcance do projeto neoliberal demanda compreender que as instituições são peças fundamentais para que a racionalidade absolutizadora da lógica de mercado, apontada por Cenci (2020), atinja o maior número de indivíduos. Dessa forma, a educação passa a ser uma instituição necessária aos projetos neoliberais, pois atinge um número significativo de pessoas durante um longo período, cuja responsabilidade vincula-se tanto aos processos de formação quanto aos de produção. Na lógica neoliberal, processos de formação e de produção figuram-se na relação entre trabalho e educação, onde esta precisa ser reconfigurada junto com mudanças na sociedade, ao longo dos anos.

Na análise de Leher, Vittoria e Motta (2017, p. 5): “A volta ao padrão de exploração do trabalho vigente na ditadura empresarial-militar requer mudanças profundas na educação”. Dessa forma, os vínculos entre trabalho e educação vão sendo reestabelecido com base em novos valores que estão sendo racionalizados, em especial, a partir dos processos formativos. Tais processos formativos articulados à agenda reacionária dos reformadores empresariais restringem a educação e os sujeitos desse processo como fator de produtividade (Leher; Vittoria; Motta, 2017). Nessa lógica, as instituições educacionais, seus sujeitos, seus projetos e suas produções acabam tomando por base um projeto de sociedade determinado pela agenda do capital e do mercado, fortalecido pelas ações do Estado na consecução de políticas para o campo da educação.

Para Neves e Pronko (2008), as políticas educacionais neoliberais seguem as diretrizes gerais de um projeto societário bem definido, cujos princípios fundamentam-se no projeto neoliberal da terceira via, pensando a construção de um novo homem dentro de uma percepção também construída da sociedade.

Ainda que resgatando padrões vigentes da ditadura empresarial-militar, como apontado por Leher, Vittoria e Motta (2017), é fundamental compreender que a construção de um novo homem e de uma nova percepção da sociedade precisou ser reconfigurada ao longo dos anos, pois as transformações da sociedade requerem mudanças na forma de organização e de funcionamento de suas instituições, como é o caso da educação.

Assim, entendemos que essa reconfiguração foi impulsionada na década de 1990, propondo um nível de consciência política que não permitia que esse novo sujeito ultrapassasse os limites dos interesses econômico-corporativos (Neves; Pronko, 2008), sendo, depois do golpe que provocou o impeachment de Dilma Rousseff, mais uma vez intensificado pelas profundas mudanças nas políticas educacionais, indissociáveis da conjuntura econômico-político-social brasileira.

Ao longo das últimas décadas, vemos uma crescente presença das frentes empresariais no campo educacional com grande apoio do Estado, fortalecendo grupos privados e tornando ainda mais delicada a relação entre os domínios público e privado. As implicações dessa relação produtividade (Leher; Vittoria; Motta, 2017). Nessa lógica, as instituições educacionais, seus sujeitos, seus projetos e suas produções acabam tomando por base um projeto de sociedade determinado pela agenda do capital e do mercado, fortalecido pelas ações do Estado na consecução de políticas para o campo da educação.

Para Neves e Pronko (2008), as políticas educacionais neoliberais seguem as diretrizes gerais de um projeto societário bem definido, cujos princípios fundamentam-se no projeto neoliberal da terceira via, pensando a construção de um novo homem dentro de uma percepção também construída da sociedade.

Ainda que resgatando padrões vigentes da ditadura empresarial-militar, como apontado por Leher, Vittoria e Motta (2017), é fundamental compreender que a construção de um novo homem e de uma nova percepção da sociedade precisou ser reconfigurada ao longo dos anos, pois as transformações da sociedade requerem mudanças na forma de organização e de funcionamento de suas instituições, como é o caso da educação.

Assim, entendemos que essa reconfiguração foi impulsionada na década de 1990, propondo um nível de consciência política que não permitia que esse novo sujeito ultrapassasse os limites dos interesses econômico-corporativos (Neves; Pronko, 2008), sendo, depois do golpe que provocou o impeachment de Dilma Rousseff, mais uma vez intensificado pelas profundas mudanças nas políticas educacionais, indissociáveis da conjuntura econômico-político-social brasileira.

Ao longo das últimas décadas, vemos uma crescente presença das frentes empresariais no campo educacional com grande apoio do Estado, fortalecendo grupos privados e tornando ainda mais delicada a relação entre os domínios público e privado. As implicações dessa relação atingem a educação de diferentes formas, desde a organização dos processos educacionais, passando pela formação tanto na Educação Básica quanto no Ensino Superior, reconfigurando a própria forma de sistematização do trabalho docente que interfere na sua condição de trabalho e no que este produz mediante os novos condicionantes postos e impostos pelas diretrizes das políticas educacionais.

Nesse sentido, pensando o lugar da educação no neoliberalismo e o seu papel no aprofundamento dos valores impostos por essa nova racionalidade que se propõe a formar um novo sujeito imbuído pelo ideário neoliberal, compreendemos que as tensões criadas no e para o contexto educacional ultrapassam o debate da intensificação e da precarização do trabalho docente, atingindo a produção desse trabalhador, tanto no que concerne a seu papel formador quanto na produção de conhecimento. Pensar a produção de conhecimento, no contexto neoliberal, e como este se apresenta para a produção e reprodução dos valores imprescindíveis ao bom andamento do processo de mercantilização na educação, no Brasil, torna-se um imperativo na construção da ideia exposta por esse trabalho, que se propõe a trazer alguns apontamentos sobre o Ensino Superior brasileiro refletindo a lógica da mercantilização e a ação do capital, também, sobre a produção e a socialização do conhecimento científico.

Dardot e Laval (2016, p. 7) afirmam que “o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Como sistema normativo, ainda que tenha sua influência espalhada por todo o mundo, é necessário compreender as especificidades

de cada lugar. A forma como o domínio do capital e do mercado se configura no Brasil, país de capitalismo dependente, na análise de Fernandes (2005), traz condições organizacionais de governamentalidade diferenciadas.

Se consideramos a afirmação de Dardot e Laval (2016, p. 34), de que “o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade”, podemos compreender o papel institucional fundamental da educação para a implementação, a ampliação e o aprofundamento da lógica de mercado nos sujeitos de uma sociedade mercantilizada.

No Brasil, em um contexto mercantilizado, o Estado cumpre um papel fundamental nos alicerces do capital, pois propicia o favorecimento de vantagens aos setores privado-empresariais por meio de repasses do fundo público à iniciativa privada, assim como sustenta, legaliza e legitima a transição da educação como direito social para uma educação de mercado através das reformas administrativas. Para Leher (2021, p. 12), “o Estado maneja esse deslocamento da educação, constitucionalmente assumida como dever do Estado, para a esfera da realização da reprodução ampliada do capital”.

Ainda na análise de Leher (2021, p. 10) sobre a mercantilização no Brasil, “as especificidades nacionais tornam a mercantilização no país singular”. Com isso, compreendemos a necessidade de pensar as particularidades do processo de mercantilização no Brasil, para compreendermos a mercantilização da educação e seus desdobramentos em seus níveis de ensino para atender as demandas de uma sociedade regida pelo capital, pelo mercado, pelo consumo e pelo lucro, onde tudo se compra e tudo se vende, inclusive o conhecimento.

Em um contexto mercantilizado, a ciência, a pesquisa e o conhecimento são burocratizados e fragilizados em prol de políticas que beneficiam os interesses do mercado, seja o mercado financeiro ou o mercado acadêmico. Mas antes de partirmos para os apontamentos sobre a produção de conhecimento como valor de troca em um contexto mercantilizado, torna-se fulcral salientar o que Marx (1988) apresenta como os dois fatores da mercadoria, ou seja, o valor de uso e o valor de troca:

A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie. A natureza dessas necessidades, se elas se originam do estômago ou da fantasia, não altera nada na coisa. Aqui também não se trata de como a coisa satisfaz a necessidade humana, se imediatamente, como meio de subsistência, isto é, objeto de consumo, ou se indiretamente, como meio de produção. [...] A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso [...] O valor de uso realiza-se somente no uso ou no consumo. Os valores de uso cons-

tituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta. Na forma de sociedade a ser por nós examinada, eles constituem, ao mesmo tempo, os portadores materiais do – valor de troca. O valor de troca aparece, de início, como a relação quantitativa, a proporção na qual valores de uso de uma espécie se trocam contravalores de uso de outra espécie, uma relação que muda constantemente no tempo e no espaço (Marx, 1988, p. 45).

Com base na citação, podemos apresentar três apontamentos importantes pensando a categoria de mercadorias e as explicações sobre o valor de uso e sobre o valor de troca. Primeiramente, é importante ratificar a ideia de que a mercadoria, como valor de uso, tem uma utilidade. O segundo apontamento é que, tendo seu valor de uso posto como necessidade humana, este torna-se passível de um valor de troca que considera uma relação quantitativa. Por fim, tendo a clareza de que a explicação de Marx foi construída teoricamente em um outro contexto de sociedade, ainda assim, compreendemos que os debates apresentados por ele se fazem imprescindíveis e atuais para compreender a sociedade de mercado de hoje, pois, como posto na citação apresentada, trata-se de uma relação que muda, considerando a questão do tempo e do espaço.

A atualidade de Marx se torna fundamental para o debate sobre os desdobramentos do neoliberalismo nas mais diversas formas de relação econômico-político-social, pois, como afirma Leher (2021, p. 12): “Embora Marx nunca tenha utilizado o termo mercantilização, toda sua teoria convida a utilizá-lo”. Por isso, entendemos que, para pensar a organização da vida social e produtiva no contexto mercantilizado de hoje, na qual a educação vem assumindo um papel importante, é necessário revisitar a construção teórica de Marx (1988) sobre a mercadoria, pois, só assim conseguimos pensar o lugar do conhecimento como moeda de troca na educação mercantilizada.

Segundo Trein e Rodrigues (2011, p. 778), com base nas contribuições de Marx, “se já nos séculos XVIII e XIX estava claro, para o capital, o poder material da ciência, hoje se trata de estabelecer mecanismos objetivos de conversão da potência espiritual do conhecimento em ato material”. A conversão do valor de uso ao valor de troca aponta a necessidade constante de reconfigurações da produção de conhecimento, em especial, na forma como vem sendo pensado, produzido e interiorizado no Ensino Superior. O Ensino Superior brasileiro vem alicerçando-se em um modelo mercantilizado, onde o conhecimento e as diversificadas formas de organização institucional adequam-se à lógica do capital e do mercado.

Na análise de Sousa e Santos (2023), alguns elementos como o aligeiramento da formação, a expansão acelerada da educação a distância, a avaliação dos docentes-

pesquisadores por produtividade, o gerencialismo, as parcerias público-privadas facilitadas pelo Estado, e a indução dos órgãos de regulação a produzir indicadores para um novo modelo de educação pautada na lógica produtiva do mercado introduzem os ideários neoliberais em todas as instâncias objetivas e subjetivas dos processos formativos educacionais.

Na lógica produtiva institucionalizada, o conhecimento torna-se uma importante moeda de troca no Ensino Superior, pois “os princípios e a lógica econômica direcionam a produção de conhecimento que se evidencia, sobretudo, naquele voltado para os fins técnicos e produtivos” (Sousa; Santos, 2023, p. 79). Ainda na análise dos autores, a lógica que conduz a produção de conhecimento é capaz de produzir fenômenos de grande alcance sociopolítico, financeiro e epistemológico, como mercantilização e ciência a serviço dos interesses e demandas do capital.

Em uma sociedade guiada pelos interesses do mercado “o próprio conhecimento científico sofre um empuxo à mercantilização, ou seja, a subsunção de seu valor de uso ao valor de troca [...] só tem valor se tem valor de troca, se é conversível em outra mercadoria, se pode ser mercantilizado” (Trein; Rodrigues, 2011, p. 776). Nesse contexto, a produção de conhecimento vem sendo ressignificada dentro de uma lógica imediatista necessária para justificar a existência do mercado acadêmico em que a produção é o resultado da adequação do valor de uso do conhecimento a um suposto valor de troca. Essa ressignificação da produção de conhecimento vem promovendo o acirramento de mecanismos de competição na comunidade científica por mais financiamentos e prestígio institucional e social, intensificando “a produção de conhecimento-mercadoria, seja na forma de artefatos tecnológicos, patentes de produtos ou processos, ou mesmo de mercadoria-educação, isto é, de força de trabalho qualificada, segundo as demandas do capital (Trein; Rodrigues, 2011, p. 780).

Segundo o Banco Mundial (2009) *apud* Silva Júnior (2023, p. 2):

A busca pelo status de excelência científica se tornou comum no âmbito acadêmico. Essa realidade pode ser observada com a proliferação do uso dos critérios provenientes do Banco Mundial no intento de estabelecer um novo modelo de universidade [...] comprimindo os tempos institucionais por meio de sua mercantilização. Essa organização financeira tem total influência no processo mais amplo de reforma da educação superior, recomendando como se deve realizar a expansão das instituições acadêmicas no cenário internacional. [...] Isso provocou a intensificação do uso da capacidade intelectual dos professores-pesquisadores lotados em universidades de pesquisa,

pois tais profissionais geram o que Silva Júnior (2017) chama de “conhecimento-mercadoria”.

O que chama atenção é que apesar do discurso sobre a necessidade da internacionalização e a urgência da expansão das instituições acadêmicas, os incentivos para esse processo não são postos à comunidade científica sem que seja sob um esquema de concorrência, bem próprios do sistema neoliberal. Mesmo dentro de um cenário de disputas e de pressões pela produção acadêmico-científica, onde a concorrência se faz lei, o Brasil tem vivido uma queda na produção de artigos. Segundo a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (2024), a produção científica no Brasil caiu 7,2% em 2023, comparada a 2022. Esse dado, acompanhado de uma análise sobre a conjuntura econômica e política do Brasil, nos últimos anos, agregada às questões vinculadas à pandemia da covid-19, apontam a necessidade de se questionar sobre os investimentos público federais em pesquisa e desenvolvimento.

Como um direcionamento de mercado, uma das saídas propostas para o problema de cortes de gastos em pesquisas e para questões relacionadas ao financiamento de projetos de pesquisas tem sido a ampliação das parcerias das universidades à iniciativa privada. O debate sobre o acesso a financiamentos de fundos de *private equity* tem ganhado força institucional como uma forma de manter o desenvolvimento da ciência, quando o grande ponto da questão seria imputar essa responsabilidade ao setor público. Para o presidente da SBPC, Renato Janine Ribeiro, o financiamento é o que está por trás do recuo do número de pesquisas e produções vinculadas a elas, pois “A ciência precisa de investimento constante, tanto em equipamentos, laboratórios, material de consumo quanto em recursos humanos. Há instituições que carecem de centenas ou até milhares de funcionários” (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 2024). Na lógica atual, tira-se a responsabilização do Estado e incumbe-se o setor privado de uma questão pública, alocando o conhecimento como mais um produto a ser comercializado. Dessa forma, voltamos à questão apresentada por Laval (2023), ao afirmar que o conhecimento como bem comum vem sendo subvertido a um conhecimento de mercado.

Importante salientar que tanto a colocação sobre a necessidade das parcerias público-privadas em nome do conhecimento quanto a subversão do conhecimento como bem comum para uma mercadoria trazem traços da mercadorização desse conhecimento que está totalmente articulado aos processos de mercantilização da educação. Segundo Leher, Vittoria e Motta (2017, p. 20), a PEC 55/16, ou a PEC do teto de gastos, afetou profundamente as universidades públicas e o sistema de Ciência e Tecnologia, pois: “Não há lugar para a pesquisa científica e tecnológica no padrão de acumulação

pretendido pelo bloco no poder”. No entanto, não podemos atribuir apenas o corte de gastos como o propulsor da crise vivida pela ciência no país. Não só a intensificação das disputas por financiamentos e verbas para pesquisa tem influenciado o sucateamento do movimento de pesquisa e de produção de conhecimento no Brasil, mas as próprias regras de produção exigidas pelas agências de fomento fazem com que esta produção seja alvo de questionamento de muitos pesquisadores.

Para Anes (2021), a produção do trabalho acadêmico faz parte de uma metamorfose que vem ocorrendo nas instituições de Ensino Superior, em especial nas universidades públicas, que têm vivenciado uma intensificação dos processos de mercantilização e de empresariamento da educação superior, visando adequar essas instituições a uma lógica de privatização e mercantilização. Essas mudanças vivenciadas pelas universidades brasileiras ressignificam toda a forma de organização do trabalho docente e os processos de produção.

Pensando as consequências da intensificação produtiva, Silva Júnior (2023) afirma que a capacidade intelectual dos professores-pesquisadores além de produzir também aprofunda o conhecimento-mercadoria, apontando duas problemáticas. A primeira trata de um movimento em que o ensino e a pesquisa, nas instituições acadêmicas, estão cada vez mais orientados pelo capital, onde o uso da força de trabalho de professores-pesquisadores a serviço de suas propriedades e da comercialização do conhecimento. Já a segunda problemática está no fenômeno mercantil do trabalho do pesquisador em si.

A naturalização dessas duas problemáticas traduz práticas institucionalizadas que não são naturais dos sistemas que regem a pesquisa no país, mas “foram instituídas por processos históricos através de sujeitos [...] A ciência feita técnica se tornou uma poderosa força produtiva com que o capitalismo colonizou corações e mentes” (Gonçalves, 2012, p. 14).

Para além dos interesses pelos que deveriam primar a ciência, a pesquisa e o avanço tecnológico, ou seja, o interesse social, estes vêm sendo legislados e impulsionados por um viés mercadológico que invadiu a universidade, a educação, o Brasil e o mundo. Os paradoxos da produção de conhecimento em um contexto mercantilizado fazem parte da vida institucional de professores, discentes e pesquisadores em geral conduzindo a um processo de mercantilização sem precedentes na história.

Para que esse processo de mercantilização seja efetivado em todas as suas nuances, é necessário todo um aparato que legalize e legitime as ações do capital no campo educacional. Dessa forma, não só as instituições precisam ser reestruturadas dentro de uma lógica de mercado, como os sujeitos dessas instituições precisam estar adaptados e conformados pelas normas impostas pelo ideário do mercado.

O trabalhador docente, não foge a esta regra, pois vem sendo moldado dentro de uma nova racionalidade que normaliza o contexto atual e as pressões produtivas desse contexto. Como afirma Macedo (2020), as políticas de formação para o trabalho docente vêm sendo modificadas na tentativa de produzir uma adaptabilidade às novas exigências do mundo produtivo, pautados em uma formação utilitarista, técnica e instrumentalizada, em que a natureza do trabalho docente é desconstruída.

Após os apontamentos apresentados, é preciso tentar responder à pergunta inicial deste tópico “A quem serve o conhecimento em um contexto de mercantilização da educação?”. Embora pareça uma resposta óbvia e redundante, compreendemos que o conhecimento e até mesmo os sujeitos que produzem esse conhecimento servem aos interesses do mercado, seja de forma consciente, pela concordância com os pressupostos neoliberais de competição, concorrência e produção, ou inconscientemente, em virtude da massificação de uma suposta naturalidade dos processos produtivos dentro da academia.

No entanto, essa suposta obviedade da resposta não se justifica, uma vez que uma parcela dos docentes inseridos no Ensino Superior não compartilha da posição de que estamos vivendo um processo de mercantilização da educação e muito menos que o conhecimento tem assumido um papel de mercadoria nesse contexto. A naturalização da pressão por produtividade e a aceitação, sem maiores questionamentos, das ‘regras do jogo’ no que se refere às atuais condições de trabalho e de necessidades de produção, fazem com que a ideia do conhecimento como uma mercadoria, que possui valor de troca no mercado acadêmico não seja sequer posta em discussão.

Embora tenhamos, dentro da universidade, espaços de contestação sobre o sentido mercantil que tem se feito intrínseco à dinâmica de trabalho e de produção, essas resistências não têm sido suficientes para conter os avanços das forças ideológicas que permeiam a academia e que admitem o conhecimento como mercadoria. Ter essa compreensão não trata apenas de pensar a forma de produzir no espaço institucional, mas de perceber que esse processo se faz através de uma nova forma de organização institucional, uma nova forma de pensar, de produzir, de consumir e de distribuir a produção (Orso, 2021). Dessa forma, concordando com Orso (2021), existe uma lógica de produção que não é natural, não surge e nem desaparece repentinamente. A lógica da produção de conhecimento institucionalizada trata de uma construção própria de um determinado tempo e espaço condicionado às questões econômicas, políticas e sociais da sociedade mercantilizada.

## Considerações finais

A dinâmica renovada da reprodução do capital no Ensino Superior em decorrência do processo de concentração e centralização das empresas que controlam as IES privadas, intensificou o processo de mercantilização da Educação Superior no Brasil, a partir da segunda década dos anos 2000. Este processo esgarçou a concepção do Ensino Superior como um bem comercializável, no contexto da disseminação do modo de regulação neoliberal no conjunto da sociedade. Neste sentido, as políticas educacionais para o Ensino Superior brasileiro estão voltadas à valorização do grande capital em detrimento dos investimentos nas instituições de Educação Superior pública.

A consequência da subsunção das IES privadas à dinâmica renovada da reprodução do capital, sob a lógica financeira, é a precarização do trabalho docente, intensificada pelos novos tipos de contratos de trabalho, e pela introdução das TICs que levou ao aumento da proporção de alunos por docentes. Outra consequência é o processo de plataformização como um fator indutor para a piora das condições de trabalho dos docentes que atuam nas instituições privadas.

Para finalizar, concordamos com Oliveira (2009, p. 753) que declara que “[...] a repetida afirmação de que educação não é mercadoria é mais a expressão de um desejo ou de uma bandeira de luta do que algo que se espelhe na realidade”. O desejo de fazer da educação um direito social, reverbera os anseios de uma educação emancipadora que possibilite, ao menos, pensar diferentes configurações de sociedade e modelos mais justos, ou menos desiguais, de vida. Não se trata de utopia, mas de construir possibilidades de crítica onde se abram oportunidades de esperar por uma sociedade para além do capital e do mercado, que materialize os interesses e as necessidades de socialização do conhecimento científico, filosófico e técnico da classe trabalhadora.

## Referências

ANES, Rodrigo R. M. Reestruturação produtiva, conhecimento e adequação da universidade aos moldes empresariais. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 13, n. 1, p. 277-295, 2021. <https://doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43516>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43516>. Acesso em: 16 jan. 2025.

ARAUJO, Francieli. O que está reservado ao trabalho docente nas IEs privadas em tempos de automação do ensino? *Revista Trabalho Necessário*, v. 20, n. 42, p. 1-17, maio/ago. 2022. <https://doi.org/10.22409/tn.v20i42.54040>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/54040/32462>. Acesso em: 1 dez. 2023.

BARRETO, Raquel G.; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, dez. 2008. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782008000300002>. Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782008000300002&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000300002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 abr. 2024.

BERTOLIN, Júlio. A Mercantilização da Educação Superior: uma trajetória do bem público ao serviço comercial. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, n. 3, p.191-211, set. /dez. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/9367/6718>. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 21, de 21 de dezembro de 2017a*. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria21-2017-sistema-emec.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.939 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017b*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 28 ago. 2025.

CARVALHO, Cristina Helena A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, jul. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000300013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pQPd-Z9QyVRTz6qBym83HNxK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CENCI, Ângelo Vitorio. Neoliberalismo, capital humano e educação. In: FÁVERO, Altair Alberto; TONIETO, Carina; CONSALTÉR, Evandro (org.). *Leituras sobre educação e neoliberalismo*. Curitiba: CRV, 2020. p. 87-106.

COSTA, Igor A. *Cursos superiores de tecnologia como materialidade do ensino superior enxuto e flexível para o trabalho precarizado no Brasil*. 2023. 253 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Educação, Seropédica, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm). Acesso em: 1 dez. 2023.

ELIAS, Marisa Aparecida; NAVARRO, Vera Lúcia. Profissão docente no ensino superior privado: o difícil equilíbrio de quem vive na corda bamba. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 49-63, 2019. <https://doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v22i1p49-63>. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cpst/v22n1/a04.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2023.

FÁVERO, Altair A.; TONIETO, Carina; CONSALTÉR, Evandro. O neoliberalismo em ataque ao ensino público. In: FÁVERO, Altair Alberto; TONIETO, Carina; CONSALTÉR, Evandro (org.). *Leituras sobre educação e neoliberalismo*. Curitiba: CRV, 2020. p. 11-25.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

GONÇALVES, Carlos Walter P. Para além da crise de paradigmas: a ciência e seu contexto. *Universidade e Sociedade*, Distrito Federal, v. 21, n. 49, p. 10-23, jan. 2012.

GRABOWSKI, Gabriel. Expansão da EaD no ensino superior prejudica a qualidade da formação. *Extra Classe*, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/opiniaio/2023/11/expansao-da-ead-no-ensino-superior-prejudica-a-qualidade-da-formacao/#:~:text=Chegamos%20agora%20em%202022%20a,das%20matr%C3%ADculas%20na%20modalidade%20EaD>. Acesso em: 1 fev. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Censo da educação superior 2022: notas estatísticas*. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/censo-da-educacao-superior-2022-notas-estatisticas>. Acesso em: 31 out. 2023.

KPMG CORPORATE FINANCE. *Fusões e aquisições: ser criativo transforma negócios*. 2019. Disponível em: [www.kpmg.com.br](http://www.kpmg.com.br). Acesso em: 20 out. 2022.

LAVAL, Christian. *Da universidade neoliberal à universidade como comum*. 2023. (Tradução de Valdemar Sguissardi. Do artigo de Christian Laval intitulado “De l’Université néolibérale à l’Université comme commun”. *La Deleuziana: Revue en ligne de Philosophie*, n. 13, 2021). Disponível em: <https://vsguissardi.com.br/da-universidade-neoliberal-a-universidade-como-comum/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo A. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamound, 2010. p. 369-412.

LEHER, Roberto. Estado, reforma administrativa e mercantilização da educação e das políticas sociais. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 13, n. 1, p. 9-29, abr. 2021. <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43851>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43851/24600>. Acesso em: 28 set. 2022.

LEHER, Roberto; VITTORIA, Paolo; MOTTA, Vania C. Educação e mercantilização em meio à tormenta político-econômica do Brasil. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 9, n. 1, p. 14-24, 2017. <https://doi.org/10.9771/gmed.v9i1.21792>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21792>. Acesso em: 29 jul. 2024.

MACEDO, Jussara M. Organismos internacionais e formação docente de novo tipo: da educação para todos a todos pela educação. In: VIEIRA, Nívea S.; LAMOSA, Rodrigo. *Todos pela educação? uma década de ofensiva do capital sobre as escolas públicas*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020. p. 57-78.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução de Paulo Cesar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2008.

NASCIMENTO, Luciane; CRUZ, Andreia G. Educação em tempos de pandemia e o fortalecimento da educação a distância no ensino superior: as oportunidades do lucrativo mercado educacional. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 13, n. 1, p. 258-276, abr. 2021. <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43565>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43565/24613>. Acesso em: 1 fev. 2024.

NEVES, Lúcia M. W; PRONKO, Marcela A. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, Marcos B. Ciência: força produtiva ou mercadoria? *Crítica Marxista*, São Paulo, n. 21, p. 77-96. 2005. <https://doi.org/10.53000/cma.v12i21.19552>. Disponível em: <http://paje.fe.usp.br/~mbarbosa/artcm.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo P. A transformação da Educação em mercadoria. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/sM4kwNzqZMk5nsp8SchmkQD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2024.

ORSO, Paulino José. A transição do capitalismo ao novo modo de produção e a educação dos trabalhadores: a implementação da pedagogia histórico-crítica e formação para uma nova sociedade. *Revista Exitus*, Santarém - PA, v. 11, n. 1, 2021.

<https://doi.org/10.24065/2237-9460.2021v11n1ID1765>. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1765>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SANTOS, Aline V.; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce M.; CHAVES; Vera Lúcia J. Formação dos oligopólios na educação superior privada brasileira: sobre implicação no trabalho docente. 2013. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 46, n. 32, p. 75-97, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/5123/4101>. Acesso em: 2 dez. 2023.

SEKI, Allan K. *Determinações do capital financeiro no ensino superior: fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018)*. 2020. 436f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2020.

SILVA JÚNIOR, João R. Rankings, trabalho do pesquisador e capital financeiro. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 44, e266708, 2023. <https://doi.org/10.1590/ES.266708>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7CSYNgXrPJQJL-Nb4PB6Km8r/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 9 nov. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. Produção científica brasileira cai pelo segundo ano consecutivo. *Portal Notícias SBPC*, São Paulo, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://portal.sbpnet.org.br/noticias/producao-cientifica-brasileira-cai-pelo-segundo-ano-consecutivo/#:~:text= Nesse%20cen%C3%A1rio%2C%20o%20Brasil%20foi,de%2082%25%20em%20artigos%20publicados>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SOUSA, José V.; SANTOS, Margareth G. Desafios e dilemas da educação superior na economia do conhecimento. *Em Aberto*, Brasília, v. 36, n. 116, p. 73-83, jan. /abr. 2023. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5499/4294>. Acesso em: 11 nov. 2023.

THE WORLD BANK. *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*. 1986. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED281800.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

TREIN, Eunice; RODRIGUES, José. O mal-estar na academia: produtivismo científico, o fetichismo do conhecimento-mercadoria. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 769-819, dez. 2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000300012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/mm7qsk-7QXtTLHKD6DqdR5Kv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2023.

VARGAS, Hustana; ZUCCARELLI, Carolina; HONORATO, Gabriela S. Século XXI e desigualdades nas condições de trabalho docente na educação superior. *Rev. Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 21, n. 69, p. 874-900, abr./jun. 2021. <https://doi.org/10.7213/1981-416X.21.069.AO04>. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/de/v21n69/1981-416X-rde-21-69-874.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2023.



# ABREVIações E SIGLAS

**AASU** – All-Africa Studens Union

**Abrasco** – Associação Brasileira de Saúde Coletiva

**Andes** – Sindicato dos Professores do Ensino Superior

**BM** – Banco Mundial

**BNCC** – Base Nacional Comum Curricular

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BRAC** – Bangladesh Rural Advancement Committee

**CCI** – Coordenação de Cooperação Internacional

**Cebes** – Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

**Cebrap** – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

**CEE** – Comunidade dos Estados Europeus

**Ceis** – Complexo Econômico e Industrial da Saúde

**Cepal** – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

**CF** – Constituição Federal

**CFO** – Chief Financial Officer

**CFT-E** – Certificados Financeiros do Tesouro série E

**Clad** – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

**CNS** – Conferência Nacional de Saúde

**Cofen** – Conselho Federal de Enfermagem

**Cofins** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

**COM** – Managed Care Organization

**CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

**CSP** – Cuidados de Saúde Primário

**CT&I** – Ciência, Tecnologia e Inovação

**DAU** – Dívida Ativa da União

**DBE** – Departamento da Educação Básica

**DCNT** – Doenças Crônicas Não Transmissíveis

**DIT** – Divisão Internacional do Trabalho

**DRU** – Desvinculação de Receitas da União

**DTC** – Digital Transformation Collaborative

**E3** – Entrepreneurship Employability Education

**EaD** – Educação a Distância

**Ebserh** – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

**EC** – Emenda Constitucional

**EDEN** – European Distance and E-Learning Network

**EDN** – Estratégia Democrático-Nacional

**EDP** – Estratégia Democrático-Popular

**EdTech** – Tecnologia Educacional

**EMI** – Exposição de Motivos Interministerial

**EPSJV** – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio

**ESS** – Escola de Serviço Social

**EUA** – Estados Unidos da América

**FAO** – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação

**FEDP** – Fundação Estatal de Direito Privado

**FGEDUC** – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

**FG-Fies** – Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil

**FGV** – Fundação Getúlio Vargas

**FHS** – Future Health Markets

**Fies** – Fundo de Financiamento Estudantil

**Fiocruz** – Fundação Oswaldo Cruz

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FT** – Força de Trabalho

**GAN** – Global Apprenticeship Network

**GEC** – Global Education Coalition

**GLH** – Global Learning House

**GP** – Governo Provisório

**GPEIS** – Grupo de Política Econômica do Complexo Industrial da Saúde

**GPEPEP** – Grupo de Pesquisa Estado, Política, Espaço Público

**GSA** – Global Skills Academy

**GSMA** – Global System for Mobile Communications

**GTC** – Global Teacher Campus

**HIV-AIDS** – Human Immunodeficiency Virus (Vírus da Imunodeficiência Humana)  
– Acquired Immunodeficiency Syndrome (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida)

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICN** – Conselho Internacional de Enfermagem (sigla em inglês)

**ICRC** – Cruz Vermelha Internacional

**IED** – Investimento Externo Direto

**IES** – Instituições de Ensino Superior

**IFA** – Insumos Farmacêuticos Ativos

**IFES** – Instituições Federais de Ensino Superior

**IFLA** – International Federation of Library Associations and Institutions

**IFRC** – Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e da Meia-lua Vermelha

**IGP-DI** – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

**IGP-M** – Índice Geral de Preços – Mercado

**Inamps** – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

**INEE** – Inter-agency Network for Education in Emergencies

**Inep** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social

**IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

**IRPJ** – Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica

**KPMG** – Klynveld Peat Marwick Goerdeler

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MERS** – Middle East Respiratory Syndrome (Síndrome Respiratória do Oriente Médio)

**MFA** – Movimento das Forças Armadas

**MST** – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra

**NAF** – Novo Arcabouço Fiscal

**NETSSS** – Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Teoria Social e Serviço Social

**NRF** – Novo Regime Fiscal

**OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ODM** – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio

**ODS** – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

**OEA** – Organização dos Estados Americanos

**OEI** – Organização de Estados Ibero-americanos

**OFSS** – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**OM** – Ordem dos Médicos

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**OMS** – Organização Mundial da Saúde

- ONG** – Organização Não Governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- Opas** – Organização Pan-Americana da Saúde
- Opep** – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OS** – Organização Social
- Oscip** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- OSS** – Organizações Sociais de Saúde
- PCB** – Partido Comunista Brasileiro
- PCE** – Programa de Crédito Educativo
- PCP** – Partido Comunista Português
- PFI** – Private Finance Initiative
- P-FIES** – Programa de Financiamento Estudantil
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PIS/Pasep** – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PNADC** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
- PREC** – Processo Revolucionário em Curso
- PRME** – Principles for Responsible Managment Education
- Proies** – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
- Prouni** – Programa Universidade para Todos
- PS** – Partido Socialista
- PSDB** – Partido da Social-Democracia Brasileira
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- RFB** – Receita Federal do Brasil
- SARS** – Severe Acute Respiratory Syndrome (síndrome respiratória aguda grave)

**Segib** – Secretaria Geral Ibero-Americana

**SMP** – Serviço Médico à Periferia

**SNS** – Serviço Nacional de Saúde

**SPT2000** – Saúde para Todos 2000

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TMD** – Teoria Marxista da Dependência

**TRS** – Teoria da Reprodução Social

**Uerj** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**UFPR** – Universidade Federal do Paraná

**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UHC** – Cobertura Universal de Saúde (sigla em inglês)

**Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNFPA** – Fundo de População das Nações Unidas

**UNHCR** – United Nations High Commissioner for Refugees

**Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**Unicesumar** – Centro Superior de Ensino de Maringá

**Unimed** – Mediterranean University Union

**UNRWA** – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente

**URSS** – União das Repúblicas Soviéticas

**WBG** – World Bank Group

**WHO** – World Health Organization

