

---

# COVID-19, PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

ANNA PAULA PINHEIRO DOS SANTOS (1)  
RAPHAEL LOBO DUARTE BATISTA TEIXEIRA (2)

## Resumo

O objetivo do presente artigo é fazer uma análise histórica das funções do Estado, visando a compreensão do papel do Estado brasileiro devido à retomada de políticas neoliberais, como o ataque ao Estado de bem-estar social em um cenário de pandemia do Covid-19 que revela o potencial e as fragilidades do sistema de saúde público brasileiro.

**Palavras-chave:** *História Econômica - Proteção social - SUS - Neoliberalismo - Covid-19.*

## Abstract

COVID-19, SOCIAL PROTECTION AND DEVELOPMENT

The objective of this article is to make a historical analysis of the functions of the State, aiming at understanding the role of the Brazilian State due to the resumption of neoliberal policies such as the attack on the welfare state, in a scenario of the pandemic of the Covid-19 that reveals the potential and weaknesses of the Brazilian public health system.

**Keywords:** Economic history - Social protection - SUS - Neoliberalism - Covid-19

---

(1) Discente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). E-mail: app.santos.2017@aluno.unila.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1929-7118>. (2) Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Mestre em pós-graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL/UNILA). Também possui graduação em Ciências Econômicas pela UNILA. E-mail: raphael.teixeira@aluno.unila.edu.br.

---

Além da conjuntura liberalizante em curso, dos problemas relacionados ao gasto público social nos governos neoliberais e da política econômica que reforça a dependência da pauta exportadora brasileira, surgem os desafios da pandemia do Covid-19 revelando a competência e as fragilidades do sistema de saúde público brasileiro e as consequências de uma política que desmoraliza o Estado de bem-estar social para a população. Por isso será feita uma análise das funções desempenhadas pelo Estado de acordo com cada contexto histórico para o entendimento da necessidade do ente governamental em uma situação de crise sanitária, política e econômica, como o atual, destacando a importância do financiamento estatal para o Sistema Único de Saúde, o SUS.

Considerando que a economia brasileira já encontrava-se em recessão antes do início da pandemia e a gravidade do impacto do novo coronavírus no Brasil, a retomada de políticas neoliberais aspirando recuperação econômica implica a retomada de uma agenda liberalizante, privatizante e desregulamentadora que, como nos anos 90, busca abrir caminho para as práticas de livre mercado, o que resultou na especialização regressiva da economia brasileira, expressa pelo predomínio das exportações de produtos primários em detrimento de um Estado desenvolvimentista que preza pela inovação e competitividade da indústria nacional. No Brasil, essa retomada neoliberal foi iniciada com Michel Temer (PMDB) e acentuada pelo governo de Jair Bolsonaro

(sem partido), com o ministro Paulo Guedes e até o presente momento o que ocorre é a tentativa de desmonte da estrutura pública e do planejamento estatal através do sucateamento dos sistemas consolidados.

No governo interino de Temer Golpista (PMDB), a primeira medida adotada pela via fiscal foi o congelamento dos gastos públicos por 20 anos por meio da Emenda Constitucional 95/2016, o que significa que, pelo menos durante os próximos 20 anos será baixo o investimento social, o que pode comprometer a ação do sistema público de saúde a longo prazo. Diante da pandemia do coronavírus, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) reivindica a revogação da Emenda, sob o argumento de que:

“Em meio a um cenário emergencial, alertado inclusive pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como “pandemia mundial”, é urgente que Supremo Tribunal Federal (STF) declare qualquer medida que retira dinheiro da Saúde como inconstitucional” (CNS, 2020).

Outro episódio de ataque ao sistema de saúde público brasileiro foi através das declarações insinuantes do Presidente Jair Bolsonaro (sem partido) sobre os profissionais cubanos que atuavam no programa “Mais Médicos” levando acompanhamento médico a regiões vulneráveis. As declarações resultaram no rompimento do acordo de cooperação por parte de Cuba e na saída desses profissionais de suas funções, mas, “devido à dificuldade da fixação de médicos em regiões de difícil acesso e extrema pobreza”, os médicos cubanos voltaram a atuar no país” (EL PAÍS, 2020).

Sendo assim, a retomada pela via neoliberal além de prolongar o desadensamento da estrutura produtiva brasileira ao priorizar a retomada econômica pela agropecuária voltada à exportação, também implica na desvalorização e na falta de investimento nos sistemas de proteção social consolidados, como o Sistema Único de Saúde (SUS), conjunturas que oportunizam argumentos de excessos na política fiscal e ineficiência do sistema, viabilizando a privatização dos serviços públicos. Na primeira seção será feita uma trajetória cronológica das funções do Estado, de acordo com a teoria econômica dominante - clássicos, marxista, keynesianos, neoclássicos - desenvolvida em cada momento histórico, desde sua formação na acumulação primitiva até os tempos atuais, destacando sua atuação em grandes projetos de desenvolvimento e crescimento econômico e posteriormente, em uma conjuntura de capitalismo predatório, seu papel na redução das desigualdades próprias de um sistema assimétrico, considerando a concepção da visão marxista que o Estado surgiu para perpetuação da classe dominante como tal, principalmente na periferia do sistema capitalista, visando o entendimento das dificuldades de atuação do Estado na dinâmica socioeconômica do Brasil.

Baseado no debate sobre as funções do Estado, na segunda seção será abordada a atuação e importância do sistema de saúde público brasileiro, o SUS, no combate ao coronavírus e na oferta de saúde básica considerando a onda privatizante nos governos neoliberais. Será tratada a

problemática da retomada neoliberal no Brasil com o Presidente Jair Bolsonaro (sem partido) e o desempenho do governo na busca por soluções coordenadas para o controle da pandemia, além da problemática em relação a inserção subordinada do Brasil no comércio internacional e a questão da soberania nacional no desenvolvimento de um país que está mergulhado em uma recessão econômica desde 2015. Finalizaremos com as considerações finais sobre a atuação do Estado brasileiro na pandemia e as dificuldades na trajetória da recuperação socioeconômica brasileira que já vinha passando por uma crise econômica, política e social com a maior taxa de desemprego da história, considerando o atual governo e o direcionamento dado à política econômica.

### **Funções do Estado**

Segundo Oliveira (2007), “O Estado cumpre na sociedade, desde a sua origem, determinados papéis que variam em função de sua inserção na realidade histórico-concreta” (OLIVEIRA, 2007, p.13), com essa contribuição a respeito das funções do Estado e considerando a inserção atrasada da América Latina, especialmente do Brasil no sistema capitalista de produção, será possível compreender a necessidade de um Estado que priorize a proteção social e a estrutura de demanda nacional, oferecendo as condições básicas de produção e reprodução para a população. Sendo assim, a atuação do Estado em cada fase do desenvolvimento capitalista vai responder à

política adotada pelo governo para gerir a máquina pública de acordo com o contexto sócio-econômico protagonizado.

Na fase de gestação do Estado Moderno, dado o modo de produção que estava sendo formado com as relações comerciais do Mercantilismo (03), primeira expressão da acumulação primitiva, o órgão centralizador tinha importante função coercitiva e atuação absoluta na economia e na sociedade - daí a existência de governos absolutistas - devido à realidade da época em relação a disputa por território. O aparelho institucional ainda era pouco desenvolvido pois estava em sua fase inicial, suas ações corresponderam a acumulação de metais preciosos e coerção para obtenção de riqueza e consequentemente, poder. Essa etapa inicial da formação estatal segundo Oliveira (2007), aconteceu com a aliança entre a burguesia comercial e o Estado, revelando a origem dessa relação que também é tratada em Mandel (1977) e Oliveira (2003).

Após um longo período de formação e expansão do Estado capitalista, num dado momento de avanço das forças produtivas iniciou-se um período de ruptura com os padrões da antiga e fechada organização estatal, para dar lugar a um Estado mais aberto às relações comerciais, porém, sem participação ativa na economia. Isto porque,

a burguesia comercial que viabilizou a centralização do Estado e impulsionou a I Revolução Industrial desejava escoar sua produção para o exterior, o que levou a formulação da teoria liberal clássica que prega a liberdade econômica, abertura das fronteiras comerciais e a livre concorrência - protagonizada por pensadores como Adam Smith e David Ricardo que desenvolveram teorias sobre o comércio entre as nações no século XVIII. A ideia era que, sem a intervenção do Estado na economia o mercado seria auto regulado através da livre concorrência, mas percebe-se que assim seria inviável o fornecimento de certos tipos de bens (04) essenciais para toda a população, cabendo ao Estado uma função complementar na atividade econômica, atuando somente na promoção de bens essenciais à reprodução social, algo que não é convidativo ao mercado capitalista.

“E, como se considerava o Estado uma força externa, à medida que este não surgira com a sociedade, mas em determinado estágio de seu desenvolvimento, sua presença na vida econômica era vista como uma barreira que impedia a sociedade de alcançar essa eficiência” (OLIVEIRA, 2007, p.20).

No século seguinte, com o desenvolvimento do sistema, o pensamento crítico marxista ampliou a análise e deu maior atenção ao caráter burguês do Estado, evidenciado pelo

(03) “[...] dado o predomínio do capital mercantil sobre o capital industrial” (OLIVEIRA, 2007, p.15).

(04) “Os chamados bens públicos, por exemplo: “[...] defesa e segurança públicas, iluminação de ruas e avenidas, proteção ambiental, etc” (OLIVEIRA, 2007, p.20).

domínio da classe burguesa em relação ao Estado Moderno capitalista e a necessidade de perpetuação dessa dominância para beneficiar a burguesia, traduzido por exemplo pela ocupação de cargos públicos ou pelo direcionamento das políticas econômicas e sociais. Na obra “Teoria marxista do Estado” o economista Ernest Mandel aborda a relação de dominância que a burguesia nacional exerce sobre o Estado e como esta instituição existe para perpetuar a dominância social desta classe, segundo Mandel:

“Mas logo que a divisão social do trabalho se desenvolve e a sociedade se divide em classes, aparece o Estado e é definida a sua natureza: aos membros da sociedade como um todo, é negado o exercício de um certo número de funções; só uma pequena minoria toma o exercício dessas funções” (MANDEL, 1977, p.11).

O autor entende que a formação do Estado Moderno só foi possível com a divisão social do trabalho e a estruturação da sociedade de classes, e argumenta que o Estado por si só é uma entidade burguesa a partir do momento que restringia a uma parte da população - burguesia - o exercício de atividades da nação e impôs à outra parcela da população a condição de subjugado, fato que atende aos interesses burgueses.

Fazendo um link entre as contribuições de Oliveira e de Mandel sobre a consolidação do Estado capitalista, o fornecimento de bens públicos compreendido por Oliveira como função do Estado por ser uma incapacidade do mercado, é tratado em Mandel como atividades anteriormente coletivas e que

foram centralizadas e restringidas pela existência de uma sociedade de classes, é com essa centralização de atividades que o Estado adquire poder e são estes instrumentos utilizados indiretamente pela burguesia para perpetuar a dominância. Em relação ao Estado, a teoria marxista entende que nasceu com a sociedade de classes para perpetuar a classe dominante, e seu fim ocorrerá quando finalizar essa ordem classista. Considerando a configuração da pirâmide social e a dificuldade de mobilidade social da época, para o marxismo neste período, a luta de classes era o instrumento capaz de abalar as estruturas dominantes. Até esta etapa do desenvolvimento estatal os eventos ocorreram nas regiões de desenvolvimento originário e em alguns países em desenvolvimento atrasado, quando a noção de Estado Moderno e liberal chegou nas economias da América Latina foi representado pela metrópole, através da colonização causada pelo desejo de expansão econômica e territorial daqueles. Este Estado refletiu uma combinação do desejo de acumulação do liberalismo e a brutalidade do Estado absolutista, possibilitado respectivamente pela aliança entre a metrópole e a burguesia (5) comercial e pela dizimação da população nativa. Com o desenvolvimento das atividades econômica, política e institucional das colônias ocorrem

(5) Composta pelos imigrantes europeus já que a organização social das colônias não era como a das metrópoles configuradas pela sociedade de classes.

os processos de independência e a história da massa social das nações da América Latina passa a ser a luta por direitos, haja visto os privilégios da burguesia nacional que também exerceu controle indireto sobre o Estado através da influência projetada sobre seus próprios interesses - a predominância da atividade econômica agrário exportadora beneficiou os grandes latifundiários que concentravam sua produção para a exportação prorrogando a possibilidade da sociedade industrial e a escravidão foi fonte de lucro da burguesia comercial, fato que produz impactos sociais no país que são sentidos até os tempos atuais.

Até o século XX a noção geral que se tinha do Estado capitalista era marcada pelo liberalismo clássico, figurando uma instituição complementar na atividade econômica, o que esclarece o predomínio dessa corrente nos segmentos populares. Até que os eventos mundiais levam a necessidade de pensar formas alternativas de atuação estatal para o contínuo desenvolvimento do sistema e: “a monopolização crescente do capital, que teve início na última quadra do século XIX, colocou a necessidade cada vez maior da intervenção do Estado nesse processo” (OLIVEIRA, 2007, p.23). Nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo é evidente como o sistema expandiu e aglutinou outras nações que se industrializaram de forma atrasada, viabilizada pela II Revolução Industrial. A presença do Estado nessa fase como dinamizador da industrialização atrasada é crucial, já que ocorre uma

desvantagem em relação à pioneira na atividade industrial - Inglaterra - além da industrialização, a presença do Estado foi necessária devido aos conflitos gerados mundialmente pela expansão do sistema. Vale ressaltar que neste período, as nações da América Latina não estavam inseridas nesses processos de revoluções industrial e tecnológicas, devido aos diversos fatores impostos a sua organização socioeconômica que retardaram estes processos - colonização, escravidão, oligarquias - que não possibilitaram esse desenvolvimento.

A teoria que pregou maior intervenção do Estado na economia foi desenvolvida principalmente pelo economista John Maynard Keynes como forma de sustentar o sistema capitalista em iminente colapso devido aos efeitos sentidos mundialmente pela crise de 1929, o que o livre mercado não foi capaz de impedir, nem amenizar. Keynes refutou as teorias concorrenciais de oferta desenvolvidas pelos economistas clássicos e apoiou-se nos mecanismos de demanda, tendo o Estado como articulador, para explicar “a importância dos investimentos públicos para atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo e para viabilizar uma política de pleno emprego” (OLIVEIRA, 2007, p.25). Atribuindo ao Estado o papel de estabilizador da atividade econômica e de atenuante das desigualdades sociais, através do fornecimento de bens essenciais para a vida humana, que uma parcela da população não tem condições de adquirir - e que mais tarde serão encarados como direitos básicos - e assim, garantindo o funcionamento do

os processos de independência e a história da massa social das nações da América Latina passa a ser a luta por direitos, haja visto os privilégios da burguesia nacional que também exerceu controle indireto sobre o Estado através da influência projetada sobre seus próprios interesses - a predominância da atividade econômica agrária exportadora beneficiou os grandes latifundiários que concentravam sua produção para a exportação prorrogando a possibilidade da sociedade industrial e a escravidão foi fonte de lucro da burguesia comercial, fato que produz impactos sociais no país que são sentidos até os tempos atuais.

Até o século XX a noção geral que se tinha do Estado capitalista era marcada pelo liberalismo clássico, figurando uma instituição complementar na atividade econômica, o que esclarece o predomínio dessa corrente nos segmentos populares. Até que os eventos mundiais levam a necessidade de pensar formas alternativas de atuação estatal para o contínuo desenvolvimento do sistema e: “a monopolização crescente do capital, que teve início na última quadra do século XIX, colocou a necessidade cada vez maior da intervenção do Estado nesse processo” (OLIVEIRA, 2007, p.23). Nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo é evidente como o sistema expandiu e aglutinou outras nações que se industrializaram de forma atrasada (6), viabilizada pela II Revolução

Industrial. A presença do Estado nessa fase como dinamizador da industrialização atrasada é crucial, já que ocorre uma desvantagem em relação à pioneira na atividade industrial - Inglaterra - além da industrialização, a presença do Estado foi necessária devido aos conflitos gerados mundialmente pela expansão do sistema. Vale ressaltar que neste período, as nações da América Latina não estavam inseridas nesses processos de revoluções industrial e tecnológicas, devido aos diversos fatores impostos a sua organização socioeconômica que retardaram estes processos - colonização, escravidão, oligarquias - que não possibilitaram esse desenvolvimento.

A teoria que pregou maior intervenção do Estado na economia foi desenvolvida principalmente pelo economista John Maynard Keynes como forma de sustentar o sistema capitalista em iminente colapso devido aos efeitos sentidos mundialmente pela crise de 1929, o que o livre mercado não foi capaz de impedir, nem amenizar. Keynes refutou as teorias concorrenciais de oferta desenvolvidas pelos economistas clássicos e apoiou-se nos mecanismos de demanda, tendo o Estado como articulador, para explicar “a importância dos investimentos públicos para atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo e para viabilizar uma política de pleno emprego” (OLIVEIRA, 2007, p.25). Atribuindo ao Estado o papel de estabilizador da atividade econômica e de atenuante das desigualdades sociais, através do fornecimento de bens essenciais para a vida humana, que uma parcela da população não

(6) Para o entendimento dos processos de industrializações originárias, atrasadas e tardias, ver o livro “Processos de Industrialização” de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira (2003).

tem condições de adquirir - e que mais tarde serão encarados como direitos básicos - e assim, garantindo o funcionamento do sistema,

"[...] serviços de saúde, educação, saneamento, por exemplo. Sua importância para a sociedade [...] bem como a necessidade de se garantir o acesso ao seu consumo aos cidadãos que não dispõem de poder de compra para adquiri-los, aumentou consideravelmente a sua provisão pelo Estado, especialmente a partir das idéias keynesianas e da importância assumida por políticas redistributivas com a constituição do welfare state" (OLIVEIRA, 2007, p.26).

Keynes reconhece com essas contribuições que a extrema pobreza não é benéfica para o bom funcionamento do sistema capitalista, por isso aponta em uma situação de crise econômica, o Estado como articulador da estabilidade e da redução das desigualdades através do fortalecimento de uma boa estrutura de demanda, dando as condições para a inclusão da população na geração de renda e no consumo, e assim levando a cimentação do Estado que promove o bem-estar social.

O século XX foi marcado por diversos acontecimentos, entre eles crise do sistema em 1929, imperialismo e disputa hegemônica, que acarretaram em duas guerras mundiais, tentativa de implementação do comunismo desencadeando as corridas espacial e armamentista, e como consequência economias e territórios devastados, situações de crise que precisaram de Estados nacionais protecionistas e participativos, tanto nas economias

desenvolvidas quanto nas economias de desenvolvimento atrasado e tardio. Neste período, principalmente os Estado Unidos utilizaram de um Estado protecionista tanto para a recuperação pós crise de 29 quanto para viabilizar planos de ajuda econômica aos países devastados pelas guerras e como consequência, ascenderam a uma posição hegemônica no cenário internacional.

Os processos de industrializações tardias das economias da América Latina tiveram alguma influência externa keynesiana e um importante respaldo nas teorias industrializantes da CEPAL. No Brasil, até a completa estruturação do planejamento estatal o que ocorreu foi a execução fragmentada/regionalizada da política econômica, focada no escoamento da produção de café dos grandes latifundiários que desenvolveu a malha ferroviária regional e pequenas manufaturas. O rompimento com as oligarquias regionais viabilizou a estruturação institucional e burocrática do aparelho estatal (8), levando aos primeiros passos da industrialização brasileira no final da década de 30, proporcionada pela economia do café (9), voltada ao seu escoamento e fonte de divisas para

(7) A principal política adotada pelo governo norte-americano foi o New Deal que abriu caminho para a participação ativa do Estado na recuperação econômica e que será o alvo de críticas dos neoliberais em ascensão.

(8) Importante ressaltar que a queda da demanda mundial por produtos primários devido a crise de 1929 e todo o contexto externo conturbado também estimularam o desenvolvimento industrial brasileiro.

(9) A política de queima do café promovida pelo governo Vargas num cenário de baixa demanda figura política protecionista de controle de preços; em 1937 foram impostas barreiras à importação de certos produtos para estimular à produção interna.

aquisição de máquinas e equipamentos que foram utilizadas na industrialização pesada em 1950, no período militar e nos anos 80, protagonizadas pelo Estado desenvolvimentista em meio a crise externa do capitalismo monopolista e diferente do ocorrido nos países de industrialização originária e atrasada. A consolidação plena da industrialização brasileira - industrialização tardia - ocorreu num momento em que os países desenvolvidos caminhavam para a III Revolução Industrial, figurando um grande atraso das forças produtivas, considerando que neste período priorizou-se o crescimento e não a estabilidade econômica, todo este cenário de industrialização de forma muito acelerada vai implicar numa série de problemas para o Estado brasileiro a partir dos anos 80 e 90, como a crise da dívida, quando emerge o pensamento neoliberal (HENRIQUE, 1999). Posteriormente será tratado como a necessidade de um gasto público elevado para concretização do projeto industrial brasileiro contribuiu para o discurso neoliberal dos anos 90 acerca da ineficiência do Estado na América Latina devido à crise da dívida dos anos 80.

No final do século XX, após a reestruturação das nações envolvidas em conflitos e a consolidação da hegemonia internacional norte americana frente ao comunismo, havia uma forte necessidade da nação hegemônica em repudiar qualquer iniciativa comunista e aliada ao rechaço ao intervencionismo keynesiano, formou-se espaço para exaltar a liberdade dos mecanismos de mercado e

sustentar a redução da participação do Estado na economia, ascendendo o pensamento neoliberal, através de autores como Friedman e principalmente Hayek. Segundo Perry Anderson (1995), para Hayek a intervenção do Estado visando o "igualitarismo" tira a liberdade dos indivíduos e a "vitalidade da concorrência", que são fontes de prosperidade para o capitalismo no pensamento liberal e que as desigualdades - insustentáveis e que deveriam ser amenizadas pelo Estado no pensamento keynesiano - eram naturais do sistema, eram saudáveis e até necessárias (ANDERSON, 1995). O pensamento neoliberal foi ganhando força nos EUA e na Europa até que sua influência foi sendo disseminada num contexto de globalização econômica, o que não impediu também a contínua adoção de medidas keynesianas pelos diversos governos do mundo.

Sendo assim, o pensamento neoliberal ganhou força nos países centrais, sobretudo nos EUA (10) e Europa e sua influência foi projetada na América Latina por meio do Consenso de Washington. Num contexto internacional de maior mobilidade de capitais com a financeirização, redução da participação do Estado, desregulamentações e privatizações, a reunião do Consenso de Washington procurava explicações e soluções para a crise que assolou a América

(10) Perry Anderson (1995) chama atenção para a adoção de políticas keynesianas em meio a corrida armamentista no mesmo momento em que são ditadas diversas receitas neoliberais, ver p.12.

---

Latina nos anos 80 - crise que levou a interrupção da industrialização brasileira e ao elevado déficit público. Segundo Bresser Pereira (1991), a abordagem do Consenso em relação aos problemas da América Latina rondava em torno do crescimento excessivo do Estado e das políticas populistas, culminando no receituário neoliberal dos anos 90 para recuperação econômica:

“A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente a receita é adotar uma estratégia de crescimento market oriented ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações” (BRESSER PEREIRA, 1991, p.6).

O autor conclui afirmando que “a abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome o desenvolvimento. As evidências, entretanto, não comprovam a hipótese” (BRESSER, 1991, p.7). Sendo assim, nos anos 90 com a adoção da agenda neoliberal, o Brasil assistiu ao início de uma série de privatizações de empresas estatais consolidadas durante a industrialização sob o pretexto de pagamento da dívida pública, a queda do investimento industrial levando a estagnação econômica e a aposta na agropecuária voltada à exportação, a presença expressiva do capital internacional privado com as multinacionais estrangeiras dominando a esfera produtiva e a financeira, o distanciamento das políticas sociais e o aumento da desigualdade elevando índices de pobreza, medidas que

conforme indicado por Bresser (1995), não surtiram os efeitos de crescimento prometidos.

A adoção destas medidas reforçou a concorrência desigual no âmbito do comércio internacional e a inserção dependente do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho (DIT). O desaparecimento e abandono do Estado desenvolvimentista e a adoção da estratégia de especialização regressiva implicaram na reprimarização da economia no longo prazo, principalmente considerando que a partir de meados de 2003 o cenário externo de industrialização também tardia e o processo de urbanização do Leste Asiático, principalmente da China que se tornou a maior parceira da América Latina no início do século XXI, produziu uma demanda elevada por produtos primários elevando as exportações de commodities brasileiras em quantidade e preço, mais um fator que implica no abandono de uma estratégia industrializante, já que a melhora nos termos de intercâmbio foi um estímulo à importação de manufaturados (SOUEN, 2018). O Estado brasileiro atuou com uma política fiscal expansionista e considerando o nível de desigualdade interna da economia brasileira, neste período a ampliação de políticas sociais rondavam em torno de amenizar as desigualdades, combate à pobreza e a consolidação de um mercado de consumo de massas através da estratégia redistributiva, com a atuação de programas sociais governamentais.

---

No entanto, em 2008 ocorreu a segunda grande crise financeira do capitalismo que impôs uma trajetória de queda nos índices de atividade econômica brasileira, a queda da demanda mundial por commodities em um cenário de baixa atividade industrial implicou a necessidade de retomada da intervenção do Estado para sustentação do sistema. De acordo com Bresser Pereira (2009) a contenção da crise por parte dos governos se deu de forma rápida devido ao conhecimento prévio do receituário keynesiano de proteção econômica, diferente do ocorrido em 1929. O autor também chama atenção para a desproteção financeira ocorrida com a desregulamentação provocada pelo neoliberalismo nos anos 90 e a confiança na livre ação dos mercados em detrimento da proteção estatal, real sustentador da crise, para o autor:

“[...] agora, quando vemos o Estado surgir em cada país como a única tábua de salvação, como o único possível porto seguro, fica evidente o absurdo da oposição entre mercado e Estado proposta pelos neoliberais e neoclássicos [...] O Estado é muito maior do que o mercado [...] Cabe ao Estado regular e garantir o mercado e, como vemos agora, servir de empregador de última instância” (BRESSER PEREIRA, 2009, p.134).

Sendo assim, o Estado vem atuando para “regular e garantir o mercado”, mas na América Latina é imprescindível sua atuação integrada para redução das desigualdades na região. Na segunda década do século XXI, ocorreu uma onda de protestos na América Latina, devido à insatisfação popular com medidas econômicas que não beneficiam a população e cenários políticos conturbados.

No caso do Chile por exemplo, maior modelo de enraizamento neoliberal dos anos 90, manifestantes foram às ruas reclamar “o fracasso do sistema privado de aposentadoria, a mercantilização da saúde e da educação o custo de vida, e as dificuldades impostas pelo neoliberalismo” (EL PAÍS, 2019). Na Bolívia de Evo Morales a batalha da elite contra a permanência do líder no país terminou com a ascensão de governantes da direita conservadora, por outro lado, na Argentina após a eleição de Macri e a grave crise econômica que abateu o país, voltam os governantes progressistas representados por Alberto Fernández e Cristina Kirchner. No Brasil, os indicadores econômicos já vinham apresentando resultados negativos desde 2013 quando desencadeou uma série de protestos populares em relação ao aumento no valor da passagem do transporte público em São Paulo, ao passo que efetuavam-se grandes investimentos públicos para a Copa do Mundo de 2014, que levou à expansão de movimentos como o “Passe Livre” e o “#NãoVaiTerCopa”. Em 2015 ocorreu o agravamento da situação econômica resultando na maior recessão já enfrentada pelo país que levou ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016, e a ocupação interina da presidência pelo vice Michel Temer (PMDB) que de pronto anunciou uma série de medidas de recuperação econômica que caminharam para uma guinada neoliberal.

Tomando como base as contribuições de Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018) sobre a política fiscal e fazendo um paralelo com a ascensão de um projeto ultraliberal no Brasil, os autores apontam o alcance do mainstream acadêmico contrário à expansão fiscal apontada por essa corrente como causa da recessão. O mainstream criminalizou as políticas fiscais expansionistas adotadas pelos governos petistas e colocou em pauta novamente o discurso da ineficiência estatal. Os autores afirmam que o uso da política fiscal como dinamizadora de uma estratégia de demanda mais forte durante o governo Lula - que possibilitou o avanço da estrutura social - e a austeridade protagonizada pelo governo Dilma não foram as únicas causadoras da crise econômica e do impeachment (TEIXEIRA, DWECK & CHERNAVSKY, 2018), revelando o caráter estrategista e político dos fatos. A questão do uso da política fiscal como dinamizadora de projetos de crescimento atrelado ao discurso da eficiência ou não do Estado é alvo de muitos debates na América Latina, no Brasil especialmente desde a industrialização brasileira que implicou em uma elevada dívida pública. Os autores apontam que a política de Dilma Rousseff (PT) foi de encontro com a redução das receitas - principalmente desonerações fiscais visando o aumento do investimento privado - e não aumento do gasto público, sendo insustentável o argumento de crise fiscal, conforme Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018): “colocar a culpa da crise no aumento

de gastos públicos é atentar contra os dados. E apontar como solução para a crise a contenção dos gastos públicos no momento de contração cíclica é altamente questionável, para não dizer irresponsável” (TEIXEIRA, DWECK & CHERNAVSKY, 2018, p.9). A posse de Temer Golpista (PMDB) desencadeou uma série de medidas de recuperação econômica que rondavam em torno justamente do contingenciamento de gastos públicos visando o retorno da confiança dos agentes privados em um cenário de recessão econômica, o que não ocorreu como pode ser evidenciado pelo contínuo aumento da taxa de desemprego no país. A urgência na aprovação da EC 95/2016 só confirma a criminalização política do uso dos instrumentos fiscais pelo governo para promoção de crescimento econômico e desconcentração de renda.

“Ao impor limites constitucionais à política fiscal, elimina-se o principal mecanismo de distribuição de renda antes a disposição do Estado. Isto porque como no Brasil a arrecadação do governo ainda é fortemente concentrada em impostos indiretos e, portanto, muito regressiva. Todo o efeito distributivo da política fiscal fica por conta da política de gastos públicos” (TEIXEIRA, DWECK & CHERNAVSKY, 2018, p.22).

A eleição do Presidente Jair Bolsonaro (sem partido) e os anseios liberais do ministro da economia Paulo Guedes, seguem caminhando para o contingenciamento dos gastos e redução da participação do Estado na economia, contando com o apoio político das mesmas elites capitalistas que viabilizaram o processo de impeachment para a aprovação de uma série de reformas

liberalizantes e conservadoras. Medidas como a reforma da previdência pela capitalização, a defesa de um valor máximo para o gasto social, a ânsia pelas privatizações e a banalização do Estado de bem estar social, retomam o discurso dos anos 90 e distanciam políticas de proteção social, revelando um possível cenário de caos social no longo prazo, considerando a atual situação econômica do Brasil.

Por fim, encerrando o debate acerca das funções do Estado na economia, assim como Bresser Pereira (1991), Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018) produziram uma síntese referente à condução da política fiscal e atuação do Estado para retomada do crescimento de acordo com as teorias neoclássica e keynesiana. Os autores apontam que a teoria neoclássica aposta na “contração fiscal e na participação restrita do Estado, atuando somente para garantir a estabilidade das principais variáveis macroeconômicas - taxa de juros e inflação” para que os agentes privados se sintam confiantes para investir num ambiente econômico favorável; para a teoria keynesiana, o Estado atua de forma ativa em um cenário de instabilidade econômica visando a criação de demanda através do investimento público para dar suporte aos investimentos privados:

“Os gastos públicos têm papel relevante na gestação de um ambiente favorável aos investimentos privados, capaz de sustentar as expectativas dos agentes econômicos e o crescimento. Isto se dá pelo mecanismo do multiplicador keynesiano, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em magnitude maior que a dos gastos, o que num contexto de

existência de fatores de produção ociosos, leva à expansão da atividade econômica” (TEIXEIRA, DWECK & CHERNAVSKY, 2018, p.9).

Sendo assim, em momentos de instabilidade econômica, bem como em grandes projetos de desenvolvimento e para garantia da estabilidade é imprescindível a atuação do Estado aliada ao mercado de forma integrada na economia, pois em um cenário de crise sanitária em meio a uma recessão econômica e instabilidade política como o atual, o mercado não vai reagir de forma autônoma para garantir a reprodução social. Como podemos notar empiricamente, em uma situação de crise o setor privado busca a melhor forma de não sofrer grandes perdas, iniciando as demissões em massa, revelando a necessidade de amparo social que só o Estado vai promover. Considerando a inserção do Brasil - e da América Latina no geral - no processo de globalização dos anos 80 e 90, é necessária a atuação do Estado para conferir proteção social e redução das desigualdades próprias do sistema que resultam na falta de amparo social à população e enfraquecimento das estruturas do país, considerando ainda a caracterização do Estado como instituição que desde o início perpetua a dominação de classe e estratificação social, este ente deve ter responsabilidade com toda a população do país, proporcionando formas dignas de reprodução da vida cotidiana. Porém, reconhecemos que a forma atual do sistema capitalista que figura um modelo predatório resulta em dificuldades para a periferia do

---

sistema na competição desigual no âmbito internacional e na consolidação de um projeto de soberania nacional.

### **SUS e o caso brasileiro**

Feita a discussão a respeito das funções do Estado e tendo concluído que, no Brasil, assim como na América Latina de modo geral, a instituição tem também o importante papel de promover a proteção social de todos os cidadãos devido ao modo de inserção destes países no capitalismo assimétrico mundial, consideremos a criação do sistema de saúde público brasileiro, o Sistema Único de Saúde (SUS), pela Constituição de 1988 para cumprir o fornecimento de um direito básico que é o acesso à saúde. O SUS emerge como uma importante política pública de inclusão social regional a partir de sua atuação de alcance universal e como uma importante peça do desenvolvimento nacional, considerando sua importância para o bem-estar social e para a capacidade produtiva da economia. Devido à especificidade e importância do SUS e a fragilidade da estrutura tecnológica produtiva da região da América Latina, autores como Gadelha e Temporão (2018) e Leão e Giesteira (2020) enfatizam a importância do investimento em capacidade produtiva no campo da saúde no Brasil devido à debilidade tecnológica identificada na estrutura produtiva nacional decorrente do processo de especialização regressiva que passou a economia, tendo em vista o fortalecimento e autonomia do sistema, acompanhado da chance de redução das importações destes

equipamentos dando lugar a produção e inovação nacional, segundo Leão e Giesteira (2020):

“O Sistema Único de Saúde (SUS), um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, vê-se subitamente fragilizado porque o país não conta com uma base produtiva e tecnológica suficientemente diversificada” (LEÃO & GIESTEIRA, 2020, p. 29).

Mesmo que alta, a gravidade do coronavírus no Brasil poderia ser ainda maior e mais desastrosa para a população se não fosse pela existência do SUS, em paralelo, os efeitos poderiam ser minimizados se o SUS estivesse operando mais próximo de sua máxima capacidade. Destacando aqui, a adoção da EC 95/2016 que implicou na redução do financiamento necessário para a plena atuação do SUS durante e pós pandemia e a debilidade tecnológica da estrutura produtiva do Brasil na área da saúde que resulta em importações de produtos médicos e hospitalares que poderiam estar sendo produzidos internamente, dado o teor do sistema de saúde existente no país. A retomada de políticas neoliberais no Brasil com o Presidente Jair Bolsonaro (sem partido) além de implicar em desamparo social, também resulta na falta de desenvolvimento de Ciência e Tecnologia importantes para grandes projetos tecnológicos na área da saúde. No início de seu mandato o Presidente proferiu uma série de ataques às universidades públicas brasileiras, fonte de desenvolvimento de inovações tecnológicas no país. A revista CNN chama a atenção para

---

---

o grau de contaminação do Brasil e como o país está servindo como fonte de testes de vacinas, com participação de pesquisas de instituições públicas e privadas brasileiras:

“[O Brasil] Tem, de fato, uma combinação incomum e atraente para a pesquisa: uma taxa altíssima de transmissão e, ao mesmo tempo, centros de pesquisa respeitados internacionalmente e um sistema de saúde pública com experiência na criação e distribuição de vacinas” (CNN, 2020).

Por outro lado, a entrevista destaca a falta de articulação da presidência com os centros de pesquisa nacionais, nos momentos que o Presidente subestima o vírus e enquanto os centros especializados seguem na busca pela vacina promovendo intercâmbio de pesquisas, pelo Presidente: “são aguardados os resultados das próprias experiências do governo brasileiro com distribuição em massa de hidroxiquina. Os testes médicos não demonstraram a eficácia deste medicamento no tratamento para o novo coronavírus” (CNN, 2020). Mesmo com diversos estudos científicos alertando sobre a ineficácia do remédio para o tratamento do vírus, o Presidente segue recomendando sua ingestão para mitigar os efeitos da doença.

Resgatando o debate a respeito das funções do Estado, as instituições de ensino públicas são um meio de desenvolvimento de pesquisa e inovação, que são extremamente relevantes em um cenário como o atual e para o desenvolvimento do país. Instituições como a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade de São Paulo (USP), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) entre outras instituições e universidades públicas e

para privadas têm atuado arduamente no combate ao coronavírus, seja com pesquisa para o desenvolvimento de vacinas ou por meio da fabricação de equipamentos de proteção - mesmo com as dificuldades relacionadas a falta de articulação do governo federal com as próprias universidades e com os governos estaduais.

Sobre as consequências econômicas, a CEPAL tem alertado sobre o impacto negativo do coronavírus nas economias latino-americanas, pois em sua maioria estes países concentram sua pauta exportadora em produtos primários e devido à necessidade de distanciamento social mundial, a diminuição - e em casos extremos a paralisação - da produção leva ao rompimento das cadeias produtivas. A comissão econômica da CEPAL alerta para as consequências econômicas da pandemia na região da América Latina, apontando a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que integre a região e amenize os problemas deixados pela pandemia e possibilite a retomada em conjunto dos países.

De acordo com o Relatório da CEPAL sobre o coronavírus, a região da América Latina depende marcadamente de suas exportações e os países que dependem das exportações de primários sentirão maior impacto (CEPAL, 2020). A redução da demanda mundial e conseqüentemente das exportações da região vai acarretar na queda dos preços de produtos primários, implicando uma redução dos termos de troca da região e uma queda do poder de compra

---

---

estatal para a aquisição de máquinas e equipamentos - quedas além das que já eram observadas antes da crise sanitária. Conforme tratado no início da sessão sobre a questão da fragilidade tecnológica da região e a necessidade de importação dos produtos, o fato de ser dependente de equipamentos hospitalares importados de outros países em meio a uma pandemia é grave, por ser um momento em que todos estão demandando os instrumentos necessários para tratar seus pacientes e assim inicia-se uma corrida de estoques, como foi evidenciado por Leão e Giesteira (2020), "Autoridades sanitárias têm relatado carência de testes, insumos e equipamentos para proteger os profissionais de saúde e atender a crescente população contaminada" (LEÃO & GIESTEIRA, 2020, p. 29).

Concluimos salientando que, mesmo antes da pandemia do Covid-19 a América Latina, sobretudo o Brasil já vinha apresentando queda nos indicadores e recessão econômica, com a pandemia a tendência é que ocorra uma piora da situação do país devido também ao aumento acelerado do desemprego, a falência de pequenas empresas e a falta de capacidade do sistema de saúde público de amparo total à população devido ao baixo investimento, aliado a necessidade de focar as ações do SUS na pandemia. Sendo assim e conforme recomendado pela CEPAL, é urgente a adoção de medidas econômicas que visem a proteção social e que resultem efetivamente em recuperação do crescimento econômico.

## Considerações Finais

Finalizados os debates teóricos a respeito das funções do Estado sob uma perspectiva histórica, desde sua formação até sua atuação no capitalismo contemporâneo, é possível ter a dimensão da necessidade de atuação e fortalecimento do Estado brasileiro, para cumprir com a responsabilidade de mitigar os efeitos da pandemia do coronavírus e mais do que isso, para a recuperação econômica e superação da situação de dependência. Também foi possível traçar a trajetória, no período recente, das bases de retomada do neoliberalismo, através da questão fiscal e os problemas dessa escolha que preconiza a redução da participação do Estado na economia, em um cenário de crise que eleva a desconfiança dos agentes privados e súplica pela ação do agente sustentador do sistema. Além dos problemas decorrentes da escolha pela via neoliberal, também houve uma busca para evidenciar a importância dos sistemas públicos consolidados, como o Sistema Único de Saúde (SUS) para a população da região da América Latina e principalmente do Brasil, mas também para o potencial do sistema que não está sendo completamente explorado, o que nos leva ao argumento da necessidade de fortalecimento desse sistema para melhora da capacidade produtiva nacional, integração e bem estar social na região. Destacando a importância de desenvolvimento de Ciência e Tecnologia no âmbito nacional tendo em vista o

---

aumento do potencial de competição internacional e a credibilidade científica do país que, como evidenciado pela CEPAL (2020), necessita de um novo modelo de desenvolvimento direcionado realmente para as problemáticas e potenciais da região, um desenvolvimento insubordinado, emancipador e integrado regionalmente.

## Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 09-23, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. Pesquisa e planejamento econômico, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.
- \_\_\_\_\_. A crise financeira de 2008. Revista de Economia Política, vol. 29, nº 1 (113), p. 133-134, janeiro-março/2009.
- CEPAL. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. CEPAL Informe Especial COVID-19. Naciones Unidas, 3 abr. 2020. Disponível em: [www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-lati](http://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-lati)>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- CNN BRASIL. Caos da pandemia no Brasil serve de laboratório para corrida global às vacinas. CNN, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em: [www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/07/17/](http://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/07/17/)>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. NOTA PÚBLICA: CNS reivindica revogação imediata de emenda que retirou verba do SUS, prejudicando enfrentamento ao Coronavírus. Disponível em: [conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1064](http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1064)>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- EL PAÍS. A Razão das ruas e o impasse na América Latina. São Paulo. 07 dez. 2019. Disponível em: [brasil.elpais.com/opinion/2019-12-07/a](http://brasil.elpais.com/opinion/2019-12-07/a)>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- EL PAÍS,. Com dificuldade para atrair médicos, Governo Bolsonaro prepara a readmissão de cubanos. São Paulo, 15 fev. 2020. Disponível em: [brasil.elpais.com/brasil/2020-02-15/com-dificuldade-para-atrair-medicos](http://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-15/com-dificuldade-para-atrair-medicos)>. Acesso em 24 jul. 2020.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois; TEMPORÃO, José Gomes. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, p. 1891-1902, 2018.
- HENRIQUE, Wilnes. O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. 1999. [246]. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: [www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286344](http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286344)>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- LEÃO, Rafael; GIESTEIRA, Felipe. Políticas de desenvolvimento produtivo, tecnológico e de inovação: a perspectiva da segurança nacional. IPEA Radar nº 62. p. 29-33. Abril de 2020.
- MANDEL, Ernest. Teoria Marxista do Estado. Lisboa: Edições Antídoto, p. 9-46, 1977.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado. - São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, 2003.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Estado e produção de bens públicos no pensamento econômico. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e Política das Finanças Públicas: Um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira. São Paulo: Hucitec, 2007. p. 10-51.
- SOUEN, J. A. A Evolução do emprego formal no crescimento com inclusão social, 2003 – 2013. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Unicamp. Campinas: Unicamp, 2018. Disponível em: [repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP)>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. “A economia política da política fiscal e o processo de impeachment”. Encontro Nacional de Economia Política, 23º, 2018, Niterói: SEP, 2018.