



Estado, desenvolvimento e saúde na encruzilhada do futuro

Fábio Lucas Pimentel de Oliveira¹

Resumo: A década de 2020 entrará para a história por registrar a comoção mundial causada pela pandemia do coronavírus (Covid-19). Trata-se de um período de ameaça à vida humana, devido à grave crise sanitária e às restrições sociais provocadas pela disseminação viral em escala global. Tal contexto, no entanto, possibilita discutir, em variadas e amplas dimensões, fatores estruturais que caracterizam as condições atuais de vida da humanidade. Ao pressupor que esse é um exercício que só faz sentido se puder contribuir para condutas coletivas no futuro, este artigo objetiva particularizar o caso do Brasil e debater em que medida é possível envidar as ações necessárias para a (re)construção da nação, mediante o atendimento de necessidades sociais básicas. Para tanto, adota-se o seguinte procedimento metodológico: primeiro, são restabelecidos aspectos do quadro situacional, revisitando as condições estruturais que definem o subdesenvolvimento. A esse exame, combina-se, depois, um conjunto de análises para sugerir a re colocação, em novos termos, de estratégias de desenvolvimento capazes de envolver de maneira mais concreta a cidadania e ampliar o escopo dos arranjos societários no horizonte de ação do país, às quais contrapõem-se desafios significativos. O resultado dessas reflexões é um balanço, no âmbito da saúde, relativo à aplicabilidade da ideia de complexo econômico-industrial enquanto um campo de prova capaz de encaminhar não apenas soluções emergenciais, mas, sobretudo, estratégicas e estruturais para superar as contradições vividas pela sociedade brasileira.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimento. Saúde pública.

State, development and health as landmarks of the future

Abstract: The 2020 decade will go down in history due to the worldwide commotion caused by the Coronavirus (Covid-19) pandemic. The latent threat to human life and the notable restrictions on sociability caused by the medical-sanitary inability to contain viral spread on a global scale will be highlighted. This context, however, also made it possible to re-discuss the structural conditions under which humanity has lived until the pandemic outbreak. This paper assumes that this is an exercise that only makes sense if it can contribute to collective conduct that bears the future. It then particularizes the case of Brazil, debating to what extent it is possible to resume the sense of (re) construction of the Nation by meeting the needs basic social issues. To understand the limits to the perpetuation of the efforts underlying the State's emergency action during the current health crisis, the essay restores some situational aspects, revisiting the structural conditions that define underdevelopment. It is suggested that the forthcoming development strategies must assume as premises a concrete involvement of the citizenship and a wider scope of social arrangements in the country. The document also investigates how previous reflections on the subject would have application in the field of Health. To do so, it is used the idea of an economic-industrial complex as a proving ground capable of forwarding not only emergent solutions but, above all, strategic and structural solutions to overcome the intrinsic contradictions experienced by Brazilian Society.

Keywords: State. Development. Public health.

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico (IE/UNICAMP). Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: fabio.oliveira@ippur.ufRJ.br.

Introdução

O ano de 2020 entrará para a história por registrar a época de uma grandiosa comoção mundial, causada pela pandemia do coronavírus (Covid-19). Por um lado, trata-se de um período de latente ameaça à vida humana e de notáveis restrições sociais, provocadas pela incapacidade médico-sanitária de conter a disseminação viral em escala global. Por outro, de uma oportunidade para rediscutir, em variadas e amplas dimensões, as condições atuais da humanidade, um exercício que só faz sentido se puder contribuir para a definição de uma conduta coletiva futura.

Épocas como esta comportam uma maior margem de aceitação para que se estabeleçam, no mínimo, renovadas formas de pensar e, sobretudo, de agir. Elas devem amplificar a capacidade humana de resistir a eventos ameaçadores e, ao mesmo tempo, dar à sociedade respostas contundentes e com adequada rapidez. Parece claro que o pós-crise requer que se fomentem, desde já, debates assentados em valores e distintos modos de vida.

O problemático contexto não deixa de tocar, entretanto, em algumas permanências históricas. Uma delas é o processo de neoliberalização que, no Brasil, remete ao início dos anos 1990. Transcorridas três décadas, o balanço que se pode realizar é que prevaleceram experimentações com efeitos regressivos sobre a dinâmica socioeconômica nacional, mesmo quando se considera o interregno compreendido entre 2003 e 2016.

De qualquer maneira, abre-se, na atual conjuntura, ímpar oportunidade de debater o sentido de (re)construção da nação, uma vez que a epidemia trouxe de volta, à arena de ação, os Estados Nacionais em todo o mundo. Regressaram também os preceitos do planejamento, da gestão e mesmo do desenvolvimento, e iluminaram-se elementos estruturais – econômicos, sociais e políticos – que condicionam a capacidade societária de contenção de ameaças como a pandemia do coronavírus. Cabe questionar: em que medida é possível envidar os esforços necessários à perenização da ação emergencial do Estado durante a crise sanitária vigente?

Com o propósito de trazer respostas, o texto está dividido, além desta introdução, da conclusão e referências, em mais três seções. A primeira faz um breve relato do contexto situacional antes e durante a propagação da Covid-19. A segunda visita as condições estruturais do subdesenvolvimento e aponta alguns desafios vigentes na realidade brasileira. A esse exame combinam-se análises que sugerem a realocação, em novos termos, de estratégias de desenvolvimento no horizonte. Em face da premência ocasionada pela conjuntura de crise epidêmica, averigua-se de que maneira as reflexões anteriores se aplicam à saúde, considerada um campo de prova capaz de encaminhar não apenas soluções emergenciais, mas, sobretudo, estratégicas e estruturais para a superação das contradições sociais.

Uma breve reconstituição do quadro situacional brasileiro

O entendimento sobre as ações diante do quadro socioeconômico que antecedia a pandemia de Covid-19 descortina a orientação política e econômica do Estado brasileiro. Há, nisso, uma delimitação

concreta quanto aos novos horizontes e às transformações socioeconômicas a ensejar, uma vez que, é certo, às potencialidades ativas e criativas de um (eventual) novo modelo serão contrapostos embaraços, muitos deles históricos.

As ações públicas planejadas para o biênio 2019-2020 tiveram seu pressuposto informado pelo presidente da legislatura de 2018 da Câmara dos Deputados, no evento “Avanços da Pauta Municipalista”, realizado pela Confederação Nacional de Municípios em 19 e 20 de novembro de 2018, em Brasília-DF, e que contou com a presença do então Presidente da República, Michel Temer: “não há mais espaço orçamentário para que a gente continue atendendo demandas da sociedade (...) não tem mais de onde cortar (recursos) para atender saúde e educação”.

Não surpreende que, imposta a crise epidemiológica e advindo o armistício neoliberal, alguma resistência a estratégias portadoras de potencial de transformação socioeconômica e política – necessárias para robustecer a sociedade e seus mecanismos a eventuais réplicas da crise da saúde, sumarizadas na ideia de segunda onda ou repiques de casos – já tenha encontrado momento oportuno para se manifestar, vaticinando que a agenda política do futuro deve repetir a agenda do passado, tal qual um *museu de grandes novidades*.

Para essa linha ideológica, o esforço financeiro para preservar vidas só é razoável se for compatibilizada a ampliação momentânea da dívida pública com o retorno de medidas de austeridade para combatê-la, *a posteriori*, nos padrões que caracterizaram a gestão financeirizada da macroeconomia brasileira nos últimos anos. As próximas gerações estariam, assim, condenadas ao ônus das ações do tempo presente e, com isso, o horizonte de cálculo dos operadores da Finança seria reconstituído, dada a interdição do debate sobre as ações do Estado Nacional após a crise.

Uma leitura mais holística da crise epidemiológica, em particular do que ocorrerá a partir do instante em que ela for superada, aponta para um continuísmo acelerado de tendências anteriores à crise da Covid-19. A hegemonia neoliberal, em curso desde a inflexão do final da década de 1970, acompanhar-se-á de uma polarização geopolítica acentuada, além de maiores assimetrias e desigualdades entre países, sendo, ademais, compatível com arranjos intranacionais conservadores e quase sempre favoráveis aos ditames dos mercados de capitais¹.

No âmbito da economia mundial, não há indicativos de solução para os conflitos comerciais, tecnológicos e diplomáticos entre China e Estados Unidos, nem para os problemas que afligem a produção de petróleo, a contar do embate que envolveu Rússia e Arábia Saudita. Isso, somado à exacerbação dos nacionalismos populistas, tende a se desdobrar em uma retração marcante na atividade manufatureira, com conseqüências macroeconômicas que perpassam a fragilização das finanças públicas e abrem o flanco para “imperiosas” medidas de ajustamento fiscal e financeiro nos países de economia mais frágil, sujeitando-os ainda mais à Finança global.

Urge, portanto, iluminar o debate público com propostas relativas ao período pós-epidemia que sejam, de fato, transformadoras, capazes de assegurar o mínimo de decência à sobrevivência social em bases econômicas menos vulneráveis à captura dos operadores do mercado de capitais. Reconheça-se, nesse particular, a vitória representada pela institucionalização da Renda Básica Universal, ainda que com

exíguas temporalidades. Torná-la permanente deve ser, passada a crise, o objetivo de qualquer agenda progressista, dado o refrigério dos beneficiários e, sobretudo, a capacidade de reverter as transferências diretas em ganhos econômicos e tributários, mesmo em face da desaceleração generalizada da economia².

Um pleito que também vai na direção de assegurar que as medidas emergenciais se convertam em permanentes é o do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Além de denunciar o corte de R\$ 20 bilhões do Sistema Único de Saúde (SUS) nos últimos anos, o CNS – composto por entidades de representação de profissionais, membros da comunidade científica, da classe empresarial e prestadores de serviços de saúde de todo o Brasil – requereu a imediata revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Não conforta saber que o *portfólio* analítico e os esforços sociopolíticos empregados no exame das condições e contradições sociais no contexto anterior à pandemia poderão encontrar, mantida a atual correlação de forças que arbitra as políticas públicas do país, plena aplicação quando a crise sanitária indicar um final, sem que destino semelhante seja reservado a medidas estruturais de combate e mitigação.

À premência de se pensar e programar o novo, atacando recorrências e limitações impostas pelos signos de outros tempos, acresça-se a imperativa recalibração da ulterior ação coletiva requerida. Assim, tornar-se-ia possível transgredir o raso debate sobre a *virada keynesiana* do governo federal, amparada em investimentos no setor de infraestrutura como estratégia de retomada do crescimento econômico e do emprego, para incluir nesse debate uma maior amplitude de valores societários.

Nesse sentido, as notas a seguir prestam-se a organizar e a concatenar algumas ideias que se podem constituir em diretrizes com base nas quais propostas de transformação social venham a ser elaboradas. As reflexões têm o propósito de centrar esforços no problema mais particular do subdesenvolvimento brasileiro e no resgate de medidas centradas no problema da saúde e que permitam superar tal condição.

Os parâmetros para a ação

A tradição crítica matriciada no estruturalismo latino-americano informa que o subdesenvolvimento, antes de representar um conceito, é reflexo particular e simultâneo, na periferia capitalista, do desenvolvimento experimentado pelos países centrais. Entendê-lo à luz dessa visão requer, de um lado, acrescentar enfoques à aparência fenomenológica estritamente econômica e, de outro, tornar possível apreender a diacronia enquanto base de uma ação efetiva.

A ementa do subdesenvolvimento

O diacronismo do subdesenvolvimento perpassaria, ao menos, as seguintes dimensões: (i) *conceitual*, posto que é face, e não fase (estágio prévio) do desenvolvimento, pois persiste e acumula contradições que lhe são próprias; (ii) *histórica*, uma vez que não é dotado de linearidade rumo a um tipo ideal de progresso, mas de historicidade e desvios à visão historicista; (iii) *política*, dado que é um processo de difícil reversão, marcado pelo reforço recorrente de estruturas tradicionais de poder e dominação; (iv) *geopolítica*, porque se subordina ao contexto mais geral de transformações na escala mundial de expansão

do sistema capitalista, o que é definidor de uma deformação, e não apenas de uma defasagem relativa; (v) *social*, em que a latente desigualdade revela a severa marginalização de parcela considerável da população e, quando muito, o usufruto restrito dos benefícios do progresso social por parte de membros das elites; (vi) *espacial*, porquanto a concentração de riqueza em parcelas restritas do território assume uma dimensão ainda mais latente nos países subdesenvolvidos, produto de uma heterogeneidade estrutural que reitera a esterilização de excedentes deslocados dos circuitos ampliados de reprodução, favorecendo a coexistência de estruturas socioeconômicas modernas e arcaicas; (vii) *ambiental*, motivada pela itinerância espaço-temporal de uma lógica mercantil de acumulação assentada em expansiva pressão antrópica pela ocupação de terras; e (viii) *econômica*, em que a subjugação se expressa na inconversibilidade da moeda nacional, em hiatos tecnológicos do aparato produtivo e em desequilíbrios nas transações correntes, condição que define uma insuficiência dinâmica cujas determinações são exógenas e endógenas.

Assim, sobrepujar o subdesenvolvimento e ampliar o horizonte de possibilidades de uma sociedade constituem movimentos que tendem a requerer ações, as quais, intencionadas e aplicadas à realidade concreta, se afastam da projeção de um idílico desejo coletivo ou de um hipotético equilíbrio econômico. Isso equivale a exercer, em todas as arenas políticas e esferas de poder, uma pressão tão potente quanto o é a pressão das agências híbridas, internacionais e nacionais, que perenizam o subdesenvolvimento³.

Admitir o diacronismo do subdesenvolvimento, na contemporaneidade, suscita ao menos dois condicionantes de maior relevância: o primeiro é a inédita subsunção das formas parciais de valorização por agentes do capital-dinheiro, verdadeira singularidade hodierna de grande funcionalidade ao exercício da hegemonia norte-americana no sistema interestatal de países⁴. Responsivas aos desígnios de umas poucas frações gestoras de massas centralizadas de capital, as determinações convertem-se em problemas que vão-se amalgamando nas estruturas socioeconômicas e sofrendo alterações funcionais que direcionam as partes aos impulsos sistêmicos da Finança global.

O segundo condicionante é a reestruturação – estreitamente articulada com os desígnios financeirizados – da acumulação produtiva de capitais. Comandos emanados ao largo de cadeias globais de valor sujeitam atividades vinculadas à indústria de bens de capital e à revolução microeletrônica e comunicacional, para mencionar aqueles segmentos que, estando na fronteira de inovações tecnológicas, possuem notável intersectorialidade econômica. Aspecto adicional diz respeito à delimitação da soberania dos países do mundo ao exercício autônomo de políticas macroeconômicas, delas requerendo uma permanente agenda de reformas estruturais, por meio das quais se desabilitam a fazer frente a tendências como a desindustrialização e a reprimarização.

Pelo exposto, nota-se que o desafio da superação do subdesenvolvimento tem, hoje, dimensão extraordinária. Para alterar a correlação de forças em contexto de financeirização e significativa reestruturação global de negócios e apontar caminhos alternativos para o pós-pandemia, convém assegurar que o ato criativo escape de pretensões reducionistas e seja capaz de manejar os meios fiduciários e tecnológicos disponíveis na sociedade, além de criar e difundir novos valores cancelados coletivamente.

A superação do subdesenvolvimento

As experiências históricas de superação do subdesenvolvimento, vividas desde o último quarto do século XX, podem ser aglutinadas em três modelos gerais⁵: (i) a coletivização dos meios de produção; (ii) a priorização da satisfação das necessidades básicas da população; e (iii) o ganho de autonomia externa.

De um lado, e por distintas razões, a exequibilidade das estratégias de tipo (i) e (iii) parece improvável para orientar a recalibração dos parâmetros de atuação requerida pela premência do momento. De outro lado, o acervo analítico sobre a realidade socioeconômica brasileira deixa claro o traço estrutural das defasagens vinculadas ao atendimento das necessidades básicas, agravadas, nos últimos anos, pelos impactos sociais provocados pelas medidas de austeridade macroeconômica adotadas desde a gestão de Michel Temer⁶ (2016-2018). As reflexões a seguir estão, pois, centradas em estimular um debate capaz de sobrelevar o passivo social piorado no decurso da errante gestão Jair Bolsonaro (2019-2022).

Atender os anseios coletivos pela satisfação de necessidades básicas, mormente na saúde, parece ser, em contexto de crise epidemiológica, caminho prioritário a seguir-se. Argumenta-se que isso pode ser feito concomitantemente à qualificação das oportunidades de emprego, à obtenção de patamares adequados de renda e à disponibilização generalizada de serviços coletivos de qualidade (ver seção 3).

Para satisfazer as necessidades básicas da sociedade, é recomendável não perder de vista os determinantes que incidem sobre tal proposição, cuja consideração vai resultar na identificação de alguns pressupostos. Estes últimos transitam desde a orientação da política macroeconômica até os arranjos políticos, financeiros e técnicos aglutinados sob o modelo de governança e as formas de gestão dos serviços que atenderão às referidas necessidades. Assim, ganha função uma análise combinatória de algumas das dimensões do diacronismo do subdesenvolvimento, apresentadas na seção 1.1.

O primeiro elemento a retomar, criticamente, é o prestígio dos operadores da finança no processo decisório macroeconômico nacional – instância definidora do mecanismo básico para os cálculos de retorno de investimentos, a taxa básica de juros do país. A preferência empresarial pela liquidez é a razão pela qual alguns governos pagam prêmios diferenciais de rentabilidade às variadas titulações de dívida pública. Em contrapartida, delimita-se a autonomia da política monetária e as “regras do jogo” comprometem receitas públicas de curto e longo prazo com o pagamento daqueles compromissos, assegurados pela institucionalização de requerimentos regulatórios.

Efeito decorrente dessas restrições é a suposta incapacidade pública de estimular a ampliação da demanda efetiva, o que, em última instância, é produto do comprometimento da saúde fiscal e financeira do Estado, às voltas com o compromisso da austeridade. Em face da insuficiência dinâmica da base produtiva, faz-se ainda mais premente o aporte de recursos internacionais para que se estabeleça uma mínima tendência de equilíbrio macroeconômico, mensurada pelo comportamento dos preços internos (inflação) e internacionais (taxa de câmbio). Ainda que tais recursos representem um alívio conjuntural, tendem a reforçar a característica estrutural de subordinação à circulação internacional de capitais.

Como se vê, parcela relevante do esforço do Estado nacional é dedicada às questões monetárias e financeiras de curto prazo. Dados do Fundo Monetário Internacional dimensionaram que a riqueza

financeira em circulação no Brasil, em 2019, totalizou R\$ 6,9 trilhões, o equivalente a 100,4% do Produto Interno Bruto estimado, por esse organismo, para o mesmo ano. Em termos orçamentários, informações da ONG Auditoria Cidadã da Dívida indicam que a rubrica “juros e amortizações da dívida” alcançou 40,6% do orçamento de R\$ 1,06 trilhão executado, em 2018, pelo Governo Federal.

No lado “real” da economia, ponto a ressaltar é o aprofundamento da presença de capitais da China. Isso ocorre de diversas formas: por meio do estímulo às exportações de produtos primários e/ou de baixo valor agregado; com a pressão concorrencial do ingresso de manufaturados importados; e através do crescente domínio dos grupos econômicos chineses sobre a rede de infraestrutura nacional, motivados pela aplicação de fundos de investimento ofertados pelo governo daquele país, os quais alcançaram, por exemplo, a cifra de US\$ 100 bilhões, em 2019.

Esse avanço se soma a algumas tendências que já se vinham verificando desde a crise dos anos de 1980. Particular menção deve ser feita ao processo de desindustrialização e à perda dos elos interdepartamentais que o setor industrial constituía em termos de cadeias de valor⁷. Esses fatores legaram ao Brasil uma base produtiva reprimarizada e, portanto, uma dinâmica sujeita às variações dos preços internacionais de *commodities* e a apostas especulativas dos mercados de futuros. Daí resulta uma fragilização ainda maior da autonomia econômica e da soberania nacional, como expressa a desvalorização do real em face do dólar, antes mesmo do desencadear da crise de Covid-19.

Agrava esse quadro a ausência completa de ações voltadas à orientação das decisões empresariais de investimento para a esfera produtiva. A fleuma dos resultados positivos de um falacioso Produto Interno Bruto (PIB) “privado”, anunciados pela equipe de comunicação da gestão Bolsonaro para mascarar os pífios resultados do 4º trimestre de 2019, não foi capaz de ocultar a escala de cerca de 14 milhões de desempregados, a que nem mesmo a precarização *temerária* das relações trabalhistas pôde fazer frente; e a elevação dos custos de vida das famílias, sobretudo aqueles associados aos transportes, aos alimentos e ao gás de cozinha. Ainda que o PIB tenha crescido 1,1% em 2019, em relação ao ano de 2018, sequer se restituiu o patamar alcançado cinco anos antes⁸. Os acontecimentos de março de 2020, portanto, agravaram a já periclitante situação socioeconômica.

Um último comentário concerne aos desequilíbrios regionais. Desde a reversão da oferta de crédito público à implantação de empreendimentos nas regiões periféricas brasileiras, o que se vê são “espasmos” caudatários do ciclo de expansão que se encerrou por volta de 2012, muitos dos quais associados a benefícios fiscais e financeiros concedidos, de maneira desordenada, pelos entes subnacionais. Persiste uma dinâmica produtiva que tensiona o rebaixamento de custos de produção e reprodução para viabilizar lucros extraordinários a um processo de modernização caracterizado por contradições diversas, entre as quais, uma irreversível degradação ambiental e a seletiva distribuição interpessoal do progresso material.

Essa incapacidade de sustentar a dinâmica produtiva nas regiões de base econômica mais frágil, cujos municípios dependem, fundamentalmente, de transferências intergovernamentais e da circulação monetária proporcionada pelas prefeituras, pressiona as medidas compensatórias que são iminentes ao

Pacto Federativo. Assim é que a renovação do debate para o período posterior à crise epidemiológica também traz à baila uma rediscussão que adentra o âmbito do Estado por esse flanco.

O *federalismo realmente existente* que, à luz do que reza a Constituição Federal de 1988, organizou desde então parte relevante da oferta de equipamentos e serviços à população, registrou movimentos que reduziram a capacidade governativa dos entes federados subnacionais. Sempre em favor da centralização financeira e decisória na União, isso ocorreu, primeiro, em face do ajuste neoliberal (anos de 1990); depois, em virtude do compromisso nacional de combate à pobreza e à miséria (dos anos 2000 a meados de 2010).

Em todo caso, o hiato entre a distribuição de competências e a dimensão transferidora de recursos públicos, a despeito de ganhos relativos e absolutos das instâncias subnacionais, concretiza um alheamento das instâncias de poder em relação aos lugares. O Pacto Federativo vigente padece, ainda, de problemas de coordenação interfederativa (sejam verticais, sejam horizontais). Assim, a persistência das desigualdades mostra que o arranjo atual é incapaz de promover mudanças socioeconômicas de caráter estrutural, mesmo que somado à atuação territorial complementar do Estado, mediante políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional^{9, 10}.

A reconfiguração requerida pelo atual contexto deve, portanto, ir além de um mero reequilíbrio conjuntural de proporções monetárias, técnicas e políticas no federalismo brasileiro. O falso antagonismo entre saúde e economia, evidenciado no contexto da crise epidemiológica, também fica patente no embate entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em torno das ações federativas emergenciais. Destaque-se a proposta de repasse de recursos para estados e municípios, produto de alterações aprovadas pela Câmara no Projeto de Lei Complementar 149/19 e remetidas ao Senado Federal em abril de 2020, a título de compensação pela queda de arrecadação de tributos. A sanção foi obstada pela Presidência da República, que pretende impor ajustes fiscais e limitações de gastos por parte dos entes subnacionais, para assegurar as condições de restituição futura desses recursos.

Mais importante é que, além de superar a questão da fiscalidade, dita reconfiguração do federalismo deve posicionar, com protagonismo, a figura de um *cidadão federativo* presciente¹¹. A proposição de um projeto de desenvolvimento requer uma cidadania capacitada a ir além das participações políticas convencionais, restritas a eleições e, quando muito, a processos ditos participativos de planejamento em escala subnacional. Isso configura um desafio porque incorpora camadas de informação quantitativa e qualitativamente novas na composição da base de tomada de decisão – obtidas, inclusive, no âmbito da internet das coisas¹².

Resguardada a consistência interpretativa desses dados com os anseios da cidadania, tem-se aí um potencial de ampliação de participação social que, pela via do federalismo, deve apresentar à sociedade condições de influenciar a multiescalaridade das alternativas integradas de superação do subdesenvolvimento. A incorporação dos *everyday makers* ao âmbito fechado dos *policy makers*, transformando quem hoje é espectador em protagonista, requer que se construam habilidades de liderança pública¹³.

O cidadão federativo, no caso brasileiro, pode vir a ser um componente alinhado com os padrões de liderança que emergiram, em todo o mundo, a partir dos acontecimentos do biênio 2011-2012, simbolizados, respectivamente, pelo Movimento 15-M (Espanha) e pela Primavera Árabe, mas também pelo levante popular ocorrido no Chile, e que resultou no plebiscito para a elaboração de uma reforma constitucional, em 2020. Capazes de driblar as armadilhas postas pela “política em tempos de indignação”, os pleitos que emergiram das massivas manifestações ocorridas desde então condensaram notável representação coletiva e portaram atalhos, sobretudo comunicacionais, em relação à lógica tradicional de mediação de partidos políticos, sindicatos ou movimentos sociais. A ausência de uma liderança tradicional nesses movimentos não comprometeu a organização das pautas surgidas no seio da sociedade, reverberando-as até alcançarem as esferas decisórias do campo político¹⁴.

Há, porém, registros de que essa *desintermediação* pode ter proporcionado resultados indesejados, razão pela qual fica reiterada a importância de aclarar, no processo de repolitização cidadã, a maneira segundo a qual a interação entre decisões e estruturas marca a trajetória histórica da sociedade. Assim, será possível facultar à cidadania a possibilidade de identificar as causas mais profundas das contradições por ela vivenciadas, evitando messianismos populistas.

Dos velhos aos novos termos para a superação do subdesenvolvimento

O mantra ideológico do neoliberalismo, tal qual rezam as cartilhas de *best practices* organizadas por instituições e organismos que o difundem na forma de políticas públicas com acesso preferencial a financiamento, pode ser assim resumido: (i) é inevitável realizar ajustes restritivos e ortodoxos na política macroeconômica nacional, orientando-se os gestores públicos pelo esforço de minimizar o déficit público, por meio do que adquire-se uma aura de eficiência técnico-burocrática; (ii) deve-se enxugar, ao máximo, o Estado Nacional, por intermédio da privatização do maior número possível de empresas e de serviços públicos e da prática de atos legislativos que mitiguem as falhas de mercado, em favor das empresas privadas; (iii) favoreça-se a liberalização dos mercados, mediante uma abertura comercial e financeira de caráter irrestrito que é, simultaneamente, disciplinadora da concorrência e da busca incessante da eficiência econômica; (iv) observem-se as avaliações internacionais de risco aos investimentos, para que se promova a competitividade mediante o farto financiamento público a projetos privados de infraestrutura, melhorando a imagem externa do país; e (v) flexibilizem-se as relações de trabalho, permitindo aos empresários fazer uso de mecanismos que rebaixam salários e precarizam os contratos trabalhistas.

Essa concepção generalista, por demais criticada, em função do duvidoso êxito das experiências concretas nela amparadas, segue assumindo uma dimensão histórico-processual, cuja variabilidade assume a forma da neoliberalização^{15, 16, 17, 18}. A seção 1.1 apresentou alguns dados para o caso do Brasil, cuja rodada de neoliberalização mais recente principia em 2016, antecedida por um interregno histórico de restrito acesso à sociabilidade do consumo e cujo efeito marcante foi a generalização do endividamento das famílias. A dívida, e não o consumo de massa, é o elo entre as dimensões pública e privada da

sociabilidade capitalista contemporânea. Não surpreende, pois, que as ações recentes do Estado brasileiro estejam vinculadas aos fundamentos neoliberais, radicalizadas quando do início da gestão Bolsonaro.

Conforme se discutiu na introdução deste artigo, a agenda macroeconômica do governo Bolsonaro permitia anunciar, antes mesmo da crise epidemiológica e com boa probabilidade de acerto, que, ao cabo de alguns anos, o Brasil se converteria – não fosse a anomalia sanitária – em uma caricatura ampliada do que foi a chamada *via chilena* de neoliberalização.

No Chile, a resultante de décadas de experimentações neoliberais autoritárias e excludentes conduziu a maior parte dos cidadãos a uma quase irreversível prostração financeira, causada pela privatização e conseqüente encarecimento de serviços e direitos sociais, entre os quais saúde, moradia e educação, verdadeiras plataformas de negócios¹⁹.

Não surpreende que esse modelo tenha se exaurido e que, conforme se mencionou anteriormente, entre outubro de 2019 e março de 2020, a sociedade chilena tenha ido às ruas para, de maneira definitiva, exigir a revisão da insustentável ordem política e econômica, cujos fundamentos remetem ao período ditatorial inaugurado em 1973. O clamor social foi ali sintetizado em uma frase: *no volveremos a la normalidad porque la normalidad era el problema*²⁰.

Opções não de ser construídas ante o modelo neoliberal e o processo de neoliberalização. Para se converterem em exitosas, elas devem nutrir, na dimensão geopolítica, posicionamento estatal de destaque nas concertações globais e, na esfera do mercado, condições concorrenciais adequadas para que as frações de capital, entre as quais as de origem nacional, reúnam melhor competitividade sistêmica em uma quadra histórica de aprofundada integração. Posto que a trajetória histórica da economia brasileira revela a predileção da classe social a habilitar-se a fazer as vezes de capitalistas pela manutenção de estruturas patrimoniais de propriedade e pela coagulação de riqueza velha, fica ainda mais reforçada a necessidade de constituir, mediante um projeto social, uma estratégia voltada à superação do subdesenvolvimento, capaz de conduzir a uma rota de internalização do progresso econômico que lhe seja subjacente.

Conforme discutido na seção 1.2, a crise sanitária pode representar tal inflexão, mais ainda porque ela marcará a histórica mudança de épocas pela qual a humanidade já vinha passando, agora acelerada pela transversalidade – o mal-estar civilizatório – que, ainda assim, atinge mais fortemente certas classes e latitudes. É necessário, portanto, desenhar uma estratégia global estruturante, porém particularizada, em virtude das condições socioeconômicas específicas, para solucionar os problemas por ele ocasionados.

A partir desse holismo, pode-se imaginar uma saída que não se ampare nos tradicionais binarismos (do tipo Estado *versus* mercado; público *versus* privado), mas em uma concepção capaz de enfeixar a multiplicidade de interesses dispersos na realidade para sobrepujar problemas e interesses parciais, potencializando virtudes *comuns*¹³.

Nesses termos, a superação do subdesenvolvimento proporcionaria ganhos mais expressivos em termos de maturidade societária, pois resultaria no aprofundamento e na renovação da democracia, catalisados pelo aspecto de colaboração, confiança e liderança difusa que caracterizou o aprendizado coletivo com as mobilizações massivas da última década, os quais vêm irrompendo os anos de 2020, apesar da pandemia. O maior empoderamento da cidadania, amplificado pelas redes digitais, vai de

encontro à ordem neoliberal, mas ainda parece haver um longo caminho a seguir-se para consolidar as conquistas obtidas com a digitalização dos questionamentos sociais, que podem ser facilmente revertidos.

Para superar essa limitação, é necessário o envolvimento ativo e permanente dos cidadãos de modo a encontrar soluções coletivas e diferenciadas de problemas diversos, reconfigurando as arenas de disputa mediante a *comunização*²¹. Trata-se, em primeiro lugar, de um processo orientado à produção cooperativa de um futuro prenhe de condições de bem-estar social relacionadas às possibilidades sociotécnicas contemporâneas e que refuta, por isso, uma volta ao passado²². Ademais, estaria assentado na ação política da cidadania que, facilitada pela *internet*, teria por efeito uma inevitável territorialização da governança²³.

A expressiva sensibilidade a questões multiescalares tornaria mais poroso o processo decisório empreendido por instâncias distanciadas das pessoas e protegidas pelo discurso da representação. No entanto, devem-se levar em consideração as não desprezíveis dificuldades de articulação federativa que podem esvaziar de efeito um tal modelo de governança, em especial, quando orientado à superação do subdesenvolvimento.

O processo de *comunização* não está desprovido de outros riscos, desde a captura e mercantilização de processos de planejamento, até o perigo mais iminente de exacerbação individualista, autoritária e negadora da política enquanto instância mediadora, compatível com ações populistas de presidentes sem projeto, avessos ao contraditório. A reversão do quadro anterior à crise pandêmica, em que soçobriaria a racionalidade inteligível do mercado na condução dos assuntos sociais, reacenderia a ojeriza ao público/estatal, impondo falsos antagonismos, como o debate saúde *versus* economia²⁴, e dificultando estratégias de superação do subdesenvolvimento.

Uma via de satisfação das necessidades básicas da coletividade deve, enquanto estratégia, superar dicotomias e situar as mazelas *comuns* como elemento unificador de esforços que empreendam alternativas emancipatórias, constringendo interesses apegados aos limites usuais do jogo social. Encaminhar essa saída conjuntural-estrutural à crise pandêmica pode-se converter em um modelo extensivo ao combate à degradação ambiental, à precarização da educação, à privatização dos transportes e outros assuntos.

Esse virá a ser um processo de hibridização das instâncias binárias tradicionais: nem a política deve ser dissolvida nas motivações da economia, nem a burocratização política deve reger plenamente o ambiente econômico²⁵. Se, de um lado, o horizonte da superação do subdesenvolvimento não despreza o meio condutor, que é a política e o dinheiro do Estado nacional, de outro, o interesse comum holístico, integrador e nivelador de condições sociais deve estruturar o projeto de nação democrático pautado na capacidade progressiva das forças produtivas e no poder de decisão da cidadania. Qualquer referência ao futuro deve priorizar o social, invertendo a dominância do *moinho satânico* do mercado na orientação da lógica de intervenção do Estado – mais ainda em contexto de neoliberalização da finança²⁶.

Aplicada à realidade brasileira, a disputa pelo “novo normal” envolverá o enfrentamento das amarras estruturais do subdesenvolvimento para resgatar o Estado nacional dos ditames dos mercados mediante ações cidadãs que extrapolem os limites consultivos da participação e uma mera delimitação à

condição de representados. Trata-se, em rigor, de validar, no paradigma de planejamento, a ressignificação dos pleitos do passado, além do aprendizado legado pelas práticas históricas e mais imediatas²⁷.

Saúde coletiva: campo de prova para instrumentalizar a ação

Nos termos discutidos anteriormente, a substantivação de valores democráticos e emancipatórios no Brasil, fragilizada pelas clivagens emergidas em 2016 e agravadas com o fanatismo populista da direita, que alcançou o poder em 2019, encontra, na crise do coronavírus, uma oportunidade de ser restituída.

Os esforços provisórios, acaso convertidos em ações definitivas, contêm notável potencial de solução para o dinamismo vacilante da economia, seja em termos conjunturais, seja em termos das degeneradas bases estruturais que caracterizam o estilo nacional de desenvolvimento desde o fim dos anos 1970. Isso significa que seria menos sofrível o suprimento das necessidades mais fundamentais do contexto – que, no caso da crise sanitária, materializaram-se em oferta insuficiente de itens de proteção individual, como máscaras e álcool em gel – e haveria capacidade de produzir, em escala e velocidade adequadas, respiradores médicos e outros equipamentos complexos com tecnologia nacional, concomitantemente ao desenvolvimento de medidas complementares de combate e cura da doença (vacinas etc.), fazendo amplo uso da tradição sanitária brasileira.

Ao mesmo tempo que se minimizariam os efeitos deletérios de ocasião, compor-se-ia um sistema *comum* de saúde assentado sobre um complexo industrial-tecnológico capaz de capilarizar efeitos médico-sanitários e econômicos por todo o território nacional e para além dele, aproveitando-se o imenso potencial de conhecimento na área de saúde produzido no país para exportar bens e serviços de alto valor agregado. Avanços em termos de capacidade de gestão, disseminados pela federação, também poderiam ser registrados – sujeitos, é claro, a rearranjos que os favorecessem do ponto de vista da governança federativa²⁸.

Haveriam que se mencionar, ademais, potenciais ganhos societários com uma maior participação cidadã mediante maior contribuição informacional sobre o sistema de saúde. A experiência da fundação inglesa Nesta, com o projeto *Doctor Know*, articula uma concepção comunalizada dos dados gerados pela sociedade, tornando-a produtora de informações relevantes para o desenho de estratégias de ação mais efetivas em face dos problemas de saúde²⁹. Contudo, a incorporação dos *everyday makers* não deixou de envolver disputas em torno da apropriação privada dos dados digitais gerados praticamente em tempo real pela cidadania.

De um lado, empresas de tecnologia se assanham pela obtenção e processamento dessas informações; de outro, a proteção, o sigilo e a confidencialidade destas são reclamados por ativistas que querem assegurar a natureza *comum* de algo que não deveria ser convertido em mercadoria monetizável³⁰.

Vale lembrar, por isso mesmo, que as estratégias de qualquer ato planejador contêm uma sucessão de eventos táticos, em que múltiplos atores sociais disputam recursos por meio de ações previamente calculadas e reações complexas criativas. O produto dessa interação é a trajetória de circunstâncias caracterizadas por perda/ganho de força relativa daqueles atores, cujo propósito é atingir um objetivo,

parcial ou integralmente. Em certos casos, essa meta equivale a uma mudança situacional e, em geral, a única certeza é a de que a situação-objetivo não será alcançada de modo linear³¹.

Ainda assim, uma leitura diagnóstica do quadro vigente da saúde, no Brasil e no mundo, se bem ilustre um poder diferencial favorável a determinados atores do jogo social, permite também projetar um futuro em que se concretizem ações questionadoras do arranjo em curso. Convém, então, decifrar e negar o caráter normativo-prescritivo das ações estratégicas de estruturação do sistema nacional de saúde, exercício facilitado pela predominância da inteligibilidade do mercado na condução dos assuntos públicos.

O sufocamento do Estado brasileiro remete aos anos de 1980, transita pela adesão à agenda neoliberal na década de 1990 e, desde então, desdobra-se em rodadas regulatórias que moldam as competências estatais aos interesses do setor privado. A saúde se encaixa nesse molde por meio da insuspeita chancela institucional da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS – fundada em 2000) e do modelo de governança das Organizações Sociais de Saúde (OSS – instituídas desde 1998). Tanto a ANS quanto as OSS constituem vetores de uma narrativa de eficiência privada que persiste a despeito de recorrentes denúncias quanto à péssima qualidade dos serviços prestados e, no caso das empresas de saúde, pela predileção aos atendimentos mais rentáveis.

O esvaziamento financeiro do SUS – sistema que, originalmente, está fundamentado em uma lógica equitativa, descentralizada e participativa – é ilustrativo para demonstrar como a ideologia do neoliberalismo se reveste em processo de neoliberalização, restringindo o alcance de resultados e abrindo brechas à atuação privada na oferta de serviços de saúde, mediante a possibilidade de repasse direto de recursos públicos supostamente melhor geridos pelos agentes de mercado³².

As forças empresariais e políticas que sustentam o modelo vigente e são por ele sustentadas, ao operacionalizarem o mercado de saúde suplementar no Brasil, oneram tanto a sociedade, que recorre à contratação de planos de saúde e outros mecanismos, quanto o Estado. Segundo estimativas, deixou-se de arrecadar um montante aproximado de R\$ 32,5 bilhões aos cofres públicos, em 2018, por causa de desonerações fiscais, concessões de subsídios, pagamento de consultas avulsas, além de deduções tributárias das famílias relacionadas a pagamentos à saúde privada³³. No mesmo ano, o orçamento do Ministério da Saúde totalizou R\$ 100 bilhões. Em 2015, os subsídios aos planos de saúde atingiram a cifra de R\$ 12,5 bilhões, ao passo que o programa público “Mais Médicos” custou R\$ 3,2 bilhões.

Esse modelo vinha sendo sustentado na gestão Bolsonaro com a mediação do então ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta, opositor declarado do Programa Mais Médicos e representante legítimo dos interesses privados do setor. A vitoriosa campanha do ex-ministro à Câmara dos Deputados, em 2014, contou com o aporte financeiro de operadores empresariais de planos de saúde. Não surpreende que, em junho de 2019, tenham ocorrido, com a participação dele, negociações para liberação de 50% do ativo garantidor da ANS. Esse recurso, bloqueado para assegurar o usufruto de serviços por parte dos clientes das operadoras, somava, à época, R\$ 50,9 bilhões. As justificativas para liberá-lo envolviam seu uso para a expansão da rede privada.

A alternativa a essa lógica requer, além do resgate e da revisão dos determinantes da insuficiência dinâmica periférica (que ensejariam o desenho de medidas de política econômica mais autônomas e

capazes de reduzir a influência dos agentes de mercados de capitais sobre os determinantes da demanda efetiva), uma reestruturação da própria administração estatal no Brasil. Nela, o bafio da ideologia do gerencialismo, impregnado desde os anos de 1990, constitui limite a considerar tanto em nível da mentalidade do funcionalismo, como das instituições regulatórias. Há, nisso, uma facilitação da captura de fundos públicos, por meio de mecanismos como o da “porta giratória”, e da lógica *comodificadora* do mercado, os quais transferem ao Estado a operação do *moinho satânico* em nome de uma gestão pública técnica.

Existem aportes e reflexões lastreados em experiências concretas que podem sustentar um padrão alternativo, mais favorável aos interesses nacionais. Além de denunciar a ocultação intencional da intervenção do Estado no histórico de desenvolvimento dos países de economia mais avançadas, os referidos estudos reafirmam a ímpar capacidade estatal de induzir iniciativas empreendedoras³⁴.

Uma análise sobre o governo estadunidense mostra que a simbiose entre a indústria de fármacos e a de biotecnologia conta com o suporte fundamental de institutos nacionais controlados pelo governo. O consórcio mercado-Estado revela que este último, ao fornecer financiamento público de baixo custo em prazo longo, supre recursos que não seriam providos pelo mercado de capitais e, principalmente, amortece os riscos encampados pelas empresas na pesquisa e desenvolvimento de produtos e serviços³⁵.

Propostas similares já foram pensadas e mesmo executadas para a realidade brasileira, o que torna possível enfeixá-las com a leitura e os encaminhamentos antes efetuados – em particular quanto ao fato de o imperativo atendimento das necessidades sociais básicas configurar a estratégia prioritária de superação do subdesenvolvimento.

É o que se evidencia com a experiência do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), composto, entre outros, pelos seguintes segmentos produtivos: química e biotecnologia; mecânica, eletrônica e materiais (equipamentos médicos em geral); farmacologia e hemoderivados; e serviços especializados. Estimativas apontavam para uma participação de 5% do CEIS no valor de produção do conjunto das atividades econômicas do Brasil, em 2008, índice elevado a 17% quando considerado apenas o valor de produção da Indústria³⁶.

O desenlace de uma ação coordenada sobre o CEIS restituiria os encadeamentos interdepartamentais verificados nos processos mais exitosos de industrialização em todo o mundo. Assim, seriam difundidos estímulos à incorporação progressiva de tecnologia nas diversas etapas de produção, o que, aliás, caracteriza a reprodução ampliada de capital. Uma releitura do CEIS, à luz do que foi discutido neste texto, permite afirmar que o adequado entendimento do complexo e a consequente operacionalização de ações políticas enfeixariam a busca de objetivos materiais e comuns, centrados no suprimento das necessidades sanitárias da população, além das necessárias estratégias de combate à pandemia.

A expansão da cadeia produtiva da saúde ocorreria em bases inovadoras, harmonizadas e estruturadas a partir de comandos endógenos, com impactos regionais notáveis. De um lado, seriam reduzidas a vulnerabilidade e a dependência externas à oferta de bens e serviços com alto índice de tecnologia embarcada, cujos custos de importação tendem a encarecer em cenário de desvalorização

cambial. De outro, desenvolver-se-ia uma capacidade de processamento e produção de ponta, adquirindo conhecimento tecnológico com o que se elevaria o potencial de colocação de bens e serviços nacionais em mercados externos, mobilizando estruturas produtivas distribuídas pelo território.

O caráter estratégico dessa concepção contempla, portanto, um fortalecimento multidimensional e espacial do sistema de saúde. Em termos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), a complexidade dos subsistemas produtivos que envolvem o CEIS iria requerer um esforço integrado de universidades, instituições de pesquisa e empresas, com a conseqüente geração de empregos desdobrando-se na produção nacional de produtos e serviços de ponta orientados pelas necessidades sociais, cujo atendimento reforçaria a capilaridade do sistema nacional de saúde pela rede de cidades que articula o país.

A racionalização de recursos públicos entrelaçaria tais avanços com o atendimento a direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e com as leis orgânicas de saúde. A universalização da saúde coletiva seria barateada, pressupostas as mudanças estruturais vinculadas a capacidades endógenas de comando, de modo a facilitar a transposição da histórica injustiça social que envolve o esvaziamento e subfinanciamento do SUS.

A experiência do Grupo Executivo para o Complexo Industrial da Saúde (GECIS), instituído e coordenado pelo Ministério da Saúde em 2008, evidenciou a condição estruturante do poder de compra do Estado no intento de superar entraves e estabelecer parâmetros mais previsíveis para as iniciativas que, no âmbito do CEIS, enveredavam por processos de transformações produtivas e inovações³⁷.

Não menos relevante, seria possível registrar avanços importantes em termos de transversalidade da intervenção sobre o CEIS, ou seja, segundo a ideia de governança do sistema. Além do envolvimento das instâncias do Governo Federal e suas operações associadas (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, as Universidades e Institutos Federais e empresas/instituições públicas especializadas na área de Saúde), o aprendizado com o modelo de gestão federativo do SUS permitiria difundir, com maior velocidade, a potencialização de efeitos benéficos e a mitigação de entraves na etapa de operacionalização estratégica do complexo.

Retomar essa perspectiva sistêmica para o Estado e reconduzi-lo a uma atuação estratégico-relacional voltada à superação do subdesenvolvimento é um passo necessário. O contexto de crise pandêmica, ao tornar latentes as contradições intrínsecas à base material, organizacional e política da configuração estatal vigente, parece abrir espaços para contestações sociais portadoras de uma nova gramática disfuncional à ordem neoliberal instalada.

Conclusão

Neste ensaio, procurou-se construir uma articulação entre reflexões acerca dos limites estruturais que caracterizam a socioeconomia brasileira e uma possível retomada de uma estratégia de superação do subdesenvolvimento. Tratou-se menos de identificar a panaceia de agendas definitivas e mais de alargar o escopo de percepção societária quanto aos verdadeiros desafios que o futuro do país reclama.

O aprofundamento da agenda neoliberal, associado a uma radicalização e a um exotismo nas práticas de esvaziamento da política, mostrou a imperícia e a indisposição governamental para dar conta das premências do contexto crítico e fazer frente a carências históricas do Brasil. Suspensa de maneira temporária, a pauta única da gestão econômica trouxe à tona determinações temporais mais profundas sobre os problemas agora vivenciados.

Isso cria a expectativa de que o debate sobre as possibilidades de transformação socioeconômica, típicas de processos de desenvolvimento, articule formas tradicionais de encaminhá-las à adoção de mecanismos inovadores, coletivos e democráticos, lastreados pela disponibilidade – sem precedentes – de um patrimônio de conhecimento com ampla e veloz circulação entre as pessoas. Da sociedade requer-se algum protagonismo, a contar da transição da solidariedade que nos une, enquanto humanidade ameaçada, para o exercício de uma cidadania capaz de compreender decisões políticas mais cotidianas e nelas intervir estrategicamente.

Assim, ponderou-se que, no que se refere ao problema específico da Saúde, existe a possibilidade de estabelecer um campo de prova em que o objetivo precípua da justiça social – nesse caso, a oferta ampla, irrestrita e de qualidade desses serviços à cidadania – abra caminhos viáveis à superação do subdesenvolvimento em múltiplas dimensões. Deve-se, pois, tratá-la enquanto uma arena de disputa que, de um lado, irradiará os efeitos mais fundamentais da superação do subdesenvolvimento e, de outro, permitirá amalgamar interesses de uma eventual ruptura com a atual onda de neoliberalização no Brasil.

Referências

1. FIORI, J.L. **Prognóstico é ruim e vai piorar.** Disponível em: <https://tutaméia.jor.br/prognostico-e-ruim-e-vai-piorar-diz-fiori/> (acesso em 15/4/2020). São Paulo: Tutaméia, 2020
2. WERNER, D.; ROCHA, C. **Do desalento à busca por novos caminhos.** Boletim IPPUR, nº 14. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020
3. BRANDÃO, C. **O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico.** Revista Economia Ensaios, UFU, v.20, pp 1-22, 2007
4. LAZZARATO, M. **O governo do homem endividado.** São Paulo: N-1 Edições, 2017
5. FURTADO, C. **A superação do subdesenvolvimento.** Eco. e Sociedade, n.3, dez. 1994
6. ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L.M. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018
7. CANO, W. **Prefácio.** In: Monteiro Neto, A.; Castro, C.N.; Brandão, C. (orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**, pp. 11-19. Rio de Janeiro: Ipea, 2017
8. IBGE. **Contas Nacionais Trimestrais** (Out.-Dez. 2019). Brasília: março de 2020.
9. ARRETCHE, M. **Federalismo e Igualdade territorial: Uma Contradição em Termos?** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, pp. 587-620, 2010
10. MONTEIRO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual.** TD n.º 1894. Brasília: Ipea, 2013
11. FPA. **Integração e coesão nacionais, atuação do Estado e a oferta de serviços públicos e coletivos nos diversos territórios do Brasil.** São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2018 (mimeo.)
12. MOROZOV, E.; BRIA, F. **Rethinking the smart city: democratizing urban technology.** New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2018
13. SUBIRATS, J. **Otra Sociedad, ¿Otra Política? De «no nos representan» a la democracia de lo común.** Barcelona: Icaria Editorial, 2011

14. INNERARITY, D. **A política em tempos de indignação: A frustração popular e os riscos para a democracia**. Rio de Janeiro: Leya, 2017
15. JESSOP, B. **Institutional re(turns) and the strategic-relational approach**. In: Environment and Planning A, v.33. 2001.
16. POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Ed. M. Fontes, 1977
17. _____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
18. BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. **After neoliberalization?** Globalizations. Vol. 7, no. 3, pp. 327-345, Sep. 2010
19. FRENCH-DAVIS, R. **Reformas económicas en Chile, 1973-2017**. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial, 2018
20. RUIZ, C.; BOCCARDO, G. **Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social**. Santiago, Chile: Nodo XXI, 2020
21. INNERARITY, D. **O novo espaço público**. Porto, Portugal: Ed. Teorema, 2010.
22. HART, M.; NEGRI, A. **Multitud: guerra y democracia en la era del império**. Buenos Aires: Debate, 2004
23. SUBIRATS, J.; RENDUELLES, C. **Los (bienes) comunes: ¿Oportunidad o espejismo?** Barcelona: Icaria Editorial, 2017
24. CONCEIÇÃO, D.N.; DALTO, F. **COVID-19: a pandemia que ensina ao mundo a verdade sobre gasto público**. Boletim IPPUR, nº 13. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020
25. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum: um ensaio sobre a revolução no século 21**. São Paulo: Boitempo, 2017
26. POLANYI, K. **A grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
27. GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. **The Routledge Handbook of Planning Theory**. London: Routledge, 2019
28. MASSUDA, A.; MALIK, A. M.; FERREIRA Jr., W. C.; VECINA NETO, G.; LAGO, M.; TASCIA, R. **Pontos chave para gestão do SUS na resposta à pandemia COVID-19**. Nota Técnica n. 6. IEPS: São Paulo, 2020.
29. LODER, J.; BUNT, L.; WYATT, J. **Doctor Know: a knowledge Commons in health**. London: Nesta, 2013
30. LODER, J.; NICHOLAS, L. **Confronting Dr Robot: creating a people powered future for AI in health**. London: Nesta, 2018
31. MATUS, C. **O Plano como Aposta**. S. Paulo em perspectiva, 5(4):28-42 out/dez. 1991
32. CONOF. **Transferência direta de recursos da União para entidades privadas prestadoras de serviços nas áreas de Saúde e Assistência Social**. https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-23_2019-custeio-direto-entidades-privadas (Acessado em 20/4/2020)
33. OCKÉ-REIS, C. **Palestra proferida no 12º Congresso da Associação Brasileira de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro: ABRASCO, julho de 2018
34. CHANG, H.J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2002
35. MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014
36. GADELHA, C.G. (coord.). **Projeto PIB: perspectivas do investimento em saúde**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009
37. GADELHA, C.G.; TEMPORÃO, J.G. **Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde**. Ciênc. saúde coletiva [online], vol.23, n.6, pp.1891-1902, 2018.

Recebido em: 12/06/2020.
Aprovado em: 13/10/2020.