

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

LUÍZA RUTKOSKI HOFF

**A DIMENSÃO PÚBLICO E PRIVADA DO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO:  
REPERCUSSÕES DA CONTRARREFORMA DO ESTADO NA POLÍTICA DE SAÚDE**

Porto Alegre  
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

LUÍZA RUTKOSKI HOFF

**A DIMENSÃO PÚBLICO E PRIVADA DO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO:  
REPERCUSSÕES DA CONTRARREFORMA DO ESTADO NA POLÍTICA DE  
SAÚDE**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Serviço Social, à Escola de Humanidades da Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Maria Isabel Barros Bellini

Porto Alegre  
2020

## Ficha Catalográfica

H698d Hoff, Luíza Rutkoski

A dimensão público e privada do sistema protetivo brasileiro :  
repercussões da contrarreforma do Estado na política de saúde / Luíza  
Rutkoski Hoff. – 2020.

87.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,  
PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Maria Isabel Barros Bellini.

1. Sistema Protetivo Brasileiro. 2. Contrarreforma do Estado. 3. Público e  
Privado na política de saúde. I. Bellini, Maria Isabel Barros. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

LUÍZA RUTKOSKI HOFF

**A DIMENSÃO PÚBLICO E PRIVADA DO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO:  
REPERCUSSÕES DA CONTRARREFORMA DO ESTADO NA POLÍTICA DE  
SAÚDE**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Serviço Social, à Escola de Humanidade da Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Isabel Barros Bellini (Orientadora – PUCRS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Jane Cruz Prates (PUCRS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto

---

Prof. Dr. Giovane Antônio Scherer (UFRGS)

Porto Alegre

2020

**“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001”**

## RESUMO

A presente tese discute as relações público e privadas no Sistema Protetivo brasileiro, e suas repercussões nas políticas sociais utilizando-se a Política de Saúde enquanto campo explicativo desta realidade que vêm sofrendo há décadas processos de desmonte quanto a seus preceitos legais, previstos na Constituição Federal e textos legais da política. Tal processo fica em maior evidência neste período de pandemia pelo COVID-19. A escolha do tema da tese teve origem a partir dos resultados encontrados na dissertação de mestrado, defendida em março de 2016 onde as problematizações quanto à relação das instituições públicas e privadas no sistema único de saúde, apontaram para um modelo de Estado que, ao realizar convênio com instituições privadas, têm legitimado a presença destes atores na prestação de políticas sociais, corroborando para um afastamento e/ou desvinculação quanto ao caráter de direito, previsto nos textos legais, principalmente no marco da Seguridade Social inscrito na Constituição Federal de 1988. Dando continuidade às análises no campo da Política de Saúde e atualizando o corpus de análise com recentes produções e legislações, propõe-se a seguinte tese da tese: o Estado brasileiro se conforma como um Estado que autoriza e legitima o mercado na provisão de serviços dentro do Sistema Protetivo brasileiro. Tais instituições – privadas sem fins lucrativos - que compõem ao mesmo tempo mercado e sociedade civil, embora recebam recursos públicos, funcionam a partir de suas próprias regras. As instituições privadas sem fins lucrativos são os próprios aparelhos privados de hegemonia que atuam no interior das relações do Estado para seu enfraquecimento e desmonte dos direitos previstos e duramente conquistados na Constituição Federal de 1988 e conseqüente enfraquecimento do caráter de direito público e universal.

**Palavras-chave:** Sistema Protetivo Brasileiro. Contrarreforma do Estado. Público e Privado na política de saúde.

## ABSTRACT

This thesis proposes to discuss public and private relations in the Brazilian Protective System, and its repercussions on social policies using the Health Policy as an explanatory field of this reality that has been undergoing dismantling processes for decades regarding its legal precepts, provided for in the Federal Constitution and legal texts of the policy. Such a process is most evident in this pandemic period by COVID-19. The choice of the thesis theme originated from the results found in the master's thesis, defended in March 2016 where the problematizations regarding the relationship of public and private institutions in the single health system, pointed to a State model that, when carrying out agreement with private institutions, have legitimized the presence of these actors in the provision of social policies, corroborating for a departure and / or disengagement regarding the character of law, provided for in the legal texts, mainly within the framework of Social Security inscribed in the Federal Constitution of 1988. Giving Continuing the analysis of the dissertation in the field of Health Policy and updating the corpus of analysis with recent productions and legislation, the material of this thesis proposes the following thesis of the thesis: the Brazilian State conforms as a State that authorizes and legitimizes the market in the provision services within the Brazilian Protective System. Such institutions - private nonprofits - that make up the market and civil society at the same time, although they receive public resources, operate according to their own rules. Private non-profit institutions are the private hegemony devices that act within the State's relations to weaken and dismantle the rights foreseen and hard-won in the Federal Constitution of 1988 and the consequent weakening of the character of public and universal law.

**Keywords:** Brazilian Protective System. State counter-reform. Public and private health policy.

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Quadro exemplificativo da Análise Textual Discursiva empregada

TABELA 2: Sistematização da Pesquisa Documental

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>2</b>
<b>2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL DOS CLÁSSICOS A GRAMSCI: a atualidade da produção .....</b>	<b>16</b>
2.1 Aproximações sobre os conceitos de Estado e Sociedade Civil .....	17
<b>3. AS REPERCUSSÕES DO HIBRIDISMO PÚBLICO E PRIVADO NO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO .....</b>	<b>34</b>
3.1 Estado mínimo e estado máximo: caminhos da privatização .....	35
3.2. Sistema de Proteção Social brasileiro na interface com a Política de Saúde brasileira: o que a pandemia desvelou?.....	46
<b>4. SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO NA INTERFACE COM A POLÍTICA DE SAÚDE: O que os documentos revelam?.....</b>	<b>61</b>
4.1. Política de Saúde: Hibridismo público e privado desde a Idade Média.....	45
4.2 O que os documentos revelam? Quais são as possibilidades de enfrentamento?.....	62
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Tabela I: Quadro exemplificativo da análise textual discursiva empregada na tese.....	<b>69</b>
<b>5. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>78</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema da tese teve origem a partir dos resultados encontrados na dissertação de mestrado, defendida em março de 2016. Na dissertação, as problematizações quanto à relação das instituições públicas e privadas no sistema único de saúde, apontaram para um modelo de Estado que, ao realizar convênio com instituições privadas, têm legitimado a presença destes atores na prestação de políticas sociais, corroborando para um afastamento e/ou desvinculação quanto ao caráter de direito, previsto nos textos legais, principalmente no marco da Seguridade Social inscrito na Constituição Federal de 1988.

Desta forma, apresenta-se o tema da tese quanto às relações público e privadas no Sistema Protetivo brasileiro, e suas repercussões nas políticas sociais **utilizando-se a Política de Saúde enquanto campo explicativo desta realidade que vêm sofrendo há décadas processos de desmonte quanto a seus preceitos legais, previstos na Constituição Federal e textos legais da política**. Tal processo fica em maior evidência neste período de pandemia pelo COVID-19, e ainda pelas recentes propostas que preveem, inclusive, a privatização da Atenção Básica em Saúde<sup>1</sup> (proposta que foi revogada após persistentes processos de resistência e dos movimentos sociais contra a Privatização da Saúde). Distanciando de possibilidades de garantia de um Sistema Único de Saúde universal, de qualidade e totalmente público.

A Política de Saúde desde a Constituição de 1988 encontra dificuldades de viabilizar o seu financiamento que garanta a universalização. Na realidade o Brasil vive um paradoxo, possivelmente o único país com sistema universal de saúde onde o gasto privado é maior que o público (PIOLA; VIANNA, 2008). Além da universalidade a Constituição definiu os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) além da integralidade da atenção e a descentralização das ações

O tema também é de interesse pelo comprometimento ético da categoria profissional inscrito no Código de Ética dos Assistentes Sociais quanto à defesa intransigente pelos direitos sociais, pela luta junto à classe trabalhadora, pela diminuição da desigualdade, pela mudança na estrutura desta sociedade que se apresenta cada dia mais desigual. Também, pelo reconhecimento do profissional Assistente Social com competência para realização de

---

<sup>1</sup>DECRETO Nº 10.530, DE 26 DE OUTUBRO DE 2020: Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atenção primária à saúde no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para fins de elaboração de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada.

análises críticas quanto aos cenários de perda de direitos e do quanto repercute no acirramento das expressões da questão social.

No último ano, ocorreu o ingresso da doutoranda enquanto servidora pública na Política de Assistência Social de um município da região metropolitana/RS. Durante um ano, a doutoranda fez parte da equipe técnica do Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes onde, no cotidiano, são acompanhadas “situações limites” para as famílias. Há, de forma muito evidente as fragilidades das políticas públicas para atuarem na prevenção de situações que exigem a intervenção via judicial de Medida Protetiva, como é o Acolhimento Institucional. Ocorrem situações onde, a ausência de políticas públicas acaba por corroborar em mais um processo de violação de direitos sofrido por parte das famílias.

No início deste ano, foi recebido o convite para coordenar um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um serviço que compõe a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal ingresso enquanto coordenadora de CRAS, também possibilitou estar com os pés fincados no território, diante das fragilidades da política ao mesmo passo em que provoca e convoca a estudar a realidade de desigualdade social estrutural que se vivencia no país, principalmente nestes últimos anos e que fica em ainda maior evidência diante da Pandemia do COVID-19/ Coronavírus.

O CRAS referido localiza-se em um dos territórios mais vulneráveis do município, a proximidade com as famílias e usuários provocam questionamentos diários no cotidiano do trabalho principalmente neste período de pandemia em que se vivencia um agigantamento das expressões da questão social, de uma maneira muito persistente.

Para além dos atendimentos onde se ratificam as dificuldades vivenciadas pelas famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, percebe-se também alguns desafios que estão colocados para o Sistema Único de Assistência Social, no que se refere à frágil estrutura de financiamento, as possibilidades conveniamento com instituições da sociedade civil, e também as formas de contratação flexibilizada, onde coexiste dentro do mesmo serviço público contratação de diversas formas (contratos de trabalho divergentes) o que resulta em salários, direitos e chefias divergentes - Cenário difícil para garantir a direção - enquanto política pública -nas intervenções realizadas pelo conjunto do serviço.

Os últimos anos, mais especificamente os últimos cinco anos, coloca a população brasileira em um cenário de profundas incertezas. Convive-se neste momento com tempos de inseguranças e de profundas perdas de direitos sociais garantidos – que passaram a existir a partir de muitas lutas –.

São perdas de direitos que ocorrem concomitantes a medidas para privatizar o Estado, reduzir investimentos, a oferta de bens públicos, de serviços públicos, mesmo os essenciais,

as políticas que combatem as desigualdades - entre homens/mulheres; negros/não negros; campo/cidade; LGBT+; PcD; geracional etc. (DIEESE, 2020) - e retirar direitos dos servidores (as), como a mais recente Proposta de Emenda Constitucional apresentada, a PEC 32/2020<sup>2</sup>.

São retrocessos incalculáveis no campo dos direitos sociais. Convive-se com tempos sombrios onde novas configurações do modelo de Estado brasileiro se delineiam – sem participação efetiva da população – e se contrapõe a todas as expressões que surgem na sociedade: pobreza extrema, falta de assistência em saúde, aumento nos índices de violência doméstica, preconceito de gênero, classe, etnia, entre tantos outros. Ao mesmo tempo, observa-se o aumento de grupos organizados que fazem resistência e que tem alcançado proporções mundiais, como o “*Vidas negras importam*”.

O ano de 2019 foi marcado pela chegada ao poder de um presidente ultraconservador que teve como plano, desde a campanha uma proposta econômica radicalmente liberal.

A vitória deste presidente foi impulsionada ainda no governo anterior, onde ocorreu a situação de Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (ocorrido em 2016), que foi articulada-tramada com a participação do judiciário, Ministério Público, parlamentares, empresariado nacional e internacional “... *um grande acordo nacional. Com o Supremo, com tudo*”. Tal processo foi amparado por uma enxurrada de *fakenews*<sup>3</sup> tendo alcançado/acionado a população através das redes sociais. Deste período aos dias atuais foi ficando evidente que se tratava de um golpe (“golpe midiático- civil – militar” Juremir Machado). Lembrando da máxima da contradição que o Impeachment teve como justificativa as pedaladas fiscais e que o responsável por abrir o processo foi Eduardo Cunha. Na época do processo de Impeachment Eduardo Cunha ocupava o cargo de Deputado Federal. O político foi preso alguns meses depois por crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Atualmente está em prisão domiciliar - concedida em março deste ano (2020).

A votação no Congresso Nacional sobre o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff também descortinou quem são os representantes políticos do país e deu indícios do que se vivenciaria nas próximas eleições e próximos anos. O, na época, Deputado Jair Messias Bolsonaro votou favorável ao Impeachment em nome de Carlos Alberto Brilhante Ustra o torturador de Dilma Rousseff na Ditadura Militar brasileira. Não obstante esta fala, ao assumir a Presidência da República, Jair Bolsonaro seguiu comemorando o golpe

---

<sup>2</sup> Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

<sup>3</sup> Fakenews é um termo em inglês e significa **notícias falsas**. Consiste na distribuição deliberada de desinformação ou boatos via jornal impresso, televisão, rádio, ou ainda *online*, como nas mídias sociais – redes sociais. Este tipo de notícia é escrito e publicado com a intenção de enganar, a fim de se obter algum ganho.

de Estado de 1964.

Nesta trama de contradições, entende-se que a atual conjuntura política brasileira tem depositado muitas incertezas quanto à possibilidade de existência e permanência da democracia e dos direitos sociais, especialmente aos direitos dos trabalhadores.

Fica em evidência a importância da permanência das discussões sobre o atual quadro político econômico e social e a necessidade de rediscutir o significado das políticas públicas e seu papel na garantia de sobrevivência da população.

Em relação ao papel do Estado, foi realizada uma aproximação com autores que analisam o Estado partindo do pressuposto de que se trata de uma esfera – ou única esfera/instituição – com capacidade para realizar/desenvolver sistemas protetivos à população ao mesmo tempo em que há autores que divergem da concepção do caráter protetivo do Estado e entendem que este é mais uma esfera que deva ser “*aniquilada*” em prol de uma mudança societária. Como pano de fundo, dialogo com o autor italiano Gramsci, ao qual me filio nesta tese, para apresentar conceitos e realizar algumas reflexões quanto ao papel do Estado e quais as interlocuções possíveis de serem feitas a partir do que estamos vivenciando no país.

Para refletir sobre as novas roupagens assumidas pelo Estado brasileiro, destaca-se a importância do referencial Gramsciano, que é o referencial ao qual a construção da tese e toda essa produção está filiada. Simionatto (2012) destaca a relevância da produção deste autor e do quanto passou a ser utilizado pelo Serviço Social, não somente para analisar a profissão e situá-la na dinâmica capitalista, mas, sobretudo para repensar as mudanças no Estado e Sociedade Civil (SIMIONATTO, 2012).

Situa-se também nesta introdução uma aproximação quanto à “tese da tese” que dialoga tanto com a construção do Projeto de Pesquisa para doutoramento, como também com os resultados da dissertação de Mestrado - defendida em março de 2016, com publicação em livro no ano de 2017 – em que já se sinalizava a presença de um Estado que autoriza e legitima o Mercado na provisão de serviços dentro do Sistema Protetivo brasileiro, e especificamente na Política de Saúde, onde desde seu surgimento se mantém com a existência de instituições privadas sem fins lucrativos. Que, a priori, se imaginaria que, enquanto instituições seguiriam o instituído pelo Estado, mas que, aparentemente funcionam a partir das suas próprias regras mesmo utilizando recursos públicos.

Nesse sentido, **a tese da tese propõe** que o Estado brasileiro se conforma como um Estado que autoriza e legitima o mercado na provisão de serviços dentro do Sistema Protetivo brasileiro. Tais instituições – privadas sem fins lucrativos - que compõem ao mesmo tempo mercado e sociedade civil, embora recebam recursos públicos, funcionam a partir de suas

próprias regras. **As instituições privadas sem fins lucrativos são os próprios *aparelhos privados de hegemonia* que atuam no interior das relações do Estado para o enfraquecimento e desmonte do Estado, dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e consequente enfraquecimento do caráter de direito público.** Juntamente a este movimento, o Estado atuando no campo ideológico dá visibilidade às ações desenvolvidas no âmbito do mercado, realimentando “*as marcas negativas do setor público*” enfraquecendo assim a participação para defesa e ampliação de direitos. Nesse sentido, além de autorizar o mercado, desconstruindo o campo do “direito” (integral, universal, público) atua como um **componente ideológico** importante para a manutenção das relações de desigualdade.

Os caminhos para viabilizar a primazia do mercado na reconfiguração das políticas sociais se tornam cada vez mais sofisticados nas engrenagens do estado capitalista, **mediante as parcerias público – privadas, que passam a fazer parte da gestão interna das políticas sociais** (BURGINSKY, 2018).

Dialoga com essa citação o que os autores (DARDOT e LAVAL, 2016) apresentam quanto à perversidade contida nas propostas neoliberais. Ressaltam e alertam seus leitores que “não se trata de estabelecer uma simples continuidade entre liberalismo e neoliberalismo” (p.34). Indicam,

O neoliberalismo não é, portanto, o herdeiro natural do primeiro liberalismo, assim como não é seu extravio nem sua traição. Não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao Mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), **mas sim sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si** (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 37).

Reflete-se sobre a produção dos autores e a proximidade com que se vivencia no Brasil: não existem limites para o lugar do mercado. Repete-se a citação: “*como fazer do mercado o princípio do governo dos homens como o do governo de si*”.

Sendo assim, entende-se como imprescindível neste estudo, a realização de uma análise para compreender as mudanças ocorridas no Brasil, principalmente nos últimos anos. Tanto no que se refere às mudanças, ou “novas roupagens” assumidas pelo Estado. Para isso, é importante entender na formação sócio-histórica do Brasil aonde mais se aproximou desta condição, de “Estado protetivo”, e qual o papel do setor privado na atualidade.

Ressaltam-se as diversas mudanças ocorridas no país neste período de construção da tese e da proposta de Projeto de Pesquisa, tais mudanças acabaram por transformar o desenho da pesquisa diversas vezes. Por fim, foi possível a construção de uma proposta que fizesse

sentido ao que se vivencia neste período histórico e o que se entende que seria uma construção que pudesse impulsionar as reflexões e intervenções para os atores do campo dos direitos sociais.

A seguir apresenta-se o **desenho da pesquisa**. Compõe o desenho: problema de pesquisa, questões norteadoras, objetivos (geral e específico) e breve apresentação da metodologia.

O Problema de pesquisa indaga o seguinte: Como vem se configurando o papel do Estado (brasileiro) frente às dimensões públicas e privada no sistema protetivo brasileiro e como participa no redesenho das políticas sociais com enfoque para a Política de Saúde?

As questões norteadoras do estudo:

- 1) Quais concepções de Estado contribuem para a discussão e compreensão sobre as transformações no sistema protetivo?
- 2) Como tem se expressado/repercutido as dimensões público e privada no sistema protetivo brasileiro e especificamente na Política de Saúde brasileira?
- 3) Em que medida o Estado brasileiro ao legitimar a provisão de serviços dentro do Sistema Protetivo brasileiro atua como mantenedor da desigualdade social? Qual o poder/control/papel do Estado junto a esses serviços?
- 4) Como a pandemia do COVID-19 - Coronavírus têm influenciado nas políticas sociais públicas brasileiras e especificamente na Política de Saúde brasileira?
- 5) Diante do cenário de desmonte das Políticas Sociais Públicas, quais as brechas existentes e possíveis de fazer enfrentamento?

Apresentam-se os seguintes objetivos, geral e específicos:

**Objetivo Geral:** Problematizar o papel do Estado frente às dimensões público e privada no sistema protetivo brasileiro e sua participação no redesenho das políticas sociais – com enfoque para Política de Saúde - com vistas a dar visibilidade aos processos ideológicos que o permeiam, subsidiando possíveis estratégias de enfrentamento.

**Objetivos específicos:**

- 1) Analisar a produção recente sobre o Estado tendo como pano de fundo as transformações políticas recentes da Política de Saúde no cenário brasileiro;
- 2) Analisar o cenário atual evidenciando o sistema protetivo brasileiro, o hibridismo público e privado, as inflexões na Política de Saúde brasileira e as repercussões no processo de garantia de direitos (em especial e o desvelamento das políticas sociais pela Pandemia do Coronavírus);
- 3) Identificar possibilidades de enfrentamento ao desmonte das políticas sociais públicas.

Entende-se por metodologia, o caminho e a prática realizados para a abordagem e apreensão da realidade. A metodologia inclui, ao mesmo tempo, a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas), e a criatividade do pesquisador (Minayo, 2008), ou seja, suas experiências/vivências anteriores, suas competências e sua sensibilidade diante da realidade. A metodologia nesse sentido, extrapola o plano das técnicas – processo de operacionalizar o conhecimento –, pois o faz incluindo teoria, realidade empírica e os pensamentos sobre a realidade.

A pesquisa qualitativa apresenta-se como perspectiva metodológica para a apreensão crítica dessa realidade social e também, como possibilidade para se apreenderem os significados, as intencionalidades, as inter-relações, as especificidades históricas em suas manifestações concretas. Conforme Minayo (2008, p. 21), a pesquisa qualitativa

[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores, das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Assim, a abordagem dialética apresenta-se como possibilidade metodológica uma vez que, contém não somente o sistema de relações que constrói o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que constituem a vivência das relações objetivas pelos sujeitos sociais, que lhe atribuem significados (Minayo, 2008), possibilitando esta aproximação necessária ao objeto de estudo.

Conforme Lefebvre (1979), Marx foi o primeiro a adotar de forma coerente o método dialético, pois

Ao estudar uma determinada realidade objetiva, analisa, metodicamente, os aspectos e os elementos contraditórios dessa realidade (considerando, portanto, todas as noções antagônicas então em curso, mas cujo teor ninguém ainda sabia discernir). Após ter distinguido os aspectos ou os elementos contraditórios, sem negligenciar as suas ligações, sem esquecer que se trata de uma realidade, Marx reencontra-se na sua unidade, isto é, no conjunto do seu movimento (LEFEBVRE, 1979, p. 26).

Os princípios que explicam o processo de desenvolvimento social podem ser sintetizados nas expressões materialismo histórico e materialismo dialético (Minayo, 2008). O materialismo histórico representa o caminho teórico que aponta a dinâmica do real na efervescência de uma sociedade (Minayo, 2013). Já a dialética “refere-se ao método de abordagem da realidade,

reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriedade e transformação (MINAYO, 2013, p. 107-108).

Conforme Kosik (2002, p. 25) a compreensão dialética da totalidade significa

[...] não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (KOSIK, 2002, p. 25).

Para Minayo (2008) a dialética trabalha com a valorização das quantidades e da qualidade, como movimento perene entre parte e todo e interioridade e exterioridade dos fenômenos.

Partindo-se da premissa de que a interpretação do real é um processo complexo e contraditório e a realidade de um fenômeno não se manifesta de imediato ao ser humano, e se expressa por abstrações que, simultaneamente, escondem o fenômeno, permeiam sua existência em todos os sentidos, contribuindo para desvendá-lo ou para mantê-lo na invisibilidade, tem-se presente que a escolha metodológica deve oferecer as possibilidades para que realmente ocorra esta aproximação.

A articulação do real exige uma abordagem que extrapole o plano imediato e meramente quantitativo, busca-se entender os fatos a partir da vivência (Martinelli, 1994). Portanto, analisar a realidade, significa interpretá-la a partir da totalidade com suas múltiplas e articuladas determinações, que envolvem aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos.

Nessa perspectiva, o tipo de estudo será exploratório, através de uma abordagem quantitativa e qualitativa, com ênfase no qualitativo.

Na primeira etapa foi realizada a coleta dos dados que subsidiaram à investigação. Ressalta-se a contribuição da Minayo sobre a amostra em uma pesquisa qualitativa, onde a preocupação esteve voltada para o aprofundamento da compreensão em detrimento à generalização,

O pesquisador deve preocupar-se menos com a generalização e mais com o aprofundamento, a abrangência e a diversidade no processo de compreensão, seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação [...] Pode-se considerar que uma amostra qualitativa ideal é a que reflete a totalidade das múltiplas dimensões do objeto em estudo (MINAYO, 2013, p. 197).

As produções bibliográficas sobre o tema, bem como os documentos oficiais, foram o

*corpus*<sup>4</sup> de análise da pesquisa. Para responder às questões norteadoras a coleta dos dados, as técnicas e instrumentos utilizados foram: **Pesquisa Bibliográfica e Pesquisa Documental:**

- a) Revisão da bibliografia nacional sobre o debate em torno das dimensões público e privado nas Políticas Sociais.  
 Recorte de tempo: 2016 a 2019;  
 Termos para pesquisa: “*público e privado políticas sociais*”.  
 Artigos publicados em revista científica;  
 Área do conhecimento: “*ciências sociais*”  
 Os artigos foram selecionados a partir da leitura do Resumo e/ou Introdução, de 394 artigos localizados na busca, 50 compuseram a amostra final.
- b) Pesquisa Documental:  
 Documentos legais que tratam das inflexões sofridas pelas Políticas Sociais nos últimos quatro anos. Recorte de tempo: 2016 a 2019. Critério de inclusão: Legislações Federais;

Após o levantamento das produções bibliográficas e dos documentos oficiais, inicialmente foi analisado os Resumos a fim de confirmar a vinculação com o objeto da pesquisa e após as informações qualitativas foram analisadas a partir da análise textual discursiva amparada em Roque Moraes e Maria do Carmo Galiuzzi (2007).

Tal tipo de análise transita entre a análise de discurso e a análise de conteúdo. Trata-se de um tipo de pesquisa que prevê a construção de novos saberes a partir da análise. Por vezes, os autores mencionam a necessidade de se ter “atitude fenomenológica” diante das informações coletadas. Ou seja, da importância de colocar em parênteses a teoria no momento da análise, assim, distanciando-se do risco de encontrar respostas prontas para responder ao problema e objetivos da pesquisa e estar atento para aquilo que emerge, que a análise está te apresentando, em um movimento de superações e novas construções.

Conforme Moraes (2007, p. 144) para análise textual discursiva a principal preocupação deve ser uma interpretação crítica,

---

<sup>4</sup>Para Moraes e Galiuzzi (2007) a análise textual discursiva concretiza-se a partir de um conjunto de elementos denominado corpus. Os textos que compõem o “corpus” da análise podem tanto ser produzidos especialmente para a pesquisa quanto podem ser documentos já existentes previamente. No primeiro grupo integram-se transcrições de entrevistas, registros de observação, depoimentos produzidos por escrito, assim como anotações e diários diversos. O segundo grupo pode ser constituído de relatórios, publicações de variada natureza, tais como editoriais de jornais e revistas, resultados de avaliações, atas de diversos tipos, entre muitos outros.

A análise de discurso tem como preocupação primeira a interpretação, especialmente uma interpretação crítica, fundamentada em alguma teoria fonte e assumida a priori como referencial interpretativo crítico. Por isso, nessa abordagem de análise, a descrição é secundária e de certa forma dispensável. O importante é interpretar e produzir a crítica sem que se exija a valorização de um momento descritivo.

Os autores avaliam que pesquisas qualitativas têm se utilizado cada vez mais de análises textuais, pois estas pretendem aprofundar a compreensão dos fenômenos que são investigados a partir de uma análise rigorosa e criteriosa desse tipo de informação. Interessante salientar, para não se correr o risco, que neste tipo de análise não se pretende testar hipóteses para comprová-las ou refutá-las ao final da pesquisa. Pelo contrário, a intenção é a compreensão, desconstruir e reconstruir conhecimentos existentes sobre os temas investigados.

A análise textual discursiva pode ser compreendida como um processo auto organizado de construção de compreensão em que novos entendimentos emergem a partir de uma sequência recursiva de três componentes: a desconstrução dos textos do “corpus”, a unitarização; o estabelecimento de relações entre os elementos unitários, a categorização; o captar o emergente em que a nova compreensão é comunicada e validada (MORAES, GALIAZZI, 2007, p.12).

De maneira mais didática, Roque Moraes (1999) concebe a análise em cinco grandes etapas: 1) preparação das informações; 2) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; 3) Categorização ou classificação das unidades em categorias; 4) Descrição; 5) Interpretação (MORAES, 1999, p.12).

A **segunda etapa** neste sentido, foi realizada através de leitura atenta e livre dos materiais sem qualquer registro ou anotação. Posteriormente, foram sublinhadas as informações em consonância com o problema e objetivos da pesquisa e em seguida as discussões que insurgiram na pesquisa – categorias que não estavam previstas. O levantamento dos materiais foi organizado mantendo o roteiro de coleta juntamente com o objetivo específico ao seu lado, a fim de visualizar os objetivos ali presentes. Feito esse registro, as informações sublinhadas nos textos foram cuidadosamente e integralmente extraídas para uma nova coluna – a direita -, onde foram transformadas em “unidades de análise”. Conforme Moraes (1999, p.13)

A unidade de análise é o elemento unitário de conteúdo a ser submetido posteriormente à classificação [...] A natureza das unidades de análise necessita ser definida pelo pesquisador. As unidades podem ser tanto

palavras, frases, temas, ou mesmo os documentos na sua forma integral.

Por exemplo, as unidades de análise em relação aos artigos publicados em revistas científicas foram codificadas e individualizadas da seguinte maneira: todas as unidades de análise receberão o Código “1” identificando de qual coleta pertence aquela unidade de análise, junto a outro número, por exemplo “1.2” que registra a ordem a qual apareceu a unidade de análise no texto. Neste sentido, por exemplo, em relação às produções em artigo publicado em revista foram extraídas 50 unidades de análise, “1.1” ao “1.50” que corresponde ao total de artigos.

Após codificadas, as unidades de análise foram isoladas e algumas unidades reelaboradas de modo que tenham completude em si mesma. Para Roque Moraes (1999, p.13), conforme modelo que consta no anexo II.

Devem poder ser interpretadas sem auxílio de nenhuma informação adicional. Isto é importante, já que estas unidades nas fases posteriores da análise serão tratadas fora do contexto da mensagem original, integrando-se dentro de novos conjuntos de interações e, então, deverão ser compreendidas e interpretadas mantendo-se o significado original.

Dando continuidade à análise partiu-se para o processo de categorização, que é o procedimento de agrupar os dados considerando a parte comum existente entre eles. Os autores, apresentam diversas formas para agrupamento das categorias: a) **o método dedutivo:** “um movimento do geral para o particular, implica construir categorias antes mesmo de examinar o “corpus”. As categorias são deduzidas das teorias que servem de fundamento para a pesquisa”. b) **O método indutivo:** “implica produzir as categorias a partir das unidades de análise construídas a partir do “corpus”. Por um processo de comparar e contrastar constante entre as unidades de análise”. Este é um processo indutivo, de caminhar do particular ao geral, resultando nas categorias emergentes. c) **O método intuitivo:** categorias produzidas a partir de “insights” que se apresentam ao pesquisador a partir de uma intensa impregnação nos dados relacionados ao fenômeno.

Partindo da premissa de que os dados podem ser agrupados dentro de vários níveis de categorização, as categorias do primeiro nível, normalmente serão as mais numerosas - CATEGORIAS INICIAIS -, as que surgem do reagrupamento das iniciais são necessariamente em número menor e mais amplas - CATEGORIAS INTERMEDIÀRIAS - e as da terceira etapa de reagrupamento, as CATEGORIAS FINAIS.

É importante que as categorias comportem as seguintes características:

- i) Válidas ou pertinentes em relação aos objetivos e objeto da pesquisa;
- ii) Homogeneidade: precisam ser construídas a partir de um mesmo princípio, a partir de um mesmo contínuo conceitual;
- iii) Critério de exclusão mútua: na análise textual discursiva entende-se que uma mesma unidade pode ser lida de diferentes perspectivas, logo, aceita-se que uma mesma unidade possa ser classificada em mais de uma categoria. Este é um dos pontos que diferencia a análise textual discursiva da análise de conteúdo amparada em Bardin, pois na análise de conteúdo uma categoria só pode ocupar um único lugar na análise. Ou seja, só pode ser lida/analizada a partir de uma mesma perspectiva.

Se no primeiro momento da análise se realiza a separação, isolamento e fragmentação de unidades de significado, o segundo momento da análise, o trabalho dá-se no sentido inverso: estabelecer relações, reunir semelhantes, construir categorias.

Uma vez que as categorias foram definidas e expressas descritivamente a partir dos elementos que as constituem, iniciou-se um processo de explicitação de relações entre elas no sentido da construção da estrutura de um metatexto. A construção de metatextos é um dos pontos que diferencia a análise de conteúdo da análise textual discursiva, e entende-se que o grande passo para a garantia de cientificidade na pesquisa. Nesse movimento, o pesquisador a partir dos argumentos parciais de cada categoria, exercita a explicitação de um argumento aglutinador do todo.

Uma vez constituídas as categorias estabelecem-se pontes entre elas, investigam-se possíveis sequências em que poderiam ser organizadas, sempre no sentido de expressar com maior clareza as novas intuições e compreensões atingidas. O pesquisador pode desafiar-se a produzir “argumentos centralizadores” ou “teses parciais” para cada uma das categorias, ao mesmo tempo em que exercita a elaboração de um “argumento central” ou “tese” para sua análise como um todo;

Após a etapa da descrição e interpretação, o próximo passo é comunicar o resultado da pesquisa (MORAES, 1999). Então, recorre-se ao texto que deu origem as unidades de análise, extraindo dele as “citações diretas”, incluindo-as integralmente à escrita da produção e criando subtítulos a partir destas. É comum que ocorra, que o capítulo seja produzido a partir da categoria inicial, o subtítulo a partir da categoria intermediária e a categoria final enquanto um sub subtítulo. Assim, contemplando todo o processo de análise para dentro da pesquisa e produção a ser divulgada. Como por exemplo, apresenta-se as seguintes categorias da análise que emergiram do Estudo: “Contrarreforma do Estado”, “Liquefação da Proteção Social”, “Direitos Trabalhistas e Reforma da Previdência”, “Movimentos Sociais e Resistências”, “Manipulação/Fakenews”, “Democracia e lutas de classe”.

Nos capítulos **deste material** abordam-se alguns temas que têm sentido na trajetória acadêmica e profissional, e que podem contribuir para reflexões quanto ao cenário de profundas incertezas deste ano 2020. A produção ganha outros caminhos a partir dos últimos dois anos, e não foi possível manter o Projeto de Pesquisa inalterado diante de tantas mudanças cotidianas.

O capítulo primeiro é a presente Introdução.

**O capítulo segundo “ESTADO E SOCIEDADE CIVIL DE MARX A GRAMSCI: a atualidade da produção”** contempla a reflexão sobre os dois conceitos, para tanto, apresentam-se os chamados contratualistas – filósofos clássicos - para conduzir a compreensão quanto a construção do conceito de Estado e os discursos que ainda se fazem presentes na atualidade. Na sequência cronológica, seguindo com a construção de Marx quanto ao Estado “*escritório da burguesia*” e o mais recente pensador Antônio Gramsci, o qual me filio nesta tese – sem nenhuma pretensão de esgotar - que atualiza a discussão, incluindo outros atores que surgiram na sociedade na época em que fizesse sua construção teórica. Ressalta-se o cenário atual - beirando ou de cara com o fascismo – e o tempo e lugar em que Gramsci – quando prisioneiro político de um regime fascista – escreveu sua principal obra “*cadernos do cárcere*”.

Opta-se por esse autor para iluminar e auxiliar na compreensão das transformações do Brasil de agora.

O capítulo terceiro, **“AS REPERCUSSÕES DO HIBRIDISMO PÚBLICO E PRIVADO NO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO: o que os documentos revelam?”** pretende contextualizar as “*Contrarreformas*” no Sistema Protetivo Brasileiro, dialogando com o atual cenário. Do quanto o que se vivencia nestes últimos anos – austeridade fiscal e perda de direitos - dialoga com a forma como foi e como tem sido constituído o Sistema Protetivo brasileiro. Também se busca explicitar a expressão “Estado máximo X Estado mínimo” na lógica de máximo para interesses do capital e mínimo para a garantia de direitos sociais. O quanto a lógica neoliberal estabelecida no país vem desvinculando o sistema protetivo do seu caráter de direito público para o retorno de ações executadas pelo viés conservador ou ultra conservador, na lógica da benesse e “ajuda aos pobres” marcas da construção histórica do Brasil. Enquanto predominar a lógica da “*mão invisível*” do mercado e da impossibilidade e invisibilidade do público enquanto provedor de direitos teremos um longo caminho de privatizações, que é o mesmo que transportar o caráter do direito social para que o mercado o defina – se direito, caridade, benesse.

No mesmo capítulo são apresentados alguns dados sobre os impactos da política de austeridade nas Políticas Sociais em pleno período de Pandemia e o aumento – utiliza-se

*agigantamento* - das expressões da questão social.

O capítulo quarto, contempla a análise dos documentos, muito embora em todo corpo da tese essa análise foi sendo desenvolvida

Por fim, a conclusão deste estudo retoma os aspectos centrais da pesquisa, apresentando as reflexões a partir dos resultados encontrados e as possibilidades de caminhos a serem percorridos.

## 2. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL DOS CLÁSSICOS A GRAMSCI: a atualidade da produção

Somos um país cristão. Não existe essa historinha de Estado laico, não. O Estado é cristão. Vamos fazer o Brasil para as maiorias. **As minorias têm que se curvar às maiorias.** As minorias se adequam ou simplesmente desaparecem (Presidente da República, 2017).

A abertura do capítulo almeja dar evidência aos grandes atravessamentos e desafios postos à população brasileira nos últimos anos, mais precisamente de 2016 até este ano, onde existem e têm se sustentado discursos conservadores que trazem, na sua essência, a permanência do **Estado nos moldes neoliberais**. No caso do presidente eleito, a fala acima aniquila a proposta do Estado laico, democrático e de direito. Ao mesmo tempo em que se distancia de qualquer situação de construção coletiva, participativa, de respeito às diferenças e em prol de uma sociedade mais justa e igualitária. A fala indica que somos um país no limite, no abismo, com perdas incalculáveis no campo dos direitos sociais.

A sociedade brasileira acompanha o aniquilamento dos programas de bem-estar social. O que se avançou em governos anteriores com programas e políticas compensatórias – e ascensão de uma parcela da sociedade historicamente excluída –, agora se encaminha para as novas e duras perdas de tudo que se conquistou.

A escolha por esta fala do Presidente Jair Bolsonaro neste capítulo, almeja direcionar a discussão para os conceitos que são imprescindíveis para compreender as situações vivenciadas no Brasil, hoje.

Gramsci, esse intelectual – que é o pensador italiano mais lido e traduzido em todo mundo – acabou por tornar-se importante intelectual para o pensamento social brasileiro, suas produções sobre Estado ampliado, sociedade civil, hegemonia têm auxiliado a compreender as particularidades históricas e o atual cenário do país. Também se utiliza nesta produção suas reflexões sobre Opinião Pública e Imprensa. Sua principal produção – *Cadernos do Cárcere* – foi escrita enquanto estava prisioneiro de um regime fascista. E é então sob as lentes teóricas de Gramsci que elaboramos o presente capítulo.

## 2.1 Aproximações sobre os conceitos de Estado e Sociedade Civil

Nesse momento do Brasil, em que há poucos meses foi desvelada uma operação do próprio governo que montava um dossiê de servidores declarados “antifascistas” - com endereços, fotos e imagens das redes sociais – o que afronta a constituição e reproduz a ditadura - avalia-se que esse renomado autor auxilia na leitura dessa realidade que pende para um distanciamento do sistema democrático de direito, duramente conquistado.

Ainda sobre a escolha desse autor, Simionatto fala da importância da produção para a profissão de Serviço Social. Que tal referencial é buscado, inicialmente, “por seu marxismo aberto, pela relação dialética que estabelece entre as esferas econômicas e político-ideológica, permitindo pensar-se nas possibilidades de contribuição da profissão na tarefa de transformação revolucionária da sociedade” (SIMIONATTO, 2012, p. 372).

Ainda refere à importância deste autor para pensar sobre os processos de reorganização do Estado e da Sociedade Civil,

O referencial gramsciano passou a ser tomado pelo Serviço Social não somente no intuito de analisar a profissão e situá-la na dinâmica capitalista, mas, sobretudo, no de pensar o processo de reorganização do Estado e da Sociedade Civil desencadeado no pós-ditadura militar, bem como as práticas profissionais, seja no âmbito das instituições ou nos inúmeros espaços da sociedade civil, suas formas de organização e de luta (SIMIONATTO, 2012, p. 374).

Antes de apresentar análises sobre os conceitos trabalhados por Gramsci apresenta-se brevemente sobre os clássicos da filosofia, os chamados “*contratualistas*” que possuem ideias divergentes a respeito da criação e conceito de Estado, mas convergem quanto a compreensão de que o homem e o Estado fizeram uma espécie de acordo - um contrato - a fim de garantir a sobrevivência. E que, avalia-se no cenário brasileiro: ora há uma aproximação, ora há um distanciamento das propostas por eles explicitadas.

Nos três primeiros clássicos da filosofia: Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jaques Rousseau encontram-se divergentes concepções acerca do Estado, ao mesmo tempo há nestes três clássicos, **a ideia de um Estado baseado em um contrato que é contrário a ideia de que o Estado é representante de indivíduos livres e iguais** (Estado de Natureza ou Estado Natural). Por isso a nomenclatura “contratualistas”.

Inicia-se por Thomas Hobbes, entende-se que este clássico sustenta a ideia de um Estado forte, ou seja, uma sociedade onde todas as pessoas devem concordar com a existência

de uma autoridade que controle o governo. O que é justificado pela sua concepção de que o homem é mau por natureza: “*o homem é o lobo do homem*”. O que justificaria então que a única forma de conviver harmonicamente seria através de um Estado forte, que possibilitasse a segurança da sociedade. Tal concepção de Estado amparada em Hobbes, ganha consonância com as discussões sobre o modelo de Estado na contemporaneidade. Ao mesmo tempo em que dialoga com as propostas seguidamente clamadas pela sociedade por mais segurança, maior intervenção do Estado enquanto esfera que executa punições aos “cidadãos do mau” entre outros.

Em Hobbes há esta transição que se dá de forma voluntária da sua liberdade em busca de segurança obtida pelo Estado Leviatã. De maneira consciente ele confere ao soberano o papel de tomar as decisões por si, concretando assim um contrato que acaba por ocorrer em uma lógica de submissão. **O que seria então um Estado absoluto, onde sua liberdade está em permanente vinculação com o soberano. Nesse sentido, para Hobbes, a Sociedade Civil se subordina ao Estado, o qual deteria todos os poderes. Hobbes defendia um Estado Absolutista.**

Em John Locke, considera-se que suas ideias se contrapõem as ideias absolutistas de Hobbes, pelo menos em parte. Em Locke haveria uma liberdade natural, enquanto inerente à própria natureza humana, não existe a submissão a nenhum tipo de governo. O Estado Civil em Locke deve ser limitado e regulado pelos indivíduos que pactuam o contrato, abrindo possibilidade então de que se o representante não estiver respondendo ao desejo da maioria da sociedade, então está seguro o direito de resistir bem como de decidir quem será o seu representante.

Para Locke - e seus seguidores - a noção se modifica, pois a defesa da propriedade exigiria que o Estado acatasse as reivindicações dos proprietários: todos os homens integrariam a sociedade civil, mas somente os proprietários poderiam se manifestar plenamente. De toda forma, não se tem representação da sociedade, mas de uma parte desta que ao manifestar seu interesse, este deveria seguir para os demais.

Para Rousseau, um governo só consegue manter sua legitimidade quando responde e representa os desejos e anseios da população. O Estado nesse sentido tem o papel de manter as decisões através do interesse geral da sociedade, ao mesmo tempo em que é o responsável por garantir as condições para que a sociedade tome decisões e tenha condições para isso. Ou seja, apresenta a ideia de que o povo precisa ter condições mínimas para partir, decidir sobre os rumos de um país. **Em Rousseau temos um representante da Democracia Direta, onde vontades não se representam, se exercem.** Para este clássico, homens são naturalmente bons, eles são corrompidos pela sociedade. Neste sentido, a ideia de um contrato social em

Hobbes e Rousseau são completamente opostos. Em Rousseau a “*sociabilidade do homem estava longe de ser contratual e mesmo previsível, tinha de ser provocada por fatores externos*”.

Seguindo uma linha cronológica em relação à construção e aproximações sobre os conceitos, entende-se que a partir de Marx e Engels (no século XIX) o conceito de Sociedade Civil e de Estado foi submetido à intensa crítica. Aqui se configura a importância da produção de Marx, pois foi a partir deste autor que se reconheceu que o Estado não é a encarnação da razão universal como entendia Hegel (PEREIRA, 2010), ou seja, o Estado para Hegel seria o representante verdadeiro da vontade universal e da subjetiva. Para Marx, o Estado é como uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, busca zelar pelo interesse comum de uma classe particular.

Conforme Marx e Engels (2012, p. 31). O Estado como representante da Sociedade Civil, está vinculado à classe dominante e “constitui o seu órgão de dominação” revestido de representante dos interesses comuns, “cooperação entre homens”, mas não pelos interesses políticos da classe proletária e sim, da classe burguesa.

Também no Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels (2012) ressaltam que por todo o globo terrestre, a burguesia busca satisfazer a necessidade de um escoamento cada vez mais amplo para seus produtos. Ela precisa se implantar e se expandir por toda parte, estabelecer vínculo onde quer que esteja, as mais importantes operações de trabalho são reguladas e dirigidas segundo os planos e as especulações daqueles que aplicam os capitais; e o objetivo que eles pressupõem em todos estes planos e operações é o lucro [...]. O interesse desta classe não tem, portanto, como as outras duas, a mesma ligação com o interesse geral da sociedade. O interesse particular daqueles que exploram um ramo do comércio ou da manufatura é, em certo sentido, sempre diferente do interesse público e até mesmo contraposto a ele de maneira hostil (MARX; ENGELS, 2012, p. 47).

Conforme Braz e Netto, “capitalistas e empresas capitalistas só existem, e só podem existir, se tiverem no lucro a sua razão de ser; um capitalista e uma empresa capitalista que não se empenharem prioritária e sistematicamente na obtenção de lucros, serão liquidadas” (BRAZ; NETTO, 2009, p. 97).

Os autores demonstraram as razões históricas do surgimento dos Estados e analisaram o caso específico do **Estado burguês e capitalista**. “*Estado enquanto escritório da burguesia*” Marx demonstra como o Estado corresponde à necessidade de classes sociais dominantes para assegurar a reprodução permanente de sua dominação, Estado burguês que tem a sua existência na divisão da sociedade em classes,

O Estado só existe quando e enquanto existir esta divisão, a qual provém, por sua vez, do modo como se apresentam as relações sociais de produção; e a função do estado é precisamente a de conservar e reproduzir esta divisão em classes, assegurando que os interesses particulares de uma classe se imponham como se fossem os interesses universais da sociedade (COUTINHO, 2006, p. 32).

A partir da citação, entende-se que o Estado é um importante protagonista para assegurar e fazer valer interesses particulares; ou seja, que tais interesses apareçam para a sociedade como uma demanda da coletividade. Pode-se dizer que é no interior das relações do Estado que acontece a batalha entre grupos e/ou classes pela garantia de seus interesses particulares.

Conforme Pereira (2012, p. 28):

[...] fica fácil deduzir que o Estado não é um fenômeno dado, a-histórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. É por isso que se diz que o Estado é uma arena de conflito de interesses.

Em que pese à gênese do Estado para Marx, enquanto mantenedor e reproduzidor da divisão de classes, ao autor italiano Antônio Gramsci, fez-se a tarefa de ampliar o conceito de Estado – Estado ampliado – já que a este intelectual de produção mais recente, foi possível conhecer outras dimensões que se estabeleceram na sociedade capitalista em um nível mais avançado de desenvolvimento ao qual viveu Marx.

**Marx, portanto, não pode conhecer - ou não pode levar na devida conta – os grandes sindicatos englobando milhões de pessoas, os partidos políticos operários e populares legais e de massa, os parlamentos eleitos por sufrágio universal direto e secreto, os jornais proletários de imensa tiragem, etc. Não pôde, em suma, captar plenamente uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista desenvolvida: precisamente aquela “trama privada” a que Gramsci se refere e que mais tarde ele vai chamar de “sociedade civil”, de “aparelhos privados de hegemonia”; ou seja, os organismos de participação política voluntários, e que não se caracterizam pelo uso de repressão (COUTINHO, 1981, p. 90).**

E de que modo Gramsci “amplia”, com seu conceito de sociedade civil, a teoria marxista “clássica” do Estado?

A grande descoberta de Marx, Engels e Lênin no campo da teoria política foi a afirmação do caráter de classe de todo fenômeno estatal; essa descoberta levou-as a dessacralizar o Estado (5), a desfeticizá-lo, mostrando que a aparente autonomia e “superioridade” dele encontram sua gênese e explicação nas contradições imanentes da sociedade como um todo (COUTINHO, 1981, p. 89).

A gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão por que ele só existe quando e enquanto existir essa divisão (que decorre por sua vez das relações sociais de produção). “E a função do estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses particulares de uma classe se imponham como o interesse geral da sociedade” (COUTINHO, 1981, p. 89).

Importa sinalizar que a base conceitual para discussão de Estado em Marx é a compressão de que se trata de um Estado burguês que tem a sua existência na divisão da sociedade em classes. Apresenta-se o que Coutinho descreve sobre Gramsci não inverter e não negar as descobertas de Marx, mas amplia pela via do mesmo método – materialismo histórico e dialético:

Fixar corretamente esse ponto me parece essencial para avaliar de modo justo o lugar de Gramsci na evolução do marxismo, assim como seu conceito de sociedade civil: **Gramsci não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas “apenas” as enriquece, amplia e concretiza**, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico (COUTINHO, 1981, p. 88).

Simionato (2012) considera que em um momento em que as instâncias ideológicas ganhavam relativa autonomia em relação ao Estado mediante o fortalecimento da Sociedade Civil, a contribuição de Gramsci foi decisiva para a renovação do marxismo, da esquerda e das ciências sociais (SIMIONATTO, 2012).

Gramsci vai nomear estas mudanças, ou estes novos atores que surgem no capitalismo, ao qual ele observara em um primeiro momento, enquanto *“trama privada do Estado”*, o que depois passou a nomear de Sociedade Civil.

O primeiro termo utilizado já deixa em evidência que tais atores se caracterizam como privados e que pertencem ao Estado - “do Estado” - e/ou misturam-se a ele. Sobre o termo “organização privada” é interessante o que Gramsci descreve quando se tem um Estado enfraquecido. Em nota sobre arte militar e política, Gramsci apresenta a seguinte reflexão, apresentando o termo *arditi* como sinônimo de organizações armadas privadas = milícias.

Na nota 133 sobre arte militar e arte política, Gramsci apresenta a seguinte reflexão:

Outro elemento a se levar em conta é o seguinte: na luta política, não se pode macaquear os métodos de luta das classes dominantes sem cair em emboscadas fáceis. Nas lutas atuais, este fenômeno se verifica com frequência: **uma organização estatal debilitada é, como um exército enfraquecido; entram em cena os ardití, isto é, as organizações armadas privadas, que têm duas missões: usar a ilegalidade, enquanto o Estado parece permanecer na legalidade, como meio**

**para reorganizar o próprio Estado** (GRAMSCI, vol.3, 2016, p. 125).

Em toda Itália o movimento começou a ganhar sua primeira expressão: **milícias paramilitares**, os Camisas Negras - milícia criada em homenagem aos "arditi", que usavam uniformes negros -, agiam em nome do nacionalismo, do anticomunismo, do antipacifismo e do antiliberalismo. Os Camisas Negras atacavam sindicatos, jornais e movimentos políticos, espancavam grevistas, intelectuais críticos ao fascismo, membros das ligas camponesas e de qualquer outro grupo que se manifestasse de forma contrária ao ideal fascista.

Retomando a aproximação quanto aos conceitos, têm-se que é Estado para o referido autor comporta ou se constitui de duas esferas principais, quais sejam: a Sociedade Política e a Sociedade Civil. A Sociedade Política pode ser entendida enquanto o governo em sentido estrito ou o Estado – coerção. E a Sociedade Civil como as organizações responsáveis pela difusão de ideologias. Coutinho (2006, p. 35) caracteriza as duas esferas a partir da produção de Gramsci,

- (1) a sociedade política que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “estado – coerção” formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial militar, ou seja, com o governo em sentido estrito;
- (2) a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, meios de comunicação em massa) etc.

É na Sociedade Civil, esfera da difusão das ideologias, que se situam os “aparelhos privados de hegemonia”, entendidos enquanto organismos de participação voluntária, que se baseiam em consenso não em coerção, como ocorre na sociedade política (COUTINHO, 2012).

O autor apresenta o termo “orgânico” de forma constante nas suas produções, nomeia orgânico como um “complexo unitário e vital” (LIGUORI, VOZA, 2017). Apresenta como exempli “típico” do que é oposto/contraposto à orgânico a distinção entre Estado e Sociedade Civil. Estado no sentido estrito e Sociedade Civil como momentos constitutivos do Estado Integral. Gramsci **critica toda distinção rígida “entre sociedade política e sociedade civil, que, de distinção metódica faz-se com que se torne e seja apresentada como distinção orgânica”** (Q 13, 18, 1.590 [CC, 3, 47]) (LIGUORI, VOZA, 2017, p.589).

Especula-se inconscientemente (por um erro teórico cujo sofisma não é difícil identificar) sobre a distinção entre sociedade política e sociedade civil e se afirma que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que a sociedade política não deve intervir em sua regulamentação. Mas, na realidade, **essa distinção é puramente metódica, não orgânica, e na vida histórica concreta, sociedade política e sociedade civil são uma mesma coisa** (LIGUORI, VOZA, 2017, p. 589).

Concretamente: em Marx, não há valor-de-troca sem valor-de-uso, não há mais-valia sem produto excedente, não há relações sociais de produção sem forças produtivas materiais, etc; em Gramsci, não há hegemonia, ou direção política e ideológica, sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social, etc. (10) (COUTINHO, 1981, p. 93).

Entende-se que a ampliação da socialização da política, ou seja, de um afastamento do que seria um Estado com somente uma esfera, a sociedade política - que se caracteriza por um Estado somente coercitivo, como por exemplo, um Estado ditatorial - criou-se a “necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base de dominação” (COUTINHO, 2012, p. 37), impulsionando a criação de instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos - com estrutura e legalidade próprias - das relações sociais de hegemonia.

Conforme Coutinho (2012) é a partir desta independência que a Sociedade Civil passa a assumir o papel de mediadora entre a estrutura econômica e o Estado coerção,

E é essa independência material – ao mesmo tempo base e resultado da autonomia relativa assumida agora pela figura social da hegemonia – que funde ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado coerção (COUTINHO, 2012, p. 37).

Conforme mencionado anteriormente, a Sociedade Civil para Gramsci é uma característica das sociedades onde existe um grau elevado de socialização da política, de auto-organização dos grupos. Porém, a produção deste autor torna-se ambígua quando as produções também referem à presença da Sociedade Civil em sociedades pré-capitalistas (COUTINHO, 2012).

Como por exemplo, no Estado do tipo feudal, existia uma centralidade da Igreja e que se configurava enquanto o principal “aparelho ideológico de Estado”, neste caso, a ideologia religiosa. Ainda neste período, existiu uma unidade, ou seja, Estado e Igreja utilizando os mesmos meios para impor os mesmos interesses. Como nos lembra Marx e Engels “assim como o padre sempre caminhou de mãos dadas com o senhor feudal, assim também o socialismo clerical caminha lado a lado com o feudal” (2012, p. 71).

Gramsci (2001, p. 43), no Caderno do Cárcere em que trata sobre temas de “cultura, ação católica, americanismo e fordismo” traz à tona esta parceria – Estado e Igreja - existente desde a Idade Média,

O Estado consegue (e neste caso seria preciso dizer mais precisamente: o governo) que a Igreja não dificulte o exercício do poder, mas antes o favoreça e o sustente, assim como uma muleta ampara um inválido. Ou seja, a Igreja se compromete a uma determinada forma de governo (que é determinada de fora, como documenta a própria concordata) em promover aquele consenso de uma parte dos governados que o Estado explicitamente reconhece não poder obter com meios próprios: eis em que consiste a capitulação do Estado, porque, de fato, este aceita a tutela de uma soberania exterior cuja superioridade praticamente reconhece.

Nesta passagem Gramsci fala desse lugar do Estado na construção do consenso. Quando apresenta a frase “o Estado consegue que a Igreja não dificulte o exercício do poder”, fala expressamente do Estado fazendo referência ao governo, desta forma entendido enquanto Sociedade Política. Da mesma forma o faz, quando discorre sobre o importante papel da Opinião Pública e Imprensa na construção do consenso e do quanto é necessário para manutenção do grupo dominante (puramente sociedade política-coercitiva). Tal reflexão será mais bem abordada – ainda que brevemente – no próximo subtítulo.

Na história, delimita-se que foi a partir das revoluções burguesas que ocorreu o processo de “laicização<sup>5</sup> do Estado”, ou seja, passa a ser considerado como um importante direito civil o exercício da tolerância religiosa, que foi defendida pelos teóricos liberais dos séculos XVII e XVIII, como por exemplo, Locke e Voltaire. Neste momento, “os instrumentos ideológicos de legitimação, a começar pelas Igrejas, tornam-se assim algo ‘privado’ em relação ao público” (COUTINHO, 2012, p. 40).

Este processo de laicização do Estado é considerado tenso e repleto de contradições. Ainda que existam avanços, vivencia-se um processo de recrudescimento da Igreja, que tem forte representação no cenário político brasileiro e que tem repercussões em toda sociedade. Tais discussões têm se ampliado a cada dia, e deixam explícita a marca conservadora ou ultraconservadora do país. Aponta-se aqui, a partir das produções e documentos analisados, que há um distanciamento de um regime democrático e que há uma aproximação – não sem resistências – de características de um regime fascista.

Exemplo do que Marx apontava em “Para a Questão Judaica” (2009, p. 48) entendia ele que um Estado laico não significa necessariamente uma liberdade do homem.

---

<sup>5</sup> Uma sociedade laica se refere àquela que não possui religião. O processo de laicização do Estado é o processo pelo qual o Estado torna-se laico, sem incentivos religiosos, sem interferência de religião.

O limite da emancipação política aparece logo no fato de que o Estado pode libertar-se de uma barreira sem que o homem esteja realmente livre dela. Que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre.

A Igreja, nesse sentido, também se torna Sociedade Civil, pois além de se criarem os novos aparelhos hegemônicos pela luta de classes que ocorre após a análise de Marx (sindicatos, associações, partidos políticos, entre outros), também os já conhecidos aparelhos da época, como é o caso da Igreja, tornam-se algo privado e também passam a se constituir enquanto Sociedade Civil.

Fazendo um paralelo, adiantando o que será problematizado nos próximos capítulos, avalia-se que as instituições que prestavam algum tipo de proteção à sociedade, anterior às formas de proteção instituídas pelo Estado, foram incorporadas à Política.

Como por exemplo, na Política de Saúde os hospitais filantrópicos existentes antes do SUS passam a ser incorporados a ele, agora fazendo parte do Sistema Único de Saúde e com o compromisso de seguir as normativas instituídas pelo Estado, pelas legislações.

Nesse movimento, abre-se espaço para que as instituições que mantinham atendimento “por fora” do público passem a compor com ele. Ou seja, o “por fora” entre aspas quer dizer que embora não existisse uma parceria formal com o ente público, tais instituições garantiam sua manutenção de maneiras diversas. Seja através de doações de particulares, seja através de repasse financeiro do próprio Poder Público, diferentemente do que ocorre atualmente.

Essas instituições passam a existir na sociedade com o discurso de que irão atender a demanda desassistida pelo Estado. Neste sentido, quando compõem a rede de serviços dentro das políticas sociais, tornam-se instituições que recebem recurso público e devem prestar atendimento conforme se preconiza a legislação.

Avalia-se que, se por um lado existe um avanço, por outro lado se retrocede. Avança-se, na medida em que o poder público, que ainda não havia prestado assistência a algumas demandas, os chamados “vazios assistenciais”, no momento em que incorpora ao sistema as instituições privadas sem fins lucrativos cria a possibilidade para um atendimento que prevê o público e o universal. Em contrapartida, há um retrocesso do setor público em relação à autonomia dessas instituições que ao conduzirem suas ações, a partir de sua visão, missão e seu histórico na sociedade entram em confronto com os princípios estabelecidos no Sistema de Seguridade Social.

Essas inflexões recolocam em evidência que a Sociedade Civil não é harmônica e homogênea, se situa entre a possibilidade de mudança e o conservadorismo, logo, é também

estofo para as principais lutas de classes. A seguir, seguem importantes considerações sobre a Sociedade Civil em Gramsci,

1. A sociedade civil é para Gramsci um momento do Estado ampliado, um espaço no qual têm lugar relações de poder, ainda que se trate de um espaço dotado de autonomia relativa em face da sociedade política, ou seja, do Estado em sentido estrito;
2. portanto, não se apresenta em Gramsci uma posição dualista, que contraponha de modo maniqueísta a sociedade civil ao Estado: A Sociedade Civil nunca é homogênea, mas se apresenta como uma das principais arenas da luta de classes e, portanto, como palco de intensas contradições;
3. A sociedade civil é um momento da superestrutura político-ideológica, condicionada “em última instância” pela base material da sociedade; (COUTINHO, 2012, p. 41).

Interpretando essa discussão para os dias atuais, é observado o uso diferenciado dos conceitos de Sociedade Civil e Terceiro Setor. Muitos autores vinculam a Sociedade Civil unicamente ao conceito de Terceiro Setor, minimizando o que o termo Sociedade Civil representa. Tal movimento pode se configurar como uma tentativa de despolitizar a Sociedade Civil, que também se situa no campo da resistência e mobilização social. Ou seja, relacionam a Sociedade Civil ao conjunto de instituições que compreendem o terceiro setor, desfigurando a Sociedade Civil, aprisionando-a e enquadrando-a enquanto Filantropia, Solidariedade Social, Responsabilidade Social, entre outros tantos.

Para Iamamoto (2009, p. 190), existe uma leitura de que o terceiro setor seria uma estrutura além do Estado e do Mercado, ou seja:

O chamado “terceiro setor”, na interpretação governamental, é tido como distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). O chamado “terceiro setor” é considerado como um setor “não-governamental”, “não-lucrativo” e voltado ao desenvolvimento social, e daria origem a uma “esfera pública não-estatal”, constituída por organizações da sociedade civil de interesse público (IAMAMOTO, 2009, p. 190).

Entende-se que existem divergentes posicionamentos em relação à concepção e ao papel do terceiro setor nas políticas sociais, bem como na sua relação com o Estado. A tendência em estabelecer relação entre terceiro setor e Sociedade Civil, como foi mencionado anteriormente vem repercutindo de maneira negativa nos processos de participação e de construção da esfera pública (IAMAMOTO, 2009).

Em consonância com os atuais projetos para Economia do país, há um avanço progressivo para a diminuição das funções do Estado – no seu caráter protetivo - e, em que

pese tal diminuição assim como em um movimento de gangorra, são os segmentos da Sociedade Civil que abarcam esta responsabilidade, não sem interesses e com mais uma possibilidade de assegurar certa hegemonia, agora não descolado do aparelho do Estado, mas misturado a ele. Porém, não se pode perder de vista o poder que o Estado detém, este Estado, que conforme Pereira, se apresenta “sob a capa de ente público”,

É preciso partir da crítica marxiana ao Estado burguês, já que esta é a instituição por excelência que regula, quando não provê a distribuição de bens e serviços demandados pela sociedade. É esse Estado, portanto, que, sob a capa de ente público, detém poderes e obrigações legais e legítimos para fazer essa distribuição, sob o constante fogo cruzado de interesses conflituosos (PEREIRA, 2010, p. 143).

Pereira (2013), a partir das esferas: indivíduo, Estado, Mercado e atores privados problematiza de quem é o papel de garantidor de necessidades sociais. Avalia que as necessidades sociais não podem ser definidas ou estimadas desvinculadas da noção de direitos, e que essa desvinculação, muitas vezes conflituosa, encerra uma das principais polêmicas relativas ao tema, embutida no seguinte questionamento:

De quem é a responsabilidade pelo atendimento das necessidades humanas? Será o livre, natural e espontâneo movimento da vida em comunidades consensuais que automaticamente regula a distribuição ou a contenção de recursos a depender da abundância ou escassez dos mesmos? Do indivíduo que as padece? Do Estado investido de obrigações cidadãs, de caráter público? Do mercado, como agente privado, cuja lógica incentiva a competição como o principal ingrediente para o alcance individual da autossustentação dos portadores de carências materiais? Ou de outros atores privados não mercantis, como a família e a solidariedade primária de vizinhos, amigos e correligionários? (PEREIRA, 2013, p. 51).

Nesta linha, nota-se que não há como separar os três setores - Estado, Mercado e Sociedade -, pois eles se inter-relacionam. Além disso, não se pode perder de vista a centralidade do Estado para a efetivação de políticas sociais. O terceiro setor não pode ser considerado um garantidor de políticas públicas, mas mais um espaço de disputa de interesses, de disputa pela hegemonia. Sobre isso é importante destacar que a mídia tem desenvolvido um papel importante através de um duplo movimento: seja através de campanhas permanentes em prol da cooperação, autoajuda, solidariedade, através das estratégias das empresas com “responsabilidade social”, entre outros. Seja através de um firme e constante movimento para deslegitimar o papel do Estado enquanto garantidor de políticas públicas.

Tais ações se dão, por vezes, através das já mencionadas *fakenews*. Em período de pandemia do COVID – 19 os termos “empreender”, “reinventar” entre tantos outros, estão

expostas permanentemente nos veículos de comunicação, e retomam a ideia do quanto o indivíduo e/ou as famílias são responsáveis únicos por sua sobrevivência, e que tudo depende das capacidades que a pessoa detém ou necessitam desenvolver. Isso gera sentimentos de fracasso e incapacidade, retoma a lógica do mérito e descarta a teoria concorrencial. Explico: se todas as pessoas começarem concomitantemente a trabalhar no ramo alimentício – nos moldes de pequenas empresas - neste período de pandemia haverá uma falência em massa, e isso não decorre da incapacidade em “empreender” mas do Estado em não prestar a devida proteção as trabalhadores informais, às pequenas empresas, etc.

Se percebe um revigoração da ideia de proteção social a partir da leitura da economia política clássica que vai na contramão do que se pensa enquanto sistema de proteção social público. Porque vai salientar entre outras medidas essa ideia de que o indivíduo é o grande responsável por sua condição e o mercado é o ente mais qualificado “eficiente” para provisão de bem-estar humano.

Não se pode perder de vista que, conforme Pereira (2013), o Estado é o principal agente de satisfação das necessidades humanas, descartando, nesse sentido, o mercado que não tem vocação social e as instituições privadas sem fins lucrativos, que, segundo a autora, não garantem direitos.

Por conseguinte, se a natureza, desnaturada pela divisão do trabalho, perde sua capacidade de satisfazer até mesmo necessidades materiais e o mercado só é apto a oferecer soluções para privações associadas a vícios, desejos e preferências individuais, cabe ao Estado o seu inegociável atendimento. É ao Estado que compete sim a satisfação das necessidades humanas, visto que elas constituem a base das políticas públicas, e, por consequência, da concretização de direitos sociais conquistados pela sociedade e declarados em lei (PEREIRA, 2013, p. 52).

Em relação aos meios de comunicação conforme mencionado anteriormente, Hobsbawm (2015) ressalta que quando o século XX acabava, tornou-se evidente que os meios de comunicação se tornaram o componente mais importante do processo político. Mais que os partidos e sistemas eleitorais, e provavelmente assim continuariam. O que dialoga com os escritos de Gramsci sobre a importância da Opinião Pública e Imprensa.

Avalia-se que a Sociedade Civil através da participação da iniciativa privada sempre esteve presente enquanto forma de proteção social nas Políticas de Saúde e mesmo de Assistência Social, caracterizadas enquanto práticas do século XVI, vinculadas às ações de caridade, benemerência, auxílio aos pobres.

O que se visualiza hoje é que tal modelo de desenvolvimento da proteção social com a participação de entes privados com ou sem fins lucrativos também avança para outros

setores/políticas, como por exemplo: Educação (abordado no capítulo anterior sobre o Programa Future-se), Previdência Social, entre outros. Apesar do que ocorreu – em termos de América Latina – na realidade do sistema protetivo Chileno.

Como vimos, a característica talvez mais determinante desse tipo de Estado foi sempre ser colocado à serviço de interesses privados ou, mais precisamente, dos interesses das diversas frações da Burguesia. **Ora, é precisamente essa a característica que o neoliberalismo quer reforçar, não só privatizando o patrimônio público na esfera da economia, mas também suprimindo os poucos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores e inscritos na legalidade vigente** (COUTINHO, 2012, p.194).

Existe um avanço inegável nas formas de atendimento, principalmente com a aprovação do Sistema de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. No entanto, no final do século XX, diante da crise do capitalismo, a discussão passou a ser centrada na diminuição dos gastos do Estado na área social e daí por diante se estabeleceu o “espírito de autoajuda”, da solidariedade, deslocando o papel do Estado de garantidor das políticas sociais.

Foi a partir da segunda metade da década de 1980, junto ao processo da Constituinte, evidencia-se no Brasil um direcionamento das ações dos próprios movimentos sociais para a institucionalização de suas relações com as agências estatais (DURIGUETTO et al., 2009). Essa estratégia dos movimentos sociais também é vista enquanto possibilidade de ampliação da democracia, “que se daria pela criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas, especialmente pela criação de conselhos de direitos” (DURIGUETTO; SOUZA; SILVA, 2009, p. 15).

O autor Hobsbawm (2015) vai ressaltar que no fim do século, um grande número de cidadãos se retirava da política, deixando as questões de Estado à “classe política” (políticos profissionais).

Para muita gente, o processo político era irrelevante, ou apenas uma coisa que afetava suas vidas pessoais favoravelmente ou não. De um lado, a riqueza, a privatização da vida e da diversão e o egoísmo do consumo tornavam a política menos importante e menos atraente. De outro, os que achavam que pouco obtinham com as eleições davam-lhes as costas (HOBSBAWN, 2015, p. 558).

É neste momento que o Estado, sob o ideário neoliberal, opera uma resignificação do conceito de Sociedade Civil. Alinhando-se a propostas despolitizadas e deslocando-a enquanto um novo componente, divergente do Estado e do Mercado. Ou seja, “o reino da a-política e do a-classismo”. Conforme as autoras,

O Estado passa a investir na participação da sociedade civil, mas não na direção do controle social na gestão e implementação das políticas sociais como demandado pelos movimentos sociais, mas na direção de transferir a ela o papel de agente do bem-estar social. Sociedade Civil é aqui transformada em uma esfera supostamente situada para além do Estado e do Mercado, cabendo a ela uma atuação na área social, sob o invólucro da solidariedade, da filantropia e do voluntariado. Ou seja, há aqui, um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil, concebendo-a como reino da a-política e do a-classismo (DURIGUETTO, SOUZA E SILVA, 2009, p. 15).

Montano (2014) dialoga com as autoras e fala de uma transformação da Sociedade Civil, anteriormente contraditória e conflitiva, ela agora passa a ser relacionada ao “terceiro setor”, homogêneo, envolto em interesses comuns. A ideia do terceiro setor enquanto “o canto da sereia” já explicitado no capítulo introdutório,

O que denominamos, então, de ideologia do “Terceiro Setor” parte da compreensão da ação social dos indivíduos desenvolvida no âmbito de uma abstrata “sociedade civil”, não só desarticulada da base econômica da sociedade e das contraditórias relações de produção (numa clara deseconomização das relações sociais), mas também desconectada dos conflitos delas derivados (promovendo uma despolitização das mesmas), transformando a contraditória e conflitiva sociedade civil num homogêneo e dócil “terceiro setor”, onde cada indivíduo, cada ator, desenvolveria conscientemente sua ação a partir de interesses e identidades singulares (MONTANO, 2014, p. 38).

Embora exista um esforço para caracterizar a Sociedade Civil exclusivamente ao terceiro setor, não se pode perder de vista que, se por um lado a Sociedade Civil é esfera em que se reatualizam instituições e práticas conservadoras, é através dela também que se desenvolvem processos políticos que objetivam organizar os interesses das classes subalternas e projetá-los em termos de ação hegemônica na direção da construção de um novo Projeto Societário (DURIGUETTO, SOUZA E SILVA, 2009, p. 13).

Conforme Nogueira (2003, p. 186), a Sociedade Civil não pode ser igualada às instituições sem fins lucrativos, mas enquanto espaço de lutas e embates,

A Sociedade Civil, compreendida enquanto parte compositiva do Estado não pode ser vista como um mero recurso gerencial – como é o caso das instituições sem fins lucrativos -. Mas também enquanto espaço de luta e resistência: a Sociedade Civil serve para que se faça oposição ao capitalismo e para que delineiem estratégias de convivência com o mercado.

A existência e protagonismo da Sociedade Civil – aquela que agora tem sido rotulada como a protagonista do bem-estar social — avança na década de 1990, e entende-se que, deste avanço, as relações que antes eram estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil somam-se ao mercado. A partir daí os *“aparelhos privados de hegemonia”* conforme termo gramsciano ganham outras formas/roupagens e transformam e distanciam o Estado do seu caráter protetor e provedor de políticas sociais públicas. Entende-se nesta tese, que as instituições privadas sem fins lucrativos se constituem enquanto aparelhos privados de hegemonia que atuam dentro do próprio Estado como forma de enfraquecê-lo e distanciando do campo do direito enquanto público e universal.

Sobre este movimento é importante considerar o que Gramsci apresenta enquanto o importante papel desempenhado pela Opinião Pública, conforme Gramsci A opinião pública é “o ponto de contato entre a ‘sociedade civil’ e a ‘sociedade política, entre o consenso e a força e por isso está duplamente ligada com a hegemonia política” (GRAMSCI, 2016).

O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza outros elementos da sociedade civil (GRAMSCI, v.3, 2016, p. 269).

Assim, a partir da compreensão do Estado ampliado, quando este pretende começar uma ação que pode não ter aceitação popular, procura criar uma opinião pública mais favorável antecipadamente. Ou seja, atua como organizador e centralizador de certas entidades da sociedade civil para que, no momento em que a proposta for apresentada tenha aceitação da grande parcela da população. “A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, e a crise é o tornar público pela comunicação organizada pelos grupos privados de interesse”.

A relação entre a imprensa e a opinião pública ainda está no centro das atenções de Gramsci em uma nota carcerária na qual recorda como, algumas vezes, justamente os jornais, sobretudo aqueles independentes, **são usados por forças “ocultas e irresponsáveis”** (Q 19, 5, 1.984[CC, 5,38] **para criar “movimentos ocasionais de opinião pública, que devem se manter acesos até a obtenção de determinados objetivos e, em seguida, se deixam enfraquecer e morrer”** (idem) (LIGUORI e VOZA, 2017, p. 585).

Quando apresenta a história da ‘opinião pública’, Gramsci diz que naturalmente, os elementos de opinião pública sempre existiram, mesmo nas satrapias asiáticas. No entanto, a opinião pública como se entende hoje “nasceu às vésperas da queda dos Estados absolutistas,

isto é, no período de luta da nova classe burguesa pela hegemonia política e pela conquista do poder” (GRAMSCI, v.3, 2016, p. 269).

**§ 83. Noções enciclopédicas. A opinião pública.** O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a “sociedade civil” e a “sociedade política”, entre o consenso e a força.

Essa é a razão pela qual existe a luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo a que uma única força modele a opinião e desse modo à vontade política nacional, dispersando os desacordos numa poeira individual e desorganizada.

Elemento essencial é o controle da opinião pública voltado para o monopólio dos órgãos da mesma, uma vez que, sendo ela ligada à vontade política pública, poderia desta discordar; em consequência, se desencadeia a luta para controlar jornais, partidos, parlamento “de modo que uma só força modele a opinião e, portanto, a vontade política nacional, dispondo os discordantes numa nuvem de poeira isolada e inorgânica” (LIGUORI e VOZA, 2017, p. 585).

A opinião pública, assim, é construída em **ação combinada entre estado e sociedade civil**, pois o estado precisa construir um clima de opinião na sociedade favorável a suas ações, especialmente quando as ações não vão ao encontro dos interesses populares.

O exercício ‘normal’ da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados” (GRAMSCI, 2000, vol. 3, p 95).

Podemos também encontrar situações onde os papéis destas esferas podem não estar combinados. Por exemplo, no caso dos regimes ditatoriais, nos quais o Estado (no sentido restrito, de sociedade política, coercitiva) apodera-se diretamente, sem intermediários, de organismos privados de modelação da ‘opinião pública’.

Mas, por outro lado, em circunstâncias especiais, é a imprensa que pode ocupar um espaço político dirigente, assumindo a função de partido. Entretanto, se a hegemonia se realiza numa ação convergente entre estado e sociedade civil, ela também é exercida na base econômica da sociedade, pois “o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se

devam levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico corporativa.

Mas também é indubitável que os sacrifícios e o compromisso não se relacionam com o essencial, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica” (GRAMSCI, 2000, vol. 3, p 48).

A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante; por isto, existe luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública – jornais, partidos, Parlamento -, de modo que uma só força modele a opinião e, portanto, a vontade política nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica (GRAMSCI, v.3, 2016, p. 269).

O atual cenário do país aumenta a participação dos entes privados no momento em que há amplo processo de privatização e desestatização das empresas públicas. O cenário também aponta – com exclamações – para um caminho avesso/contrário a ideia de um Estado protetivo.

Para fechar esse subtítulo apresenta-se o que Gramsci avalia enquanto caminho para o socialismo que é o momento da existência de uma democracia integral, ou seja, a existência da Sociedade Civil integral = “Estado sem Estado”.

Conforme Coutinho, a concretização gramsciana da teoria “clássica” do fim do Estado reside em sua ideia de que aquilo que se extingue são os mecanismos do Estado-coerção, da sociedade política. Conservam-se, entretanto, os organismos da sociedade civil, que se convertem nos portadores materiais do “autogoverno dos produtores associados” (COUTINHO, 1981, P. 101).

### **3. AS REPERCUSSÕES DO HIBRIDISMO PÚBLICO E PRIVADO NO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO: o que a Pandemia desvelou?**

A discussão sobre o modelo de Estado Brasileiro e também ou conseqüentemente sobre a privatização do Sistema Protetivo ganha destaque nas mais diferentes áreas do conhecimento. No Serviço Social, a discussão sobre a “crise do Estado” é recorrente. Ou seja, sobre a existência de um “Estado mínimo” que realiza somente a provisão de “mínimos sociais” em detrimento aos interesses do mercado. E, por outro lado, também sobre a existência de um “Estado forte”, um Estado que autoriza e legitima o Mercado na provisão de serviços de proteção social – deixando a cargo das empresas, instituições filantrópicas, instituições de caridade, família, etc. -.

### 3.1 Estado mínimo e estado máximo: caminhos da privatização

Tal discussão “*Estado mínimo e estado máximo*”: *caminhos da privatização*” se atualiza e ganha à cena do país na contemporaneidade. Nos últimos anos e mais precisamente nas últimas eleições, entraram em cena, propostas para o país que ditam diretamente sobre o modelo que teremos para o Sistema de Proteção Social nos próximos anos.

Nesse capítulo inicia-se com a análise do documento Plano Uma Ponte para o futuro (2015), que de forma muito clara exemplifica a intenção quanto ao caráter “funcional” do Estado para atores privados, o que está sendo executado via amplo processo de privatizações, conforme vêm sendo apontado ao longo do texto. Segue trecho do documento a seguir:

Portanto, as discussões sobre o tamanho e o escopo do Estado quase sempre se movem no vazio, porque a questão central é que o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p.6).

Percebe-se um amplo processo de desmonte ou mesmo aniquilamento das políticas sociais, onde não tem sido possível calcular a dimensão das perdas que ocorrerão para as próximas gerações. Também não tem sido possível identificar qual política social está sendo mais “atacada” ou “dizimada”. Tem-se a Reforma da Previdência onde foram os mais vulneráveis da sociedade os primeiros a perder direitos – índios, trabalhadores rurais, mulheres, pessoas com deficiência, idosos sem renda mínima, entre outros.

O Estado mínimo é resgatado pelo neoliberalismo como recurso discursivo, mas sua aplicação prática se dirigiu contra as políticas sociais e o Estado Social. A função ideal do Estado não é concebida de maneira idêntica à do liberalismo clássico, **na verdade o mito do Estado mínimo encobre a ideia de um Estado forte para garantir a Economia de Mercado**. Assim, a nova versão do liberalismo não trouxe uma reedição pura do laissez faire, pois reativa a intervenção estatal para regulamentar certas atividades produtivas, criar condições para garantir o funcionamento do mercado, ofertar determinados serviços e garantir direitos mínimos. A chamada época neoliberal é a plena liberdade dada aos mercados, mas não necessariamente tratou-se de reduzir a função do Estado, pelo contrário, o neoliberalismo se impôs sobre a proteção dele (BURGINSKI, 2008, p. 408).

As últimas décadas do século XX apresentaram como características uma série de mudanças que atingiram a sociedade em diversos aspectos, tanto no âmbito econômico, quanto no político e social. São verificadas mudanças significativas no mundo do trabalho, nas formas de comunicação, nos movimentos sociais, etc. Deste cenário, surge também a necessidade de uma mudança na configuração do Estado, que é espaço de poder e que abarca as relações e os avanços da sociedade.

Sobre as mudanças no mundo do trabalho, o autor Sadi Dal Rosso, fala sobre as diversas formas de interpretação quanto ao termo “flexibilidade”: Diz que trata-se de uma expressão plena de significados divergentes

Para alguns textos, esse termo indica a possibilidade de variar os horários de chegada e de saída dos locais de trabalho. Para outros, significa realizar horas extras. Para terceiros, ser flexível é aceitar contratos de trabalho sem direitos sociais. Para quartos, são labores em horas “não sociais”, fins de semana, feriados, períodos vespertinos e à noite. Para quintos, são empregos de tempo parcial e duração limitada. E assim prosseguem as interpretações (ROSSO, 2017, p. 53).

A flexibilidade qualitativa externa implica a substituição da contratação regulamentada por uma relação de tipo comercial e de prestação de serviços. No Brasil, essa modalidade de flexibilidade tomou lugar tanto no setor privado da economia, em que os serviços de restauração e de segurança e vigilância foram terceirizados para empresas, como no setor estatal, no serviço público e em empresas públicas. Em relação ao serviço público, passada mais de uma década de sua introdução, a prestação de serviços por meio de diversas formas de terceirização permanece como chaga viva da sociedade (ROSSO, 2017, p. 62).

Ainda sobre a flexibilização, o autor aborda diretamente que tal processo consiste em retirada de direitos constituídos,

Desregulamentar ou flexibilizar a regulamentação consiste num processo de retirar direitos constituídos, de retirar vantagens maiores ou menores estabelecidas em favor dos trabalhadores, ou ainda de criar atalhos por meio dos quais os tempos e horários de trabalho se tornam mais adequadas ao processo de acumulação de capital das empresas privadas e públicas. Em síntese, desregulamentar significa desconstruir direitos sociais (ROSSO, 2017, p. 65).

Vivencia-se na década de 1990 a incorporação do Neoliberalismo no Brasil que vem direcionando o país para uma maior inserção do mercado na execução das políticas públicas, concomitante a uma diminuição do papel do Estado. Deste modo, um dos desafios que se

apresentam nas últimas décadas é a compreensão dos novos contornos do Estado e da identificação dos limites e possibilidades que estas novas configurações trazem em seu cerne, aproximando e problematizando as relações que tem se estabelecido.

Partindo da concepção de que qualquer problematização no âmbito do que entendemos enquanto objeto da profissão do Serviço Social – que são as expressões da questão social - cabe salientar a importância de auferir debates rigorosos quanto ao marco teórico que orienta e que fundamenta as políticas públicas. Neste propósito, a discussão sobre o Estado ganha centralidade e importância.

Como a real captura e a privatização do Estado se dão pelas forças do mercado – via Congresso e imprensa comprados ou por pressão econômica - , tanto para se apropriar do orçamento do Estado quanto para a aprovação de leis de interesse do capital, **a demonização do Estado permite tornar esse processo literalmente invisível.** Como o mercado é visto como o reino de todas as virtudes, como liberdade, empreendedorismo, aventura e risco – ou seja, tudo que os capitalistas brasileiros nunca tiveram -, a farsa se completa. A distorção e a inversão do mundo como ele é se tornam perfeitas (SOUZA, 2016, p. 40).

De qualquer modo, o melhor serviço prometido aos consumidores permanece como um engodo até hoje. Afinal, os serviços privatizados são campeões em reclamações, como na telefonia, além de invariavelmente caros e ruins em qualquer balanço comparativo com outros países (SOUZA, 2016, p. 46).

Em oposição ao caminho traçado por outros países considerados desenvolvidos, enquanto no Brasil vivenciava alguns – mesmo que mínimos - avanços no campo dos direitos sociais, momento em que o país mais se aproximou do que seria um modelo de Estado de bem-estar social, ocorreram diversos movimentos contrários pela já disseminação do Neoliberalismo a nível mundial<sup>6</sup>.

Mas cabe insistir que a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Ora, isso provoca consequências extremamente perversas, como por exemplo, **o fato de que tivemos, desde o início da nossa formação histórica, uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que não era expressão de movimentos populares,** mas que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais (COUTINHO, 2012, p. 176).

---

<sup>6</sup> Alguns exemplos de governo: Thatcher (Inglaterra, 1979) e Reagen (EUA, 1980). Todos os governos mencionados foram pautados pelo Neoliberalismo, disseminado através das produções do seu principal idealizador: Friedrich August von Hayek, autor do livro Caminho da Servidão.

A proposta de um modelo de Proteção Social “guiado pelo critério das necessidades sociais e pelos princípios da igualdade de resultados, equidade e justiça distributiva” (Pereira, 2013, p.100) passou a ser questionado quanto a sua sustentabilidade a partir do final dos anos setenta, diante da crise financeira mundial que estava instaurada neste período. A ideologia da Nova Direita<sup>7</sup> surge neste cenário como uma resposta à crise deste modelo de Estado – Estado de Bem-estar social – justificando a crise pelo modelo intervencionista de Estado.

Conforme Pereira (2013, p. 101)

Da influência de duas ideologias conflitantes derivou uma nova prática política, econômica, social e cultural pautada pelo neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo social e político. Assim, a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa; da autorresponsabilização e da proteção social mínima aliou-se à argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado (ou governo forte); da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral [...]. O saldo desta mescla neoliberal-neoconservadora foi a instituição de um Estado socialmente limitado, não garantidor de direitos sociais, provedor de políticas de proteção social residuais, contingenciais e estigmatizantes, por um lado, embora forte, centralizador e controlador, por outro.

A ideologia da Nova Direita surge neste cenário como uma resposta à crise deste modelo de Estado – Estado de Bem-estar social – justificando a crise pelo modelo intervencionista de Estado. Coutinho relembra que o Estado moderno brasileiro sempre se constituiu em uma “ditadura sem hegemonia”. Tal processo inibe a participação popular em processos de tomada de decisão e, portanto, afastam o modelo de Estado de um caráter protetivo, dando respostas efetivas as necessidades da população.

Para usar a terminologia de Gramsci, isso impediu que nossas “elites” além de dominantes, fossem também dirigentes. O Estado moderno brasileiro foi quase sempre uma “ditadura sem hegemonia”, ou, para usarmos a terminologia de Florestan Fernandes, uma “autocracia burguesa” (COUTINHO, ano, p. 176).

O papel do Estado nesse sentido, que já se aproximou ainda que de forma muito incipiente a um Estado protetivo, perde ainda mais esse lugar, agora passando a responsabilizar os indivíduos para que realizem e promovam formas de proteção. Concomitante ao ingresso do mercado para que realize e execute essas proteções. Enfatiza-se:

---

com suas próprias regras, mas vinculado ao poder público estatal no que se refere ao recebimento de recursos públicos para tal execução.

Este movimento demarca um modelo de Estado que se aproxima das características da Matriz Residual de Proteção Social, termo utilizado pela Camila Potyara Pereira em sua tese de doutorado (PEREIRA, 2013). Tal termo alude, conforme Pereira (2013, p. 77) “a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolado do status de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa” (PEREIRA, 2013, p.77) e é nesse “hiato” da Proteção Social que se configura de forma residual que gesta o campo fértil para que o terceiro setor se consolide.

Conforme Pereira (2012, p. 738)

Sob o domínio do neoliberalismo, construíram-se ortodoxias ideológicas e moralistas em torno da ética da autorresponsabilização dos indivíduos pobres (autoproteção social) produzindo as seguintes consequências, incluindo o Brasil: focalização da política social na pobreza extrema, ativação para o trabalho (condicionalidades e contrapartidas) que se revelam autoritárias e punitivas.

Como consequência da implementação de políticas econômicas embasadas pela teoria neoliberal, surge, com mais evidência, a participação do Mercado no Sistema de Proteção Social. Ressalta-se que a década de 1990 foi emblemática pois repercutiu em muitas mudanças nas relações entre Estado e setores privados da Economia. No governo Collor de Mello, por exemplo, se tem o Programa de Desestatização (Lei nº 8031/1990) que tinha como um dos principais objetivos o fortalecimento do mercado capitalista por meio da diminuição do Estado. O Governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao implementar a Reforma do Estado através do seu Plano Diretor.

O documento aprovado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, defende como tese central a “crise do Estado”, associando-a aos modelos de desenvolvimento adotados pelos governos passados. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado colocou que o Estado deve estar fora do setor produtivo e usou do argumento de excesso do Estado na esfera produtiva para justificar a deterioração dos serviços públicos (COSTA, 2006, p. 168).

Foi através da criação do Programa Nacional de Publicização que ocorreu o movimento de diminuição do Estado da atuação direta na área social agora transferindo os custos e responsabilidades do Estado para a Sociedade Civil. A palavra publicização tem seu

significado enquanto: “ação de fazer com que algo se torne público”. Curioso o fato de utilizar tal palavra que expressa o movimento de tornar público para uma ação que, em sentido oposto, vai transferir ações do ente público para a esfera do privado não lucrativo. De acordo com Costa (2006)

O termo publicização na concepção dada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, durante o primeiro mandato do Governo FHC, são um processo de transferência da execução dos serviços sociais da esfera pública para a esfera privada não lucrativa – as organizações sociais (COSTA, 2006, p.187).

Por outro lado, pode-se depreender que tal Programa buscava contribuir para a implementação de novas formas e mecanismos de ação dos movimentos sociais e na busca da universalização dos direitos, possibilitando o protagonismo dos sujeitos sociais e contribuindo para o fortalecimento da esfera pública, do confronto de ideias. Enfim, um passo adiante na constituição do Estado democrático de direito, de potencialização da socialização em detrimento do Estado coerção.

É a partir do desmonte cenário nos anos 90 que se concretiza uma série de mudanças em relação a responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas. Essa responsabilidade passa a ser dividida com os segmentos da Sociedade Civil.

Conforme Alves (2014), nos anos 2000 viveu-se no Brasil o neodesenvolvimentismo, considerado o período que compreende os governos Lula e Dilma Rousseff. Para o autor, o primeiro governo do presidente Lula manteve os pilares da macroeconomia neoliberal. Posteriormente, se desenhou “um governo pautado em um Estado regulador e investidor, de disciplina fiscal e monetária e com vasto programa de transferência de renda” (ALVES, 2014, p. 11), o que caracteriza o modelo desenvolvimentista renovado, o neodesenvolvimentismo. Porém, não significa que haja uma mudança em relação ao modelo neoliberal.

Importante salientar o patrimonialismo histórico que marca a construção sócio-histórica do Brasil, acentuando e naturalizando essa apropriação do público pelo privado, para garantir a manutenção dos privilégios da elite dirigente e dos interesses do capital internacional. Neste país, com traços desta construção sócio-histórica não conseguiria e não foi possível romper com características mais conservadoras e arcaicas a partir de uma Constituinte, conforme Keller,

Esse quadro reverbera a “conciliação” entre práticas democráticas e atitudes autoritárias arcaicas, expressando a permanência de características conservadoras nas políticas sociais brasileiras contrárias a uma proteção social de efetivação ampla de direitos. Outro elemento que revela esse

aspecto conservador nas políticas sociais do Brasil neodesenvolvimentista trata-se do processo de assistencialização da proteção social, sobretudo da Seguridade Social, que enfoca o alcance da oferta de direitos na população mais empobrecida, condicionando o acesso através de critérios de seletividade (KELLER, 2019, p.74).

Analisar as novas formas assumidas pelo Estado na condução das políticas públicas requer lançar luz ao processo histórico em que se constituiu a Seguridade Social no Brasil, as contrarreformas que vêm sofrendo, e os desafios impostos pelo atual modelo assumido pelo Estado.

Desde a década de 1923 até a Constituição Federal de 1988 a lógica do Seguro Social estruturou e estabeleceu os critérios de acesso à previdência e à saúde no Brasil. Nesse período, tem-se o processo de garantia de direito limitado apenas àquele trabalhador inserido formalmente no mercado de trabalho ou que contribuiu mensalmente (BOSCHETTI, 2009, p. 3). O Ministério da Saúde, neste período, atuava de forma preventiva, saúde coletiva e as ações curativas e atendimentos individualizados eram vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (PEREIRA, 2012, p. 210).

Pode-se dizer que a política social sempre existiu como uma das formas de enfrentamento à pobreza e das suas sequelas sociais, porém é a mudança de seu conteúdo de bem-estar com cunho moralizante para o de direito social positivado, garantido por um Estado nacional que a transforma em Política Pública (COUTO, 2012, p.45).

A Constituição Federal de 1988 se torna um marco importante, pois as políticas de Assistência Social, Previdência e Saúde passaram a compor o Sistema de Seguridade Social. Considerado como um grande avanço no processo de garantia de direitos, o Sistema de Seguridade Social conforme estabelecido na Constituição de 1988, não se efetivou conforme o previsto. As diretrizes constitucionais não foram totalmente materializadas e outras diretrizes orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009, p.9).

Essa não materialização das diretrizes da Seguridade Social deve-se ao fato de que, enquanto no Brasil vivíamos em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, no mundo, o Neoliberalismo já tinha sido rapidamente disseminado e em muitos países desenvolvidos já se implantavam governos neoliberais. Longe de efetivar as conquistas da Constituição Federal, o Brasil passou a se tornar signatário de acordos firmados com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio

das orientações contidas no Consenso de Washington<sup>8</sup> (COUTO, 2008, p. 145). Conforme mencionado anteriormente, e agora com apoio da autora Boschetti (2009) foi possível perceber que a onda neoliberal que assolou o país a partir da década de 1990, foi determinante para o desenvolvimento de uma Política Econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais.

Pereira (2012) relembra que “as mudanças atualmente verificadas nos fundamentos e na prática da política social brasileira não ocorrem de forma isolada, unilateral e autônoma [...] fazem parte do processo mundial de reestruturação do capitalismo, iniciada no final dos anos 1970 [...] credo neoliberal desde então dominante” (PEREIRA, 2012, pg. 730).

No Brasil, os reflexos do ideário Neoliberal nas políticas públicas aparecem de forma latente a partir da década de 90, principalmente pelas medidas de diminuição das funções estatais, privatizações, e pelo modelo de Estado que se torna mínimo para o trabalho e máximo para as questões relacionadas ao Capital financeiro. Conforme Alves (2014) a agenda neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso pode ser constituída pelo trinômio: abertura econômica, privatizações e desregulamentação do Estado.

A lógica das privatizações de empresas estatais, bem como a transição da responsabilidade do Estado para entes da administração indireta se mantém intacta desde os anos 90, não houve mudanças significativas. As autoras Simionato e Luza (2011) sobre os anos 2000, mencionam que vem ocorrendo um destaque para esfera pública não estatal que é requisitada a assumir o lugar do Estado em funções que não lhe são exclusivas. Conforme as autoras,

Ao lado das esferas estatal e privada, ganhou destaque a esfera pública não estatal, composta pelas organizações sem fins lucrativos e de interesse público, as empresas privadas em suas ações de responsabilidade social e a propriedade corporativa, formando em seu conjunto, o terceiro setor, que, além de complementar o Estado, também foi chamado para substituí-lo em funções e atribuições consideradas como não exclusivas (SIMIONATTO, LUZA, 2011, p.215).

Com o aumento das parcerias público-privado, nota-se que a lógica e os processos de trabalho do mercado, acabam por se inserir na coisa pública. Há um aumento crescente destas parcerias, que estão cada vez mais presentes no cenário das políticas públicas. Nesse sentido, se mantém um Estado, mas é um Estado que para garantir direitos e acesso às políticas públicas conta com parcerias, quais sejam: contratos de gestão com Instituições Filantrópicas, Convênios público-privado, com Fundações, etc. Neste cenário se une o mercado à igreja.

---

4. Indicação para desestruturação dos Sistemas de Proteção Social, vinculados a estruturas estatais, e orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada (COUTO, 2008, p. 145).

Avalia-se que no momento em que há essa mudança em massa de responsabilidade do Estado, acontece um processo de mercadorização dessas políticas, que enquanto compositivas do Sistema de Proteção Social, perde-se o papel de garantidoras de direitos para se tornarem políticas embutidas na lógica do mercado. Ou seja, passa-se do acesso ao direito ao acesso a uma mercadoria. Tal como uma mercadoria as políticas públicas são utilizadas como meio de troca para a geração de lucros. Porém é ainda uma incógnita qual é a cor e o formato deste “lucro”. As instituições ditas sem fins lucrativos, aparentemente, ocultam no seu nome as relações estabelecidas no modo de produção capitalista, que têm no lucro seu real objetivo e que não há uma clareza quanto aos seus ganhos objetivos.

Sob as lentes teóricas de Gramsci quando apresenta suas concepções acerca do Estado e Sociedade Civil, entende-se que esse processo de privatização em massa também se relaciona ao interesse pela manutenção do poder via aparelhos privados de hegemonia.

Na Política de Saúde, as problematizações se voltam para os reais objetivos das Instituições que passam a compor o Sistema Único de Saúde e se há na sua atuação conformidade com as diretrizes previstas nas legislações. Neste campo de disputa se posicionam movimentos contrários e movimentos a favor deste novo modelo adotado pelo Estado. Pois, se por um lado as Instituições sem fins lucrativos aparecem como uma das possibilidades para garantir o atendimento à população, por outro lado, ressalta-se que não se pode perder de vista que o interesse desta esfera pode não estar próximo ao interesse da Sociedade.

Essas análises e reflexões tomam um sentido mais dramático nesse momento - últimos cinco anos – em que os inúmeros retrocessos no campo das políticas sociais se associam a maior crise sanitária – provocada pela **chegada (março de 2020 no Brasil) de uma Pandemia pelo Coronavírus** - em meio a uma crise humanitária

Pandemia que, se por um lado arremessa a sociedade e faz-se deparar com a profunda desigualdade do país, ao mesmo tempo **evidencia e recoloca no centro das principais discussões – em diversas áreas do conhecimento - sobre o importante e imprescindível papel desempenhado pelo Estado**, ou que deva ser desempenhado.

A sociedade brasileira inicia o mês de agosto/2020 com números assustadores em relação a pandemia: são mais de dois milhões de casos confirmados e aproximadamente 120 mil mortos confirmados por Covid-19 em todas as regiões do país.

As políticas de austeridade fiscal que tem fragilizado a estrutura da proteção social brasileira também desfinanciam a Política de Saúde, o Sistema Único de Saúde brasileiro e demais políticas do sistema de proteção social.

Especificamente na Política de Saúde essas mudanças atingem visceralmente os

princípios constitucionais do SUS: atacam a universalidade quando propõem a focalização, negam a integralidade ao propor a padronização; retrocedem na garantia da equidade propondo a ênfase na filantropia e finalmente atacam o controle público ao dar poder as leis do mercado. Desfinanciam as políticas que compõem a Seguridade Social, que ainda incipiente, agora enfrenta retrocessos e risco de se alterar. Previsão de alteração no sentido de ser corroída/perda de seus princípios legais – caráter de direito público -, pois seguirá existindo, mas desprovida da direção do direito, e crescente direcionamento quanto via da benesse, da caridade resultado da flexibilização das formas e parcerias para execução dessas políticas via privatização.

Em diversos países do mundo, diante do quadro de recessão causado pela pandemia, medidas proativas de promoção e geração de emprego e de proteção social aos trabalhadores têm sido colocadas em prática. **A pandemia atingiu o Brasil num momento de reformas antipopulares, centradas na austeridade fiscal e na redução do papel do Estado na economia.** Aqui, o suposto conflito entre economia e combate à Covid-19 tem sido o argumento com o qual setores políticos insistem numa agenda neoliberal socialmente perversa (AZEVEDO, TRAVASSOS, 2020).

A pandemia desvelou para toda sociedade a já existente desigualdade social do país, que se soma e acirra-se pela inexistência de um sistema de proteção social conforme foi discutido ao longo dos capítulos anteriores.

A Proteção Social no Brasil nunca esteve na prática livre de enredamentos nas relações de poder. Seu papel na produção e distribuição de serviços públicos (necessários à satisfação das necessidades sociais) sempre esteve **PRIORITARIAMENTE** a serviço das necessidades do capital. No Brasil esteve presente um caráter restritivo/restrito de política social.

No cenário de pandemia ocorre um processo de aprofundamento das desigualdades sociais econômicas,

Uma pandemia como esta aumenta a vulnerabilidade social, aprofunda desigualdades econômicas, **geram iniquidades em saúde e violações de direitos humanos, o que atinge diretamente grupos populacionais oprimidos e discriminados e afeta o conjunto da sociedade** (AZEVEDO, TRAVASSOS, 2020, ed. 157 Diplomatique).

Os programas de proteção social aprovados pelo Congresso Nacional, incluindo o auxílio emergencial para pessoas e famílias necessitadas, encontram dificuldades de viabilização pelos setores econômicos do governo federal e se mostram insuficientes para sustentar as medidas de controle da pandemia (AZEVEDO, TRAVASSOS, 2020).

E, em plena pandemia do COVID – 19, vivencia-se desde a constante troca de Ministros na Saúde e Educação, o estímulo ao uso de medicações sem garantia médica – noticiados nos moldes de fakenews -, até violência contra profissionais da saúde, o ataque a ciência e a pesquisa. Coloca em evidência a desproteção aos povos indígenas e as populações mais vulneráveis

Os impactos da crise se fazem sentir no mundo do trabalho. Segundo dados recentes publicados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese),<sup>4</sup> em maio, 18,5 milhões de brasileiros não trabalharam e não procuraram ocupação por causa da pandemia; 19 milhões de pessoas foram afastadas do trabalho e 30 milhões tiveram alguma redução em seus rendimentos. Note-se, contudo, ainda de acordo com o órgão de pesquisa, que o auxílio emergencial tem sido essencial para cobrir boa parte da perda de rendimento dos beneficiários.

#### **4. SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO NA INTERFACE COM A POLÍTICA DE SAÚDE: O que os documentos revelam?**

Neste capítulo será apresentado de forma mais objetiva sobre os documentos e as análises bibliográficas e documental. Como se optou por dar ênfase à Política de Saúde nesta tese, inicialmente apresentam-se dados históricos de como a Política de Saúde vem sendo estruturada, depois seguiremos nos debruçando nas análises da documentação mais atual.

##### **4.1. POLITICA DE SAUDE: desde a Idade Media uma relação híbrida?**

Na Política de Saúde brasileira, o elo entre o setor público governamental e o setor privado é uma construção que vem sendo gestada desde a Idade Média. Identifica-se que a relação entre saúde, caridade e a Igreja possuem uma história em comum, de longa data. Durante a Idade Média a necessidade de locais de atendimento se desenvolveram tanto no Oriente, islâmico, quanto no Ocidente, cristão, tal período foi demarcado pela criação dos hospitais em que motivos religiosos e sociais tiveram muita importância (ROSEN, 1994, p. 67).

No início da Idade Média, os médicos eram em geral, clérigos<sup>9</sup>. Como a Igreja garantia a eles a subsistência, eles podiam exercer a Medicina como caridade (ROSEN, 1994). As cidades na Idade Média, em particular através das guildas, participaram ativamente da fundação de hospitais e de outras instituições de assistência médica e social. Cidadãos ricos procuravam superar-se uns aos outros na promoção do adorno de suas amadas cidades.

Ainda no século XII, mercadores destinavam uma porção de seus ganhos a seus concidadãos. Nesta época, criaram-se hospitais, asilos e abrigos para todas as espécies de homens, mulheres e crianças. As guildas<sup>10</sup> reuniam fundos para socorrer seus membros doentes, ou incapacitados. Guildas prósperas construía seus próprios hospitais, outras pagavam a hospitais monásticos para cuidar de seus associados (ROSEN, 1994, p. 68).

O Hospital foi criado enquanto Instituição Filantrópica e como instituição para prestar auxílio aos pobres. E foi, simultaneamente concebido enquanto instituição religiosa e espiritual. Conforme Rosen (1979, p. 344)

Auxílio espiritual, orações e atendimento religioso aos moribundos

<sup>9</sup> Em pesquisa no dicionário, clérigo significa sujeito que faz parte da classe eclesiástica ou aquele que alcançou as ordens sacras, cristão que exerce o sacerdócio.

<sup>10</sup> No dicionário, guildas significa associação que agregava pessoas que possuíam interesse comuns. Este termo foi utilizado durante a Idade Média, em certos países europeus.

predominavam em todo hospital cristão. Mesmo quando os hospitais foram tomados das autoridades eclesíásticas pelas municipalidades, no final da Idade Média, eles não foram secularizados. Essencialmente, o hospital era uma instituição religiosa onde os encarregados pelo tratamento haviam-se reunido, passando a construir uma comunidade vocacional funcionando sob estatuto religioso.

A estrutura do Hospital, como o se conhece hoje, é considerado por muitos historiadores e sociólogos como uma criação da cristandade da Alta Idade Média. Etimologicamente a palavra vem do latim *hospitale* - lugar onde se recebem pessoas que necessitam de cuidados, alojamento, hospedaria - ou hospes, hóspedes ou convidados. Inicialmente ficava próximo às Igrejas e recebia todo tipo de pessoa que necessitasse alguma ajuda. Não apenas doentes, mas pobres, incapacitados, peregrinos, vagabundos, órfãos, idosos, etc. (COELHO, 2010, p. 101).

Sobre essa passagem da história, importante salientar que as Instituições Psiquiátricas quando do seu surgimento, também recebiam pessoas que não necessariamente teriam a demanda por um atendimento em saúde. Além de receber quem necessitasse de ajuda como é o caso dos hospitais, acima mencionados, a realidade dos hospitais Psiquiátricos era a de receber as pessoas que eram segregadas pela sociedade. Ou seja, idosos, deficientes físicos, pessoas em situação de rua eram literalmente jogadas nos hospitais psiquiátricos, desde o seu surgimento, também como uma ação de higienização das cidades.

Ao longo de toda a Idade Média esses estabelecimentos foram assumindo finalidades distintas entre as quais merece destaque os nosocomios<sup>11</sup>, que eram hospitais ou enfermarias que prestavam atendimento aos doentes ou enfermos. No entanto, conforme avalia Coelho (2010), a Instituição Hospital na Idade Média tinha mais um papel de assistência aos pobres com viés eminentemente religioso.

Porém a assistência não tinha como objetivo, mesmo se tratando de doentes, a cura de seus males, mas, principalmente, a salvação de suas almas. Pode-se dizer que o Hospital da Idade Média foi menos um estabelecimento sanitário do que um *locus religiosus*, e sua missão, uma pia causa, a de assistir aos pobres estivessem eles enfermos ou não. Funcionavam com pouca ou nenhuma presença de médicos, e ainda não se constituíam em uma preocupação importante do Estado (COELHO, 2010, p. 102).

No século XVIII, a assistência médica era pautada na filantropia e na prática liberal. Tem-se registros de que as primeiras Santas Casas que operam no Brasil desde o seu

---

<sup>11</sup> Nosocomia, que está relacionado com hospital: procedimento nosocomial. Local próprio destinado ao tratamento e à internação de pessoas doentes ou feridas.

descobrimto deram origem às operadoras filantrópicas de planos de saúde (VIEIRA, 2012). Por outro lado, as mutualidades – que foram trazidas ao nosso país desde o século XIX por migrantes europeus e do oriente – deram origem às atuais seguradoras, operadoras de medicina de grupo e auto-gestoras (VIEIRA, 2012 p. 92).

Já no século XIX, em decorrência das transformações econômicas e políticas, algumas iniciativas surgiram no campo da saúde pública, como a vigilância do exercício profissional e a realização de campanhas limitadas (BRAVO, 2009, p. 88).

No mesmo período – século XVIII e no início do século XIX – os hospitais instituídos na Grã-Bretanha tinham como objetivo promover a saúde e salvar vidas. Importante salientar que mesmo com o advento da Revolução Industrial e com todas as transformações que a sociedade passava nesta época, ainda assim tais Instituições não nasciam do governo. Conforme Rosen,

Essas instituições não nasciam do governo, mas resultavam de esforços voluntários de cidadãos particulares. Subscrições e heranças as financiavam. Nem o hospital voluntário nem o dispensário era resultado das mudanças sociais e econômicas promovidas pela Revolução Industrial (1994, p. 126).

Sobre essa passagem da história, é interessante mencionar que as Instituições filantrópicas pesquisadas têm a sua origem em doações de pessoas particulares que cederam o terreno ou o prédio para a criação da Instituição. Também é importante destacar que foi através da organização de um bairro na busca por um melhor atendimento em saúde que resultou na criação de outra instituição. Impressionante como a história se repete, independente das mudanças e avanços em legislações. Ou ainda, o quanto as mudanças na legislação acontecem para inserir aquilo que sempre existiu na sociedade.

No Brasil, a intervenção estatal só vai ocorrer no século XX, mais efetivamente na década de 1930. A partir desta década ocorrem várias mudanças no Brasil, dentre elas destaca-se o amplo processo de industrialização, a mudança no papel do estado e o surgimento das políticas sociais (BRAVO, 2009). A questão da saúde, neste período, não poderia mais ser enfrentada da mesma forma e clamava-se por melhorias por parte dos trabalhadores. Importante destacar que o interesse econômico sempre foi o grande motivo para desencadear algum processo de proteção por parte do Estado. Nota-se que, no momento em que há um grande contingente de trabalhadores que necessitam e clamam por melhores condições de trabalho e de atendimento em saúde, acontece algum movimento do Estado. Por certo, sabe-se que o trabalhador tem papel importante para a manutenção da produção do país.

Por esses motivos, fazia-se necessário uma maior atenção do Estado, ainda que a atenção que derivou neste período tenha sido muito aquém das necessidades da população. Conforme Bravo (2009, p. 91)

A política de saúde formulada nesse período era de caráter nacional, organizada em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária. O subsetor de saúde pública será predominante até meados de 60 e se centralizará na criação de condições sanitárias mínimas para as populações urbanas e, restritamente, para as do campo. O subsetor de medicina previdenciária só virá sobrepujar o de saúde pública a partir de 1966.

Nota-se que, antes da fundação do Sistema Único de Saúde, o país já contava com políticas de Previdência Social que incluíam a atenção médica e hospitalar. O Estado brasileiro desta época vinha expandindo acesso dos trabalhadores registrados e suas famílias mediante uma mistura singular entre público e privado, em que o Estado tanto prestava atenção direta quanto contratava organizações privadas (CAMPOS, 2010). Conforme Campos (2010, p. 298)

Inclusive, durante o período militar, houve vários projetos para financiar a expansão da rede privada. Isto compôs uma curiosa infraestrutura (base material) para o nascente SUS: predomínio estatal na atenção básica e de urgência e da iniciativa privada na atenção especializada e hospitalar.

O Ministério da Saúde contava com a Fundação SESP<sup>12</sup> e o DNERu<sup>13</sup>. Já o Ministério da Previdência Social dispunha de vários IAPs<sup>14</sup> e do FUNRURAL, que depois foram incorporados ao INAMPS. Grande parte dos serviços da Previdência era prestada por estabelecimentos e profissionais privados (VIEIRA, 2012, p. 89). Em 1993 o INAMPS<sup>15</sup> foi extinto por outra lei - Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993 - que além disso transferiu ao SUS

---

<sup>12</sup>A criação do Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) ocorreu durante a 2ª Guerra Mundial, como consequência do convênio firmado entre os governos brasileiro e norte-americano durante a Terceira Reunião de Consulta aos Ministérios das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada no Rio de Janeiro em 1942. A partir de 1990, com a reforma administrativa empreendida pelo governo Collor, a Fundação Sesp foi extinta, passando a integrar junto com a Superintendência Nacional de Campanhas (Sucam) um novo órgão denominado Fundação Nacional de Saúde, com sede em Brasília. (<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-historia-da-sesp>)

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU), criado em 1956. O surgimento do DNERU trouxe o combate às endemias existentes em território nacional como, por exemplo, a malária, a leishmaniose e a doença de Chagas.

<sup>14</sup> Instituto de Aposentadorias e Pensões.

<sup>15</sup> O INAMPS era uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (hoje Ministério da Previdência Social), e foi criado pelo regime militar em 1974 pelo desmembramento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que hoje é o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O Instituto tinha a finalidade de prestar atendimento médico/dentário aos que contribuam com a previdência social, ou seja, somente aos contribuintes de toda forma e seus dependentes.

os serviços de saúde até então prestados pela Previdência Social.

Somente uma década após a aprovação da Constituição Federal é que se aprovou a lei criando o Sistema de Saúde Suplementar, constituído por entidades que de fato já operavam no país, algumas delas por várias décadas.

Em relação a criação e implantação do SUS, Campos (2010, p. 298) vai destacar a importância em que um segmento específico da Sociedade Civil, o Movimento Sanitário, teve sobre o processo. Aqui, importante considerar o que fora mencionado no primeiro capítulo sobre o termo sociedade civil. Nota-se que a partir da Sociedade Civil que há a possibilidade de resistência e de luta pela transformação, como foi o caso do Movimento da Reforma Sanitária. Ou seja, foram os integrantes intelectuais da Reforma Sanitária, entidades, usuários que elaboraram, em traços gerais, a política, as diretrizes e até mesmo o modelo operacional do SUS.

Tem-se então, que as Entidades que já operavam no setor saúde - filantrópicas - passam a compor este sistema, o que gerou uma composição “híbrida” (público e privado), que está no título desta dissertação, conforme mencionada por Campos, a qual se faz presente nos dias atuais.

**Esta composição híbrida** sustentou, ao longo dos últimos 20 anos, a constituição de sujeitos coletivos com discurso e práticas distintos. Por um lado, o SUS conservou e permitiu a reprodução da cultura liberal-privatista, de composição do público com o privado, com baixo grau de cogestão ou mesmo de regulação destas relações. O Ministério da Saúde, as Secretarias de Estado e de municípios não desenvolveram política e gestão hospitalar típicas dos sistemas nacionais. Em grande medida, prosseguiram garantindo acesso por meio da compra de serviços especializados e hospitalares ao setor privado, realizando a forma mais primitiva de controle: auditorias de contas e de procedimentos *post factum* (CAMPOS, 2010, p. 298).

Ou seja, a garantia do direito à saúde no Brasil, de forma universal e igualitária está em permanente disputa na sociedade. Tal garantia envolve cenário complexo, pois se dá no modelo de sociedade capitalista, que direciona as ações do Estado para os interesses do Capital, para o que “gera valor”. Nesse sentido, conforme Bravo (2013) “a saúde está diretamente relacionada com as condições de vida e trabalho da sociedade, articulando e sofrendo as determinações da estrutura social” (BRAVO, 2013, p.16).

Na Constituição Federal de 1988, a Saúde é garantida legalmente como Direito de todos e dever do Estado [...] a ser garantida através de políticas sociais e econômicas que primam pela redução do risco de doença, e pelo acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação do paciente (BRASIL, 1988, art. 196).

O resultado desta ideologia aparece em um modelo de Estado que se torna provedor de políticas de proteção social residuais, contingenciais e estigmatizantes, por um lado, embora apareça forte, centralizador e controlador, por outro (PEREIRA, 2013). Ou seja, é pautada pelo neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo social e político, que vai repercutir na sociedade junto a defesa da autorresponsabilização, da proteção social mínima, do resgate dos valores tradicionais, família patriarcal, etc. (PEREIRA, 2013).

Conforme Pereira (2012, p. 738)

Sob o domínio do neoliberalismo, construíram-se ortodoxias ideológicas e moralistas em torno da ética da autorresponsabilização dos indivíduos pobres (autoproteção social) produzindo as seguintes consequências, incluindo o Brasil: focalização da política social na pobreza extrema, ativação para o trabalho (condicionalidades e contrapartidas) que se revelam autoritárias e punitivas.

Desde o ano de 1923 até a Constituição Federal de 1988 a lógica do Seguro Social estruturou e estabeleceu os critérios de acesso à previdência e à saúde no Brasil. Nesse período, tem-se o processo de garantia de direito limitado apenas àquele trabalhador inserido formalmente no mercado de trabalho ou que contribuiu mensalmente (BOSCHETTI, 2009, p. 3). O Ministério da Saúde, neste período, atuava de forma preventiva, saúde coletiva e as ações curativas e atendimentos individualizados eram vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social (PEREIRA, 2012, p. 210).

Pode-se dizer que a política social sempre existiu como uma das formas de enfrentamento à pobreza e das suas sequelas sociais, porém é a mudança de seu conteúdo de benesse com cunho moralizante para o de direito social positivado, garantido por um Estado nacional que a transforma em Política Pública (COUTO et al, 2012, p.45).

A Constituição Federal de 1988 se torna um marco importante, pois as políticas de Assistência Social, Previdência e Saúde passaram a compor o Sistema de Seguridade Social<sup>16</sup>. No entanto, considerado como um grande avanço no processo de garantia de direitos, o Sistema de Seguridade Social conforme estabelecido na Constituição de 1988, não se efetivou conforme o previsto. As diretrizes constitucionais não foram totalmente materializadas e outras diretrizes orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo,

---

<sup>16</sup>Conforme artigo 194 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009, p. 9).

Pereira (2012) relembra que as mudanças atualmente verificadas nos fundamentos e na prática da política social brasileira não ocorrem de forma isolada, unilateral e autônoma, mas fazem parte do processo mundial de reestruturação do capitalismo, iniciada no final dos anos 1970, que tem sido, desde então, dominante (PEREIRA, 2012, p. 730).

Os reflexos do ideário Neoliberal nas políticas públicas brasileiras aparecem de forma latente a partir da década de 1990, principalmente pelas medidas de diminuição das funções estatais, privatizações, e pelo modelo de Estado que se torna mínimo para o trabalho e máximo para as questões relacionadas ao capital financeiro. Conforme Alves (2014) a agenda neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso pode ser constituída pelo trinômio: abertura econômica, privatizações e desregulamentação do Estado.

Conforme Bravo e Matos (2012, p. 203) “há o redesenho da organização estatal com redistribuição de suas funções entre novos organismos não estatais, a principal inovação é a criação de uma esfera pública não estatal que, embora exercendo funções públicas, obedece às leis do mercado”.

Com o aumento das parcerias público-privado, nota-se que a lógica e os processos de trabalho do mercado, acabam por se inserir na coisa pública. Há um aumento crescente destas parcerias, que estão cada vez mais presentes no cenário das políticas públicas. Nesse sentido, se mantém um Estado, mas é um Estado que para garantir direitos e acesso às políticas públicas conta com parcerias, quais sejam: contratos de gestão com Instituições Filantrópicas, Convênios público-privado, com Fundações, dentre outros. Campos (1997) alertava há mais de vinte anos, que as transformações na distribuição de poder no Brasil “estaria na modificação das relações entre Estado e setor privado, particular e prioritariamente nas instituições ditas filantrópicas” (1997, p. 174).

Para Nogueira e Mioto (2009) a garantia legal do direito universal e igualitário aos serviços de saúde, busca romper com uma desigualdade histórica que classificava os brasileiros em cidadãos de “primeira” e “segunda classe”. Ou seja, que garantia o atendimento em saúde somente àqueles que mantinham algum vínculo empregatício, como ainda o é em diversos países, como por exemplos nos Estados Unidos. Conforme mencionado anteriormente a questão econômica sempre esteve a frente da tomada de decisões, a questão do atendimento em saúde ao trabalhador era uma necessidade para manutenção do Sistema de Produção do país. Foi garantido, então, acesso à Medicina Previdenciária. Aos demais, de “segunda classe”, considerados os “improdutivos”, só restava o atendimento junto as Santas Casas. Conforme as autoras (NOGUEIRA; MIOTO, 2009, p. 222).

[...] os de primeira classe eram os que integravam o mercado de trabalho, tendo acesso à Medicina Previdenciária. Os de segunda classe tinham suas necessidades de saúde atendidas unicamente através de um precário sistema constituído pelas Santas Casas de Misericórdia, pela boa vontade da classe médica e pelos raros serviços mantidos pelo Ministério e pelas Secretarias Estaduais de Saúde.

No Brasil da década de 1980 avança-se com a construção de um Sistema Único de Saúde, contudo, os aparatos legais – as garantias inscritas na Constituição Federal de 1988 e nas Legislações do Sistema Único de Saúde (8080/90<sup>17</sup> e 8142/90<sup>18</sup>) – não desencadearam um processo de legitimidade social, ou seja, não encontra consenso na sociedade. Conforme sinaliza Gerschman (2004, p.181) a Reforma Sanitária foi definida no plano legal, mas isso não se reverteu em garantia do que foi preconizado pelos seus princípios,

[...] o processo de legislação do setor não foi acompanhado pela efetivação da política, criando-se uma situação *sui generis* como a de se ter apenas conseguido contemplar na Constituição o modelo de saúde a ser aplicado no País, **sem as condições políticas necessárias para efetivá-lo**. Desse modo a Reforma Sanitária foi definida no plano legal sem que isso revertesse em melhor atendimento, prevenção ou condições de saúde da população (GERSCHMAN, 2004, p. 181).

As condições políticas mencionadas por Gerschman (2004) introduzem a discussão de que o processo de garantia do direito à saúde em fins da década de 1980 e início da década de 1990, se dá em cenário contraditório. Ao mesmo tempo em que se tem o movimento pela redemocratização do país (iniciado na década de 1970) com ampla mobilização da Sociedade Civil pela ampliação dos direitos sociais – dentre eles a garantia do atendimento universal em saúde – acontece na contracorrente o alastramento da Política neoliberal, com todo processo de desmontagem do Estado, em direção a um Estado mínimo – com retrocesso do investimento público nas políticas sociais em detrimento à Política Econômica de Ajuste Fiscal.

Ou seja, apesar dos históricos avanços garantidos em texto legal, o projeto de SUS idealizado na VIII Conferência pelo Movimento da Reforma Sanitária, enfrenta diversos desafios na sua implementação, devido ao contexto político e econômico do país regido pelo modelo neoliberal. De acordo com Campos, “pode-se considerar que o SUS rema contra a maré, já que vem sendo implantado em um contexto cultural e político que dificulta a

---

17 A Lei 8080 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 (BRASIL, 1990).

18 A Lei 8142 de 1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências (BRASIL, 1990).

estruturação de políticas públicas” (2006, p. 137).

Bravo (2013) ressalta que nos anos 2000 também entra em cena o discurso de uma “Política de Saúde possível” - “Reforma Sanitária flexibilizada”, que nada mais é do que garantir o “possível” de acordo com a capacidade orçamentária. Tal processo também tem desmobilizado a sociedade para enfrentar a questão central que é a saúde como mercadoria e não como direito.

Junto a este contexto de desmobilização, é importante salientar que há, conforme mencionado no segundo capítulo, um “apaziguamento” em relação à Sociedade Civil, que passa a perder seu “status” de contraditória, heterogênea. Que tem seu status modificado junto a onda conservadora que vivenciamos no país. Neste sentido, concomitante ao discurso da Reforma Sanitária flexibilizada ocorre a desmobilização da Sociedade Civil, e sua descaracterização, pois agora passa a ser comumente relacionada às instituições que compõem o terceiro setor.

Conforme Bravo (2013) a Reforma Sanitária Flexibilizada consiste em defender a Política de Saúde possível, face à conjuntura. Quando se fala em uma Política de Saúde possível, não podemos perder de vista que situamos o modelo de Estado que está em jogo, um Estado que existe enquanto “guarda noturno” que fora apontado por Gramsci. É o Estado que trabalha com as possibilidades e que existe enquanto esfera que vai realizar uma fiscalização, para garantia de um atendimento o mais próximo possível dos princípios do SUS.

Ressalta-se que, fiscalização talvez não seja a única ação necessária para a garantia do atendimento em saúde de qualidade, mas como mais uma no leque de ações que são imprescindíveis para o funcionamento do Sistema de Saúde. E ainda, há um reconhecimento de que existem críticas quanto as parcerias, mas aparentemente, não há mais nada a ser feito do que fiscalizar.

Sobre isso, constata-se que diversos sujeitos sociais do Movimento Sanitário não têm enfrentado a questão central do governo que é a subordinação da Política Social à Política Macroeconômica (BRAVO, 2013).

É inegável a participação da sociedade na constituição de movimentos que desencadearam nas garantias legais que temos hoje. E que ainda se fazem presente nos no país, como por exemplo, a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde. Além disso, nas Conferências de Saúde têm se debatido sobre a privatização da saúde. No entanto, tal mobilização precisa continuar. Atualmente, como afirma Iamamoto (2009) “as conquistas sociais acumuladas são transformadas em problemas ou dificuldades, causa de gastos sociais excedentes, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados” (2009, p.163).

Gerschman (2004) avalia que a implementação da política de saúde é processo de grande complexidade, e de relações de forças resultantes do embate de um conjunto de forças políticas. Foi somente neste embate que foi possível conquistar as garantias legais que se tem hoje, e, tal embate precisa continuar em prol da efetivação e legitimação do atendimento em saúde de qualidade e estatal. Gerschman (2004) cita, como exemplo de forças políticas.

[...] os movimentos sociais em saúde, sindicatos, partidos políticos progressistas, intelectuais e acadêmicos da saúde, entidades médicas, técnicos pró-governamentais, setor hospitalar privado, seguros de saúde (GERSCHMAN, 2004, p. 183).

Bravo (2013) dialoga com Gerschman ressaltando o embate de ideias deve continuar sendo feito, pois as políticas de saúde não correspondem unicamente aos interesses dominantes, mas trata-se de produto da luta de classes. Pois,

Elas expressam a relação de forças sociais ao nível das sociedades concretas. Esta leitura tem seu fundamento na concepção do Estado capitalista como um produto da luta de classes e, por conseguinte, como um Estado que incorpora, necessariamente, as demandas das classes subalternas. O Estado, ao excluir do poder as classes trabalhadoras, não pode desconsiderar totalmente suas necessidades, como condição de sua legitimação (BRAVO, 2013, p. 27).

A autora ainda salienta que atualmente na Política de Saúde, algumas questões imprescindíveis para a garantia da qualidade do atendimento em saúde não estão sendo enfrentadas e discutidas. Dentre elas está a privatização da saúde, conforme segue: “a universalização das ações, o financiamento efetivo, a política de gestão do trabalho e educação em saúde, a política nacional de medicamentos e a privatização da saúde” (BRAVO, 2013, p. 178). Avalia-se que há forte mobilização em relação à privatização da saúde, contudo, alguns embates se tornam muito complicados no momento em que há um aparato legal que protege tais instituições, desde a formulação do Sistema Único de Saúde.

Um dos possíveis motivos da ausência de discussão está no fato de que o Projeto neoliberal apresenta, em contrapartida a ideia liberal de que o bem-estar social pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. Tal cenário dialoga com a ideologia da Nova Direita discutida no primeiro capítulo, que se estabelece a partir da junção neoliberalismo econômico e neoconservadorismo político e cultural. Disso, deriva que a intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, passando a ser transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais (IAMAMOTO, 2009, p. 163).

É nesse cenário que tem-se o amplo processo de privatizações. Novos segmentos passam a assumir a cena das Políticas Sociais no país. Na saúde, entram em cena as diversas Organizações que comumente estão relacionadas à expressão terceiro setor, entre elas: as Organizações Não-Governamentais, Entidades/Organizações sem fins lucrativos, Filantropias, Organizações de Caridade, entre outras.

No Brasil, especialmente na Política de Saúde, a parceria com Entidades Filantrópicas é vasta em relação a gestão de inúmeros hospitais. Atualmente, as Entidades Filantrópicas também estão ocupando, ainda que de maneira incipiente, as Políticas de Atenção Básica e Média Complexidade. No Município de Porto Alegre a Atenção Básica nos últimos anos, passou a ser de responsabilidade de uma Fundação. Ainda que não caracterizada como Instituição Filantrópica, o IMESF (Instituto Municipal de Estratégia de Saúde a Família) não faz parte da administração direta do município. Esse movimento de desconcentração da máquina pública, que não ocorre somente em relação aos hospitais e na alta complexidade, ocorre muito em função do próprio reordenamento da Política de Saúde, que busca sair da lógica “hospitalocêntrica”, priorizando agora o cuidado no território.

Importante ressaltar que o Segmento Filantrópico garante o seu espaço legal na Constituição Federal de 1988 e na Lei do Sistema Único de Saúde, além de Portarias que regulamentam sobre a participação de instituições filantrópicas. Abaixo segue as principais legislações, que são estofos para a existência das legislações que as sucederam:

I) Constituição Federal de 1988: artigo 197 – São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado; artigo 199 – A Assistência à saúde é livre a iniciativa privada. § 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do ao Sistema Único de Saúde, segundo as diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. § 2º - É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

II) Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990: Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Art. 4º § 2º – A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS) em caráter complementar.

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil enfrenta, a partir do início da década de 1990, o processo de derrota na sua agenda pela afirmação de reformas orientadas para o mercado,

onde novas relações de poder estabelecem e desencadeiam o ajuste neoliberal que culmina no processo de contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008). Tais ajustes encontram nas brechas nas legislações que possibilitam sua existência, como é o caso das Instituições privadas sem fins lucrativos, onde deve-se questionar se ainda ocupam um lugar de complementariedade na Política de Saúde.

O ajuste neoliberal tem acarretado no SUS o desmonte do seu caráter universal e público, “através de um processo de universalização excludente, mercantilização e privatização da saúde” (CORREIA, 2011, p. 43). Dessa forma, o projeto de saúde articulado ao mercado possui como pressupostos: “a contenção dos gastos com racionalização da oferta, a descentralização com isenção de responsabilidade do poder central e a focalização” (BRAVO; MATOS, 2012, p. 200).

A partir dessa abertura para o setor privado, assinalada no texto constitucional, contribuiu-se para um processo de mercantilização da saúde. Em que o Estado passa a ser cada vez mais submetido aos ditames do capital, abrindo espaço para os novos modelos de gestão em saúde como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs<sup>19</sup>), Organizações Sociais (OSs<sup>20</sup>) e as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPs). Esses novos modelos de gestão corroboram com o desmonte do SUS, pois operam na privatização do que é público, repassando recursos do fundo público para o setor privado.

Além da garantia do campo legal, diante de um sistema que prioriza o Capital financeiro, a discussão sobre o modelo neoliberal, também alcança o campo ideológico. Conforme afirma Boron (1999) que fala da “vitória ideológico – cultural do neoliberalismo” (BORON, 1999, p.8). O autor aponta que tal vitória “assenta-se sobre uma derrota epocal das forças populares e das tendências mais profundas da reestruturação capitalista e se manifesta em quatro dimensões”. Sendo uma das dimensões a que vincula o Estado como instituição incapaz, ineficiente, conforme Boron (1999). Essa discussão tomou corpo com a ditadura militar.

O deslocamento do equilíbrio entre mercados e estado, um fenômeno objetivo que foi reforçado por uma impressionante ofensiva no terreno ideológico que “satanizou” o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas. Qualquer tentativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se haver

---

<sup>19</sup> Conforme artigo 1º da Lei 9790/1999 “Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei” (BRASÍLIA, 1999)

<sup>20</sup> Conforme artigo 1º da Lei 9.637 de 15 de Maio de 1998, “o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASÍLIA, 1998)

com potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e o ineficiente e os mercados como o bom e o eficiente (BORON, 1999, p. 8).

Esses posicionamentos apontados por Boron (1999) - que relacionam o Estado ao “mau e ineficiente” ao mesmo passo que exaltam as virtudes dos mercados – não dão visibilidade a discussão central que precisa ser feita que é a relação entre os processos de trabalho estabelecidos nos serviços conveniados e a universalidade do acesso. Iamamoto (2009) nos convoca a refletir que tais Organizações “não se movem pelo interesse público e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais” reforçando a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos pelos mantenedores (IAMAMOTO, 2009, p. 191). Conforme Iamamoto (2009, p. 190) a Universalidade no acesso só é possível no âmbito do Estado,

A universalidade no acesso aos programas e projetos sociais, abertos a todos os cidadãos, só é possível no âmbito do Estado, ainda que não dependam apenas do Estado. Sendo um Estado de classe expressa a sociedade politicamente organizada e condensa um campo de lutas e compromissos em que a sociedade civil joga um papel decisivo para democratizá-lo e controlá-lo. Ao mesmo tempo, é necessário que o Estado se expanda para a sociedade de modo a fazer prevalecer interesses mais coletivos e compartilhados, o que depende da luta entre as forças sociais.

O processo de desmonte da Política de Saúde Pública e Estatal vem acarretando uma série de prejuízos no processo de efetivação do direito à saúde, garantido legalmente na Constituição Federal e caracterizado pelo acesso Universal. O cenário do Sistema Único de Saúde na contemporaneidade apresenta cenário complexo em que mescla: serviços públicos estatais, Fundações e Institutos (administração indireta) e serviços que funcionam através de convênios e/ou contratos com Instituições sem fins lucrativos. Salienta-se que nas últimas décadas, há um aumento no número de serviços que passam a ser gestados por estas Instituições sem fins lucrativos e pelas Fundações.

Importante destacar que a participação do Estado se torna cada vez mais limitada, pois transfere esta responsabilidade para o setor privado. Os documentos legais que serão apresentados na Pesquisa Documental preveem uma fiscalização do Poder Público junto a estas Instituições que prestam serviços, no entanto, há de se considerar que dependendo do tipo de fiscalização que se realize não é o bastante para se garantir um atendimento pautado no que prevê as legislações de saúde.

Esse afastamento do Poder Público tem reflexos permanentes na forma como vem se constituindo o atendimento em cada serviço conveniado. Há indícios de que tais Instituições

sem fins lucrativos, não têm garantido efetivo atendimento ao que está previsto em legislação.

A questão do convênio também aparece como um passo importante, em um dos fragmentos de fala, enquanto um diferencial da instituição, já que agora não atende somente a partir de subsídio do próprio usuário e familiares, mas possibilita acesso através do Sistema Único de Saúde. Importante ressaltar que a questão do convênio impactou positivamente na vinculação com a rede de atendimento, que antes não existia e que a equipe entende enquanto passo positivo para se garantir um atendimento com qualidade. Conforme segue,

Observa-se que os reflexos também estão presentes nos espaços de Controle Social que tem como uma das principais atribuições a fiscalização do planejamento e da execução de tais políticas. Tais espaços têm sido tomados por representantes dessas Instituições do terceiro setor que se mobilizam para manutenção do seu convênio, do seu contrato. Ao mesmo tempo em que carece de representação de usuários.

Por outro lado, infere-se a partir da pesquisa que há um movimento muito maior do Estado para garantir o convênio do que propriamente das instituições privadas sem fins lucrativos. Ou seja, infere-se que a parte mais interessada na existência e manutenção dos serviços conveniados é o Estado. Talvez, muito em função das instituições privadas sem fins lucrativos não existirem em grande número. Esta busca do Poder Público pela manutenção do convênio revela, entre outras questões, a lógica mercadológica que está embutida neste processo.

No momento em que há um contrato de gestão entre ente público e privado acontece aí uma relação de compra e de venda de uma mercadoria, qual seja, o serviço de saúde prestado pelo ente privado, através de recursos financeiros do fundo público. Tem-se então, a privatização da saúde pública e estatal e a transformação da saúde em mercadoria, submetida a todas as relações que estão intrínsecas ao processo de constituição de uma mercadoria enquanto tal.

No primeiro parágrafo do Capital, livro 1 - “A mercadoria” - Marx menciona que a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma enorme coleção de mercadorias e a mercadoria individual como sua forma elementar.

A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer. A natureza dessas necessidades não altera em nada a questão (MARX, 2013, p.113).

Há de se considerar que não é possível adquirir, comprar o produto “saúde”. Aí, é importante ressaltar o conceito ampliado de saúde conforme a Organização Mundial de Saúde

que se caracteriza por ser um conceito que vai evidenciar a necessidade de ter acesso a outras políticas, outros serviços para se alcançar a “saúde”, como por exemplo: saneamento básico, alimentação adequado, moradia, etc. Ou seja, a saúde como produto não é possível de ser adquirida no mercado, por se caracterizar por um conceito abstrato.

Por outro lado, os serviços prestados pelas Instituições que irão prestar atendimento em saúde para a população, podem ser considerados uma mercadoria, visto que são fornecidos pelo mercado. Nesse sentido, somente se o Estado se responsabilizasse pela Política de Saúde sem parcerias com outros entes, que seria possível dizer que se garante o acesso a um direito e não a uma mercadoria. Conforme Gorender (1998, p. 31).

O Estado como representante da sociedade civil, está vinculado à classe dominante e “constitui o seu órgão de dominação” revestido de representante dos interesses comuns, “cooperação entre homens”, mas não pelos interesses políticos da classe proletária e sim, da classe burguesa (GORENDER, 1998, p.31).

Tal como uma mercadoria, a saúde é utilizada como meio de troca para a geração de lucros. As instituições ditas sem fins lucrativos ocultam no seu próprio nome – seja através do logo, da sua missão enquanto instituição - as relações estabelecidas no Modo de Produção Capitalista, que têm no lucro seu real objetivo, sua finalidade. Assim como mencionado por Marx no Manifesto do Partido Comunista, têm-se na realidade da privatização da saúde, os objetivos da classe burguesa garantido em lei, e que não necessariamente está de acordo com os interesses da grande maioria da sociedade. O que dialoga com o modelo de Estado que se constitui o país, e o viés eminentemente apaziguador ao qual a Sociedade Civil está sendo relacionada.

Também no Manifesto do Partido Comunista, Marx (2012) ressalta que por todo o globo terrestre, a burguesia busca satisfazer a necessidade de um escoamento cada vez mais amplo para seus produtos. Ela precisa se implantar e se expandir por toda parte, estabelecer vínculo onde quer que seja (MARX, 2012, p. 47).

As mais importantes operações de trabalho são reguladas e dirigidas segundo os planos e as especulações daqueles que aplicam os capitais; e o objetivo que eles pressupõem em todos estes planos e operações é o lucro [...]. O interesse desta classe não tem, portanto, como as outras duas, a mesma ligação com o interesse geral da sociedade. O interesse particular daqueles que exploram um ramo do comércio ou da manufatura é, em certo sentido sempre diferente do interesse público e até mesmo contraposto a ele de maneira hostil (MARX, 2012, p. 47).

Conforme Braz e Netto “capitalistas e empresas capitalistas só existem, e só podem existir, se tiverem no lucro a sua razão de ser; um capitalista e uma empresa capitalista que

não se empenharem prioritária e sistematicamente na obtenção de lucros serão liquidadas” (BRAZ; NETTO, 2009, p. 97).

Esta é a realidade das Instituições que estão presentes hoje no Sistema Único de Saúde. Identificar o real objetivo das Instituições diante da maçante realização de convênios é um grande desafio. Os motivos apresentados para a sociedade perpassam a responsabilidade social de tais Instituições. Muitas destas com viés religioso têm na caridade sua gênese e permanecem divulgando a realização de “ações sociais”, de uma responsabilização quanto a um “retorno para a sociedade”. Questões que devem estar mais presentes nas pautas de discussão, na busca por desmistificar, desocultar as relações estabelecidas no processo de compra e venda dos serviços de saúde.

**§34. Passado e presente.** O aspecto da crise moderna que se lamenta como “onda de materialismo” está ligado ao que se chama de “crise de autoridade”. Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais “dirigente”, mas unicamente “dominante”, detentora da pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam, etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer: neste interregno verificam-se os fenômenos patológicos mais variados (GRAMSCI, 2016, p. 187).

#### **4.2. O que os documentos revelam? Quais são as possibilidades de enfrentamento?**

No final de 2016, a população brasileira já se depara com a aprovação e vigência da EC 95. As Políticas de Saúde, Educação e Assistência Social ficam inviáveis de serem desenvolvidas/executadas frente ao Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016) onde há o congelamento das despesas primárias do governo - exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida - por 20 anos.

A Emenda Constitucional 95 é, portanto, um projeto de Estado mínimo no Brasil, absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Esse projeto é especialmente grave para o caso brasileiro, no qual o Orçamento social é uma ferramenta fundamental de redução da já escandalosa desigualdade social brasileira em todas as comparações internacionais. Portanto, a EC 95 é um passo a frente no abismo social (BRASIL, 2018, p. 8).

Temos um Ministério da Economia que dedica tempo e trabalho à privatização do SUS em um país às voltas com recessão, desemprego e redução de renda. E um Ministério da Saúde cujo

ministro que ocupa o cargo declara apenas obedecer. Nessa sombra vicejam os projetos de planos privados sem garantias de atendimento e ainda a perspectiva de inclusão de copagamentos para o atendimento no SUS. Em vez da redução das desigualdades na saúde, aposta-se na fragmentação dos cuidados e na segmentação das demandas (BAHIA, SCHEFFER, p.1 2020)

Tal projeto configura uma nova ofensiva do capital no desmonte da espinha dorsal do já precário Estado Social Brasileiro (RIBEIRO, SALVADOR, 2018). A PEC do congelamento de teto de gastos, traz à tona o ditado: “o que já era ruim (mínimo), ficou pior”, pois tais Políticas já “sobrevivem” no limite do orçamento, com valores mínimos para garantir direitos que são básicos e essenciais para a sociedade e previstos na Constituição Federal de 1988.

Por fim, convém destacar que com a implantação de um Novo Regime Fiscal, ficará inviabilizada a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por 20 anos, limitando-se a correção pela inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor amplo (IPCA), com previsão de uma revisão em 10 anos. **Tal Projeto configura uma nova ofensiva do capital no desmonte da espinha dorsal do já precário Estado Social brasileiro** (RIBEIRO, SALVADOR, 2018, p. 84).

O Serviço Social nesta discussão, que aparentemente se entende sendo um debate macroeconômico - de discussão do Orçamento Público e do Regime Fiscal -, **caracteriza-se como indispensável no momento em que são os aspectos sociais da sociedade que estão em jogo. Um jogo onde os mais vulneráveis – onde a grande fatia dos mais pobres deste país – perde, dia após dia.**

O Brasil em **2020** convive, a plenos motores, com o cenário de austeridade fiscal<sup>21</sup> e consequente desmonte do Estado. Ressalta-se de imediato que a austeridade é também um dos três pilares centrais do neoliberalismo, juntamente com a liberalização dos mercados, em especial o de trabalho e o financeiro, e as privatizações (ANSTEAD, 2017).

O autor Mendoza (2015) afirma que a **austeridade** é um veículo **para demolir o Estado de Bem-estar social e construir as fundações de um novo fascismo, um fascismo corporativo** (BRASIL, 2018). Veja bem, se não está próximo do que se vivencia no país neste momento. Destaca-se – para exemplificar - que neste mês de agosto/2020 um processo que acusa “servidores antifascistas” foi encaminhado e está em análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

<sup>21</sup>Que demonstra sua inflexibilidade em opiniões, comportamentos; que não faz concessões; inflexível, rígido. Sinônimos: rígido, inflexível, intransigente.

A racionalidade dessa política é, portanto, a defesa de interesses específicos e é ainda um veículo para corroer a democracia e fortalecer o poder corporativo no sistema político (BRASIL, 2018, p. 21).

A agenda do atual Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, dá seguimento ao documento construído ainda no governo de Michel Temer "*Uma ponte para o futuro*" (abordado no capítulo 3) (publicado em 2015/PMDB) e ganha forma e concretude através de diversos Decretos publicados e Emendas Constitucionais – "*retalhos*" –, que versam e que impõem uma série de mudanças para as políticas que compõem o sistema de proteção social brasileiro. Como já afirmado no capítulo anterior, tal documento faz uma virada na direção das Políticas Sociais, executada no governo de Bolsonaro.

Os autores destacam a rapidez com que tais medidas estão sendo aprovadas, ao mesmo tempo em que não vêm ocorrendo à efetiva participação da população. Conforme segue,

Cabe salientar que as políticas de austeridade vêm sendo aprovadas com uma celeridade sem precedentes e sem se submeterem ao escrutínio público, ou seja, desprovidas de um debate transparente e democrático com a sociedade (FLEURY e PINHO, 2018, p. 20).

O que remete a uma retomada do cenário político em que a Seguridade Social foi inscrita e que, desde então, os avanços são escassos. "As reformas orientadas para o mercado dos anos 1990 **redefiniram o papel do Estado e subordinaram a política social às políticas de austeridade**. Foi neste cenário de hegemonia ideológica do neoliberalismo que a Seguridade Social foi erigida" (FLEURY e PINHO, 2018).

Nas análises constatou-se que, as produções do Serviço Social se detiveram a analisar as políticas sociais (a maioria das produções, estando às discussões voltadas para especificidades da profissão – seus fundamentos – sempre aparecendo em segundo plano no quantitativo de produções científicas), seu funcionamento, sua efetividade na população assistida, etc. Tais produções direcionavam para o caráter restritivo das políticas sociais pós Constituinte, grandes desafios para as três políticas e uma Constituição Federal que fora aprovada "às pressas" em plena efervescência do ideário neoliberal, e que por vezes é chamada de "colcha de retalhos", fazendo referência ao número expressivo de Emendas Constitucionais.

Ainda que num país periférico como o Brasil, se avançou minimamente através de uma constituinte firmada às pressas, questiona-se: onde estão os retalhos que compõem a Constituição principalmente em relação a Seguridade Social. Porque talvez os tenhamos

perdido nesses últimos anos que foram e tem sido intensos para perda de direitos.

No compromisso assumido no Objetivo geral dessa Tese esse parágrafo aponta um caminho - Neste momento, se recoloca a importância de entender a forma como se constituíram estas Políticas – e suas lutas históricas – os mecanismos de resistência e proteção destas para estarem presentes na sociedade até os dias atuais, e calcar quais os mecanismos outros devem ser acionados/criados/executados para que não haja uma perda de tudo que foi conquistado até este momento.

Cabe problematizar que um caminho possível para esse tensionamento e resistência quanto à perda de direitos sociais, é a produção científica que também está ameaçada neste momento e sofre com a falta de recursos financeiros.

Concomitantemente, ocorre um descrédito quanto ao campo da ciência, também impulsionado por enxurradas de *fakenews*. Exemplo atual são as inúmeras informações falsas que circularam sobre uma possível cura para COVID-19, que divergiam por completo do que profissionais - pesquisadores em saúde - de instituições renomadas como a FIOCRUZ estavam sinalizando.

Também como reflexo dos cortes nos orçamentos, estão as agências de fomento à pesquisa, como CNPQ, que já não possuem recursos para cumprir seus compromissos. São milhares de pesquisas que correm o risco de serem paralisadas, e a perda de dados e informações é imensurável. Questiona-se: como garantir o desenvolvimento de um país que não prioriza a pesquisa? Para além disso, há um “descrédito” dos governantes quanto aos espaços da academia, principalmente no que se refere as ciências sociais. Tais retrocessos vêm ocorrendo mesmo diante de forte manifestação em contrário de alunos, professores e instituições de ensino.

No documento *“Uma ponte para o futuro”* (2015) a escrita faz o leitor depreender certo descrédito quanto ao lugar da ciência, o que é também revelado na forma de condução do presidente da república em relação aos Ministérios e escolha dos seus representantes. Nos últimos meses Paulo Guedes - atual Ministro da Fazenda - apresentou proposta para taxação de livros. Tal movimento é simbólico para todo desmonte da Política de Educação, desmonte das políticas de acesso à formação de nível superior – acesso e garantia de continuidade. Um passo no sentido da lógica da educação que “não é para todos”.

Neste cenário de escassez de recursos financeiros para produção científica brasileira, além do prejuízo quanto a dados que serão perdidos também é importante considerar o baixo incentivo que já existia para seguir nesta carreira de pesquisador– por não existir vínculo formal de trabalho, pela exigência de dedicação exclusiva, pelos baixos valores das bolsas de pesquisas, desde iniciação científica até graus mais avançados –.

Ao passo em que ocorrem os cortes nos orçamentos, o Ministério da Educação apresentou a proposta do “Future-se”. Segundo o MEC, o objetivo deste Programa é dar mais autonomia financeira para as Universidades e Institutos Federais, fomentando o empreendedorismo e a inovação e captando **recursos privados**. Isso se daria através de contratos de gestão da União e dos IFES com **Organizações Sociais (OS)** que possuam atividades “ligadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à cultura e que estejam relacionadas às finalidades do Programa”.

O Future-se está estruturado em três eixos centrais, sendo eles 1) Gestão, Governança e Empreendedorismo; 2) Pesquisa e Inovação; 3) Internacionalização.

Esse modelo de gestão através de organizações sociais (OS) vem sendo utilizado no Brasil há décadas (como é o caso as Políticas de Saúde e Assistência Social) mas seria a primeira proposta de grande proporção no âmbito da Política de Educação. Percebe-se que o “*empreendedorismo*” que é apresentado como eixo central da proposta, faz parte desta propaganda que obviamente vincula o lugar do terceiro setor – Organizações Sociais - ao campo das possibilidades no momento que faz captação de recursos privados. Um passo para esse dismantelamento das instituições públicas federais e da própria lógica da Educação como direito. O “*canto da sereia*”<sup>22</sup> do terceiro setor como chama o autor Carlos Montano.

As últimas notícias - agosto/2020 - sobre a Política Econômica do país são preocupantes, mas fazem parte deste pacto neoliberal de Reforma Administrativa previsto para o governo do Presidente Bolsonaro. Ocorreu no mês de agosto a saída de dois profissionais - secretários especiais – que compunham as pastas da Desestatização, e o de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, com a justificativa de que não estariam avançando com as Reformas Administrativas previstas para ocorrerem neste governo. A agenda prevista da Reforma Administrativa é a ampla privatização das empresas estatais. Existe dentro do próprio governo interesses divergentes quanto aos caminhos que devem ser seguidos a partir da crise provocada pela Pandemia, e uma dessas frentes seria o investimento em infraestrutura, “*defesa pela ampliação de obras públicas para ajudar a recuperação econômica pós-pandemia, e a de Guedes, que resiste a sinalizações de que o governo possa “furar o teto” dos gastos públicos*”.

Avalia-se que não há resistência quanto à agenda prevista pelo Ministro Paulo Guedes - de ampla privatização e desestatização - e que constam no plano “*Uma ponte para o futuro*”

<sup>22</sup> O debate sobre o Terceiro Setor induz às promessas de uma vida melhor e repleta de possibilidades e funcionam para os membros do terceiro setor como um “Canto da sereia” que seduz e chama para o desconhecido, como os personagens do Homero em “A Odisseia”.

(2015), mas mudança quanto ao tempo que deverá levar para que ocorra o planejado. Tal mudança acabou sendo imposta pela realidade da Pandemia que o país está vivenciando. O Plano “*Uma ponte para o futuro*” (2015) é entendido como uma segunda nova proposta de Reforma Administrativa que renova alguns pontos da reforma gerencial realizada via no governo Fernando Henrique Cardoso.

Conforme previsto no Plano “*Uma ponte para o futuro*” (2015) “as discussões sobre o tamanho e o escopo do Estado quase sempre se movem no vazio, porque a questão central é que o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho”,

Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p.4).

Ou seja, importa que o Estado atue enquanto facilitador para o ente Mercado, em outras palavras: que seja funcional aos interesses privados. Tal discussão se aproxima da produção da Yamamoto (2008) quando pondera que apesar do refrão neoliberal sobre o “declínio” do Estado – amplamente difundido pelos teóricos da globalização -, se reafirma a centralidade do Estado que se configura enquanto peça imprescindível da expansão global das empresas multinacionais.

O enfrentamento da COVID-19 apresenta-se como o maior desafio do sistema de saúde brasileiro em décadas. No entanto, em dissonância com as experiências de outros países como Itália e a Espanha, manteve-se a **situação de subfinanciamento** dos serviços de saúde pública. O total de gastos em saúde pública no Brasil cresceu relativamente pouco em termos reais, além de o repasse per capita para a maior parte dos municípios brasileiros ser relativamente pequeno.

Conforme destaca: “É importante acentuar o papel que cumpre ao Estado nesse modo de dominação. O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção” (IAMAMOTO, 2008, p.120).

## 5. CONCLUSÃO

Vivencia-se nas duas últimas décadas, mas em especial, do ano de 2016 até os dias de hoje, um verdadeiro desmonte das políticas sociais, que ocorre em uma velocidade absurda. Jessé Souza (2016) em recente produção faz considerações sobre o processo de privatização do Estado brasileiro que ocorre pari passo com a “*demonização do Estado*”.

Recente publicação do DIEESE pondera que a reforma administrativa é uma propositura com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, não para que ele seja mais ágil, mas para que o setor privado lucre com as atividades estatais. Para ganhar a opinião pública, ainda depreciam os serviços e os servidores públicos, usando informações falsas (DIEESE, 2020).

Como a real captura e a privatização do Estado se dão pelas forças do mercado – via Congresso e imprensa comprados ou por pressão econômica -, tanto para se apropriar do orçamento do Estado quanto para a aprovação de leis de interesse do capital, a demonização do Estado permite tornar esse processo literalmente invisível. Como o mercado é visto como o reino de todas as virtudes, como liberdade, empreendedorismo, aventura e risco – ou seja, tudo que os capitalistas brasileiros nunca tiveram -, a farsa se completa. A distorção e a inversão do mundo como ele é se tornam perfeitas (SOUZA, 2016, p. 40).

Na realidade das políticas sociais, como a Política de Saúde a inserção de instituições privadas sem fins lucrativos, carregam nas suas ações, formas de atendimento que em muito se aproxima das instituições que se estabeleceram antes da Constituição Federal e da construção sócio-histórica do nosso país, marcado por práticas conservadoras

Tais dados sinalizam o quanto não avançamos em relação à Seguridade Social brasileira e permanecemos com um financiamento que se configura enquanto mínimo para as políticas sociais. E, no momento em que não se amplia a rede com serviços públicos, desenha-se um cenário onde o privado alcança um privilégio, qual seja: independente de prestar bom atendimento, o ente público necessita dele, não se desenhando outra possibilidade. Nesse sentido, o Estado espera e autoriza o setor privado na solução criando serviços para que o Estado possa ir até lá e adquirir.

Tal movimento é ainda fomentado pelas “marcas negativas do público”, também discutido ao longo dessa produção, o que corrobora com a proposta do público como inadequado para prestar atendimento de qualidade, enquanto o privado que ocorre através se

desenha enquanto uma alternativa positiva nesse sentido, deixando encoberto todo o processo de flexibilizações e perda de direitos sociais.

A execução da política via rede socioassistencial consolidada em práticas solidárias e em prestação de serviços fundamentados em filantropia, voluntariado, benemerência e dever moral afastam a perspectiva da conquista do direito, enquanto criminalizam a pobreza, culpando o indivíduo pela sua condição. Resulta disso o retrocesso confesso ou disfarçado, intensificado por práticas afeitas ao campo da doutrinação religiosa, apresentadas como possibilidades “terapêuticas” ou solução para problemas relacionados à condição de sobrevivência da população despossuída (CHAVES, GEHLEN, 2019, p. 303 Serviço Social e Sociedade, número 136).

Estes desafios impõe uma série de tarefas aos que estão envolvidos com a garantia do atendimento de acordo com os preceitos da Seguridade Social. Para constituir uma leitura quanto à realidade do Sistema protetivo brasileiro, de maneira a obter subsídios para transformação, é necessário construir mais elementos quanto às relações estabelecidas entre o público e o privado.

O enfrentamento da COVID-19 apresenta-se como o maior desafio do sistema de saúde brasileiro em décadas, coloca em evidência a desigualdade do país, o baixo investimento no SUS e ainda a permanente disputa entre os Projetos de privatização e o pautado pela Reforma Sanitária. As tentativas de ampliação da rede via privatizações são recorrentes e ganham visibilidade de fatia da população.

Os dados sinalizam o quanto não avançamos na direção de políticas públicas de qualidade e totalmente públicas. Permanecemos com um financiamento que se configura enquanto mínimo para as políticas sociais, e ainda o é dividido com entes privados. No momento em que não se amplia a rede com serviços públicos, desenha-se um cenário onde o privado alcança um privilégio. Nesse sentido, entende-se que o Estado espera e autoriza as instituições privadas sem fins lucrativos - entendidas enquanto aparelhos privados de hegemonia pela leitura Gramsciana – para que existam e executem políticas no interior do Estado, atuando para seu enfraquecimento e desmonte e ou dando novo caráter aos direitos previstos e duramente conquistados na Constituição Federal de 1988.

**Tabela I:** Quadro exemplificativo da análise textual discursiva empregada na tese (em fase de desenvolvimento e construção):

<b>CATEGORIAS</b>		
<b>INICIAIS</b>	<b>INTERMEDIÁRIAS</b>	<b>FINAIS</b>
1.38 Contrarreforma do Estado e gerencialismo: novo fetiche, velha proposta	<b>ESTADO NEOLIBERAL/ESTADO GERENCIALISTA</b>	<b>CONTRARREFORMA DO ESTADO</b>
1.44 Organizações sociais e a gestão dos serviços do SUS		
1.10 O choque neoliberal e o padrão de hegemonia burguesa do lulo-petismo		
1.13 Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo		
1.12 Neokeynesianismo e neodesenvolvimentismo: expressões ideológicas do Estado neoliberal		
1.15 Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto		
1.17 Estado Capitalista brasileiro: análise dos direitos sociais em tempos de ortodoxia neoliberal		
1.45 Interesses capitalistas e desafios para a efetivação dos direitos sociais: ataques e regressões		
1.19 O social e o comum: neoliberalismo, biopolítica e renda universal		
1.32 Capitalismo, crises e conjuntura		
1.33 O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal	<b>FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>LIQUEFAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL</b>
1.34 Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social		
1.28 Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas		
1.9 Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária		
1.24 Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário	<b>PROTEÇÃO SOCIAL X AUTORITARISMO</b>	
1.16 Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais?	<b>JUDICIALIZAÇÃO E SS</b>	
1.49A proteção social na Nova Ordem Econômica Mundial	<b>SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: REPERCUSSÕES NAS</b>	

1.8 As transferências condicionadas de renda na América Latina: lenitivos para a pobreza?	<b>POLÍTICAS SOCIAIS</b>	
1.1 O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso		
1.36 Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos		
1.14 Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza.		
1.50 Individualização da incerteza: direito condicionado e ativação da proteção social;		
<b>CATEGORIAS</b>		
<b>INICIAIS</b>	<b>INTERMEDIÁRIAS</b>	<b>FINAIS</b>
1.6 Políticas familiares: uma introdução ao debate contemporâneo	<b>MOVIMENTOS SOCIAIS/RESISTÊNCIAS</b>	<b>MOVIMENTOS SOCIAIS/RESISTÊNCIAS</b>
1.46 Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política		
1.25 Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil	<b>DIREITOS TRABALHISTAS/REFORMA DA PREVIDÊNCIA</b>	<b>DIREITOS TRABALHISTAS/REFORMA DA PREVIDÊNCIA</b>
1.31 Crise do capital, exército industrial de reserva e precariado no Brasil contemporâneo		
1.48 OS IMPACTOS JURÍDICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS REFORMAS TRABALHISTAS		
1.18 Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais		
1.43 Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018		
1.3 Serviço Social e tendências teóricas atuais	<b>DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL</b>	<b>DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL</b>
1.23 Precariedade e interdisciplinaridade no trabalho da Assistente Social na esfera pública		
.29 Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social		
1.47 Renovação do Serviço Social no Brasil e desafios contemporâneos		
1.42A manipulação das consciências em	<b>MANIPULAÇÃO/FAKENEWS</b>	

tempos de barbárie e a criminalização da juventude negra no Brasil		
1.5 Democracia e luta de classes na atual ordem sócio metabólica do capital	<b>DEMOCRACIA E LUTAS DE CLASSES</b>	
1.7 Herança familiar na política: retrato dos limites da democracia no Brasil contemporâneo		
1.13 Democracia e justiça social em tempos de golpe sob a égide do neoliberalismo		

Fonte: Dados sistematizados



Documento	Data	Instância	Atual situação	Resumo: Em relação às mudanças nas políticas sociais/impactos nas políticas sociais
“UMA PONTE PARA O FUTURO” (Programa PMDB)	2015	FEDERAL		<p><u>SEGURIDADE SOCIAL</u></p> <p>Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos. Em busca deste horizonte nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade. O país clama por pacificação, pois o aprofundamento das divisões e a disseminação do ódio e dos ressentimentos estão inviabilizando os consensos políticos sem os quais nossas crises se tornarão cada vez maiores.</p>
REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PEC 287/2016	2016	FEDERAL	EM TRAMITAÇÃO	<p><u>PREVIDÊNCIA SOCIAL</u></p> <p>A proposta de Emenda Constitucional número 287/2016, em sua versão original, promove o endurecimento das regras de acesso aos benefícios da Previdência e da Assistência Social. Entre as principais alterações, estão: extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecer uma idade mínima única para aposentadoria (aos 65 anos) para praticamente todo conjunto dos trabalhadores (urbanos e rurais; do setor público e do privado; professores; homens e mulheres); mudar o cálculo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários em geral; proibir acúmulo de benefícios, como pensões e aposentadorias; e desvincular benefícios assistenciais e pensões do salário mínimo” (SILVA, 2019, p. 222, Serviço Social e Sociedade, número 135).</p> <p>Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.</p>

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016  <b>PEC 241/2016</b> <b>PEC 55</b>	<b>2016</b>	FEDERAL	EM VIGOR	<u>SEGURIDADE SOCIAL</u>  EC DO CONGELAMENTO DO TETO DOS GASTOS POR 20 ANOS.  "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 arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
REFORMA TRABALHISTA <b>LEI 13.467/2017</b>	<b>2017</b>	FEDERAL	EM VIGOR	<u>MUNDO DO TRABALHO</u> 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.
PORTARIA Nº <b>1.129</b> , DE 13 DE OUTUBRO DE 2017				Dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PIMTPS/MMIRDH Nº 4, de 11 de maio de 2016.
LEI DA TERCEIRIZAÇÃO <b>13.429/2017</b>	<b>2017</b>	FEDERAL	EM VIGOR	<u>MUNDO DO TRABALHO</u> Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.
	<b>2018</b>	FEDERAL	EM VIGOR	Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal

DECRETO Nº 9.262, DE 9 DE JANEIRO DE 2018				da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.
<u>DECRETO Nº 9.473, DE 16 DE AGOSTO DE 2018</u>	<b>2018</b>	FEDERAL	EM VIGOR	Altera o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, que dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, e o Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986, que dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades a cargo das unidades organizacionais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal.
LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019	<b>2019</b>	FEDERAL	EM VIGOR	<u>PREVIDÊNCIA SOCIAL</u> Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2019.	<b>2019</b>	FEDERAL	EM TRAMITAÇÃO	<u>SEGURIDADE SOCIAL/ORÇAMENTO</u> Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências.
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019.	<b>2019</b>	FEDERAL	EM VIGOR	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.
DECRETO Nº 10.185,	<b>2019</b>	FEDERAL		Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal

DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019				da administração pública federal e veda a abertura de concurso público e o provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.
MEDIDA PROVISÓRIA DE LIBERDADE ECONÔMICA MP 881/2019  Convertida na Lei LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019	2019	FEDERAL	EM VIGOR	<u>MUNDO DO TRABALHO</u>  FACILITAR O SURGIMENTO DE NOVOS NEGÓCIOS E DESBUROCRATIZAR O PAÍS. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.
LEI Nº 13.840, DE 5 DE JUNHO DE 2019	2019	FEDERAL	EM VIGOR	<u>SAÚDE</u>  MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE ATENÇÃO AOS USUÁRIOS OU DEPENDENTES DE DROGAS E SOBRE FINANCIAMENTO A ESTA POLÍTICA.  Altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos

				usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019.	2019	FEDERAL	EM VIGOR	<u>MUNDO DO TRABALHO</u> Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências.
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 955 DE 20 DE ABRIL DE 2020	2020	FEDERAL	EM VIGOR	<u>MUNDO DO TRABALHO</u> Revoga a Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, que institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo e altera a legislação trabalhista.
PEC 32/2020 DE 03 DE SETEMBRO DE 2020	2020	FEDERAL	AGUARDANDO DESPACHO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

#### 4. REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental nas trilhas do materialismo histórico**. 2ª edição, São Paulo. Boitempo 2019.

BAHIA, Ligia. **A Démarche do Privado e Público no Sistema de Atenção à Saúde no Brasil em Tempos de Democracia e Ajuste Fiscal**. 1988-2008. In: Matta, Gustavo Corrêa (org.). Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2008.

BAHIA, Ligia. **Impeachment do SUS**. Artigo publicado em 28 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/site/2015/09/impeachment-do-sus-artigo-de-ligia-bahia/>. Data do acesso: 29 de setembro de 2015.

BAHIA, Ligia. Avanços e percalços do SUS: A regulação das relações entre o público e o privado.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLINI, Maria Isabel Barros. FALER, Camília Susana (org.). **Intersetorialidade e Políticas Sociais: interfaces e diálogos**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2014.

BORON, Atilio A. **Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da Democracia na América Latina**. (páginas 7 a 62) In.: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós – neoliberalismo II: Que Estado para que democracia? Petrópolis – RJ: Vozes, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. In: CFESS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, Brasília/DF 2009.

BOSCHETTI, Ivanete (orgs./vários autores: BEHRING, Elaine. SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas** – 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2009.

BRAGA, Renê Moraes da Costa. A indústria das fake news e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 203-220.

BRONNER, Gérald. *La démocratie des crédules*. Paris: PUF, 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF; Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **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. Diário Oficial da União: Brasília, 20 set. 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.637 de 15 de Maio de 1998**. 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. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.790 de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 1999.

BRASILIA, Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Acesso em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Data do acesso: setembro de 2020.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de. **A saúde no Brasil: Reforma Sanitária e ofensiva neoliberal**. In: BRAVO, Maria Inês e PEREIRA, Potyara. *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

BRAVO, Maria Inês de Souza. **Política de Saúde no Brasil**. (p.88 a 110) In: MOTA, Ana Elizabete (orgs.) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. 4ª edição, Cortez, Brasília, 2009.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Porque ser contra aos novos modelos de gestão do SUS?** In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.). *Saúde na atualidade: por um sistema de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade*. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2011.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Cortez Editora, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: O Marxismo na batalha das ideias.** São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia.** In: TEIXEIRA, Sônia Fleury (org.) Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. 4ª edição, São Paulo: Cortez, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson (orgs.) **O leitor de Gramsci.** Escritos escolhidos 1916 – 1935 – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política.** São Paulo, Boitempo, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo. Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas (et al). **Proteção Social e Seguridade Social: A Constituição de Sistemas de Atendimento às necessidades Sociais.** P.43-60 In: GARCIA, Maria Lúcia. COUTO, Berenice Rojas. MARQUES, Rosa Maria (orgs.) Proteção Social no Brasil e em Cuba. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

DIEESE. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Síntese Especial subsídios para debate: Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro.** Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/sinteseEspecialReformaAdministrativa.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2020.

DOMINGUEZ, Bruno. **Quando o público financia o privado.** In: Revista RADIS (140): 19-20, 2013. Disponível em: <[http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis\\_140\\_web.pdf](http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis_140_web.pdf)>. Acesso em 13 de Julho de 2015.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. SOUZA, Alessandra Ribeiro. SILVA, Karina Nogueira. **Sociedade Civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-profissional.** In: Revista Katálysis v.12, n.1 Jan/Jun. 2009. p. 13-21. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802009000100003>. Acesso em: 14 de outubro de 2019.

FAGUNDES, Helenara Silveira. **O voluntariado, a solidariedade e as políticas sociais.** Revista Virtual Textos & Contextos, nº 6, dezembro de 2006.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES/ PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. **Uma Ponte para o Futuro.** 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> Acesso em: agosto de 2018.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório.** São Paulo: Cortez: Autores associados, 1983.

GERSCHMAN, Silvia. **A Democracia Inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

GORENDER, Jacob. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. (Introdução) Tradução: Luis Claudio Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Volume 4 – Temas de Cultura, Ação Católica, Americanismo e Fordismo**. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere. Volume 3 – Maquiavel, notas sobre o Estado e a Política**. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3ª edição – Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Edição Loyola, janeiro 2017.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914 – 1991)**. São Paulo, Companhia das Letras: 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **As dimensões Ético-políticas e Teórico- Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo**. (páginas 161 a 196) In: MOTA, Ana Elizabete [et al.] Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho profissional. São Paulo; Cortez; Brasília – DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toribio. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

KRUGER, Tânia Regina. **SUS: da perda da radicalidade democrática ao novo desenvolvimentismo**. In: Revista Katálysis (Estado e Política Social: saúde) v. 17, n.2, p. 218 – 226 jul./dez. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Marxismo**. 5ª edição. Tradução de J. Guinsburg. São Paulo – Rio de Janeiro: Difel. 1979.

LIGUORI, Guido. VOZA, Pasquale (orgs.) **Dicionário Gramsciano 1926-1937**. 1ª edição, Boitempo, 2017.

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas. **A problemática do Financiamento da Saúde Pública Brasileira: de 1985 a 2008**. Capítulo 8. In: In: GARCIA, Maria Lúcia. COUTO, Berenice Rojas. MARQUES, Rosa Maria (orgs.) Proteção Social no Brasil e em Cuba. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política, livro 1: O processo de produção do Capital**. São Paulo, Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARTINELLI, M. L. **O ensino teórico-prático do Serviço Social: Demandas e alternativas**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 44, 1994.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 4ª edição. Editora Vozes, 2012.

MATTOS, Marcelo Badaró. **A Classe Trabalhadora: de Marx ao nosso tempo**. 1ª edição – São Paulo: Boitempo, 2019.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da Autocracia burguesa**. 3ª edição, São Paulo, Boitempo, 2015.

MÉSZAROS, István. **Atualidade Histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar** – São Paulo: Boitempo, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: RJ, Vozes, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em saúde**. 13ª edição, São Paulo: Hucitec Editora, 2013.

MORAES, Roque. GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise Textual Discursiva**. Ijuí. Editora Unijuí, 224p. 2007.

MORAES, Roque. **Análise de Conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, nº 37, p. 7 – 32, 1999.

MOTA, Ana Elizabeth, AMARAL, Ângela Santana. PERUZZO, Juliane Feix. **O novo desenvolvimentismo e as Políticas Sociais na América Latina**. In: MOTA, Ana Elizabeth (orgs.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: Crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; MIOTO, Regina Célia. **Desafios Atuais do Sistema Único de Saúde – SUS e as Exigências para os Assistentes Sociais** (páginas 218 a 241). In: MOTA, Ana Elizabeth [et al.] **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho profissional**. São Paulo; Cortez; Brasília – DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade Civil, entre o político estatal e o universo gerencial**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – volume 18, nº 52. Junho/2003.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; MIOTO, Regina Célia. **Desafios Atuais do Sistema Único de Saúde – SUS e as Exigências para os Assistentes Sociais** (páginas 218 a 241). In: MOTA, Ana Elizabeth [et al.] **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho profissional**. São Paulo; Cortez; Brasília – DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. Concepção de Bem-estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara (orgs.). **Marxismo e Política Social**. Brasília – Ícone Gráfica e Editora, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil**. In: Neodesenvolvimentismo e Política Social. Serviço Social e Sociedade n° 112. Cortez Editora: São Paulo. Outubro e Novembro/2012.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Disponível em: Brasília, dezembro de 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. STEIN, Rosa Helena. **Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina**. In: BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. SANTOS, Silvana Mara de Moraes. MIOTO, Regina Célia Tamaso (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo, Cortez, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A construção política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2014.

ROSEN, George. **Da Polícia Médica à Medicina Social: ensaios sobre a história da assistência médica**. Tradução de Ângela Loureiro de Souza. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

ROSEN, George. **Uma história da Saúde Pública**. Tradução Marcos Fernando da Silva Moreira com a colaboração de José Ruben de Alcântara Bonfim. São Paulo: Hucitec: Editora da Universidade Estadual Paulista: RJ, 1994.

ROSSO, Sadi Dal. **O Ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução Marcos Santarrita – 12ª edição – Rio de Janeiro: Record, 2007.

SALVADOR, Evilásio [et al]. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. **Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais**. In: Revista Textos e Contextos (Porto Alegre), volume 10, n° 2, p.215-226. Agosto/Dezembro 2011.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 4ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mercosul e Reforma do Estado: o retrocesso da Seguridade Social.**  
In: Revista Katálysis, número 5. Jul – Dez de 2001.

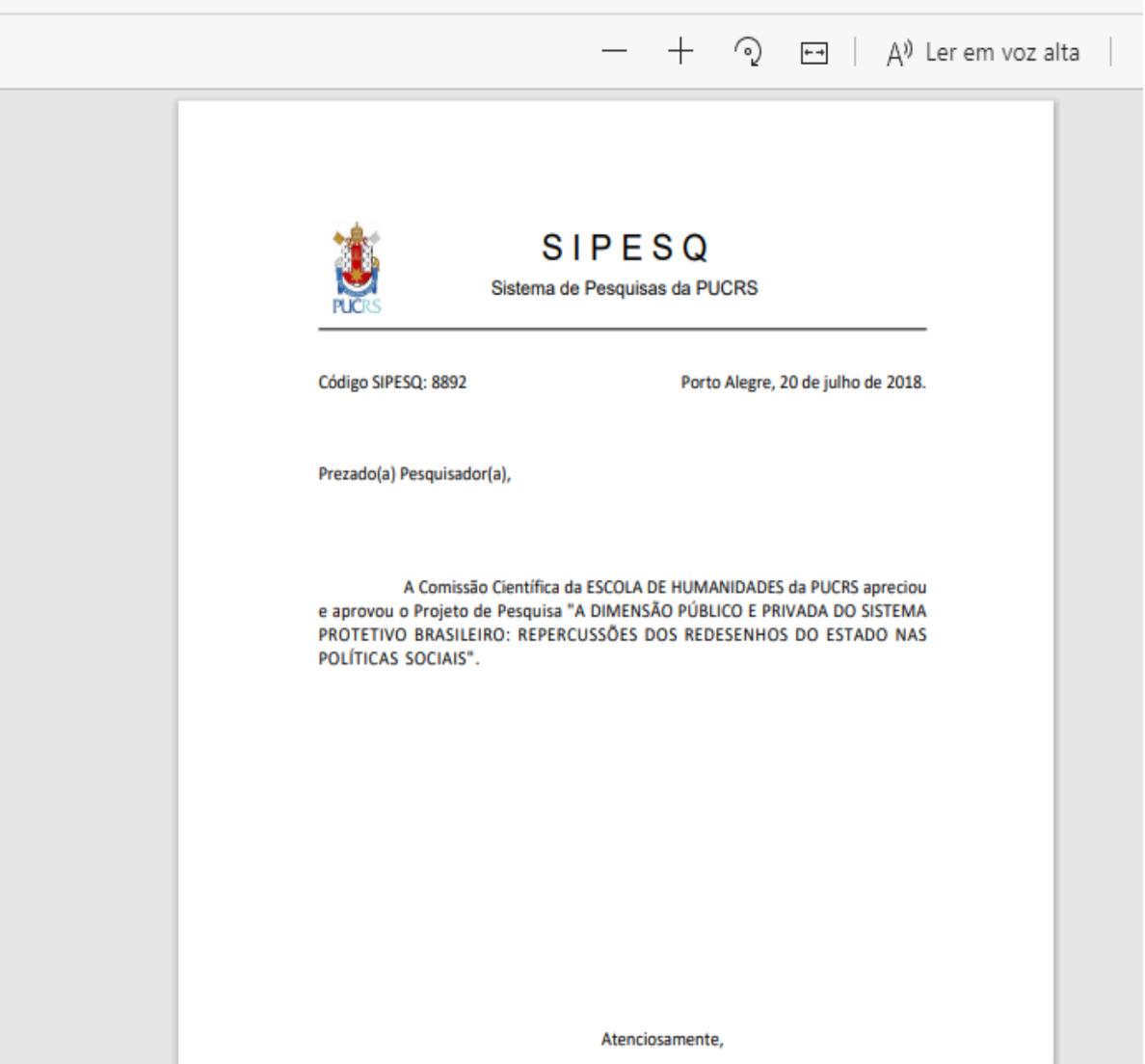
SIMIONATTO, Ivete. COSTA, Carolina Rodrigues. **Estado e Políticas Sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação.** In: Revista Katálysis. V. 17, nº 1. p.68-76. Janeiro a Junho de 2014.

SIMIONATTO, Ivete. **Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem Gramsciana.** In: Revista Katálysis, volume 12, nº1, p. 41 – 49. Jan – Jun de 2009.

TEIXEIRA, Sonia Fleury, MENDONÇA, Maria Helena. **Reformas Sanitárias na Itália e no Brasil: comparações.** In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (org.) Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. 4ª edição – São Paulo, Cortez. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social.** 7ª edição – São Paulo: Cortez, 2009.

## ANEXO A: Parecer da Comissão Científica da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul



— + ↻ ↺ | A) Ler em voz alta |

 **SIPESQ**  
Sistema de Pesquisas da PUCRS

---

Código SIPESQ: 8892 Porto Alegre, 20 de julho de 2018.

Prezado(a) Pesquisador(a),

A Comissão Científica da ESCOLA DE HUMANIDADES da PUCRS apreciou e aprovou o Projeto de Pesquisa "A DIMENSÃO PÚBLICO E PRIVADA DO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO: REPERCUSSÕES DOS REDESENHOS DO ESTADO NAS POLÍTICAS SOCIAIS".

Atenciosamente,





Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)