

PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? / *Plan for Growth Acceleration (PAC): a neoliberal orientation to social policies – rights or business management of the social?*

CLEUSA SANTOS*

MELISSA YAAKOUB**

LUCIANO RODRIGUES DE SOUZA COUTINHO***

CLAUDIA MARCH****

Resumo: O propósito deste trabalho é analisar o novo orçamento do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, apresentado pelo governo Lula para a infra-estrutura, e o PAC para a saúde, através de algumas análises acerca das características deste programa, sejam aquelas que aprofundam o modelo neoliberal sejam as que enfatizam o modelo desenvolvimentista.

Palavras-chave: PAC, Saúde, Neoliberalismo.

Abstract: The aim of the present text is to analyze the new budget for the Brazilian PAC – Plan for Growth Acceleration - presented by President Lula’s government which covers infrastructure and health, by some analyses of the characteristics of this Program

* Doutora em Serviço Social. Professora Associada II da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Seguridade Social, Organismos Internacionais e Serviço Social”, vinculado ao Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social - LOCUSS/ESS. E-mail: cleusa@ess.ufrj.br

** Mestre em Política Social - Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: melissa_seso@hotmail.com

*** Mestre em Administração de Empresas pelo IBMEC e Doutorando da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista do CNPq. E-mail: lucianorse@bol.com.br

**** Mestre em Saúde Coletiva. Professora do Instituto de Saúde da Comunidade da Universidade Federal Fluminense e doutoranda da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: cmarchmps@yahoo.com.br

that could be those that endorse the neoliberal model and also those that emphasize the *developmentist* model.

Key words: PAC, Health, Neoliberalism.

Introdução

O Governo Lula divulgou no mês de fevereiro/09 um balanço do segundo ano do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o novo orçamento para este programa, o qual passa de R\$ 1,148 trilhão, sendo R\$ 646 bilhões até 2010 e mais R\$ 502,2 bilhões no período pós-2010. Números estes que causam grande impacto e, até mesmo, certa comoção por parte do governo, que justifica este fato como uma grande resposta à crise atual do sistema capitalista e à oposição, com sua preocupação claramente de cunho eleitoral.

O PAC foi lançado em janeiro de 2007 visando criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010. Nesse sentido, visava inicialmente promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população. O PAC é uma das principais medidas do Governo Lula e, também, uma de suas maiores apostas político-eleitorais. Podemos observar isso na reportagem do Jornal O Globo, de 31 de março de 2009, que traz a notícia de corte nos gastos com as políticas públicas, com exceção do PAC e Bolsa Família.

Desde então, foram publicados diversos estudos sobre o PAC e seus impactos. Ele tornou-se pauta na agenda política governamental e gerou um amplo debate entre os estudiosos do tema, demonstrando haver três grandes posições: “a dos burgueses” que, “com algumas ressalvas, dedicaram-se a defender o Plano”. Os trabalhadores se dividem em duas posições: um

grupo defende a tese de que o PAC recupera o papel do Estado na linha desenvolvimentista¹ e o outro grupo argumenta que o PAC aprofunda o neoliberalismo no país (SILVA, 2007, p. 1).

Antunes (2007, apud BRASILINO, 2007) afirma que o PAC nada mais é do que “um verniz desenvolvimentista numa política financista”. Gonçalves (2008, p.1) afirma que “O PAC [...] não é um plano de desenvolvimento e sim uma lista *ad hoc* de projetos” e que o PAC “transformou-se em instrumento de barganha e cooptação que tem, de um lado, o governo central (Lula), e de outro, governadores e prefeitos com influência política“. Já Néri (2009, apud GUIMARÃES, 2009, p. 1) afirma que o PAC é uma espécie de “New Deal”. Segundo ele, é como se *o Brasil*

(...) criasse um New Deal antes que a depressão fosse anunciada. Aqueles que acham que o Brasil estava com sorte, alguns anos atrás [conforme diz a imprensa e a oposição para desmerecer o crescimento continuado dos últimos anos], que sorte temos agora, porque é como se tivéssemos um bilhete de loteria, um seguro que não sabíamos que tínhamos (...).

É nesse amplo substrato teórico-político que o presente trabalho se desenvolve. Inicialmente, buscamos problematizar algumas abordagens sobre a crise, uma vez que é na compreensão de suas causas (ausência de regulação da esfera financeira ou superprodução no nível da economia real) que residem as principais controvérsias. Encontramos nos fundamentos da obra de Mandel referenciais teórico-metodológicos que permitem uma articulação dialética pertinente ao entendimento das questões estruturais da crise. Encontramos também na articulação entre o Estado e o processo de valorização do capital o eixo para explicar o padrão de acumulação capitalista. Tal compreensão permitiu-nos situar o PAC como um mecanismo de reprodução do capital.

¹ Alguns analistas aludem para o fato de que a “era Thatcher/Reagan”, o “modelo neoliberal”, junto com as idéias econômicas hegemônicas dos últimos 30 anos, foi para o balaio da história. Como contrapartida, mesmo sem fazer proselitismo explícito, deverá ganhar pontos, nos próximos meses e anos, em todas as latitudes, o “modelo chinês” nacional-estatista, centralizante e planejador (FIORI, 2008).

Visando contribuir com o debate, este texto realiza uma reflexão sobre a parte do “PAC Infra-estrutura”, do “PAC Saúde”, tomando como premissa, de acordo com as posições apresentadas por Silva (2007), de que o PAC representa, na realidade, o aprofundamento do neoliberalismo.

O PAC: entre o neoliberalismo e o mito do desenvolvimento

Partimos do pressuposto de que o neoliberalismo é a forma política e econômica adotada para superar a crise do Estado intervencionista, de bem-estar, retomando a tese clássica que entende que a liberdade do mercado é a única saída para os problemas da atualidade, posição respaldada pelos organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual defende que “o propósito primordial do sistema é ajudar os fluxos comerciais a circularem com a maior liberdade possível” (OMC apud CREATIVE COMMONS, 2006, p. 14).

Os argumentos do ideário neoliberal assentam-se no pressuposto de que a crise desse modelo de Estado se deu devido ao excesso de democracia (HUNTIGTON, 1975 apud NEGRÃO, 1996, p. 3), da abusiva intervenção do Estado e da força adquirida pelos organismos sindicais. Ele representa a retirada do poder interventivo do Estado e coloca o mercado como força propulsora do desenvolvimento econômico e das relações sociais.

Uma característica importante presente nos ideais neoliberais é a valorização da “subjetividade como princípio fundante da sociabilidade” (TEIXEIRA, 1996, p. 204) evidenciando o individualismo como base de sua concepção de sociedade. Defendem a liberdade individual como um valor fundamental e o mercado funcionaria como o garantidor dessa liberdade que é tanto econômica como política, justificando a sua centralidade no

processo de produção e reprodução da vida social (Cf. TEIXEIRA, 1996). Sobre isto, Sader (2008, p. 1) diz que o neoliberalismo

se constituiu em um novo modelo hegemônico na história do capitalismo, sucedendo ao modelo regulador – keynesiano ou de bem-estar social, como se queira chamá-lo. Fez seu diagnóstico do esgotamento do modelo anterior e se propôs reorganizar o sistema capitalista no seu conjunto, conforme seus princípios liberais reciclados para o novo período histórico do capitalismo.

É no contexto de reestruturação produtiva² que esta tradição ganha força e difunde seus programas de política econômica propondo que, para superar a crise do Estado interventor, seria preciso o “desmantelamento do aparato burocrático do Estado, desverticalização produtiva, flexibilização do mercado de trabalho e desregulação da economia” (TEIXEIRA, 1996, p. 212).

Sabemos que, no Brasil, tanto o governo Fernando Collor quanto FHC e, mais recentemente, o governo de Lula adotaram medidas que deram prioridade para “acabar com a inflação, privatizar, reformar a Constituição para flexibilizar as relações entre o Estado e a sociedade, assim como as relações entre capital e trabalho” (TEIXEIRA, 1996, p. 208) restringindo assim direitos e favorecendo o capital. As conseqüências mais danosas desta incorporação pelos países periféricos, como os latino-americanos, foi o retrocesso dos avanços democráticos e sociais³ e a concentração de renda, assim como o crescimento das dívidas nacionais.

² Na década de 1970, ocorreram transformações societárias no mundo da produção, com flexibilização e precarização das relações de trabalho, que causaram desemprego estrutural, contratos de trabalhos temporários, terceirizações, subemprego e geraram enfraquecimento dos sindicatos, etc. As políticas neoliberais foram iniciadas nos governos Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha.

³ Há um consenso entre os analistas sociais de que “o Brasil tem se mostrado como um fracasso civilizatório nas últimas décadas: desestabilização macroeconômica, vulnerabilidade externa, esgarçamento do tecido social” (GONÇALVES, 2009, p. 2).

No que se refere ao processo de liberalização, observa-se a implantação de políticas e estratégias que aumentaram a vulnerabilidade financeira do país evidenciando

a entrada maciça de capitais estrangeiros, a multiplicação das exportações e – ao mesmo tempo – mais pobreza, deterioração da distribuição da renda, desindustrialização e endividamento. Conseqüentemente, podemos afirmar que temos andado na contramão da experiência histórica e que estamos a caminho do precipício (CREATIVE COMMONS, 2006, p. 14).

Uma observação mais atenta sobre os principais investimentos do PAC permitiu-nos constatar um direcionamento para energia (geração e transmissão de energia, petróleo e gás natural, e combustíveis renováveis); infra-estrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, Programa Luz para Todos e recursos hídricos); e logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), tornando visível, portanto, uma imagem desenvolvimentista.

Segundo Juruá (2007, p. 7), “a hipótese que o PAC sinaliza a reconstrução de uma figura mítica no universo político – o crescimento sustentado sob a liderança do Estado – apóia-se na nossa história”. Para ela, isso traz à memória do povo brasileiro ícones como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. É preciso destacar que a criação desse mito traz algumas críticas de parte da esquerda brasileira. Análises como esta de Juruá e de Braz (2007), retomam os estudos de Celso Furtado e sua crítica sobre o Mito do Desenvolvimento Econômico (JURUÁ, 2007).

Apesar dessa aparente retomada do poder de intervenção do Estado, o programa, segundo o governo, “busca devolver ao Estado o seu protagonismo na dinamização da economia” (BRAZ, 2007, p. 53). Entretanto, as análises das propostas e objetivos do PAC mostram que a presença do Estado é pontual na intervenção da economia, ratificando as teses que afirmam haver nestas

propostas a existência de uma nova fase do neoliberalismo no país. Há o suposto de que o governo Lula, além de dar continuidade aos processos privatizantes do governo FHC, recupera, ainda que parcialmente, o “papel do Estado como garantidor/financiador dos espaços de acumulação do capital no país” (BRAZ, 2007, p. 52). Até aí, não parece haver nenhuma novidade sobre a função do Estado no capitalismo, particularmente nos momentos de crise. Ao longo da história, elas têm sido enfrentadas de modo a desregular o mercado e socializar os prejuízos.

A verdadeira novidade das medidas que estão sendo adotadas para enfrentar a crise reside no volume de recursos envolvidos nas operações de salvamento, fenômeno que evidencia que a crise em andamento está aprofundando ainda mais a promiscuidade existente entre a oligarquia financeira que comanda as grandes corporações e o alto comando do Estado capitalista (SAMPAIO JUNIOR, 2009, 10).

É nesse contexto que se procedeu a formulação dos objetivos do PAC, com a finalidade de “promover mudanças nas leis a fim de favorecer o capital em detrimento das condições de vida das classes trabalhadoras” (SILVA, 2007, p. 3).

Os fundamentos econômicos da crise e os objetivos do PAC

Nesta seção, procuraremos problematizar os argumentos correntes acerca dos investimentos em infra-estrutura, apreciando o caráter assumido por uma das facetas do PAC na política contemporânea.

Com ênfase na remoção dos obstáculos ao crescimento - acrescido do incentivo ao investimento privado, os objetivos do programa visavam: 1) Aumentar os investimentos públicos em infra-estrutura; 2) Incentivar o investimento privado, e 3) Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos,

jurídicos e legislativos). No que se refere ao crescimento, eles foram subdivididos em cinco blocos: 1) investimento em infra-estrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo.

Os fundamentos econômicos destes objetivos estão baseados na estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa, adequando-se às medidas propostas no final da década de 1980, pelo então Consenso de Washington⁴. Nesse contexto, as propostas neoliberais se fortalecem, apesar de não gerarem o crescimento econômico almejado e atravessarem momentos difíceis na crise atual.

Nestes termos, o elemento chave para pensar os objetivos deste programa encontra-se na especificidade da intervenção do Estado no processo de reprodução e valorização do capital, cuja função não se limita às funções superestruturais⁵, mas, sim, funciona como um elemento mediador entre a infra-estrutura e a superestrutura, com o objetivo de providenciar as condições gerais da produção. A citação que segue é elucidativa:

Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho

⁴ Os objetivos do Consenso de Washington que reuniu o Congresso norte-americano, o FMI e o Banco Mundial, além das burocracias internacionais são: reduzir o tamanho do Estado pela remoção dos obstáculos ao crescimento, além de desonerar o sistema tributário e promover a abertura econômica, pelo estímulo a investimentos, crédito e financiamento, além do investimento em infra-estrutura, para, dessa forma, atrair investidores, tanto do mercado interno e externo.

⁵ Que significa, segundo Mandel, em funções de “... proteção e reprodução da estrutura social (as relações de produção fundamentais) à medida que não se consegue isso com o processo automático da economia” (MANDEL, 1982, p. 333).

imediate (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas ao modo de produção asiáticos e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.) (MANDEL, 1982, p. 334).

Em consequência disso, alteram-se as possibilidades de regulação do mercado que, evidentemente, caracteriza-se pela quebra de empresas, pelo desemprego maciço que condiciona e restringe as conquistas sociais, alcançadas no interior de um longo processo histórico de luta de classes.

Sobre a crise do capitalismo contemporâneo, Mandel, em meados dos anos 1970, ofereceu insumos teórico-conceituais importantes para pensar a crise, não só no que diz respeito às mudanças de funções do Estado, mas, sobretudo, dos elementos estruturais da crise geral da ordem do capital, em face do veloz desenvolvimento da tecnologia, com base na informática, que prescinde progressivamente do trabalho vivo.

Esta nova fase do modo de produção capitalista parecia apontar para a impossibilidade de qualquer retomada da política do pleno emprego. O desemprego tornou-se estrutural, condenando grandes massas de trabalhadores à informalidade, ou simplesmente descartando-os de qualquer participação no processo produtivo, lançando-os ao empobrecimento total, principalmente nos países periféricos, que carregam o mais pesado ônus nessa mais recente redistribuição multinacional da mais-valia⁶. O rearranjo da chamada “nova ordem mundial” é custeado, mais uma vez, por aqueles que vendem sua força de trabalho no mercado: os trabalhadores. É certo que os avanços da microeletrônica acarretaram um considerável aumento de produtividade e a consequente redução dos custos de produção. Para a classe empresarial, isso significou maiores

⁶ No Brasil, estudos mostram que, no mês de dezembro de 2008, foram extintos mais de 650 mil empregos com carteira assinada; sobre o mercado de trabalho, a taxa de desemprego entre os jovens de até 25 anos é duas a três vezes maior.

lucros, aumento da capacidade de investimento e sua diversificação, propiciando uma renovada eficácia nos enfrentamentos com a concorrência. Para a classe trabalhadora, isso significou o desemprego em massa, a diminuição do número de trabalhadores sindicalizados, com conseqüente enfraquecimento dos sindicatos e perda significativa de seu poder de negociação, queda do valor real dos salários e acentuada concentração de renda.

O século XXI parece trazer um novo fôlego, seja para aqueles que creêm na saída desenvolvimentista como alternativa de rearranjo da ordem internacional, “mais favorável às economias da região ou, pelo menos, àquelas que lograram um maior grau de desenvolvimento das forças produtivas” (SAMPAIO JUNIOR, 2009, p. 21) com vistas a incidir nas tendências em curso: “a mundialização do capital e das finanças, a liberalização comercial e financeira, a desregulamentação dos mercados e o controle absoluto do *big business* sobre o aparelho de Estado” (SAMPAIO JUNIOR, 2009, p. 10) seja naqueles outros que vêem que a “situação atual é radicalmente diferente”. Portanto,

as frentes de valorização do capital dependem cada vez mais da integração da economia latino-americana na economia mundial e da abertura de novos negócios pela sistemática ampliação de formas predatórias e parasitárias de acumulação de riqueza (SAMPAIO JUNIOR, 2009, p. 22).

Nesta perspectiva assenta-se uma premissa básica:

a possibilidade objetiva de a crise revitalizar a luta pelo socialismo, os mesmos que relutaram até o último momento em acreditar na possibilidade de uma crise capitalista geral e que ainda relutam em aceitar plenamente a sua gravidade, não custa lembrar: o futuro guarda surpresas inimagináveis para aqueles que não enxergam o caráter contraditório do modo de produção capitalista e a força criativa da classe operária (SAMPAIO JUNIOR, 2009, p. 41).

Os principais especialistas identificaram, em agosto de 2007, “no setor imobiliário dos Estados Unidos, em particular as

hipotecas de tipo ‘subprime’ (...) empréstimos de alto risco, que incluem devedores sem capacidade comprovada de pagamento ou com duvidoso histórico como tomadores de crédito”⁷, como as razões que levaram à atual crise.

A experiência brasileira mostra os nexos que prendem o capital financeiro - que comanda as grandes corporações - e a intervenção do Estado. Observa-se que, no Brasil, houve uma alteração das possibilidades de regulação do mercado - que se caracterizou pela quebra de empresas⁸ (apesar dos dados atuais demonstrarem uma queda nos pedidos de falência), pelo desemprego maciço da classe trabalhadora⁹ - que condiciona e restringe as conquistas sociais, alcançadas no interior de um longo processo histórico de luta de classes, aos interesses econômico-sociais dos proprietários do capital.

Sobre o papel do Brasil na globalização, análises como a que dá título à matéria - “A segunda abertura brasileira: apesar da abertura dos anos 90, o Brasil continua irrelevante no comércio internacional”¹⁰ - da revista Exame reforçam a tese de que o país estava muito atrasado no processo de globalização. Mostram que

⁷ In: Dossiê: A crise (2009). Disponível em: <<http://www.socialismo.org.br/portal/economia-e-infra-estrutura/101-artigo/882-dossie-a-crise>>. Acesso em: março de 2009.

⁸ Dados do Serasa (2009) - Pedidos de falência: queda de 17,6% em 2008, na comparação com 2007, ou 2.243 requerimentos em 2008, contra 2.721 em 2007. Elas tiveram queda de 34,5% no período: foram 969, contra 1.479 decretos. Em dezembro de 2008, os pedidos de falência caíram 15,2%, com relação ao mesmo mês de 2007. Houve um total de 173 requerimentos, contra 204 em igual período de 2007. Já as falências decretadas tiveram redução de 43,8% no período analisado: foram 45 decretos contra 80 no último mês de 2007.

⁹ Um estudo da OCDE revela que, em 2009, a queda do PIB em seu âmbito seria em -4,3%; -6,6% no Japão; inesperados -5,6% na da Rússia, e -0,3% para o Brasil (“Folha de S. Paulo”, 1/4/2009, p. B-10). Segundo as últimas previsões do FMI, a economia mundial negativa entre 0,5% a 1% em 2009 em uma média anual. Os EUA caíram em 6,5% no último trimestre de 2008; em fevereiro se foram outros 651 mil empregos e a taxa de desemprego oficial foi 8,1% da população economicamente ativa, a maior desde dezembro de 1983.

¹⁰ In: <<http://portalexame.abril.uol.com.br/revista/exame/edicoes/0857/economia/m0079021.html>>. Acesso em: 24 de maio de 2009.

as exportações brasileiras representam apenas 1,1% do total do mundo. As barreiras comerciais ainda estão entre as mais altas. O país não conta com um único acordo de livre comércio para valer (o Mercosul nem sequer é considerado como zona de livre comércio). No ranking dos países mais globalizados, elaborado pela consultoria A.T. Kearney, o Brasil ocupa um modestíssimo 57º lugar numa lista de 62 nações (IDEM, p. 1)¹¹.

Nesta linha de reflexão, alguns analistas (ASSIS, 2009)¹² sugerem que, nesta lógica, caberia ao Estado

garantir trabalho remunerado por um salário mínimo, durante sete meses do ano, a todo desempregado, sobretudo desqualificado e semiqualificado, disposto a trabalhar em obras de regeneração e de criação de equipamentos públicos nas periferias das 14 regiões metropolitanas (ASSIS, 2009, p.7).

Isto “custaria 1,5% do PIB anualmente, por cinco anos”. Ou seja, “um quarto do que vai se pagar de juros da dívida” (IDEM).

Compreende-se, assim, o peso do setor de infra-estrutura no PAC no debate contemporâneo sobre a crise. Nele, encontra-se a defesa do Estado como o maior absorvedor da mão-de-obra excedente. Esta leitura supõe a absorção da mão-de-obra para a “conservação e construção de estradas, esgoto e saneamento e vias portuárias e aeroviárias, além das boas possibilidades quanto às pesquisas e produção das novas fontes de energia que surgem em detrimento aos derivados do petróleo” (FRANÇA, 2009, p. 1).

As análises econômicas disponíveis que reconstituem o debate da gestão pública - apesar de registrarem dados importantes como o fato de o Brasil ser um país rico, com patrimônio total de US\$ 7 trilhões, equivalente ao da China - “(o nosso Patrimônio Natural de US\$ 3,1 trilhões equivale a 4,4 vezes ao da China, de

¹¹ In: <<http://portalexame.abril.uol.com.br/revista/exame/edicoes/0857/economia/m0079021.html>>. Acesso em: 24 de maio de 2009.

¹² José Carlos de Assis. In: <http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_abril2009.pdf>.

US\$ 0,7 trilhão)” (IDEM, p. 1) - consubstanciam um emblemático debate sobre os novos modelos de gestão, desejados por amplos setores reformistas da sociedade brasileira. O desperdício e a má gestão são mencionados como responsáveis para justificar o fato de o Brasil não estar na liderança mundial ou nas proximidades¹³.

Ao acompanharmos o debate em torno de medidas para reduzir os impactos da crise, podemos estabelecer uma relação entre os objetivos do PAC e os resultados dos programas de ajuste estrutural.

Nesta direção, ao destacar a tendência do Estado capitalista em refuncionalizar-se, Braz (2007) afirma que o PAC estaria, na verdade, “afetando a forma de funcionamento do Estado no que lhe é mais essencial: como garantidor de condições externas (infra-estrutura) à produção capitalista atuando diretamente na sua viabilização ou, indiretamente, como financiador da mesma” (BRAZ, 2007, p. 51). Mostra que esta refuncionalização se adapta aos objetivos não só do grande capital industrial, como também do capital bancário e especulativo, e traz conseqüências nefastas para o social, como se pode constatar no processo de reformas nas áreas de educação, saúde, previdência, além da precarização do trabalho (IDEM, p. 52). Ao considerarmos o avanço das políticas sociais inscritas na Constituição Federal de 1988, constatamos que elas foram alvos das “contra-reformas” do Estado, conforme mostra a refuncionalização dos princípios destas políticas que não se efetivaram.

Referindo-se às funções econômicas diretas do Estado, Netto (2005, p. 25) mostra que

[...] sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades [...], a entrega

¹³ Humberto Dealsasso. In: <<http://www.cofecon.org.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2009.

aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado.

Nessa função, o Estado age diretamente na economia como empresário. Alguns exemplos dessa função econômica direta são: 1) (1930/1950) – o Estado constitui empresas estatais para fornecer matéria-prima a baixo custo para as empresas privadas; 2) o Estado compra as empresas capitalistas em dificuldade, saneia-as e as reprivatiza (entrega novamente para o capital privado); 3) o Estado privatiza as empresas estatais, vendendo-as por um valor inferior ao que custam realmente (década de 1990). A segunda função do Estado é a função econômica indireta, na qual

as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios é mais expressiva, contudo, no terreno estratégico, onde se fundem atribuições diretas e indiretas do Estado (NETTO, 2005, p. 25-26).

Aqui, o Estado subsidia o setor privado com recursos públicos, como, por exemplo, o PROUNI, por meio do qual o Estado financia as universidades privadas através da concessão de bolsas, não agindo como empresário, mas sustentando as ações dos empresários. Subsidia de diferentes formas: 1) Com recursos para o capital (educa e qualifica mão-de-obra necessária ao capital e financia a pesquisa); 2) subsidia com infra-estrutura e isenção de impostos; 3) compra mercadorias e serviços para garantir ao capital os seus lucros.

Além das duas funções anteriores, há uma mistura de ambas as funções, tanto diretas quanto indiretas do Estado, em que

este “[...] atua como instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise” (NETTO, 2005, p. 26). Por isso, não se pode falar em Estado Mínimo.

É neste sentido que, no nosso entendimento, o PAC, além de buscar o apoio da população, por meio de um discurso desenvolvimentista, atrai os grandes investidores pelo investimento em obras de infra-estrutura e desonerações tributárias. Conforme mostra Juruá (2007, p. 8), os “investimentos de infra-estrutura e desonerações tributárias são fontes de maiores lucros e de oportunidades de negócios, ainda mais se estiverem acoplados às PPPs, parcerias público-privadas que oferecem garantia pública a riscos privados.”

Observamos também que encargos trabalhistas e previdenciários aparecem nas propostas do PAC como principais obstáculos do crescimento econômico para a acumulação do capital, propondo-se um modelo que privilegie a contenção do crescimento dos gastos com pessoal. Isto gera perdas de direitos sociais. Conforme sinalizou Braz (2007), eles são “atacados como obstáculos ao crescimento e passam a ser alvos de sistemáticas contra-reformas”. Antunes entende que o PAC não questiona, nem se contrapõe à ofensiva neoliberal. Para ele,

é evidente que o Lula percebeu que entrou numa tragédia no primeiro mandato e que uma saída é retomar, um pouquinho, a dimensão estatal. Mas a tentativa é pífia e em consonância com o que aceitam os capitais. O empresariado também quer o Estado financiando (ANTUNES, 2007, apud BRASILINO, 2007, p. 1).

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) mostram que o bloco das medidas fiscais de longo prazo do PAC objetiva a contenção do crescimento do gasto com pessoal do governo federal, por intermédio da criação de um teto de 1,5% para

o crescimento real anual da folha de pagamento da União. Além desta iniciativa, o programa prevê a implementação da política de longo prazo para o salário mínimo, anunciada recentemente, com a definição de regras de reajuste a cada quatro anos. O que mais uma vez reforça a aplicação do modelo neoliberal.

Entretanto, conforme sugere BRAZ (2007, p. 57), deve-se atentar para os reais obstáculos ao crescimento do país: a inserção passiva do Brasil na economia internacional, o enfoque dado ao capital financeiro e o enfraquecimento do Estado enquanto dinamizador da economia, o que leva à redução dos investimentos na área social, privilegiando o pagamento da dívida pública.

O PAC e a OMC: reafirmação da liberalização e desregulamentação financeira ou reversão da economia neoliberal?

O modelo francamente neoliberal adotado pela OMC para regular o comércio global obriga os países-membros a “se submeter a essas regras (embora com um ‘período de graça’, para permitir um ajustamento suave) ou a serem severamente castigados” (HARVEY, 2007). Esta opção pelo neoliberalismo trouxe conseqüências nefastas a muitos países:

Muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais (como a suposta existência prévia de uma soberania estatal sobre os assuntos político-econômicos), mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais (HARVEY, 2007, p. 1).

Entretanto, Pascal Lamy, diretor-chefe da Organização Mundial do Comércio (OMC), negou esta orientação no Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos (Suíça), ao declarar que “estão querendo jogar o livre comércio na latrina, junto com o

resto do Consenso de Washington”¹⁴, argumentando que, para a OMC, não é o modelo neoliberal que caracteriza a crise. Para ele, o livre comércio seria uma parte importante da solução da crise, pois “apresenta um fator multiplicador de renda e de empregos” (IDEM), e que a não aceitação desse fato levaria a um grande prejuízo provocado pelo aumento das barreiras entre os países e do protecionismo. Reconhece que o Consenso de Washington tem seus excessos, mas “eles não estão na questão do comércio” (IDEM), diferentemente de Gonçalves (2008, p. 1), para quem “a crise atual revelou a natureza predatória do capitalismo, principalmente no contexto da liberalização e da desregulamentação próprias do regime liberal”. Ainda, segundo Gonçalves, “a crise atual caracteriza-se pelo extraordinário poder letal do ‘moinho satânico’ do mercado de capitais na ordem capitalista internacional” (GONÇALVES, 2008, p. 1).

E o que é ainda mais danoso, observam os especialistas, é o controle exercido por organismos internacionais que, a título de promover um comércio mais justo, impõem uma forte regulamentação aos países em desenvolvimento. Por exemplo, na América Latina o resultado da liberalização do comércio foi “mais pobreza, deterioração da renda, desindustrialização e endividamento” (DAZA e FERNANDES, 2004, apud CREATIVE COMMONS, 2006, p. 14).

O fato de os objetivos de interesse público da OMC continuarem fora do alcance de muitos fez com que essa Organização fosse acusada de ser dominada pelos países ricos, funcionar em bases confidenciais e alimentar a cobiça dos ricos em nome da liberalização do comércio (CREATIVE COMMONS, 2006, p.14).

A leitura do documento¹⁵ da OMC permitiu-nos identificar a importância atribuída à crescente dependência entre os países.

¹⁴ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090201/not_im0316188,0.php>. Acesso em: 15 de março de 2009.

¹⁵ OMC. El comercio en un mundo en proceso de globalización. Informe sobre el comercio mundial. OMC, 2008.

Essa preocupação é evidenciada pela própria lógica intrínseca do comércio mundial capitalista. Nele, a interdependência inclui uma intensa interação política, social e econômica em escala internacional, na qual a liberalização do comércio traria a prosperidade a todos (OMC, 2008).

Para a OMC, a liberalização oferece novas oportunidades de comércio para as empresas que estão em condições de exportar e, através das importações, os consumidores têm acesso a uma grande variedade de produtos mais baratos; a concorrência entre as empresas nacionais e internacionais dentro de um mesmo local promove a competição e, conseqüentemente, o barateamento das mercadorias e serviços.

A contrapartida desse modelo é que as importações sem regulação trazem conseqüências sociais, uma vez que

segmentos inteiros da nossa economia foram desmantelados, com todas as seqüelas econômicas e sociais conhecidas, como, por exemplo, o desengajamento de parte de nossa força de trabalho, provocando um desemprego sem precedentes na nossa história (SOARES, 2002, p. 44).

O nó da questão é que a liberalização do comércio acirra as desigualdades sociais. Os interesses que estão por trás dos acordos da OMC, na área da saúde, beneficiam as indústrias farmacêuticas e fabricantes de equipamentos hospitalares. Por isso, a proposta do Banco Mundial de criar as Fundações Estatais de Direito Privado nos hospitais que oferecem tratamento curativo no Brasil, o que, a médio e longo prazo, privatizaria a política de saúde no Brasil.

O PAC: infra-estrutura em dados

Quanto à origem, os recursos iniciais, de R\$ 503,9 bilhões, podem ser divididos em quatro grandes grupos: 1) Recursos provenientes da iniciativa privada, que correspondem a

aproximadamente 43% do total de recursos (R\$ 216,9 bilhões); 2) Recursos provenientes da Petrobras, que correspondem a aproximadamente 30% do total de recursos (R\$ 148,7 bilhões); 3) Recursos provenientes de outras empresas públicas, que não a Petrobras, os quais correspondem a aproximadamente 14% do total de recursos (R\$ 70,5 bilhões); e 4) Recursos provenientes diretamente da União, que correspondem a aproximadamente 13% do total de recursos (R\$ 67,8 bilhões).

Quanto ao destino, os recursos podem ser separados em três grandes grupos:

Tabela 1 – Destinação dos Recursos do PAC

Destino	1ª parte**		2ª parte**		Pós-2010		Total Geral	
	R\$ *	%	R\$ *	%	R\$ *	%	R\$ *	%
Energia	274,8	54,53%	20,2	14,22%	464,0	92,39%	759,0	66,10%
Social e Urbana	170,8	33,90%	84,2	59,25%	2,0	0,40%	257,0	22,38%
Logística	58,3	11,57%	37,7	26,53%	36,2	7,21%	132,2	11,51%
Total	503,9	100,00%	142,1	100,00%	502,2	100,00%	1.148,2	100,00%

* Bilhões de Reais

** Período 2007-2010

1) Aproximadamente 2/3 do total de recursos destinados ao programa serão investidos em energia e petróleo. Esta participação de energia e petróleo já era esperada, basta para isso observar o total dos investimentos da Petrobras e outras estatais, além da iniciativa privada, na primeira fase do programa. Vale ressaltar que, nessa área, não haverá nada de novo; a Petrobras apenas continuará a tocar seus antigos projetos.

2) A participação da infra-estrutura social e urbana será de 22,4%. Nesta área estão incluídos os investimentos em saneamento, habitação, transporte urbano, o Programa Luz para

Todos e recursos hídricos. A maior parte dos investimentos (63% ou R\$ 106 bilhões), na primeira fase do programa, será destinada à habitação, uma média anual de R\$ 26,570 bilhões, nada diferente das somas já aplicadas hoje.

3) 11,5% do total de recursos (R\$ 132,1 bilhões), após contabilizarmos os recursos pós-2010, serão gastos com a parte de logística. Esse investimento é claramente uma atenção ao capital, pois visa criar uma melhor infra-estrutura para o “escoamento das mercadorias controladas por grandes empresas residentes na economia brasileira” (SILVA, 2007, p. 3).

É importante observar que o valor médio dos investimentos programados para os quatro primeiros anos do PAC (R\$ 161,5 bilhões) é um valor 43% inferior ao dinheiro gasto com o pagamento do serviço da dívida no ano de 2008 (R\$ 282 bilhões). Se confrontarmos o valor do serviço da dívida com o orçamento para 2009 para a área da saúde a comparação se mostra absurda, pois o orçamento do Ministério da Saúde é de R\$ 48,42 bilhões, um valor 83% inferior ao pagamento do serviço da dívida no ano de 2008. Esta relação perversa não se dá apenas na comparação dos dados da área de saúde, pois esta é ainda a área com maior orçamento entre as áreas sociais fundamentais, como aponta o Boletim Auditoria Cidadã da Dívida nº 19, (2009, p. 2)¹⁶:

Analisando-se a execução do Orçamento Federal em 2008, podemos ver a distribuição de recursos (que somaram, no total, R\$ 924 bilhões) apresentada no gráfico abaixo. As despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram 30,57% dos recursos do período, ou seja, o equivalente a R\$ 282 bilhões, e foram muitas vezes superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde (4,81%), educação (2,57%) e assistência social (3,08%). Além

¹⁶ Disponível em: <<http://divida-auditoriacidada.org.br/.../propostaBoletimAuditoriaCidada19.doc>>

disso, é quase nulo o valor destinado a setores importantes como Organização Agrária (com apenas 0,27% dos gastos), Transporte (0,51%), Ciência e Tecnologia (0,43%), Habitação (0,02%) e Saneamento (0,05%).

O PAC Saúde ou Programa Mais Saúde: privatização ou universalização dos direitos?

Uma análise preliminar do Programa Mais Saúde, conhecido como o “PAC Saúde”, revela um orçamento muito menor - R\$ 89 bilhões, dos quais cerca de R\$ 65 bilhões assegurados e R\$ 24 bilhões previstos como “expansão” - para os anos 2008-2011. Dentre as ações previstas para os eixos estratégicos¹⁷ e nos montantes orçamentários (vinculados aos mesmos) encontram-se os investimentos que, de forma mais direta, beneficiam o capital, como é o caso do setor de infra-estrutura.

O eixo que trata do “complexo industrial” não menciona os investimentos públicos no setor produtivo privado da saúde. Ao contrário, esta informação é remetida à parceria entre o BNDES e FINEP, na qual não é revelado o montante dos recursos. Portanto, a estratégia do governo, diante da necessidade de substituição da importação por produtos nacionais por meio do investimento nas empresas do setor saúde nacionais, foi a de propor um Programa Nacional para a Produção Estratégica do Complexo Industrial da Saúde, visando articular o fomento à inovação e à política de compras governamentais, mediante parceria com o MDIC/BNDES, o MCT, unidades da federação e o Ministério da Saúde e “fomentar a capacidade produtiva e de inovação nas indústrias privadas nacionais de medicamentos, equipamentos e materiais em parceria com o BNDES e FINEP” (BRASIL, 2008, p. 47).

¹⁷ Para sistematizar ações e desenvolver objetivos, o “PAC Saúde” foi inicialmente dividido em sete eixos estratégicos: 1) Promoção da Saúde; 2) Atenção à Saúde; 3) Complexo Industrial da Saúde; 4) Força de Trabalho em Saúde; 5) Qualificação da Gestão; 6) Cooperação Internacional; 7) Participação e Controle Social.

Uma importante característica deste programa, diz respeito ao investimento direto que exige a participação do Estado no incentivo ao “complexo industrial” através da regulamentação e alteração na

legislação de compras para permitir o uso estratégico do poder de compra do Estado para produtos inovadores de alta essencialidade para a saúde [através da eliminação] das vantagens para aquisição de produtos importados frente aos produzidos no País que atendam ao Sistema Nacional de Saúde e estimular a produção local (BRASIL, 2008, p. 47).

Assim, com a aplicação de medidas governamentais, como as citadas, os interesses do capital são privilegiados¹⁸ em detrimento de uma proposta de gestão que contemple os direitos básicos dos cidadãos. O eixo “Qualificação da Gestão” é um elemento-chave da proposta. Movendo-se entre “Complexo Industrial da Saúde” e “Atenção à Saúde”, ele se sustentaria pela eficácia e eficiência, apresentando como diretriz inovadora o estabelecimento de novos modelos de gestão. Para isto, propõe a aprovação tanto do projeto de lei complementar quanto de leis ordinárias para implantar o modelo de Fundação Estatal de Direito Privado nos hospitais públicos federais em nove unidades até 2011.

Braz (2007, p. 52) identificou que, nesta proposta, “se prevê um atentado aos preceitos basilares do SUS a partir da gestão das chamadas Fundações” que não apenas deixam de ter licitação, mas também têm o regime jurídico único substituído por contratos de trabalho via CLT. Chamou a atenção para o fato de que, em não havendo o controle social (existiriam somente conselhos curadores), abrem-se espaços para pesquisas de grandes indústrias farmacêuticas, etc.

¹⁸ De 1964 a 1985, no estado autoritário, davam-se privilégios ao produtor privado. A esse respeito, Maria Inês Bravo (2006) fala das características desse modelo: expansão da cobertura previdenciária para trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticas; criação do INPS em 1966 como forma de retirar a participação da classe trabalhadora; criação do complexo médico-industrial; incentivo à assistência médico-curativa como forma de estimular o capital internacional e as indústrias farmacêuticas e de equipamentos hospitalares.

A modificação dos mecanismos de gerenciamento dos processos na saúde, principalmente no que se refere às Fundações Estatais de Direito Privado, se apresenta sob o argumento da maior agilidade e flexibilidade na forma de gerir. O referido projeto de lei passou na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e aguarda votação no Congresso Nacional. Entretanto, é importante frisar que, em reflexões anteriores¹⁹, verificamos que as proposições de Fundação Estatal de Direito Privado destacam elementos da proposta que permitem uma identificação com as proposições do então ministro Bresser Pereira, combatidas pelo Partido dos Trabalhadores no passado, caracterizadas como “a transferência do patrimônio público para o setor privado, a obtenção de ‘receitas’ a partir da venda de serviços no mercado e da aplicação de suas ‘receitas’ na ciranda financeira²⁰ e a flexibilização dos direitos dos trabalhadores do serviço público” (MARCH, 2008, p. 12). Sobre isto, Granemann (2008, p. 37) reitera que

o fetiche do mercado atinge seu ápice quando ao Estado se quer reservar o papel de concorrente dos serviços privados e se elege a lógica empresarial - convém lembrarmos, é a do lucro! - para definir eficácia e eficiência na ação estatal que, na consecução de políticas sociais, opera com lógica inteiramente diversa à da empresa privada [...] as políticas sociais procuram viabilizar o bem-estar da maioria que não pode encontrá-lo no mercado porque ali somente alguns poderão ter o lucro e a ‘proteção social’ como mercadoria na forma de serviços privados de educação, saúde, previdência, lazer, etc.

Para além desses elementos, Granemann mostra também outros problemas de conteúdo, como, por exemplo, a dificuldade de controle dos gastos, levantando dúvidas quanto a sua efetiva

¹⁹ Analisaram-se o Projeto de Lei Complementar 92/2007 e a legislação específica, aprovada em quatro estados, autorizando e ou criando Fundações Estatais de Direito Privado no âmbito do SUS nos referidos estados. Em Sergipe, a Lei 6.346, de 2 de janeiro de 2008, a Lei 6.347, de 2 de janeiro de 2008, e a Lei 6.348, de 2 de janeiro de 2008. Na Bahia, a Lei Complementar 29, de 21 de dezembro de 2007. No Rio de Janeiro, a Lei 5.146, de 17 de dezembro de 2007. Em Pernambuco, a Lei Complementar 126, de 29 de agosto de 2008.

²⁰ Obtidas inclusive a partir dos contratos de gestão com o poder público, ou seja, a partir dos impostos pagos pelos trabalhadores.

destinação, uma vez que as Fundações irão regular uma questão que é de direito privado e não mais público. Menciona que a prestação de contas feita em 2008 pelo Ministério da Saúde não faz referências aos gastos, mas sim ao cumprimento das metas do governo.

Por fim, as ações e objetivos do PAC Saúde referentes ao eixo “Qualificação da Gestão” expressam uma prioridade ao canalizar recursos que comportam um orçamento de R\$ 1,9 bilhão para implementar medidas que visem modernizar a gestão dos hospitais filantrópicos por meio de contratos de gestão. Para estes estão destinados R\$ 800 milhões.

Observa-se ainda no exame da proposta de criação das Fundações Estatais de Direito Privado, para os hospitais que oferecem tratamento curativo no Brasil, uma explícita oferta de condições vantajosas que, a médio e longo prazo, aprofundaria o processo de privatização da política de saúde no Brasil. Em igual medida, o projeto de lei das Fundações - apesar de ter sido recusado pelo Conselho Nacional de Saúde - foi ampliado com as contribuições do deputado Pepe Vargas, que introduziu um texto substitutivo ao projeto de lei complementar das Fundações Estatais de Direito Privado – PLP 92/2007.

Vê-se uma clara contradição entre o que se apresenta no eixo “Participação e Controle Social” do PAC Saúde - que prevê a “consolidação do caráter deliberativo e fiscalizador dos Conselhos de Saúde, com composição paritária entre usuários e demais segmentos; e Reafirmação da participação popular e do controle social na construção do modelo de atenção à saúde, requerendo o envolvimento dos movimentos sociais considerados sujeitos estratégicos para a gestão participativa” - e a posição assumida pelo ministro da Saúde, José Gomes Temporão. Ao não considerar a função do controle social prevista na Constituição Federal, o ministro não só subscreve o novo texto, qualificando-o

como “excelente”, como também desqualifica as convicções ideológicas e políticas que o contestam sob o ponto de vista de classe, afirmando: “o substitutivo responde a todas as exigências do Conselho Nacional de Saúde. Acredito que os argumentos contra o projeto desapareceram. Se não desapareceram, restaria a ideologia. E isso seria complicado”²¹.

Ainda sobre a substituição dos espaços de controle social de gestão do Sistema Único de Saúde, o Programa Mais Saúde ou o PAC SAÚDE apresenta mais uma proposta dirigida à implementação de órgãos ou instâncias com características da iniciativa privada, tais como os Conselhos Curadores e Diretorias Executivas nas Fundações Estatais de Direito Privado. Granemann (2008, p. 39), ao afirmar que “*no centro do ‘controle’ estão os instrumentos de gestão típicos dos negócios da iniciativa privada*”, sintetiza com clareza a natureza das Fundações.

Por último, mas não menos importante, é o fato de que é possível verificar que continua em voga a política de focalização da Atenção Básica²² em detrimento do atendimento universal em todos os níveis de complexidade, como prevê os princípios do SUS. Esta política irá fomentar a indústria privada da saúde e implementar um novo modelo de gestão que tem como base o compromisso com resultados (accountability)²³. Exemplo privilegiado desta prioridade está na análise da distribuição orçamentária do eixo “Atenção à Saúde”, cujo total é de cerca de R\$ 80 bilhões. Para a

²¹ Disponível em: <<http://www.cebes.org.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2009.

²² Dentre as ações já desempenhadas, vale destacar: Foco na Família e Atendimento de Urgência (Atenção Básica), com 29 mil Equipes da Saúde da Família implantadas; 230 mil Agentes Comunitários de Saúde; 386 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), financiados. Criação das UPAs (Unidades de Pronto-Atendimento).

²³ Contratualização interna de metas e resultados do Mais Saúde; criação do IVG (Índice Valorização da Gestão) que premia por desempenho na redução de custos “SUSREDUÇÃO de custos de R\$ 400 milhões” e redução de R\$ 343 milhões em medicamentos. Fortalecimento da relação entre hospitais de excelência, filantrópicos e SUS, com a assinatura de termo de ajuste de filantropia com hospitais de referência através de projetos para melhorar o atendimento e gestão do SUS e a contratualização da rede de hospitais filantrópicos (BRASIL, 2008).

atenção básica estão destinados cerca de R\$ 26 bilhões e para a atenção de média e alta complexidade estão destinados cerca de R\$ 20 bilhões. Isso sem considerarmos as demais medidas relacionadas a ambos, mas que não é possível identificar o montante específico para cada nível de complexidade.

A expansão da atenção básica expressa na medida em que visa

qualificar e ampliar a rede de serviços de atenção básica garantindo, de forma compartilhada com estados e municípios, a expansão e a sustentabilidade financeira para a estratégia de saúde da família cobrindo a população usuária do SUS de forma integrada aos projetos sociais do governo. (BRASIL, 2008, p. 25).

Sendo que, falar em *ampliação da rede de serviços*, traz implícita a idéia de ampliação da rede pública. A atenção básica é voltada apenas para investimentos no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Programa de Saúde da Família (PSF), que refuncionaliza o princípio da universalidade do SUS, na medida em que focaliza na população mais pauperizada e não tem cobertura universal, sendo um *SUS pobre para pobre*.

Por outro lado, no referido eixo, no tocante aos níveis de média e alta complexidade de atenção à saúde, o Programa Mais Saúde ou PAC SAÚDE não faz referência clara à expansão dos serviços próprios ou públicos ou estatais de saúde. Na verdade, o que ele pretende é “ampliar a oferta e o acesso a serviços da rede nacional de atenção especializada ambulatorial e hospitalar de forma descentralizada e regionalizada” (BRASIL, 2008, p. 26), fazendo apenas uma menção à ampliação da oferta e acesso, o que nos leva a pressupor que tal ampliação da oferta e acesso se dará a partir de investimentos no setor privado – filantrópico e privado propriamente dito.

Considerações finais

O presente texto foi norteado pelo objetivo de analisar o novo orçamento do PAC (R\$ 1,148 trilhão), bem como analisar se este programa teria uma caracterização desenvolvimentista de contraponto à crise financeira internacional.

Um ponto a ser observado é que, mesmo com o aumento de mais de 100% no orçamento inicial do PAC, em razão de seguir o receituário neoliberal e de fatores como a crise financeira internacional, que impossibilitou o crescimento econômico esperado pelo governo, os principais beneficiados do PAC acabam sendo os investidores privados. O que contrasta com o discurso do governo, que é proporcionar uma ampliação do crescimento econômico com a melhoria da qualidade de vida da população e ampliação de seus direitos. Sendo assim, verifica-se um forte investimento em logística e infra-estrutura, que visa atender ao aumento da competitividade das grandes empresas, além de outras medidas como a transformação dos hospitais em Fundações Estatais de Direito Privado e a flexibilização de regimes de trabalho e de previdência social. Portanto, o PAC

não altera o essencial da política econômica, cujo eixo central está na transferência de riquezas do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão. Ele mantém a lógica perversa dos governos neoliberais que atacam as políticas sociais públicas e a legislação social (dá a satanização da Constituição Federal de 1988), vendo nelas obstáculos para o crescimento “sustentável e estável”. Daí a necessidade de reformas – a trabalhista, a sindical, a da Previdência e a universitária, e o ataque aos serviços (e aos servidores) públicos, com degradação das condições de trabalho, arrocho salarial e a conseqüente precarização dos serviços prestados” (BRAZ, 2007, p. 57).

É importante observar que, ao privilegiar o grande capital, o PAC “busca consolidar um novo patamar de exploração da classe trabalhadora” (SILVA, 2007, p. 13), e o local ideal será aquele

em que “... o grande capital encontrará melhores condições para o exercício da concorrência internacional e extração de lucros” (SILVA, 2007 p. 13).

Outra questão que podemos observar é o fato de o PAC não ser de fato uma espécie de âncora para fazer frente à grave crise financeira mundial, crise esta que teve seu epicentro no segundo semestre de 2008. Segundo Gonçalves (2008, p. 1):

O PAC também opera no contexto da enorme vulnerabilidade externa do país que se agravou com o crescimento extraordinário das importações (quase 50% em 2006-07) e crescente dependência em relação à exportação de *commodities*. E, de fato, no âmbito seja das políticas governamentais, seja do PAC, não há medidas concretas no sentido de redução da vulnerabilidade externa estrutural do país. Muito pelo contrário. O capital estrangeiro tem sido visto como solução para problemas nos setores de infra-estrutura, que resultam em boa medida da inoperância do governo Lula.

As análises críticas sobre a atual crise do sistema capitalista identificam na América Latina potencialidades diferenciadas para enfrentar a crise e avançar em direção a um projeto social socialista. Em um primeiro momento, seria necessário estabelecer um controle rígido sobre a movimentação financeira do grande capital, uma política agressiva de emprego, principalmente em setores que mais demandam mão-de-obra, uma política de descolamento dos ditames de instituições como o FMI, o Banco Mundial e OMC, o incentivo à formação de um bloco econômico dos países latino-americanos, que possuem um enorme mercado em potencial e um incremento nas relações comerciais com países emergentes, principalmente China e Índia. Para tal processo, é imprescindível a atuação do Estado. Concomitante a isso, os movimentos dos trabalhadores organizados precisam intensificar suas lutas por novas formas de organização da sociedade, de maneira a se alcançar um modelo que agregue políticas que almejem mudanças para além da lógica do capital.

Submetido em 15 de agosto de 2009 e aceito para publicação em 30 de março de 2010

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Mais Saúde: direito de todos*: 2008-2011. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASILINO, L. Crescimento: por enquanto, o PAC não muda nada. *Brasil de Fato*, 2007. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, ano 28, n. 91, 2007.

CAVALCANTI, C. *Celso Furtado e o mito do desenvolvimento econômico*. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/104.html>> Acesso em: set. 2008.

CREATIVE COMMONS. *Guia Prático sobre a OMC e outros acordos comerciais para defensores de direitos humanos*. Disponível em: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/deed.pt_PT>. Acesso em: fev. 2009.

FIORI, J. L. Consenso de Washington, construção da matriz neoliberal e América Latina. Rio de Janeiro: CCBB/ FEBRAE, 1996. Transcrição de Palestra.

_____. *O mito do colapso americano*. 2008. Disponível em: <<http://www.portalpopular.org.br>>. Acesso em: ago. 2009.

GONÇALVES, R. *PAC: Desaceleração do Crescimento e Vulnerabilidade Externa*. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/exibedocs.asp?tipodoc=noticia&id=762>>. Acesso em: nov. 2008.

GRANEMANN, S. Fundações Estatais: Projeto de Estado do Capital. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al (Org.). *Modelos de gestão e agenda para a saúde*. Rio de Janeiro: Rede Sirius – ADUFRJ Ssind, 2008, 48 p., p. 36-39.

GUIMARÃES, E. *Professor da FGV diz que o PAC é novo “New Deal”*. [online], Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/eduardo-guimaraes-professor-da-fgv-diz-que-pac-e-novo-new-deal>>. Acesso em: fev. 2009.

HARVEY, D. Neoliberalismo como destruição criativa. *InterfacEHS*. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74>. Acesso em: mar. 2009.

JURUÁ, C. V. Qual o significado do PAC: Programa de Aceleração do Crescimento? Rio de Janeiro, *Outro Brasil* [online], 19 mar. 2007. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/exibir_analise.asp?Id_Sub_Analise=166&Id_Analise=5>. Acesso em: jul. 2008.

LEHER, R. Programa de Aceleração do Crescimento, Educação e Heteronomia Cultural. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS, 5, 2007, São Paulo. *Anais*, São Paulo: Cemarx, 2007. Disponível em: http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt5/sessao3/Roberto_Leher.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

MARCH, C. *A contra-reforma e a retomada da proposição de privatização das políticas públicas de saúde: notas sobre transformismo, o Partido dos Trabalhadores e o governo Lula*. Trabalho apresentado à disciplina Teoria Política I do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRJ. Dezembro de 2008. Mimeografado.

NEGRÃO, J. J. O. O Governo FHC e o Neoliberalismo. *Revista Lutas Sociais*, São Paulo: PUC-SP, v. 1, 1996.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OMC. Informe sobre el comercio mundial. El comercio en un mundo en proceso de globalización. OMC, 2008.

SADER, E. *O Neoliberalismo Acabou?* Disponível em: <<http://alainet.org/active/26581>>. Acesso em: abr. 2009.

SANTOS, C. Liberalização dos serviços e apropriação do excedente: elementos para a crítica da mercantilização dos serviços da seguridade social. A questão social e o serviço social. *Revista Praia Vermelha*. n. 14-15. 2006.

SILVA, C. *O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira*, Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/downloads/Texto%20do%20ILAESE%20sobre%20o%20PAC.pdf>>. Acesso em: jul. 2008.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1996.

Sítios na Internet

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br>>. Acesso em: mar. 2009.

NETTO, J. P. CONFERÊNCIA MUNDIAL DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS TRABALHADORES SOCIAIS, 19., 2008, Salvador. Abertura da conferência. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/pdf/jose_paulo_netto.pdf>. Acesso em: jan. 2009.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <<http://www.uerj.br>>. Acesso em: fev. 2009.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net>>. Acesso em: fev. 2009.

OUTRO BRASIL. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/>>. Acesso em: jan. 2009.

BLOGS SOBRE: SERASA. Disponível em: <<http://pt-br.wordpress.com/tag/serasa/>>. Acesso em: fev. 2009.

BLOG ENCALHE. SERASA revela queda de pedidos de falências no Brasil em 2008. Disponível em: <<http://humbertocapellari.wordpress.com/2009/01/10/serasa-revela-queda-de-pedidos-de-falencias-no-brasil-em-2008/>>. Acesso em: fevereiro de 2009.