

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

LUANA GONÇALVES VARELA DOS SANTOS

**NEOLIBERALISMO, FINANCEIRIZAÇÃO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS
DO ESTADO: O CASO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2015 A 2022**

Porto Alegre

2024

LUANA GONÇALVES VARELA DOS SANTOS

**NEOLIBERALISMO, FINANCEIRIZAÇÃO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS
DO ESTADO: O CASO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2015 A 2022**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Miebach

Coorientadora: Prof.^a Dra. Luiza Peruffo

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Luana Gonçalves Varela dos
Neoliberalismo, financeirização e as funções
econômicas do estado: o caso brasileiro no período de
2015 a 2022 / Luana Gonçalves Varela dos Santos. --
2024.

135 f.

Orientador: Alessandro Miebach.

Coorientadora: Luiza Peruffo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2024.

1. Neoliberalismo. 2. Financeirização. 3. Funções
do Estado. 4. Brasil. I. Miebach, Alessandro, orient.
II. Peruffo, Luiza, coorient. III. Título.

LUANA GONÇALVES VARELA DOS SANTOS

**NEOLIBERALISMO, FINANCEIRIZAÇÃO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO
ESTADO: O CASO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2015 A 2022**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovado em: 3 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alessandro Donadio Miebach – Orientador
UFRGS

Prof.^a Dra. Luiza Peruffo – Coorientadora
UFRGS

Prof.^a Dra. Fernanda Oliveira Ultremare
UNICAMP

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss
UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein
UFRGS

Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

Martin Carnoy, 1986

AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas contribuíram para a realização desta dissertação. As palavras de incentivo, as demonstrações de amizade e o apoio emocional, especialmente durante os momentos de desânimo e aflição, foram cruciais para que os desafios do mestrado fossem superados. Dentre essas pessoas, deixo aqui os meus agradecimentos especiais àquelas que contribuíram de forma direta e que guardo em um lugar especial no coração.

Primeiramente, agradeço aos meus orientadores, Professor Dr. Alessandro Donadio Miebach e Professora Dra. Luiza Peruffo, pelo período de imenso aprendizado e construção. Às suas leituras críticas, aos constantes retornos e às reflexões e contribuições que tornaram esse trabalho possível. Agradeço também pela paciência, dedicação nas correções e pelo estímulo nesta reta final, me motivando de forma precisa e sempre sinalizando o caminho certo.

Agradeço, em especial, a minha família pelo amor incondicional, pela educação e pelo esforço realizado. À minha mãe, Ana Cristina Gonçalves Varela dos Santos, ao meu pai, Luís Fernando Rodrigues dos Santos, e ao meu irmão, Luís Fernando Rodrigues dos Santos Filho, sem os quais nada disso seria possível. Por onde vou, levo todos como exemplos de vida que me inspiram.

À Alessa Lohane Martins da Silva, minha namorada, não há páginas o suficiente para agradecer a sua ajuda. Agradeço profundamente pela sua total dedicação, pela abdicção de seus próprios compromissos para me acompanhar nesta trajetória e pelo carinho e amor sadio. Sua compreensão, seu incentivo nos momentos difíceis e sua parceria do dia a dia foram fundamentais para que eu fosse capaz de alcançar esse objetivo.

Agradeço também aos amigos queridos que dividi essa jornada em Porto Alegre. Em especial, César Cintra Freitas Signates, Felipe Maraschin Guigou, Lucas Mesch Ferreira da Silva e Matheus Pedro de Carvalho, pelos momentos de descontração, pelas trocas de conhecimento e pelo acolhimento, que tornou o cumprimento desta etapa muito mais agradável.

Por fim, agradeço a todo corpo docente e técnico do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e também aos demais funcionários da Faculdade de Ciências Econômicas e da Faculdade de Administração, pelo excelente trabalho, pela prontidão e pelo compromisso com o ensino e com a pesquisa.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta de interpretação teórica da economia brasileira entre os anos de 2015 e 2022, a partir da análise do neoliberalismo e das funções econômicas do Estado – alocativa, estabilizadora e distributiva. O estudo busca compreender as transformações no aparelho estatal decorrentes, sobretudo, do recente choque neoliberal e das mudanças na implementação de políticas públicas e reformas que levaram o país a um aprofundamento da agenda neoliberal no período que abrangeu três presidentes, o final do segundo mandato (interrompido) de Dilma Rousseff (2015-2016), os dois anos de governo de Michel Temer (2016-2018) e o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022). O avanço exponencial do neoliberalismo acompanhado pelo fenômeno da financeirização na política e economia brasileiras constituem aspectos centrais que motivaram esta pesquisa. Nosso intuito é fornecer elementos que contribuam para a investigação destes movimentos, evidenciando o avanço neoliberal e seus impactos nas funções econômicas do Estado. Para isso, primeiramente, contextualizamos o conceito e as origens do neoliberalismo e da financeirização. Também foram evidenciadas as diferentes funções do Estado e o seu papel no âmbito econômico. Por fim, foram analisados tanto os discursos e projetos quanto as medidas políticas aplicadas no período 2015-2022, incluindo o orçamento e gasto governamental e as reformas implementadas.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Financeirização. Funções do Estado. Brasil.

ABSTRACT

This study aims to present a theoretical interpretation of the Brazilian economy between 2015 and 2022, based on the analysis of neoliberalism and the economic functions of the State—allocative, stabilizing, and distributive. The research seeks to understand the transformations within the state apparatus resulting primarily from the recent neoliberal shock and changes in the implementation of public policies and administrative reforms, which deepened the neoliberal agenda during a period that spanned three presidents: the end of Dilma Rousseff's second (interrupted) term (2015-2016), the two years of Michel Temer's government (2016-2018), and Jair Bolsonaro's full term (2019-2022). The exponential advance of neoliberalism and the phenomenon of financialization in Brazilian politics and economics are central aspects that motivated this research. Our goal is to provide elements that contribute to the investigation of these trends, highlighting the rise of neoliberalism and its impacts on the economic functions of the State. To this end, we first contextualize the concept and origins of neoliberalism and financialization. We also examine the different functions of the State and its role in the economic sphere. Finally, we analyze both the discourses and projects, as well as the political measures implemented during the 2015-2022 period, including the budget, government spending, and the reforms introduced.

Keywords: Neoliberalism. Financialization. Functions of the State. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Mínimos para gastos federais com manutenção e desenvolvimento do ensino na regra antiga e na Emenda Constitucional n.º 95	81
Gráfico 2 - Aumentos reais no salário-mínimo (em %) – (2003-2022)	84
Gráfico 3 - Produto Interno Bruto (PIB) real trimestral (em %) – Brasil (2013-2022).....	90
Gráfico 4 - Indicadores de pessoas de 14 anos ou mais – taxa de desocupação trimestral (em %) – (2013-2022).....	92
Gráfico 5 - Taxa de cobertura de CNPJ das pessoas ocupadas como conta própria (em %) – (2012-2019, 2022)	95
Gráfico 6 - Orçamento do Programa Bolsa Família, valores reais (em bilhões) – (2011-2021)	99
Gráfico 7 - Valor mensal repassado às famílias do Programa Bolsa Família (em reais) – (out/2011-out/2021).....	100
Gráfico 8 - Gasto público federal em saúde comparado (em bilhões) – (2001-2015)	106
Figura 1 - Síntese das funções econômicas do Estado.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, empregadas no trabalho principal, por setor e categoria do emprego (em %) – (2014, 2018, 2022).....	93
Tabela 2 - Evolução do gasto em ASPS (em bilhões) – (2019-2022).....	103
Tabela 3 - Gasto público federal em saúde – Pisos 2016/2018	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adaps	Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APS	Atenção Primária à Saúde
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
Banespa	Banco Estadual de São Paulo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Capes	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior
CF88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNSEG	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Copom	Comitê de Política Monetária
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DEM	Democratas
EC29	Emenda Constitucional n.º 29
EC95	Emenda Constitucional n.º 95
ENF	Empresa não Financeira
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
GLO	Garantia da Lei da Ordem
GPMB	Global Preparedness Monitoring Board

INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
INPC-IBGE	Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada
LAI	Lei de Acesso a Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MS	Ministério da Saúde
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NRF	Novo Regime Fiscal
PAB Fixo	Piso de Atenção Básica Fixo
PAI	Plano de Ação Imediata
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S. A.
PFPB	Programa Farmácia Popular do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnab	Política Nacional de Atenção Básica
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Programa Nacional de Imunização
PP	Progressistas
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PL	Partido Liberal
Priore	Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego
PSI	Processo de Substituição de Importação
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
OCDE	Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico
OG	Orçamento de Guerra

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RLI	Receita Líquida de Impostos
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UCLA	Universidade da Califórnia
URV	Unidade Real de Valor
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO: ORIGENS, NOTAS TEÓRICAS SOBRE OS DEBATES E A DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS	17
2.1	NEOLIBERALISMO: ORIGEM, MÉTODOS E CONCEITO	18
2.1.1	A origem das ideias neoliberais	18
2.1.2	O conceito de neoliberalismo e seu avanço teórico	24
2.2	O FENÔMENO DA FINANCEIRIZAÇÃO	31
2.3	A PROPAGAÇÃO DO NEOLIBERALISMO E AS SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS MUNDIALMENTE	40
3	AS ATRIBUIÇÕES E INTENÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO.....	45
3.1	O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA MODERNA	45
3.2	AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO	49
3.2.1	Função alocativa do Estado	50
3.2.2	Função estabilizadora do Estado.....	53
3.2.3	Função distributiva do Estado.....	55
3.3	O ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO E A QUESTÃO DA INTENCIONALIDADE.....	57
3.3.1	A implementação do neoliberalismo na década de 1990	60
3.3.2	Evidências da consciência do choque neoliberal pós 2015	66
4	NEOLIBERALISMO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO NO PERÍODO DE 2015-2022	77
4.1	O ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO (2015-2022)	78
4.1.1	A função alocativa do Estado sob o neoliberalismo.....	79
4.1.2	A função estabilizadora do Estado sob o neoliberalismo	89
4.1.3	A função distributiva do Estado sob o neoliberalismo	97
4.2	REDEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de fornecer uma proposta de interpretação da economia brasileira nos anos de 2015 a 2022 a partir da análise do avanço do neoliberalismo e das funções econômicas do Estado. Tal estudo pode ser definido como uma busca pela compreensão das mudanças estabelecidas no aparelho estatal em decorrência, principalmente, do choque neoliberal recente e das alterações no cumprimento das políticas públicas e das reformas administrativas implementadas no período. O avanço exponencial do neoliberalismo e do fenômeno da financeirização na esfera política e econômica brasileira constitui como um dos pontos substanciais que fomentou o escopo desta pesquisa. Visamos aqui, sobretudo, oferecer elementos que somem a investigação das propostas e indiquem, portanto, o avanço do neoliberalismo no contexto interno e os seus impactos nas funções econômicas do Estado brasileiro.

A partir do segundo decênio do século XXI, houve uma retomada do debate sobre o neoliberalismo, com vistas à renovação das perspectivas do termo (Andrade, 2019b). Esta renovação se dá em virtude, sobretudo, dos processos históricos mundiais recentes, das políticas econômicas implementadas na grande maioria dos países e das reformas políticas estabelecidas no Brasil durante o final do século XX. A vitalidade e relevância da conceituação e da definição do que viria a ser um governo, uma ideia ou uma política neoliberal estariam, deste modo, agregados tanto no seu campo ideológico como na execução de suas características fundamentais, ou seja, no núcleo duro de suas ações e pressupostos.

A origem das ideias neoliberais, conforme expõem Dardot e Laval (2016) decorre de uma sequência de acontecimentos, sendo estes, em especial, o Colóquio Walter Lippmann (1938) e a formação da Sociedade *Mont Pèlerin* (1947). Estes eventos contaram com a participação de inúmeros intelectuais que buscavam formas de renovar o pensamento liberal em busca da reconstrução do termo. A partir dessa renovação, surgiu a ideia de que a intervenção do Estado, de forma ativa e em prol dos interesses do mercado, era desejável e necessária.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o papel ativo do Estado foi estabelecido e consolidado ao longo dos anos. A partir de então, o Estado, enquanto agente, é regido por funções e atribuições distintas no âmbito econômico e social (Batista, Domingos e Vieira, 2020). Entre essas funções, destacam-se as de caráter alocativo, estabilizador e distributivo. Diante dessa concepção, é possível reconhecer que as diversas diretrizes, orientações e políticas

macroeconômicas exercem uma forte influência sobre o papel e a atuação do Estado na economia.

No período tido como desenvolvimentista da economia brasileira, resumidamente, de 1940 até os anos de 1980, o Estado atuou de modo a fornecer a estrutura e a coordenação necessária para assegurar o crescimento econômico do país, com o intuito de promover o crescimento tanto da produção como da produtividade, por meio do impulso à indústria nacional, e pela promoção de medidas sociais planejadas em outras áreas correlatas (Fonseca, 2014). Em outras palavras, não só o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil se constituiu assentado na atuação do Estado, como também o modo de intervenção estatal no período da industrialização era pautado, principalmente, pelo compromisso do Estado com o desenvolvimento das forças produtivas e com a esfera social. Tais medidas culminaram na concretização de inúmeras políticas sociais, de cunho trabalhista e distributiva, e na industrialização intensa, acompanhada por políticas de fomento à produção e ao consumo interno, via o processo de industrialização comumente conhecido como Processo de Substituição de Importações¹.

A partir de meados da década de 1970, a dinâmica da atividade econômica mundial vigente se transverteu. Uma nova organização político-econômica, denominada de “neoliberalismo”, foi instaurada na grande maioria dos países do mundo. Inicialmente essa nova organização se instituiu no Chile² e nos países considerados avançados no processo de industrialização, para só depois de algumas décadas se estabelecer nos demais países emergentes e, então, adentrar na maioria dos países latino-americanos. Sua germinação se deu em virtude da influência de economistas da Universidade de Chicago que seguiam o ideário liberal de Milton Friedman e participavam da “reconstrução” da economia chilena durante a década de 1970. Deste modo, as medidas constituídas neste receituário tornaram-se hegemônicas em perspectiva mundial na década seguinte (Harvey, 2014).

No caso do Brasil, a redemocratização na década de 1980 e a consolidação dos principais atributos e políticas neoliberais no início dos anos 1990 marcaram uma mudança significativa na função operante do Estado, conduzindo a sociedade brasileira a um novo projeto político, caracterizado pela financeirização e por privatizações em larga escala (Carcanholo e Baruco, 2011). A implementação desse projeto foi influenciada, em parte, pelo Plano Brady e

¹ Para o aprofundamento desta temática, recomenda-se as seguintes literaturas: Fonseca (2003); Fonseca e Salomão (2016); Lessa (1982); Tavares (1972); entre outras.

² Aqui faz-se válido apontar que, conforme orienta Andrade (2019), foi no ano de 1978, sob o governo ditatorial de Augusto Pinochet, que o Chile sofreu reformas liberalizantes as quais resultaram em uma nova roupagem ao termo “neoliberal”.

pelo Consenso de Washington³, que forneceram o arcabouço teórico e prático para a abertura econômica e financeira do país (Harvey, 2014; Andrade, 2019a).

A solução proposta pelo governo para enfrentar os efeitos negativos da hiperinflação, que prevalecia no país na época de 1980, foi a adoção dessas reformas de cunho neoliberal, propostas pelo Consenso. Após a forte recessão do triênio 1981-1983, seguida pela trajetória de *stop-and-go*, pela aceleração inflacionária e pela crise de balanço de pagamentos, a abertura comercial e financeira da economia brasileira, consolidada na década de 1990, alinhou o Brasil aos ciclos econômicos internacionais. Em consequência, as primeiras reformas neoliberais foram implementadas, estabelecendo uma nova ordem social, econômica e política, que alterou profundamente o papel do Estado e aumentou sua dependência dos mercados globais (Gentil; Araújo, 2021).

Nesse contexto, o fenômeno da financeirização se expandiu amplamente no Brasil e na esfera global. Foi no final do século XX que intensas mudanças estruturais ocorreram em larga escala, resultando em um aumento expressivo nas transações financeiras, nas taxas de juros reais e na lucratividade das instituições financeiras em diversos países (Harvey, 2014; Dardot; Laval, 2016). Assim como o neoliberalismo e a globalização, a financeirização se disseminou de forma acentuada, inaugurando uma nova "era" para a economia mundial e redefinindo o papel do Estado na atividade econômica.

É neste ponto, em particular, que se orienta a pesquisa. Se durante o período do Estado sob o regime desenvolvimentista, a industrialização nacional e o desenvolvimento capitalista transcorreram diante da intervenção ativa do Estado na economia objetivando a transformação da infraestrutura interna – que partia de uma lógica construída por um longo processo de inspiração keynesiana e cepalina –, ao final do século XX e início do século XXI observa-se, com o Estado sob o neoliberalismo, uma mudança de rumo de atuação simultânea ao processo de globalização e ao fenômeno da financeirização. A atuação econômica do Estado brasileiro passou a se concentrar predominantemente na execução dos principais preceitos do neoliberalismo, com a alocação de recursos sendo cada vez mais influenciada pela crescente presença do setor financeiro na economia.

³ O Plano Brady, implementado em 1989, foi uma iniciativa internacional voltada para a reestruturação das dívidas de países emergentes, incluindo o Brasil. Além de facilitar a renegociação da dívida externa brasileira, o plano também impulsionou o país a adotar reformas de mercado, promovendo uma maior integração ao sistema financeiro global. Paralelamente, o Consenso de Washington, elaborado no final da década de 1980, reforçou essa trajetória ao sugerir um conjunto de políticas neoliberais, como a liberalização do comércio, a desregulamentação e a privatização de estatais, medidas que foram rapidamente incorporadas pelo governo brasileiro (Harvey, 2014; Andrade, 2019a).

A hipótese que move a presente reflexão é que o Brasil passou por um choque neoliberal e uma intensificação de seus atributos nos últimos anos. As primeiras impressões deste fenômeno se deram no ano de 2015 através da eclosão de transformações econômicas na esfera financeira e social originárias do ideário neoliberal. Os principais reflexos desse choque são observados não só a partir da alteração no sentido das funções econômicas do Estado ao longo do período, como também dos índices referentes a dinâmica da estrutura social e a aplicação e alteração de reformas institucionais políticas e sociais. Diante disso, buscaremos apontar as categorias do Estado e de sua atuação, para adequadamente expor os elementos da discussão descrita.

O ponto de partida deste trabalho, abordado no capítulo seguinte a esta introdução, fundamenta-se na compreensão do termo neoliberalismo, tanto em sua definição conceitual quanto em sua aplicação prática, além de explorar seu surgimento e a experiência empírica associada, em conjunto com o fenômeno da financeirização. Ao longo das décadas, o neoliberalismo recebeu diversas interpretações e, sem um núcleo duro definido, o debate em torno de seu significado persiste até os dias atuais. Ademais, a análise das diferentes fases desse sistema – desde sua origem e implementação global até sua maturidade e consolidação – é essencial para uma compreensão mais ampla, o que também é explorado ao final do capítulo, com foco na experiência neoliberal em nível global.

Em seguida, discute-se a categoria do Estado, destacando suas três funções principais no âmbito econômico: alocativa, estabilizadora e distributiva. O capítulo contextualiza ainda a intenção e a consciência dos governos em implementar a agenda neoliberal, tanto no período inicial dos anos 1980-1990 quanto entre os anos de 2015 e 2022. Com isso em mente, reconhecemos que os anos de governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) representaram o período de maior legitimação na implementação dessa agenda, já que desde sua campanha eleitoral suas propostas estavam fortemente alinhadas ao ideário neoliberal.

No capítulo subsequente é exposta a análise sobre as reformas estabelecidas durante o período proposto para investigação. Com o objetivo de analisar os impactos do choque neoliberal nas funções econômicas do Estado entre 2015 e 2022, são destacadas as principais mudanças nas suas funções alocadora, estabilizadora e distributiva, ressaltando como essas reformas moldaram a atuação do Estado e o direcionamento de suas políticas econômicas. Por fim, são expostas as considerações finais.

2 NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO: ORIGENS, NOTAS TEÓRICAS SOBRE OS DEBATES E A DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS

Desde meados dos anos 1980, os debates sobre o neoliberalismo avançaram por meio de novas perspectivas e adaptações às experiências e contribuições empíricas no âmbito mundial. Entretanto, o conceito ainda é controverso em diversas literaturas. O esforço para definição do termo transcorre por diferente abordagens e vertentes do pensamento econômico clássico e contemporâneo. Enquanto algumas abordagens interpretativas do neoliberalismo se firmam na busca de sua “essência”, como o caso da abordagem bourdieusiana, marxista e weberiana, outras se concentram na diversidade dos processos de neoliberalização e no dinamismo crescente do termo – a exemplo da abordagem neorregulacionista e a que trata a respeito do hibridismo governamental (Andrade, 2019b).

No que tange à questão no âmbito histórico, foi com o advento da concepção financeira e em virtude das turbulências do *Welfare State* que novos prognósticos, reformas e representatividades econômicas e políticas surgiram mediante as transformações estruturais que ocorriam em larga escala. Conforme aponta Andrade (2019b), as reformas liberalizantes ocorridas no Chile no ano de 1978, na Grã-Bretanha em 1979 e nos Estados Unidos em 1981 foram determinantes para que posteriormente o conceito de neoliberalismo ganhasse uma nova identidade.

Se, de início, o neoliberalismo era compreendido como “uma onda de desregulamentação dos mercados, de privatização e de desmonte do Estado de bem-estar” (Andrade, 2019b, p. 212), posteriormente, o conceito se expandiu para englobar uma ampla gama de fenômenos, e, com o tempo, passou a incorporar significados cada vez mais populares e generalizados, resultando em um uso amplo e frequentemente vago do termo. Deste modo, em virtude da sua multiplicidade, atribui-se, conseqüentemente, ao neoliberalismo uma definição muitas vezes genérica e imprecisa.

A partir do início do século XXI inúmeros cientistas se esforçaram para a tarefa de atribuir ao neoliberalismo definições mais precisas, desta vez reconhecendo tanto as particularidades do caso de cada país como os aspectos que possuíam em comum em sua trajetória, desde o processo de neoliberalização generalizada até os casos específicos reconhecendo as camadas políticas e sociais envolvidas (Andrade, 2019b). Estas novas definições surgiram da análise e idealização de autores como Foucault (2008), Harvey (2014), Venugopal (2015), Dardot e Laval (2016), Duménil e Lévy (2014), entre outros.

A sua origem e o contexto interno de cada caso são elementos centrais na compreensão de sua essência e trajetória. Tratando-se de um conceito plural com uma ampla gama de variações específicas, analisar o neoliberalismo, portanto, implica não só reconhecer a sua transversalidade e considerar as suas dimensões econômicas, políticas e sociais, como também buscar especificar as suas lógicas normativas e institucionais, dada a coordenação das medidas implementadas, das alterações de regras e de pensamentos estabelecidos e da difusão e expansão da concorrência e das finanças no cotidiano que contemplam o seu escopo. O Estado possui um papel fundamental, enquanto a reestruturação das políticas econômicas decorrentes de uma nova realidade configura uma reorientação voltada ao modelo de mercado e à financeirização não só na economia como nas demais esferas da vida.

Dito isso, com o objetivo de estabelecer um eixo central de análise sobre as funções econômicas do Estado sob o neoliberalismo, nesta seção, buscaremos explicitar a origem do neoliberalismo e os principais planos teóricos e conceituais que serão utilizados na pesquisa, buscando delimitar o seu conceito e a sua definição. Posteriormente, enfocaremos a análise a respeito da ocorrência do fenômeno da financeirização, destacando sua contribuição para a imersão neoliberal do capitalismo, e trataremos a respeito do papel do Estado para a disseminação neoliberal e suas consequências em outros países no mundo.

2.1 NEOLIBERALISMO: ORIGEM, MÉTODOS E CONCEITO

O neoliberalismo, por se tratar de um sistema complexo e contemporâneo, envolve elementos que merecem atenção especial e precisam ser analisados de forma detalhada. Nesta seção, abordaremos inicialmente a origem das ideias neoliberais, para, em seguida, aprofundarmos na discussão sobre seu desenvolvimento teórico e sua implementação prática.

2.1.1 A origem das ideias neoliberais

Se é verdade que a crise do liberalismo teve como sintoma um reformismo social cada vez mais pronunciado a partir do fim do século XIX, o neoliberalismo é uma *resposta* a esse sintoma (Dardot; Laval, 2016, p. 71, grifo dos autores).

Historicamente, a origem das ideias neoliberais decorre de uma sequência de acontecimentos relacionados às ideias de seus formuladores e ao contexto global caracterizado por transformações e crises. Dentre os marcos fundamentais que configuram a sua gênese, o

Colóquio Walter Lippmann (1938) e a formação da Sociedade *Mont Pèlerin* (1947) são os principais eventos que demarcaram o início da coalizão dos pensamentos neoliberais (Dardot e Laval, 2016; Mariutti, 2021). Estes eventos envolveram a participação de intelectuais que marcaram a história do pensamento e da política liberal. Nomes como o de Alexander von Rüstow, Friedrich Hayek, Louis Rougier, Ludwig Von Mises, Michael Polanyi, Walter Lippmann, entre outros, ao buscarem formas para renovar o pensamento liberal e reconstruir o liberalismo em meio as crises do início do século XX, inauguraram novas vias lógicas e fundamentos condizentes com o que se constituiria como a base para o neoliberalismo.

A trajetória do termo, de sua origem e de sua validação, é explicada por Mariutti (2021) em seu ensaio a respeito da gênese do neoliberalismo. Segundo o autor, a expressão “neoliberalismo” surgiu nas primeiras décadas do século XX e foi abolida propositalmente por seus próprios formuladores por décadas, retornando apenas após a turbulência da revolução keynesiana e ganhando força na década de 1990. Seu sumiço decorreu por dois motivos distintos em função das duas vertentes de pensamento presentes na época. Enquanto a linha de Von Mises e Hayek não aceitara o termo desde o princípio, a corrente do movimento alemão optou por tomar a atitude de demarcar uma ruptura com o liberalismo clássico durante a década de 1930, em especial, em virtude da acentuada crise deste período, que ficou conhecida como a crise do liberalismo.

Embora fosse desconhecida pela maioria dos intelectuais da época a causa da crise e da queda do liberalismo – podendo ser esta endógena ou exógena ao sistema –, a promoção de uma nova ordem era tida como essencial para o desenvolvimento da sociedade e a superação das turbulências. Em seu estudo, Dardot e Laval (2016) expõem uma das principais causas da crise como sendo a não incorporação das novas práticas do capitalismo que se desenvolvia exponencialmente em prol da indústria e da urbanização. Conforme enfatizam os autores, a proposição restritiva do Estado derivada do liberalismo parecia cada vez mais defasada em relação às novas necessidades de organização e regulação da sociedade. Nas palavras dos autores,

O que o liberalismo clássico não incorporou adequadamente foi precisamente o fenômeno da empresa, sua organização, suas formas jurídicas, a concentração de seus recursos, as novas formas de competição. [...] A inadequação das fórmulas liberais às necessidades de regulação da condição salarial e sua própria incompatibilidade com as tentativas de reformas sociais realizadas aqui ou ali constituíram outro fator de crise do liberalismo dogmático (Dardot; Laval, 2016, p. 40).

Alexander Rüstow foi quem, em 1932, então, inaugurou a ideia de que era necessário superar o naturalismo dos liberais clássicos e envolver o Estado no fomento de uma ordem baseada na concorrência. Para o sociólogo e economista alemão, apenas o Estado era capaz de fornecer um quadro institucional eficaz para confrontar os poderes das grandes indústrias e dos sindicatos. No âmago de sua ideia, o Estado deveria ser capaz de orientar e confrontar os demais poderes, mesmo não constituindo como um interventor direto da economia. Entretanto, em meio ao período de formação das ideias, outras ocasiões contaram com influentes debates acerca da temática em torno da construção de uma nova forma de governamentalidade (Mariutti, 2021).

O Colóquio Walter Lippmann, idealizado por Louis Rougier⁴ em 1938, foi uma dessas ocasiões. Durante o colóquio, os intelectuais presentes em suas sessões chegaram a conclusões que demarcaram tanto a impossibilidade de retorno às propostas e às formulações do liberalismo clássico, como a indispensabilidade da intervenção do Estado na economia. Apesar das discussões apresentarem discordâncias não só em ideias e nos diagnósticos sobre a crise e suas causas⁵, como também sobre a questão do Estado e do liberalismo, durante os cinco dias de evento em Paris, o resultado dos diagnósticos expostos levou a sugestões de políticas econômicas que visavam a promoção de reformas estruturais, conforme Mariutti (2021).

Após discursos de numerosos participantes do colóquio, os intelectuais ali presentes avaliaram a contribuição dos princípios do *laissez-faire* para a crise. A partir de suas observações, o *laissez-faire* foi constituído como objeto de sérios questionamentos e os pensadores compreenderam que de fato havia a necessidade de uma nova ordem legal para o regulamento do sistema. Dessa forma, a refundação da base filosófica do liberalismo, além de necessária, também era tida pelos participantes do colóquio como uma forma de combate a ascensão dos totalitarismos que se difundiam pela Europa (Mariutti, 2021).

A validação de que a sociedade liberal é produto de uma ordem natural espontânea foi, então, abandonada e o Estado passou a assumir uma função ativa que dialoga com os interesses do mercado. Logo, tratando o Estado como interventor legal da economia, buscou-se definir as formas e os limites dessa intervenção. Conforme aponta Mariutti (2021),

⁴ Conforme expõem Dardot e Laval (2016), o organizador do colóquio, Louis Rougier, já havia na época escrito várias obras a respeito do retorno do liberalismo sobre novas bases. Em seu discurso de abertura do colóquio, o filósofo expõe alguns termos em que poderia ser usado para a refundação do liberalismo, entre eles, o “neoliberalismo”. Segundo os autores, Rougier “vê as discussões do colóquio como a continuação de uma série de trabalhos já publicados que se identificavam com o liberalismo” (Dardot; Laval, 2016, p. 75).

⁵ Para Dardot e Laval (2016, p. 76), “as divergências manifestadas então têm relação com uma diferença importante de interpretação dos fenômenos econômicos, políticos e sociais do entreguerras, que alguns autores de diferentes horizontes políticos e doutrinários pensam como uma ‘crise do capitalismo’.”

O que, de fato, foi destacado: o fundamental é delinear quais intervenções são admissíveis a um Estado liberal, isto é, que são compatíveis com um sistema econômico organizado por preços de mercado. Ou, como preferiu Walter Lippmann, distinguir as intervenções necessárias das desnecessárias (Mariutti, 2021, p. 19).

A peculiaridade de cada discussão presente durante as sessões do colóquio é fundamentada por Mariutti (2021) em seu ensaio. Segundo o autor, o abandono da ilusão da ordem natural de mercado foi determinante para que uma base fosse fundada em torno de uma ordem amparada pelo Estado. A partir do modelo e da análise proposta, foram Rougier e Lippmann que definiram durante o colóquio o que deveria se entender por “neoliberalismo” – ambos os intelectuais já haviam escrito obras cujas temáticas e ideias convergiam. No entanto, as discussões realizadas durante o colóquio não foram suficientes para disseminar amplamente o novo pensamento. O Colóquio de Walter Lippmann foi concluído e reconhecido por seu idealizador, Luis Rougier, como o ponto de partida para uma organização internacional dedicada a construir e difundir uma nova doutrina liberal, denominada Sociedade Mont Pèlerin (Dardot; Laval, 2016, p. 75).

A criação da Sociedade Mont Pèlerin em 1947, portanto, pode ser vista como uma continuação das iniciativas do colóquio. Após a declaração final sobre a criação de um Centro Internacional de Estudos para a Renovação do Liberalismo e a reunião presidida por Sir John Claphan, em 1944, com Hayek, as discussões sobre as novas propostas evoluíram, culminando na fundação de uma sociedade focada em estabelecer os fundamentos para um novo modelo de capitalismo, baseado na promoção do livre mercado e na proteção das liberdades individuais.

Eamonn Butler, economista britânico cofundador e diretor do Instituto Adam Smith, elucida de forma breve sobre as questões relacionadas a Sociedade Mont Pèlerin, desde sua fundação até seus assuntos internos, em seu escrito *A short history of the Mont Pelerin Society*⁶. Butler esclarece que a Sociedade *Mont Pèlerin* surgiu em meio às ruínas sociais, políticas, intelectuais e morais que a Europa enfrentou antes e durante a Segunda Guerra Mundial (1939-2945). Segundo o autor, os membros fundadores compartilhavam uma visão comum sobre a crise da época e buscavam vencer a batalha de ideias. Embora suas concepções se baseassem na ideia de uma sociedade livre, havia divergências sobre o significado exato dessa liberdade e sobre os meios para alcançá-la.

⁶ Sua contribuição surge como um resumo da obra de Max Hartwell, intitulada *A history of the Mont Pelerin Society*.

Friedrich Hayek foi quem fundou a Sociedade *Mont Pèlerin* com o objetivo de criar um centro de discussão e disseminação de ideias liberais. Dedicada à promoção do livre mercado e tratando-se de uma instituição transnacional, a sociedade reuniu os principais expoentes do campo para debater e disseminar ideias fortemente influenciadas pelo liberalismo clássico do século XIX. Dadas as circunstâncias da Europa, sobretudo, da Alemanha, durante a década de 1930, a visão fortemente prevalecida no campo das ideias era a de que a intervenção governamental era desejável e necessária. E, embora os membros tivessem diferentes concepções e abordagens sobre a sociedade e suas metodologias, havia um consenso em relação à economia liberal e às políticas necessárias para promover a estabilidade.

Nas palavras de Butler, os argumentos de Hayek para a formação da sociedade foram tanto intelectuais quanto práticos. Segundo o autor,

Intelectualmente, ele acreditava que uma nova versão do liberalismo tinha de ser escrita, uma que pudesse ser aplicada aos problemas sociais da época, em vez de apenas deixar o argumento para os intervencionistas. E em termos práticos, Hayek sabia que os talentos dos liberais isolados tinham de ser reunidos e orquestrados de forma mais eficaz (Butler, 2014, tradução própria).

Historicamente, desde a realização dos eventos e a criação da sociedade até a implementação dos atributos neoliberais, o mundo passou por numerosos conflitos e crises econômicas e sociais. Foi, portanto, em meio ao enfraquecimento das doutrinas de esquerda e num contexto de crise dos modos antigos de regulação da economia capitalista que as ideias neoliberais se tornaram hegemônicas. Além das grandes influências europeias para a idealização do que viria a ser o neoliberalismo, os Estados Unidos também abarcaram um papel central para a disseminação dessas ideias e das políticas neoliberais a partir do final da década de 1970.

Reconhecida desde a década de 1950 por possuir uma ampla ligação com a vertente liberal, a Escola de Chicago⁷ dos Estados Unidos pode ser considerada como uma das vias de criação e propagação do neoliberalismo. Henry Simons foi quem, junto de Hayek, articulou o projeto *Free Market Study* na Universidade de Chicago e sugeriu a criação de um instituto voltada a popularização das ideias liberais no país. Em 1950, Hayek aceita o convite de lecionar na Universidade de Chicago como visitante no departamento de ciências sociais e morais, permanecendo até 1962 e deixando seu legado para futuros intelectuais relacionados a esta instituição. Durante sua passagem, nomes expoentes da universidade americana, como Jacob

⁷ O termo Escola de Chicago faz referência ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago. O departamento é conhecido por formar intelectuais influentes da abordagem neoclássica, nomes como George Stigler e Milton Friedman (laureados com o Prêmio Nobel de Economia), são tidos como as principais referências econômicas estadunidenses na vertente de regulação e do liberalismo, respectivamente.

Viner, Frank Knight e Milton Friedman, se identificaram com a nova reflexão a respeito do liberalismo proposta por Hayek e seguiram propagando suas contribuições (Van Horn; Mirowski, 2009).

Destes nomes, Milton Friedman, economista e estatístico norte-americano, foi um dos principais expoentes da Escola de Chicago e das ideias pró-capitalistas durante a segunda metade do século XX. Reconhecendo o capitalismo como a solução para os problemas decorrentes das políticas de regulação keynesianas, Friedman idealizava uma redução tanto dos gastos públicos como dos impostos em defesa a uma sociedade liberal. Suas ideias, publicadas desde 1960, foram difundidas por volta da década de 1980 e o capitalismo passou a ser compreendido por seus adeptos como a solução universal das crises que assombravam o mundo durante a década de 1970, ao invés do problema. Ainda sob seus princípios, Friedman destaca a assistência e a intervenção do Estado objetivando o estabelecimento e a imposição de regras. Seguindo esta linha, o autor defende em *Capitalismo e Liberdade* (1985) – a sua obra mais conhecida – que o papel do governo é a promoção de meios para modificação de regras e a regulação e garantia para o seu cumprimento.

Marcados pela tradição liberal, estes intelectuais constituíram a estrutura fundadora do ideário neoliberal. A relação entre os eventos aqui citados e o advento da base de ideias do que viria a se tornar neoliberalismo reflete, portanto, a transnacionalidade e o efeito do compromisso de economistas com o projeto de reformulação do liberalismo que culminou nos pressupostos que combinam a competição e o interesse dos mercados com a função ativa do Estado. Os economistas e intelectuais europeus e norte-americanos tinham por objeto a refundação do liberalismo clássico e a instauração de uma nova ordem social e econômica condizente com os interesses do mercado e a liberdade individual, com enfoque, entretanto, no amparo do Estado para a implementação e regulação dessas novas vias de políticas econômicas. Dessa forma, evidenciou-se a consciência da principal divergência e ruptura do neoliberalismo com o liberalismo clássico: a sustentação das políticas e deliberações neoliberais se darem através da intervenção estatal.

A discussão que se seguiu ao longo das décadas baseou-se posteriormente no que de fato viria a ser o neoliberalismo e se seu núcleo duro era condensado nos países que aderiram as suas principais reformas, medidas e políticas econômicas. Além disso, os efeitos da adesão dos países a seus atributos também se tornaram tema de discussão, uma vez que há particularidades políticas, estruturais, culturais e geográficas em cada caso.

2.1.2 O conceito de neoliberalismo e seu avanço teórico

O neoliberalismo se assenta sobre o modo de produção capitalista no século XXI. Entretanto, sua trajetória não seguiu um percurso linear no tempo e no espaço, sendo marcada por transformações significativas em seus atributos e práticas. Desde seu surgimento até sua consolidação global, o neoliberalismo foi objeto de várias interpretações, cada uma destacando diferentes aspectos de seus elementos e de sua essência. E, é devido a essa ampla gama de interpretações e à falta de um consenso consolidado, que o conceito de neoliberalismo permaneceu polêmico desde meado do século XX até o início do século XXI, quando o debate voltou a se fortalecer academicamente no campo das Ciências Sociais. Dessa forma, o esforço para a formação de um conceito mais preciso alcançou contribuições diversas e críticas variadas dada a sua difusão estendida aos movimentos sociais e às lutas anticapitalistas.

Autores como Foulcaut (2008), Venugopal (2015), Dardot e Laval (2016), Harvey (2014) e Duménil e Lévy (2014), buscaram definir e delimitar o conceito de neoliberalismo, conjecturando sobre suas causas, consequências e seu conteúdo. Para Venugopal (2015), se tratando de um conceito controverso e incoerente, o neoliberalismo abrange uma gama de fenômenos e conceitualizações teóricas. O autor então sugere dois eixos distintos de interpretação sobre o neoliberalismo com delimitação temporal, o primeiro, por volta dos anos de 1930 a 1960, requer a compreensão de neoliberalismo a partir de uma doutrina, articulada e pensada por seus formuladores, de ideias econômicas associadas ao ordoliberalismo. Enquanto o segundo, a partir dos anos de 1980, abrange uma conceituação empírica, em que se pretende identificar o neoliberalismo a partir de sua dinâmica e de suas esferas de operação, associando-o a onda de desregulamentação dos mercados, as privatizações e a um modelo de políticas macroeconômicas voltadas a concorrência.

Na mesma linha, Dardot e Laval (2016) também consideraram a duplicidade conceitual do neoliberalismo. Segundo a contribuição dos autores, na segunda metade do século XX o neoliberalismo era interpretado a partir de uma conceituação dúbia, cujas esferas se dividiam em dois planos, o plano ideacional e o plano prático. Destes planos, constatava-se o neoliberalismo sendo, ao mesmo tempo, compreendido como uma ideia e como uma política econômica. É deste caráter marcadamente dúbio e generalizante que urge a necessidade de formulação precisa sobre seus atributos definidores.

Dardot e Laval (2016) revelam que, para além de uma readaptação do *laissez-faire*, onde o mercado é compreendido como uma realidade natural, o neoliberalismo fundamenta-se como o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada (Dardot; Laval,

2016, p. 34). Essa lógica tem seu início após a “crise do liberalismo” no final do século XIX e seu ponto de virada com a conformação da “grande transformação”⁸ no início do século XX. Neste cenário, caracterizado por repetidas crises, desordens sociais e fenômenos especulativos, os dogmas liberais enfraqueceram e geraram cada vez mais desconfiança até o ponto de o *laissez-faire* ser considerado ultrapassado.

A partir disso, o neoliberalismo emerge como uma nova alternativa aos modelos de intervenção econômica e reformismo social. Em vez de restringir o mercado para corrigir as falhas do liberalismo anterior, segundo os autores, o neoliberalismo visa promover o mercado competitivo através de um enquadramento apropriado, estabelecendo condições ideais para que a competição beneficie o interesse coletivo. Deste modo, o neoliberalismo une a revalorização da intervenção pública com uma visão de mercado focada na concorrência (Dardot; Laval, 2016).

Em meio a dominância das ideias, a competição generalizada, para além dos escopos do mercado, passou a ordenar as relações sociais e a adentrar mais profundamente no regimento de políticas públicas e nas relações econômicas mundiais. Dardot e Laval (2016) evidenciam que, no aspecto político, a conquista pelo poder pelas forças neoliberais constitui como uma das formas de penetração do neoliberalismo nas políticas deliberadas pelo Estado. De modo que, em suas palavras,

Se admitirmos que sempre há “intervenção”, esta é unicamente no sentido de uma ação pela qual o Estado mina os alicerces de sua própria existência, enfraquecendo a missão do serviço público previamente confiada a ele. “Intervencionismo” exclusivamente negativo, poderíamos dizer, que nada mais é que a face política ativa da preparação da retirada do Estado por ele próprio, portanto, de um anti-intervencionismo como princípio (Dardot; Laval, 2016, p. 15).

Ou seja, no que tange a tese demasiada simplista derivada do liberalismo econômico a respeito da “retirada do Estado” e da dicotomia entre Estado e mercado como parte do projeto do neoliberalismo, os autores relatam que, por certo, foram antes os Estados que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. Desta forma, constatou-se assim não só o movimento de expansão das finanças de mercado como o financiamento das políticas públicas como fruto das políticas deliberadas do Estado (Dardot; Laval, 2016, p. 19). Em outras palavras, o mercado moderno é amparado e orientado pelo Estado, não atuando sozinho na difusão das práticas e condutas de

⁸ O termo aqui empregado, conforme orientam Dardot e Laval (2016, p. 66), a “grande transformação” é como Karl Polanyi caracteriza e intitula o fim da civilização do século XIX, a morte do liberalismo econômico e de sua utopia.

concorrência generalizada e na alteração no papel das instituições de proteção social e educação.

De acordo com Andrade (2019b, p. 217), o neoliberalismo se apropria da utilização da linguagem e dos critérios da economia *mainstream* como forma de legitimação técnica da autoridade do Estado. Ou seja, sob a utopia do livre mercado eficiente assola o direcionamento do comportamento do indivíduo e a construção de instrumentos financeiros via projeto político deliberado pelo Estado. Dessa forma, em primeira instância, ao tratar-se de uma tomada de decisão deliberada e da aplicação de reformas estruturais, o Estado mantém um papel forte e ativo, reestruturando e regulamentando os setores econômicos conforme a configuração histórica específica. Neste caso, prevalecendo o neoliberalismo.

Deste modo o neoliberalismo predomina com crescente influência e naturalidade enquanto sistema normativo, sendo capaz de orientar as práticas governamentais, das empresas e da vida social do indivíduo. Dado o seu aprofundamento na prática governamental, sua influência se dá principalmente por via do cumprimento de políticas e práticas de cunho neoliberal – como a destruição de programas de regulamentações, de instituições, de regras e de direitos – cada vez mais ativas capazes de gerar crises políticas e retrocessos sociais (Dardot; Laval, 2016).

Dada a sua origem e influência, para além de uma ideia ou uma prática política e econômica, o outro aspecto pelo qual o neoliberalismo pode ser compreendido, de acordo com Dardot e Laval (2016), é como uma *racionalidade*. Essa racionalidade promove a estrutura e a organização das ações dos governantes e da conduta dos governados. Na palavra dos autores, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (Dardot; Laval, 2016, p. 17). Sendo assim, se por um lado se tem as práticas políticas neoliberais sustentadas pelo modelo de concorrência de mercado, por outro, a agenda neoliberal é orientada através de um sentido previamente idealizado.

Seguindo a abordagem foucautiana acerca do neoliberalismo, tal contestação parte do conceito de “racionalidade política” elaborado por Michel Foucault (2008). Para o entendimento do neoliberalismo, os autores compreendem, a partir do estudo de Foucault, que se trata, mais precisamente, do plano da análise da “razão governamental”. Essa razão engendra nada menos do que os “tipos de racionalidade que são empregados nos procedimentos pelos quais se dirige, através de uma administração do Estado, a conduta dos homens” (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

Ademais, ainda conforme Dardot e Laval (2016), a lógica da concorrência foi antes introduzida e universalizada na economia e na vida social por Estados nacionais, por meio de políticas intervencionistas que alteraram as relações sociais. Estas mudanças decorreram tanto devido a alteração do papel das instituições de proteção social e educação, como a partir da reorientação da conduta social. Para os autores, esta visão é possível a partir de uma análise do caráter transversal dos modos de poder de uma sociedade, dado que “o neoliberalismo emprega técnicas de poder inéditas sobre as condutas e as subjetividades” (Dardot; Laval, 2016, p. 21). Neste caso, o processo de implementação e disseminação deste sistema não deve ser reduzido à mera espontaneidade da esfera mercantil.

Em seu estudo, Andrade (2019b) aponta que Dardot e Laval (2016) partem da abordagem foucaultiana para compreender e conceitualizar o neoliberalismo, enquanto outros estudos reconhecidos no âmbito econômico, como o de Duménil e Lévy (2014) e Harvey (2014), postulam a contribuição marxista de sua definição.

Harvey (2014), à princípio, corrobora com a definição de Dardot e Laval (2016) a respeito do neoliberalismo, embora eleve a importância nos âmbitos da estrutura e do pensamento. Na visão do autor,

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. [...] Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo. (Harvey, 2014, p. 6).

É, portanto, a partir dessa perspectiva que o debate acerca da implementação do neoliberalismo se assenta. Harvey (2014), ao reconhecer que o processo de neoliberalização⁹ dos países na esfera mundial engendra o envolvimento e a modificação de elementos estruturais e sociais, como as estruturas institucionais, as relações sociais, os modos de vida e de pensamento e as atividades reprodutivas, esclarece a dinâmica da eclosão do neoliberalismo.

Conforme argumenta o autor, o processo de neoliberalização foi possível uma vez que “os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência [...] em instituições-chave do Estado bem como em instituições internacionais [...]” (Harvey, 2014, p. 13). Além disso, certo conjunto de variáveis – como a crise da acumulação de capital

⁹ Expressão utilizada por Harvey (2014) para tratar o movimento de propagação do âmbito global do sistema neoliberal.

da década de 1970 que afetou inúmeros países em vista do aumento do desemprego, da inflação elevada e resultou no baixo crescimento econômico mundial, por exemplo – influenciou o processo e consagrou a hegemonia neoliberal como discurso e a tendência a neoliberalização.

Dardot e Laval (2016, p. 189) seguem a mesma lógica ao argumentarem que a política neoliberal se estabeleceu nos anos 1970-1980 no Ocidente como uma resposta política à crise econômica e social do regime vigente de acumulação, mobilizando todo um leque de meios para se alcançar os objetivos determinados: desmantelamento do Estado Social, privatização de empresas públicas, entre outros. Segundo os autores, essa transformação nas políticas demandou uma mudança radical na forma de exercer o poder governamental. A partir desse momento, intitulado de “grande virada”, revelou-se uma subordinação à racionalidade política e social alinhada à globalização e à financeirização do capitalismo.

Segundo os autores, a “grande virada” retoma a um momento determinante em que emergiu os atributos neoliberais e, em suas palavras,

só há a “grande virada” mediante a implementação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção. Andrew Gamble resumiu esse novo rumo na frase: “Economia livre, Estado forte”. A expressão tem o mérito de destacar o fato de que não estamos lidando com uma simples retirada de cena do Estado, mas com um reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (Dardot; Laval, 2016, p. 190).

Para tanto, o que se entende é que: para que fosse possível a constituição de uma nova norma mundial, onde se instituisse novas formas de relações entre as forças sociais e condições econômicas, era necessário que houvesse uma forma premeditada por um “Estado-maior”, com caráter estratégico. Esta mudança de relação, de condição econômica e de comportamento derivou da alteração e da implementação de “técnicas e dispositivos de disciplina, isto é, de sistemas de coação, tanto econômico como sociais, cuja função era obrigar os indivíduos a governar a si mesmos sob a pressão da competição, segundo os princípios do cálculo maximizador e uma lógica de valorização do capital” (Dardot; Laval, 2016, p. 193). Tal método instaurou uma racionalidade geral, a qual, em suma, passou a orientar todas as esferas da vida social.

A introdução do neoliberalismo, entretanto, se deu de forma desigual e singular de Estado para Estado, com condições específicas e arranjos institucionais distintos. Apesar de algumas características serem consideradas estruturais em relação ao projeto, em virtude de sua persistência, outras irão depender tanto da maturação da economia como do conjunto institucional de cada país. Dentre as características frequentes de sua manifestação, é importante

ressaltar o caso da desigualdade social crescente e a crescente influência das finanças e das elites.

Em meio a necessidade de traçar uma interpretação do processo de neoliberalização ocorrido, Harvey (2014, p. 27) destaca que o reconhecimento do neoliberalismo como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação de capital e de restauração do poder das elites econômicas é predominante, dado o efeito global sobre as condições de trabalho, de renda, de poder e de classe resultantes. Dentre estes efeitos, a reconfiguração do poder econômico para uma pequena elite por meio da coerção das ideias de “liberdade” provindas da construção de um movimento político particular, que tem como fim a legitimação da virada neoliberal, foi a forma pela qual consagrou-se as concepções predominantes do Estado intrusivo e inimigo e a conformação da cultura populista neoliberal (Harvey, 2014).

As três abordagens principais discutidas nesta seção, que incluem a de Dardot e Laval (2016), Harvey (2014) e Duménil e Lévy (2014), apesar de apresentarem complementariedades teóricas a respeito dos conceitos, também compreendem divergências fundamentais. Estas divergências se dão, principalmente, em questão das bases teóricas e de diagnósticos distintos a respeito das crises históricas do capitalismo. Segundo Dardot e Laval (2016), a limitação teórica que expressa a teoria marxista a qual se baseia Harvey (2014) é um entrave para que a teoria desfrute mais prestígio, visto que segue a concepção determinista central que engendra a “lógica do capital”.

Já no tangente ao reconhecimento do conceito e de suas implicações no âmbito da vida social e das práticas governamentais, as três teses exibem certa similaridade e coesão, uma vez que reconhecem o Estado como agente difusor, impositor e coordenador que garante a continuidade e o funcionamento eficiente do neoliberalismo nas suas dependências. Além disso, ao resgatarem os axiomas do liberalismo clássico, os autores desvinculam as práticas e a conduta neoliberal da “ordem espontânea do mercado” presente na versão dogmática do ideário liberal original, implicando, desta forma, o dismantelamento da tendência de apresentar o neoliberalismo como um subproduto ou como uma forma de restauração do liberalismo do século XVIII.

Pensar o neoliberalismo, portanto, requer reconhecer tanto a sua complexidade como a sua dinâmica heterogênea. Em teoria, as categorias de análise aqui presentes demonstraram a sua transversalidade, reconhecendo as suas características sistêmicas que abrangem a sua natureza enquanto lógica, estrutura, estratégias, processos e projetos, sejam estes políticos ou sociais. Sua origem no campo das ideias também representa, desde o seu âmago, a sua divergência e lógica multifacetada. Após longos períodos de transformações, o neoliberalismo

consagrou-se como o sistema hegemônico em grande parte do mundo. E, para que seja cumprido o aprofundamento de seu processo de difusão e perpetuação, para além da sua abrangência teórica, a compreensão a respeito do fenômeno da financeirização é fundamental para realizar uma análise mais detalhada acerca do neoliberalismo e de suas consequências e implicações.

2.2 O FENÔMENO DA FINANCEIRIZAÇÃO

Aliado a neoliberalização, o fenômeno da financeirização trata de um processo histórico caracterizado por mudanças institucionais decorrente de decisões e ações deliberadas. Apesar de ser definido, sobretudo, como um fenômeno macroestrutural que reconfigura o funcionamento da economia, conferindo um papel central ao setor financeiro e às suas práticas, condicionando as operações de financiamento e de despesas públicas, a financeirização também possui implicações tanto microeconômicas como setoriais (Bruno *et al.*, 2009; Bruno, 2022).

Conforme orienta Bruno (2011; 2022), a sua manifestação se dá via o desenvolvimento preponderante da acumulação de riquezas através de canais financeiros, resultando em uma potencialização destas atividades, que acabam por assumir um caráter subordinador às atividades produtivas e aos Estados nacionais. Dessa forma, o processo de financeirização é característico de economias em que a criação de ativos financeiros concorre vantajosamente com os ativos produtivos no que concerne à liquidez, risco e rentabilidade. Além disso, o aprofundamento desse processo tem provocado um aumento das crises bancárias e financeiras e ajuda a impedir que as economias alcancem trajetórias de crescimento sustentáveis com distribuição de renda.

Entretanto, há especificidades e aspectos distintos entre a ocorrência da financeirização nos países que possuem economias desenvolvidas e nos países emergentes, cujas economias são subordinadas na esfera global. Corrêa, Lemos e Feijó (2017, p. 1128) esclarecem a respeito dessa questão. Segundo os autores, nos países emergentes, o fenômeno da financeirização tem como fator determinante a sua integração subordinada ao mercado financeiro global. Nessas economias, destacam-se a liberalização da conta capital e financeira e a elevação do nível de endividamentos das empresas não financeiras (ENFs) como alguns dos sintomas do fenômeno. Mesmo dentro deste conjunto de países, o Brasil possuiu particularidades no seu processo de financeirização, em vista desse ser dividido por dois movimentos principais: o primeiro via a acumulação rentista-financeiras através dos ganhos inflacionários, em virtude do período em que compreendeu a hiperinflação na década de 1980; e o segundo após a estabilização monetária derivada do Plano Real, em 1994.

Lavinas, Araújo e Bruno (2017), analisam a financeirização nos países emergentes – destacando o Brasil – e afirmam que a transformação sistêmica decorrente do fenômeno da financeirização também é inerente à lógica neoliberal e que a dominância financeira proveniente desse processo reconfigurou o ambiente macroeconômico dos países. Sob este aspecto, sua disseminação está ligada à globalização e ao acelerado desenvolvimento e

dominância do setor financeiro sobre a economia, reconfigurando o ambiente macroeconômico e orientando as políticas públicas. Além disso, o processo de predominância das finanças nos âmbitos econômico e social geralmente surte em impactos significativos na distribuição de riqueza e no poder dentro da sociedade nos países emergentes, o que condiciona os países a maiores instabilidades macroeconômicas, a crescente acumulação de capital, desigualdade social e a pressões internacionais decorrentes do dinamismo da economia mundial.

Expondo uma visão macro sobre o tema, os autores Duménil e Lévy (2014, p. 112) indicam que a financeirização nada mais é do que a transformação ao longo do tempo dos ativos financeiros controlados por diversas categorias de instituições. Ainda segundo os autores, a financeirização no contexto neoliberal é acompanhada pela busca de altos lucros e de altos níveis de renda, sendo estes desiguais em relação a sua expansão. Sua gênese se manifesta entre as décadas de 1970 e 1980, mas cresce exponencialmente no início do século XXI. Na virada do século, por exemplo, os números de investimentos demonstram um aumento exponencial, visto que, “o fluxo global de investimentos diretos durante os anos 2000 foi 48 vezes maior que durante a década de 70” (Duménil; Lévy, 2011, p. 7). Tendo em vista o processo particular resultante da expansão do sistema financeiro internacional, o fenômeno da financeirização é caracterizado pelos autores, sobretudo, como fruto do aumento da influência e do poder do sistema financeiro sobre os Estados e pelo seu desequilíbrio e instabilidades.

Já Epstein (2005), segue a mesma linha e caracteriza a financeirização como a crescente influência dos mercados, atores e instituições financeiras na operação das economias doméstica e internacional. Segundo o autor, as suas implicações podem ser preocupantes, visto que o fenômeno envolve transformações estruturais profundas na economia, especialmente dada a interconexão entre financeirização e política econômica. Políticas públicas que liberalizam mercados financeiros e promovem estabilidade financeira são capazes de intensificar a financeirização e esses efeitos podem levar a uma maior desigualdade de renda e à concentração de poder nas mãos das instituições financeiras. Neste âmbito, a incorporação e o aumento generalizado das finanças em todos os segmentos da vida e do mercado mundialmente são capazes de introduzir transformações estruturais significativas na organização econômica e social.

A situação revela que, com o avanço da globalização mundialmente, foram criadas condições propícias tanto para a queda das barreiras entre os mercados, como para a acumulação de capital e para a sua especulação, possibilitando assim a abertura de novos mercados, de novas estruturas e de inúmeras transformações na esfera financeira. Esse processo abrange diversas dimensões, como a ampliação das atividades financeiras, a supremacia do

capital financeiro sobre o capital produtivo – que tende a sofrer reduções significativas – e o crescente impacto das instituições financeiras e dos mercados de capitais nas políticas econômicas e nas decisões empresariais. Além disso, a desregulamentação e liberalização financeira também são algumas das formas em que se orienta este processo. Deste modo, é perceptível a ocorrência do processo de financeirização de diversas áreas, para além da economia, como é o caso da área da política, da renda e social.

Considerando uma perspectiva micro e social, Van der Zwan (2014) expressa que a origem do fenômeno da financeirização se orienta não apenas pela forte expansão da atividade e do poder do setor financeiro no funcionamento da economia mundial, mas também pelo aumento da utilização dos serviços financeiros pelos indivíduos e pelo deslocamento do capital do setor produtivo para o setor financeiro. Na visão do autor, no processo histórico particular da neoliberalização, a financeirização concentra estas três perspectivas conceituais distintas capazes de fornecer aspectos relevantes e compatíveis entre si.

No que tange a relação da financeirização aos indivíduos e às famílias, este processo remete à crescente incorporação de famílias de classe de renda média e baixa às finanças, sendo, entretanto, essa incorporação atrelada ao aproveitamento da inclusão para fins especulativos e de revalorização rentista (Bruno, 2022). Em países com a economia desenvolvida, como os Estados Unidos, as classes médias começaram a possuir importantes carteiras de títulos e ações. Conforme argumenta Bruno *et al.* (2009, p. 10), “a composição do portfólio de uma família de renda média passou a incluir a participação crescente de ativos financeiros, além dos imóveis e bens duráveis”. Dessa forma, uma maior atenção é voltada a taxa de juros, uma vez que essa passa a exercer um papel central nas decisões dos agentes. A aquisição de ativos financeiros por essas famílias se dá, sobretudo, pelo contínuo distanciamento do Estado na provisão de serviços sociais, como é o caso das aposentadorias e pensões.

Outras esferas da vida também se relacionam com o mercado financeiro e o crédito. A adesão cada vez maior ao crédito objetivando o provimento de suas necessidades e o crescente fornecimento de crédito por parte do setor financeiro relaciona-se diretamente com maior movimentação de fluxos e com as práticas especulativas. Desta forma, o consumo tende a oscilar conforme ocorrem as flutuações do mercado financeiro e essa dinâmica, muitas das vezes, pode levar as famílias ao superendividamento e à inadimplência (Attílio, 2018; Bruno, 2022).

Attílio (2020), seguindo a mesma lógica, argumenta a respeito do processo em que as finanças começam a alterar o viés das políticas econômicas via as autoridades nacionais. Segundo o estudo do autor, o avanço das finanças se dá paralelamente com a influência das

grandes corporações e elites financeiras sobre o Estado. Nesse cenário, Bruno (2011, n. p.) explica que nas “condições de elevado peso político do capital financeiro sobre o aparelho de Estado, e dado o controle que possui sobre a grande mídia, a formatação e condução da política econômica sofrerá forte ingerência dos interesses das classes rentistas e do sistema bancário financeiro”.

Uma das formas que o setor financeiro utiliza para que seus objetivos sejam atendidos, por exemplo, é preenchendo cargos públicos com agentes do mercado financeiro¹⁰. Enquanto outra forma seria via financiamento. Attílio (2020, p. 15) exemplifica um dos motivos para o cumprimento destas ações, segundo o autor, se um Estado adotar uma política doméstica que não atenda às expectativas do mercado financeiro, a economia pode enfrentar uma fuga de capitais, resultando na depreciação da moeda e na queda do valor das ações das empresas operando nesse território. Em outros termos, o processo de financeirização é capaz de criar as condições necessárias para o seu aprofundamento, tanto por condicionar o ambiente regulatório-institucional em que se está situado, como em virtude da sua articulação com os principais atributos neoliberais.

Um terceiro exemplo deste movimento é dado por Bruno (2021), conforme orienta o autor, também “a implementação de reformas do Estado que objetivam reduzir ou mesmo eliminar a provisão de serviços públicos para criar nichos de mercado para a provisão privada” pode ser compreendida como uma das formas de manifestação do fenômeno da financeirização. Dois exemplos atuais desta ação seriam as reformas da previdência e a atual proposta de reforma administrativa do governo. A provisão destes serviços é, geralmente, promovida pelos setores que apoiam as reformas neoliberais do Estado. Conforme orienta o autor,

A financeirização elevou o poder político das classes rentistas e do sistema financeiro sobre os governos. A hegemonia das finanças privadas, subordinando as finanças públicas e influenciando as decisões de política econômica, torna-se flagrante. Basta observar como os mercados financeiros monitoram tudo, todos os passos do governo,

¹⁰ No caso do Brasil, a escolha para o cargo da presidência do Banco Central do Brasil, ocupado atualmente por Roberto Campos Neto¹⁰ (2019-2025), é uma evidência empírica deste movimento, além também da autonomia do Banco Central do Brasil conquistada em 2021, através da Lei Complementar nº179/2021, que legitimou alterações em trechos da Lei nº4.595/1964, a qual ordena o sistema financeiro nacional. Roberto Campos Neto é formado pela Universidade da Califórnia (UCLA), nos Estados Unidos, e possui especialização em finanças. Seu histórico profissional inclui a ocupação de cargos em inúmeras entidades financeiras, como operador e posteriormente como chefe do setor de *trading*, membro do conselho executivo do banco de investimentos no Brasil e no mundo e responsável pela tesouraria global para as Américas. Além de Campos Neto, outros exemplos condizentes são: Ilan Goldfajn, com longa carreira como economista chefe e sócio de instituições financeiras, e Henrique Meirelles. Por meio deste movimento, “livre das pressões sociais, políticas ou governamentais, [o Banco Central] agora pode ceder mais facilmente às conveniências e pressões advindas do setor tornado hegemônico nos processos de financeirização, o setor bancário-financeiro, sem que o governo eleito ou a sociedade possam constrangê-lo para uma direção determinada pelas escolhas que a democracia antes permitia” (Bruno, 2021, p. 34).

como se a economia tivesse de se estruturar apenas ou prioritariamente para eles, e não para o mundo do trabalho, da produção industrial, da agricultura e dos demais serviços também. Além disso, as principais características institucionais do atual modelo econômico brasileiro lhes são bem-vindas e contam com o amplo apoio da mídia para a sua sedimentação ideológica e perenidade (Bruno, 2011, n. p.).

Esse poder não foi imposto repentinamente, mas construído ao longo das mudanças estruturais macroeconômicas neoliberais que ocorreram globalmente desde a década de 1970 até o final dos anos 1990. A adoção do ideário neoliberal, aliada à manutenção dos mercados financeiros e das políticas estatais, configurou uma nova era em que os Estados nacionais passaram a ser devedores das elites financeiras e proprietárias de bancos. Com isso, o aumento do seu grau de subordinação às classes mais ricas resulta na captação de seus interesses e conveniências centrados nos mercados financeiros (Bruno, 2022).

De encontro ao que o autor enfatiza a respeito deste fenômeno, com um destaque maior ao contexto neoliberal, Fine e Saad Filho evidenciam que

o termo financeirização, então, encapsula o crescente papel das finanças globalizadas em cada vez mais áreas da vida econômica e social. Por sua vez, a financeirização sustenta um sistema neoliberal de acumulação que se articula através do poder do Estado de impor, conduzir, subscrever e gerir a internacionalização da produção e das finanças em cada território, muitas vezes sob o perverso véu ideológico da promoção do não intervencionismo (Fine; Saad Filho, 2017, p. 687, tradução nossa).

Devido à alteração dos mecanismos econômicos básicos, tem-se o Estado como articulador central do sistema neoliberal e da financeirização crescente, mesmo que a sua atuação muitas das vezes ocorra de forma alheia e seja desvinculada de suas práticas. Esta desvinculação se dá em virtude, sobretudo, da disseminação da retórica prevalescente do não intervencionismo estatal derivado da tradição liberal clássica. Conforme exposto nas seções anteriores, o neoliberalismo emergiu de intelectuais expoentes do liberalismo, como uma refundação deste sendo, por sua vez, caracterizado pelo intervencionismo estatal e pela proteção e propagação de suas reformas e medidas através do Estado. Logo, em prol de uma argumentação lógica a qual não reflete na realidade das relações entre Estado e economia, rejeita-se a ideia de que o Estado deve conceder serviços sociais e atuar institucionalmente no âmbito das políticas sociais e de desenvolvimento (Bruno, 2022).

Duménil e Lévy (2011, p. 137) sustentam a ideia de que o fenômeno da financeirização faz com que as macropolíticas percam o seu potencial estabilizador, culminando em uma estrutura frágil e pouco funcional. Essa aparente fragilidade decorre, sobretudo, dos riscos referentes aos procedimentos financeiros de uma economia com tendência a desregulação. O movimento inicial de desregulação iniciou ao longo da década de 1970, em 1974 nos estados

Unidos e, em seguida, no Reino Unido, em 1979. Ao mesmo tempo em que contribui para a criação de novos tipos de contas e para o aumento da capacidade das instituições de oferecer empréstimos e hipotecas, a primeira onda de desregulação foi um fator importante na crise dos bancos e das instituições de poupança no final da década de 1980 (Duménil; Lévy, 2014).

São duas as dimensões gerais envolvidas nesse processo, conforme expõem Duménil e Lévy (2014). A primeira refere-se ao comportamento da taxa de juros de longo prazo nos países. Segundo os autores, ocorreu um processo de convergência das taxas de juros do longo prazo em todo o mundo, privando os países de ajustarem de acordo com a condição macroeconômica de cada um. Utilizando como exemplo países como a França, a Itália, o Reino Unido e o Japão, os autores identificam gravitações mais estreitas nas taxas após a virada do século XX para o século XXI.

Em particular, esse processo torna-se um círculo vicioso, como é o caso dos níveis elevados das taxas de juros domésticas nos países emergentes que compõem a periferia global no decorrer do tempo. Corrêa, Lemos e Feijó (2017, p. 1129) especificam como ocorre tal processo que culmina na contração dos gastos públicos, em uma menor taxa de crescimento e na pressão sobre a dívida pública. Segundo os autores,

Quando ocorre a liberalização financeira a tendência é que o diferencial de juros seja mantido positivo com o objetivo de atrair capital. O movimento de capital, por sua vez, segue o ciclo financeiro das economias desenvolvidas. Os influxos de capital em excesso causam a apreciação da taxa de câmbio e o aumento do déficit do governo através das operações de esterilização. A escassez de liquidez internacional, por outro lado, leva a economia a ajustar a taxa de juros para cima, pressionando o câmbio.

A segunda dimensão é referente à relação entre a taxa de câmbio e os índices do mercado de ações. Segundo os autores, há períodos em que o aumento e o declínio das duas variáveis coincidem em diversos países, o que ilustra as enormes proporções tomadas pelos fluxos internacionais de capital. Apesar da relação não ser forte, as correlações altas são evidentes. O Brasil é um dos países em que este movimento foi detectado. Um exemplo desta relação se dá nas flutuações e correlações entre a taxa de câmbio do real em relação ao yen e o Ibovespa durante o mesmo período (Duménil; Lévy, 2014, p. 151).

As contribuições aqui presentes pensam a financeirização como um novo paradigma econômico por envolver o crescente papel das finanças globais tanto na vida econômica como na vida social e por apoiar um sistema neoliberal de acumulação. Nesse contexto, o mercado financeiro mundial ganha força e o Estado impõe, conduz e gerencia a internacionalização da produção e das finanças – frequentemente sob a falsa ideologia do não intervencionismo estatal.

Estes argumentos resgatam a noção da hierarquia do poder econômico e político das finanças na esfera mundial. Contudo, apesar da similaridade teórica geral, cada país possui sua singularidade no processo de financeirização e de condução das finanças. Assim, quando discutido no âmbito interno, o fenômeno pode tomar formas distintas, tanto em virtude da estrutura e das instituições presentes como do progresso histórico individual.

Estudos recentes analisam a trajetória da financeirização nos países e no mundo. Segundo Bruno *et al.* (2009, p. 9), sua origem provém das transformações do sistema monetário e financeiro no decorrer da década de 1960,

a saber: i) o colapso do sistema de Bretton Woods e a mudança do padrão monetário internacional; ii) a internacionalização dos mercados de capitais, a intensificação da inovação e da concorrência financeira e o fenômeno de desintermediação bancária; iii) o surgimento de atores financeiros novos e potentes (fundos de pensão, fundos mútuos e companhias de seguros), e as implicações destas mudanças institucionais sobre a centralização e o aumento da liquidez financeira fora do circuito tradicional gerido pelo Banco Central; iv) a estagflação e a reafirmação da hegemonia norte-americana pelo viés da nova gestão da política monetária, com aumento drástico das taxas de juros em 1979; e v) as mudanças nas estratégias das grandes corporações industriais, tanto pela transnacionalização/internacionalização do sistema produtivo quanto pela modificação das estruturas patrimoniais (multiplicação das operações de fusões e aquisições).

Tais transformações refletiram em alterações na essência do dinheiro, do crédito e do patrimônio. Os estudos de Harvey (2014) e de Duménil e Lévy (2014) apontam que a financeirização mais aberta iniciou-se em 1970 e se acelerou na década de 1990. Neste contexto, o aumento do investimento externo direto e indireto ocorreu rapidamente por todo o mundo, disseminando-se de forma desigual. Durante a fase transitória de expansão “os mercados financeiros passaram por uma forte onda de inovação e desregulação internacionalmente” (Harvey, 2014, p. 100). Os efeitos dessa expansão são evidentes, no México, por exemplo, houve uma acentuada acumulação de riqueza, e em países como Brasil e Chile, ocorreu o comprometimento crescente da renda familiar disponível com pagamento de dívidas junto ao setor financeiro em meio à elevação dos salários e da renda média (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017, p. 7).

Com sua intensificação por volta das décadas de 1980 e 1990 nos países emergentes e no Brasil, o fenômeno da financeirização derivou, principalmente, do impulsionamento da transferência de renda pública para o setor privado por meio da elevada taxa de juros atrelada aos títulos públicos e do aprofundamento do rentismo no país (Attilio, 2020). Além disso, a crescente desregulamentação dos mercados financeiros, em conjunto das mudanças

tecnológicas, resultou em novas formas de acumulação de capital, ampliando as aplicações mais líquidas em títulos financeiros (Corrêa; Lemos; Feijó, 2017).

Na concepção de Bruno (2011), as evidências empíricas compreendem um processo de financeirização via juros como sendo o ocorrido no Brasil. Este processo além de subordinar o Estado, é caracterizado por:

- a) manter a economia refém das expectativas dos mercados financeiros;
- b) por sobrepor a lógica de valorização financeira aos setores produtivos – resultando em contenções salariais e ao baixo investimento em ampliação da capacidade produtiva –;
- c) voltar as expectativas econômicas para o curto prazo, descartando assim projetos de investimento produtivo que visam a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, no longo prazo.

O autor ainda destaca cinco consequências principais da financeirização da economia brasileira, sendo essas:

- a) a esterilização da poupança de famílias e de empresas por seu uso improdutivo, ou seja, uma vez que há ganhos rápidos e uma maior atratividade nas finanças, são afastadas as mobilizações de capital nas atividades produtivas;
- b) a perda de autonomia da política econômica, cuja centralidade se volta a demanda de valorização rentista dos capitais de curto prazo, promovendo assim a expansão da dívida pública interna;
- c) a tendência à forte apreciação real da taxa de câmbio, por contribuir com a estabilidade dos preços;
- d) as pressões recorrentes sobre o equilíbrio externos, visto que esta apreciação, decorrente da liberalização dos fluxos de capitais, acaba por gerar uma perda de competitividade externa, pressionando o balanço de pagamentos e a elevação dos juros; e, por fim;
- e) a intensificação da concentração funcional e setorial da renda, sendo essa ligada à lógica da acumulação financeira (Bruno, 2011).

Além destas, Bruno (2022) também enfatiza como uma de suas consequências diretas o rebaixamento dos salários reais. Esse rebaixamento deriva da tendência à permanência de taxas elevadas de desemprego e acaba por promover a deterioração das condições de vida da população. A promoção da flexibilização precarizante das relações de trabalho e as reformas estatais que resulta na redução do salário indireto abre, assim, nichos para a provisão privada de serviços como a previdência, a assistência médica e a educação (Bruno, 2022).

Em um quadro de globalização e competição entre mercados, os seus efeitos expandem-se exponencialmente. Dentre as demais consequências decorrentes da financeirização, o ganho das instituições financeiras e das elites rentistas e o aumento significativo das crises financeiras são, sobretudo, as peças principais que coincidem este fenômeno ao neoliberalismo. Ainda segundo o autor,

Sob as condições macroeconômicas e institucionais que reproduzem os processos de financeirização, os grandes bancos e as elites rentistas associadas são, via de regra, seus maiores beneficiários em detrimento dos demais setores de atividade econômica. Aos demais setores e segmentos sociais cabem-lhes a menor fração dos fluxos de renda gerada e do estoque de riqueza acumulada, o que explica grande parte do aumento das desigualdades observadas nos últimos trinta anos (Bruno, 2022, p. 47).

Outros aspectos que demonstram as características intrínsecas ao fenômeno da financeirização são expostos por Bruno (2022). O autor destaca cinco indicadores macroeconômicos da financeirização no Brasil e exhibe dados recentes a respeito. O primeiro indicador refere-se aos ativos financeiros que se desconectam dos ativos produtivos, segundo o autor, a partir dos anos de 1980, as taxas de financeirização ultrapassaram as taxas de acumulação de capital fixo, com o estoque de ativos financeiros representando mais de 44% do estoque total de capital fixo em 2020. O segundo indicador é referente a elevada participação dos fluxos de juros no PIB. Segundo os estudos empíricos do autor,

os pagamentos de juros efetuados pelas famílias e empresas não-financeiras ao setor bancário-financeiro atingiram a média de 20,06% do PIB, quase quatro vezes mais do que a proporção de juros pagos pelo governo. Isso significa que os fluxos de juros gerados pelo endividamento privado, de famílias e empresas não-financeiras, assumem montantes que permitem caracterizar a financeirização brasileira como usurária, diferenciando-a das outras modalidades presentes em países desenvolvidos como os EUA e naqueles em que as taxas de juros são muito inferiores às vigentes no Brasil (Bruno, 2022, p. 52).

O terceiro indicador trata sobre a restrição da taxa de investimento em virtude da taxa de financeirização. Com exceção ao subperíodo de 2004 a 2013, em que a taxa de investimento expandiu, sobretudo, em virtude do aumento exponencial dos preços internacionais das commodities, a lógica que se segue é a seguinte: quanto maior a taxa de financeirização, menor tende a ser a taxa de investimento nos países. No que tange ao quarto indicador, este reflete a divergência entre o lucro e a acumulação. Conforme indica os dados que engloba o período de 1966 a 2020, a maior distância entre lucro e acumulação a partir dos anos de 1990 representa o crescimento de receitas não-operacionais diante dos lucros do setor produtivo, o que sinaliza a dominância da financeirização (Bruno, 2022).

Por fim, o quinto indicador identifica que as taxas médias reais de juros da economia brasileira permanecem acima da curva média dos BRICS, México e Chile. Segundo Bruno (2022), a consequência direta da cobrança de juros reais elevados em uma economia cuja alta concentração de renda e do estoque de riqueza são evidentes, atrelada a má remuneração e precariedade da força de trabalho assalariada é a inadimplência.

Estas características intrínsecas ao fenômeno da financeirização e de seu processo de maturação acentuam tanto o desmonte do Estado social como a crença em políticas de austeridade e em seus efeitos para o desenvolvimento. O agravamento das divergências entre o crescimento do lucro e da renda, além da crescente desigualdade social e do endividamento das famílias, são tidos como resultados decorrentes do recebimento de menores frações dos fluxos de renda gerada e do estoque de riqueza acumulado. Em contrapartida, as elites rentistas, que operam na bolsa de valores e no mercado de títulos, e o setor bancário-financeiro se beneficiam através de ganhos extraordinários e da hegemonia derivada de seu poder econômico e político em detrimento dos demais setores da economia. A influência que exerce sobre o Estado e sobre as políticas públicas restringe as ações para a garantia de direitos sociais e corroboram com a propagação do neoliberalismo.

2.3 A PROPAGAÇÃO DO NEOLIBERALISMO E AS SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS MUNDIALMENTE

Em suma, a neoliberalização significou a “financeirização” de tudo (Harvey, 2014, p. 41).

Na esfera mundial, muitos fatores contribuíram para que houvesse a implementação do neoliberalismo. Dentre estes fatores, a crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação de capital constitui-se como o mais influente. O questionamento constante a respeito das regulações e das demais políticas macroeconômicas keynesianas muniram a desconfiança e o descontentamento dos mercados e das elites financeiras derivando na pressão sobre os governos. Deste modo, o resultado se deu na alteração radical do modo de exercício governamental, em que o Estado firma um reengajamento político, sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos (Dardot; Laval, 2016, p. 190).

Foi a partir de uma “estratégia neoliberal”¹¹ que na virada dos anos de 1970-1980 instaurou-se em diversos países do mundo novas condições políticas, modificações de regras econômicas e a alteração das relações sociais de modo a impor os objetivos neoliberais. Essa estratégia retoma, sobretudo, do conjunto de discursos, práticas e dispositivos de poder que visavam a implementação de princípios concorrenciais e maximizadores sob uma lógica de valorização do capital (Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2014). Na concepção de Dardot e Laval (2016),

A desregulação do sistema internacional instaurada após a Segunda Guerra Mundial constituirá um fator suplementar a crise. A flutuação geral das moedas a partir de 1973 abre caminho para uma maior influência dos mercados sobre as políticas econômicas e, num contexto novo, a abertura crescente das economias mina as bases do circuito autocentrado de “produção-renda-demanda” (Dardot; Laval, 2016, p. 196).

Segundo os autores, essa mudança de direção da política econômica se deu em virtude da luta contra a inflação e visando a recuperação dos lucros. Entretanto, seus efeitos foram adversos. Este movimento resultou: no aumento da taxa de juros; no aumento do desemprego; na redução dos gastos sociais; e na facilitação para desregulações (Dardot; Laval, 2016).

A força da propagação das ideias neoliberais nos anos de 1970-1980, que defendiam um modelo concorrencial de retorno ao mercado em detrimento das políticas de regulação keynesiana, em conjunto ao momento de crise dos modelos de regulação da economia capitalista – as crises do petróleo, por exemplo –, garantiu a hegemonia do receituário do neoliberalismo e a aplicação deliberada de seus atributos na maioria dos países do mundo. No caso dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, por exemplo, a consolidação do neoliberalismo ocorreu por volta do ano de 1979 (Harvey, 2014).

A Grã-Bretanha sofria com a inflação e com o desemprego crescente na segunda metade da década de 1970, o que muniu a crise de acumulação do capital. Em 1975-1976, o governo recorreu a créditos do FMI, que, em troca, influenciava a adesão das restrições orçamentárias e a austeridade. Com a eleição de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha em maio de 1979, sob a obrigação de reformar a economia, reformas nas políticas fiscais e sociais foram

¹¹ Apesar de denominada “estratégia neoliberal”, Dardot e Laval (2016) ponderam que, no caso do surgimento do neoliberalismo, o sentido de “estratégia” utilizado não requer da vontade ou intenção de um sujeito determinado previamente. Segundo os autores, o termo refere-se a ideia de “estratégia sem sujeito” elaborada por Foucault, em *Dits et écrits II* (2001). Neste sentido, os autores revelam a inversão das ordens dos fatos, onde um objetivo estratégico ou as práticas de poder produz/conduz o agente, antes mesmo de haver um agente formulador. Nas palavras dos autores, “o que se trata de pensar aqui é a ‘lógica das práticas’: primeiro, há as práticas, frequentemente díspares, que instauram técnicas de poder [...] e são a multiplicação e a generalização de todas essas técnicas que impõem pouco a pouco uma direção global, sem que ninguém seja o instigador desse ‘impulso na direção de um objetivo estratégico’” (Dardot; Laval, 2016, p. 192).

implementadas. O rígido controle orçamentário e elevação das taxas de juros orientou, em conjunto das demais medidas, tanto o desmantelamento dos compromissos do estado de bem-estar social, como a privatização de empresas públicas¹² e a indução de um fluxo de investimento externo (Harvey, 2014).

Posteriormente, em outubro de 1979, uma mudança na política monetária foi promovida nos Estados Unidos por Paul Volcker, presidente do *Federal Reserve Bank*. Esta mudança visava conter o surto inflacionário de dois dígitos durante os anos de 1970 e contou com medidas abruptas, por ordem do *Federal Reserve*, de elevação da taxa nominal de juro. Harvey (2014, p. 32) explica que,

A taxa nominal de juro aumentou da noite para o dia, depois de algumas elevações e quedas, ficando em julho de 1981 perto dos 20%. Iniciou-se assim “uma duradoura recessão profunda que esvaziaria as fábricas e destruiria os sindicatos dos Estados Unidos, além de levar países devedores à beira da falência, dando início à longa era dos ajustes estruturais”.

Esse movimento ficou conhecido como “choque Volcker” e marca uma das medidas que contribuíram para o início da neoliberalização. Em seguida, com a eleição de Reagan em 1980, alicerçada a posição de Volcker, mais reformas foram acometidas. Dentre as medidas, destacavam-se os cortes orçamentários, a desregulação e os ataques generalizados aos poderes do trabalho. Tal movimento sobre as finanças e reformas se estendeu e se consolidou sob o governo Reagan. Segundo Harvey (2014), a cidade de Nova York foi o ponto germinal das práticas neoliberais nos Estados Unidos. Instaurado um “clima de negócios favorável” e criadas as infraestruturas adequadas, a crise fiscal que assombrava a cidade durante o final da década de 1970 foi resolvida com impactos negativos no padrão de vida da maioria de sua população e com o bem-estar corporativo posto a frente do bem-estar social.

Durante a década de 1980, em decorrência da acentuação dos movimentos sobre o investimento mundial, em que os Estados Unidos possuíam um papel central – como fornecedor de recursos financeiros a governos estrangeiros –, a união do Tesouro norte-americano com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial resolveu a dificuldade da moratória do México¹³ em 1982-1984, durante o governo de De La Madrid, em troca da implementação de reformas profundas, de cunho neoliberal. A insistência na austeridade orçamentária, na

¹² Margaret Thatcher, durante seus anos de governo (1979-1990), dedicou-se a privatizar todos os setores da economia que estavam nas mãos do governo. Empresas como a British Aerospace, British Telecom, British Airways, entre outras do ramo do aço, do petróleo, do gás, do carvão etc. foram vendidas em uma onda de privatizações (Harvey, 2014, p. 70).

¹³ O México era um dos países mais endividados na época em virtude da crise global de 1970. A dívida externa do país passou de 6,8 bilhões em 1972 para 58 bilhões em 1982 (Harvey, 2014).

privatização, na reorganização do sistema financeiro de maneira mais compatível com os interesses externos e outras reformas estruturais neoliberais foram implementadas no país em 1984 em troca de empréstimos junto ao Banco Mundial (Harvey, 2014).

A transposição para as reformas e medidas políticas neoliberais difundiu-se assim por todo o continente. Os demais países latino-americanos também sofreram com a crise do endividamento em virtude da elevação das taxas de juros dos Estado Unidos, e, como consequência, a adoção de uma nova norma de políticas anti-inflacionárias pelos países da Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelos países do Sul tornou-se essencial dada a dependência do crédito do Banco Mundial e do apoio do FMI (Harvey, 2014; Dardot; Laval, 2016).

Perante a contínua emergência do endividamento dos países em desenvolvimento, esse tratamento tornou-se padrão e rompeu de vez com as influências keynesianas do FMI. Assim, conforme expõe Dardot e Laval (2016), o FMI e o Banco Mundial continuaram a promover a construção política das finanças de mercado pelos governos. As políticas públicas apoiaram ativa e intensamente os "investidores institucionais" na implantação da norma de maximização do valor das ações, na captação de fluxos de renda cada vez maiores e na promoção de uma especulação desenfreada por meio da extração de renda financeira. Harvey (2014) também argumenta que,

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do "fundamentalismo do livre mercado" e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o "ajuste estrutural". O México foi um dos primeiros Estados recrutados para aquilo que iria se tornar uma crescente coluna de aparelhos neoliberais de Estado em todo o mundo (Harvey, 2014, p. 38).

A implementação e elaboração desse sistema encontrou sua formulação mais condensada no final da década de 1980, através do Consenso de Washington. O consenso se firmou na comunidade financeira internacional como um conjunto de recomendações que todos os países deveriam adotar para obter empréstimos e auxílios. Entre essas recomendações estão expressas: a disciplina orçamentária e fiscal; a liberalização do comércio; a abertura para movimentação de capitais estrangeiros; a privatização da economia, entre outros. Mundialmente, as transformações implementadas resultaram em restrições sociais significativas, com a compressão dos salários e a redução dos gastos públicos, a fim de criar condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital. Essas modificações visavam, sobretudo, atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros (Dardot; Laval,

2016). Em diante, fortes impulsos de neoliberalização disseminaram-se pelo mundo, seja por meio de políticas deliberadas em prol de uma nova estrutura em vista de instabilidades e crises macroeconômicas, seja em função de acordos internacionais que culminariam na obtenção de ganhos financeiros ou geopolíticos.

Os efeitos redistributivos e a desigualdade social crescente são compreendidos por Harvey (2014) como aspectos estruturais do neoliberalismo. Durante os períodos procedentes da neoliberalização dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, dados demonstram que a parcela da renda nacional dos 1% mais rico disparou quando analisado o período do final da década de 1970 até o final do século XX. Ainda segundo o autor, países que compõem a OCDE também registraram aumento na desigualdade a partir da década de 1980.

3 AS ATRIBUIÇÕES E INTENÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

A formação do conceito de Estado, como o entendemos hoje, foi tratada e amplamente discutida pela historiografia no século XIX e na primeira metade do século XX, sem que houvesse um consenso entre os historiadores sobre o primeiro aparecimento do Estado moderno e sobre os fatores que motivaram o seu surgimento (Florenzano, 2007). Ao longo de mais de um século de atuação como agente ativo no sistema internacional, diversas transformações na estrutura do Estado, nos seus modos de regulação, ação e normatização, podem ser observadas. Essas mudanças impactaram significativamente a conformação social, política, institucional e econômica que está presente atualmente.

Dadas as diferentes fases e configurações do Estado, a mudança de suas principais atribuições configura um elemento de análise preciso no que tange a sua forma e as suas prioridades econômicas, políticas e sociais. Isso posto, buscaremos destacar neste capítulo as funções do Estado e as suas intenções econômicas, com a finalidade de compreender os fins específicos de suas diferentes funções no âmbito econômico e social. Mostraremos, primeiramente, a evolução do seu papel ativo na economia e as suas duas formas prevaletentes: Estado desenvolvimentista e Estado neoliberal. A diferença destes dois tipos de Estado e de suas formas de atuação na esfera econômica.

Adiante, serão expostas as diferentes funções econômicas estatais, evidenciando as classificações específicas de cada função de modo particular, sendo três as funções fundamentais: a função alocativa, a função estabilizadora e a função distributiva. Destas funções, levantaremos exemplos empíricos baseados na experiência brasileira, expondo modelos de políticas alocativas, estabilizadoras e distributivas implementadas por diferentes governos ao longo das décadas de 1980 adiante.

3.1 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA MODERNA

Atualmente, o Estado possui um papel ativo e continuado na economia moderna. Entretanto, sua participação não se desenvolveu de maneira espontânea e não pode ser considerada uma característica inerente a sua natureza. Este papel se consolidou, sobretudo, no período pós Segunda Guerra Mundial e se fortificou ao longo dos anos subsequentes, tanto em função de profundas e esporádicas crises econômicas, como em função do crescente desenvolvimento das economias no mundo, do avanço industrial e do progresso dos demais aspectos da sociedade. Enquanto a intervenção do Estado no domínio econômico ao longo do

século XIX era significativa, embora ainda limitada, a partir de meados do século XX, o Estado passa a ser tido como o elemento central propulsor da sociedade capitalista (Carnoy, 1986).

Se tratando de uma questão discutida pelos filósofos e pensadores desde o século XVIII e XIX, a relação Estado-economia ocupou um lugar central em diferentes discussões no campo teórico nas últimas décadas. Conforme expõe Carnoy (1986), desde a doutrina clássica, os liberais, os pluralistas e corporativistas até as vertentes marxistas, estruturalistas e da dependência buscaram conceituar o papel do Estado capitalista e atribuir suas funções no âmbito econômico. Enquanto alguns compreendem a ação do Estado de acordo com o “bem comum” e sob a direção da vontade geral, outros se debruçam na concepção de um Estado tido como a expressão política da estrutura de classe, tratando-se assim de um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade¹ e de conquista pelo consentimento das classes em que exerce a sua dominação.

Apesar das teorias do Estado serem variadas, com o avançar dos séculos, o Estado tornou-se o elemento central do modo capitalista de produção, visto que esse passou a depender do subsídio direto e indireto do Estado. Conforme apontam Bruno e Caffé (2017), a classificação do Estado em duas configurações polares – cujos conceitos são utilizados pela Escola francesa de Regulação – auxiliam na compreensão das formas de Estado e de suas funções. Estas classificações abordam o *Estado circunscrito*, que caracterizou o período do capitalismo liberal clássico entre o século XIX e a crise dos anos de 1930, e o *Estado inscrito*, alcançado após a Segunda Guerra Mundial. Enquanto as ações do Estado circunscrito ao circuito da acumulação de capital eram restritas, sobretudo, a intervenções pontuais no domínio macroeconômico, o Estado inscrito emergiu a partir da necessidade de ampliação de suas ações sobre o espaço e a economia nacional e consagrou-se como a estratégia básica de promoção do desenvolvimento econômico.

Historicamente, os pensamentos clássico e neoclássico limitavam as funções do Estado por considerá-las prejudiciais para o sistema econômico. No início do século XX, em especial, a partir dos escritos de John M. Keynes, foram instituídas novas atribuições referentes a sustentação da economia, renovando suas estruturas e formas de atuação (Pinto; Cardoso Júnior; Linhares, 2010). De acordo com Carvalho (2021), a revolução keynesiana representou uma ruptura com o modo de desenvolvimento da teoria econômica, não só por apontar o Estado como agente, como também por incluir a necessidade de políticas econômicas para a condução

¹ Aqui trazemos a compreensão de Marx a respeito do Estado. Conforme orienta Carnoy (1986), na visão de Marx, o Estado não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe.

da atividade econômica. Ou seja, para a vertente keynesiana, o Estado é o responsável maior pelos sucessos econômicos através de seu papel regulador e executor, uma vez que o mercado não cumpre tal função.

Já a função social do Estado, cujo conteúdo essencial está determinado pelo campo das políticas públicas, fortalece o seu papel no domínio social e econômico. De acordo com Batista, Domingos e Vieira (2020), as políticas públicas são o principal mecanismo de atuação do Estado na sociedade – sendo capaz de refletir a sua decisão quanto a omissão ou atuação sobre determinado assunto – e podem ser de inúmeros tipos, escopos e horizontes. Segundo os autores,

A formulação das intervenções pode seguir critérios de racionalidade, incrementalismo ou uma combinação de ambos. Atores políticos, burocratas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse em diferentes níveis do governo participam desse processo que se manifesta, em seguida, nas instituições governamentais, nas quais as intervenções são decididas após barganha, acordo e convencimento (Batista; Domingos; Vieira, 2020, p. 1).

Deste modo, em linhas gerais, dentre os meios de intervenção estatal na economia está a agenda, a proposição e a implementação de políticas públicas, as quais são capazes de gerar impactos significativos na dinâmica econômica nacional.

Para além destes atributos, o Estado tem a capacidade de assumir o planejamento do processo de industrialização, tal como de promover o desenvolvimento econômico. Ao assumir também o papel de produtor e investidor via criação de empresas públicas estratégicas – o caso de indústrias tecnologicamente mais sofisticadas – e fornecimento de financiamentos de longo prazo e baixo custo através de bancos públicos. Logo, tal formação, dado o elevado nível de investimento direto em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial e a formação de um setor produtivo estatal, é compreendida por Giambiagi e Além (2011) como uma função típica de um Estado desenvolvimentista² – cujas funções de produtor, investidor e protetor social se sobressaem. Deste modo, o Estado desenvolvimentista, de forma consciente,

² Fiani (2013) destaca que o conceito de Estado desenvolvimentista é uma construção *a posteriori*, baseada em casos históricos concretos de países do Extremo Oriente. O autor aponta que os principais exemplos que moldaram essa ideia foram Japão, Coreia do Sul e Taiwan, com algumas literaturas também incluindo Hong Kong e Cingapura. No entanto, após a formulação inicial influenciada por Chalmers Johnson, outros estudiosos, conforme expõe Perissinotto (2014), contribuíram para a sistematização do conceito, que passou a ser entendido em três dimensões interrelacionadas: a dimensão contextual, que engloba as condições externas ao Estado, como a necessidade de um contexto social não fragmentado; a dimensão institucional, focada em uma burocracia organizada e tecnicamente competente; e a dimensão volitiva, que envolve a presença de uma elite modernizadora disposta a industrializar e modernizar o país, ou seja, uma elite política guiada por ideias desenvolvimentistas.

assume a responsabilidade dos investimentos diretos em áreas de infraestrutura, em serviços de utilidade pública e nas indústrias de base, visando, sobretudo, o crescimento econômico.

Segundo Fonseca (2014), o termo “desenvolvimentismo” pertence à mesma família de termos como “ortodoxia” e “neoliberalismo”, uma vez que possui duas dimensões interligadas, referindo-se tanto às práticas econômicas aplicadas quanto às teorias que o fundamentam. Ao apontar o núcleo duro do conceito, baseando-se nas formulações de autores como Schneider (1999), Johnson (1982; 1999), Evans (1992), Chang (1999), entre outros, que se preocupam com a sua conceituação, Fonseca (2014, p. 42) estabelece dentre os atributos principais do desenvolvimentismo: a existência de um projeto deliberado, a intervenção consciente do Estado e a industrialização como caminho para acelerar o crescimento econômico, deixando evidente que,

observa-se, portanto, que, embora toda política econômica seja a rigor interventora, o intervencionismo do Estado desenvolvimentista não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores (Fonseca, 2014, p. 46).

A nova configuração adotada pela maioria dos Estados, a partir do processo de neoliberalização iniciado por volta da década de 1970, difere profundamente das características observadas no modelo de Estado desenvolvimentista. Ao abandonarem as estratégias intervencionistas voltadas à industrialização e às políticas que visam a promoção de progresso, os Estados passaram a se orientar pelo ideário neoliberal hegemônico que se instituiu na maioria dos países no período, sendo caracterizados, a partir de então, portanto, como Estado neoliberal.

No que se refere ao Estado neoliberal, Harvey (2014) ressalta que esse modelo de Estado se distancia do compromisso de promover políticas de industrialização e bem-estar social. Em vez disso, ele favorece a expansão e influência das instituições financeiras por meio da desregulamentação, além de adotar medidas de redução de custos diretos e indiretos, como privatizações e a contenção dos gastos públicos direcionados a políticas sociais. Com a missão de criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital e relacionado diretamente a manutenção e expansão do neoliberalismo, o Estado neoliberal torna-se hegemônico no contexto global.

Algumas das consequências comuns nos países que adotaram políticas neoliberais incluem a transformação das principais funções do Estado, impulsionada pela influência do setor financeiro e das elites, e uma crescente instabilidade social e macroeconômica. A lógica da competição sobrepõe-se aos direitos e às políticas públicas, com o Estado neoliberal atuando

como agente de uma nova ordem caracterizada, principalmente, pela financeirização, por privatizações, pelo desmonte de políticas sociais e pela austeridade fiscal. Como resultado, ocorre o enfraquecimento das funções estatais de produção, distribuição e proteção.

Com base nessas concepções, na seção subsequente serão abordadas as funções econômicas básicas do Estado, incluindo seus conceitos e exemplos relacionados ao Brasil.

3.2 AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

É através do manejo das políticas fiscal e monetária e de suas funções clássicas de alocação, estabilização e distribuição que o Estado estabelece e exige o cumprimento de normas de comportamento, controlando as flutuações econômicas e influenciando na distribuição de renda e na direção do crescimento econômico de determinado país. Esta tradição remonta ao modelo anglo-saxão tradicional e é seguida por grande parte dos países do mundo (Giambiagi; Além, 2011).

Karl W. Deutsch, em seu escrito *State Functions and the Future of the State* (1985), caracteriza o Estado a partir de duas funções principais: o Estado de execução e o Estado de serviço (ou Estado de produção). Cada uma dessas funções é acompanhada por três elementos estruturais. No Estado de execução, encontramos os mecanismos de aplicação, tomada de decisão e implementação nos serviços legislativo, administrativo e coordenativo. Já o Estado de serviço/produção abrange serviços estatais substanciais voltados à população, como a construção de estradas, o serviço postal, e a pesquisa científica.

Historicamente, conforme aponta Deutsch (1985), essas funções principais do Estado têm contribuído tanto para a manutenção de padrões sociais e econômicos – incluindo desigualdade, domínios e privilégios de classe – quanto para o exercício de poder sobre sua própria população e outros Estados, além da busca pela riqueza. Com o tempo, outras funções estatais surgiram, influenciadas pela combinação, intensidade, prioridade e proporções de diferentes orçamentos. Segundo o autor, o Estado de bem-estar social, por exemplo, apesar de buscar reduzir a desigualdade social extrema ao estabelecer o acesso a serviços básicos como saúde, educação e moradia, ainda mantém um padrão estabelecido de desigualdade e, principalmente, de poder.

Conforme orienta Giacomoni (2010, p. 22), foi Richard Musgrave quem propôs uma classificação mais específica das funções econômicas do Estado. Estas ficaram denominadas como funções fiscais e são os principais instrumentos da ação estatal na economia, sendo elas: a função alocativa; a função estabilizadora; e, por fim, a função distributiva. A função alocativa

objetiva, sobretudo, promover o ajustamento na alocação dos recursos, enquanto as funções estabilizadora e distributiva pretendem, respectivamente, manter a estabilidade econômica e promover ajustamentos na distribuição de renda.

Ao longo desta seção utilizaremos as classificações expressas por Richard Musgrave como base para compreensão das atribuições do Estado no âmbito econômico e social, incluindo algumas funções incrementais atreladas as iniciais. Serão tratadas tanto a importância das funções dentro das estratégias e objetivos propostos quanto alguns exemplos relacionados a economia brasileira no século XX e XXI.

3.2.1 Função alocativa do Estado

A função alocativa do Estado está intrinsicamente ligada a eficiência alocativa dos recursos, de modo que corresponda a provisão de investimentos na infraestrutura econômica e de bens públicos para a população. Giacomoni (2010, p. 23) destaca que essa função está associada ao fornecimento de bens e serviços não adequadamente oferecidos pelo sistema de mercado, uma vez que, “no caso do bem público, o sistema de mercado não teria a mesma eficiência”. Em resumo, a função alocativa tem como objetivo a distribuição de recursos visto que as condições de mercado tornam isso inviável, além de estabelecer preços para bens e serviços que garantam uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.

De certo, as iniciativas alocativas implementadas serão derivadas da agenda econômica expressa de cada governo, assim como suas demais funções derivam das suas propostas e do seu objetivo econômico. Se durante o período desenvolvimentista brasileiro, a alocação de recursos e a provisão de bens e serviços concentrou-se na dinamização do mercado interno e na busca pela industrialização, durante os demais períodos, a orientação das políticas econômicas alocativas pensadas e operacionalizadas é derivada do plano e da orientação governamental. Conforme expõe o autor,

Aqui, o processo político substitui o sistema de mercado. Ao eleger seus representantes (legisladores e administradores) o eleitor-consumidor aprova determinada plataforma (programa de trabalho) para cujo financiamento irá contribuir mediante tributos. Em função da regra constitucional básica, o programa de bens públicos aprovado pela maioria será coberto também com as contribuições tributárias das minorias (Giacomoni, 2010, p. 23-24).

Dentro de seu escopo, portanto, podemos classificar ainda mais duas funções complementares: a função de produtor e de regulador da atividade econômica.

3.2.1.1 Função produtora do Estado

No que tange ao papel de produtor, cabe ao Estado a produção de bens e serviços visando, sobretudo, o desenvolvimento econômico. As indústrias e companhias estatais são os maiores exemplos. Nas palavras de Mesquita (2005, p. 25), “a atuação do Estado provedor ou produtor de serviços caracteriza-se pela chamada intervenção direta do Estado na ordem econômica, produzindo bens e serviços por meio de suas empresas, em sistema de monopólio ou em competição com a iniciativa privada”.

Durante o período desenvolvimentista, a capacidade de produtor do Estado era evidente, uma vez que este possuía um papel ativo e intervencionista na atividade econômica. Neste período, o Estado era compreendido como orientador central do desenvolvimento e praticava políticas públicas ativas voltadas, sobretudo, a industrialização. A fundação de empresas estatais como a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás), em outubro de 1953, e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) em dezembro de 1972, são alguns exemplos da função produtora do Estado.

Em termos da Constituição Federal de 1988, o Art. 173 dispõe da evidência da intervenção direta do Estado no domínio econômico. Em que ressalta:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (EC nº 19/98) (BRASIL [Constituição Federal], 1988).

3.2.1.2 Função reguladora do Estado

O Estado regulador surge de forma preponderante a partir da implementação do neoliberalismo durante as décadas de 1970 e 1980, de acordo com Mesquita (2005). A sua atuação é voltada para a criação de mecanismos que favoreçam a competição e para a mediação nas relações entre usuários e prestadores de serviço. Em monopólios naturais, a ação do Estado é mais forte e objetiva fornecer um ambiente de competição e regulação (Mesquita, 2005).

Para Giambiagi e Além (2011), após a ampla onda de privatizações ocorridas ao longo do período de 1980-1990, a necessidade de um sistema regulador eficiente se tornou fundamental. Enquanto antes o Estado assumia, sobretudo, o papel de produtor e provedor de serviço, agora, com novas parcerias econômicas, assume a responsabilidade de regulador das atividades, visando o bem-estar do consumidor, a eficiência alocativa, a segurança e a proteção

ambiental. Para o cumprimento desta função, a criação de agências reguladoras inaugurou uma nova fase da economia brasileira ao final dos anos 1990. Conforme orientam os autores,

O poder regulador, por sua vez, ainda que represente também um poder do Estado, não é diretamente responsável pela prestação do serviço, mas tem a obrigação de zelar pelas regras estabelecidas, setorialmente, para a prestação dos serviços de utilidade pública por parte de terceiros, garantindo a qualidade do serviço a ser prestado a um preço justo (Giambiagi; Além, 2011, p. 407).

Ainda segundo os autores, um dos requisitos que o sistema regulador deve atender é a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. Mesquita (2005, p. 25) alerta sobre o envolvimento do Estado regulador em atividades de fiscalização, de poder de polícia, de conciliação e de subsidiar e recomendar medidas pelo poder central no ambiente regulado. Para o autor, o papel de regulador do Estado não exclui seu papel produtor, pois ambas as funções são previstas na Constituição brasileira de 1988 e “podem se complementar ou estar mais presentes uma ou outra dependendo das necessidades da sociedade, da capacidade econômica do próprio Estado e da vertente política dominante, entre outros fatores” (Mesquita, 2005, p. 25).

Na Constituição Federal brasileira de 1988, a intervenção indireta do Estado, a partir da regulação, fica evidente no Art. 174, que consta:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL [Constituição Federal], 1988).

No mesmo sentido, outra manifestação de intervenção estatal indireta está exposta no Art. 21, incisos XI e XII. É destacado, portanto, que,

XI—explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
 XII—explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
 b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 f) os portos marítimos, fluviais e lacustres. (BRASIL, 1988).

Analisando o trecho exposto, fica evidente a possibilidade do manejo destes instrumentos de competência da União ser executado por particulares, mediante delegação. Além disso, após o período de privatizações, a criação de agências reguladoras através de leis específicas do governo também passou a constituir como medida reguladora do Estado. No Brasil, seu fortalecimento se deu a partir de 1995, e a criação de agências reguladoras foi perceptível nos anos subsequentes.

Órgãos como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada em 1996, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de 1997, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), de 1997, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em 2001, entre outros, nada mais são do que autarquias governamentais vinculadas aos ministérios cujo objetivo é a estruturação de um sistema eficiente, com regras claras e estáveis. Segundo Mesquita (2005, p. 24),

As agências reguladoras foram idealizadas para atuar num ponto equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços concedidos e do próprio Poder Executivo, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais, principalmente quando as empresas estatais convivam com empresas privadas na prestação do serviço público, como acontece nos setores de energia elétrica, petróleo e gás.

Ainda conforme orienta o autor, essas agências são submetidas ao controle dos três poderes da União, pelo controle social exercido pela sociedade e pelo Ministério Público. No que tange ao viés da interferência e funcionamento destas agências, cabe a agenda econômica governamental e a supervisão e o monitoramento da equipe ministerial.

3.2.2 Função estabilizadora do Estado

Conforme expõem Giambiagi e Além (2011), a função estabilizadora do Estado passou a ser mais reconhecida e defendida a partir das contribuições de Keynes em 1936, com o seu livro Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda. Ao dar uma maior ênfase à promoção de um alto nível de emprego a partir das políticas monetárias e fiscal, Keynes enfatizou assim o papel do Estado para o cumprimento de obrigações sociais e para proteção da economia nacional. Essa proteção se dá em virtude das flutuações e instabilidades macroeconômicas externas e internas.

Nesse sentido, o Estado estabilizador tem quatro objetivos macroeconômicos principais, sendo estes: manutenção do nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico (Giacomoni, 2010, p. 26).

Isso implica na promoção de um crescimento econômico sustentável, mantendo baixos níveis de desemprego e preços estáveis. Enquanto isso, a garantia de um nível adequado de utilização dos recursos e a estabilidade da moeda abrangem os últimos objetivos citados e compreendem a luta aos fenômenos recorrentes de crise nas economias modernas. Conforme expõe Giacomoni (2010, p. 26), resumidamente, o mecanismo básico da política de estabilização é a ação estatal sobre a demanda agregada, uma vez que os níveis de emprego e de preços resultam em níveis de demanda agregada.

Na esfera fiscal, o orçamento público constitui um instrumento importante da política de estabilização, tanto no plano da despesa como no lado da receita. O primeiro justifica-se pelo impacto expressivo das compras do governo sobre a demanda agregada, enquanto no segundo destacam-se o volume dos ingressos públicos e a variação entre a receita orçamentária e a renda nacional (Giacomoni, 2010). Segundo Carvalho (2020), alguns dos elementos do orçamento público podem ser compreendidos como estabilizadores automáticos, como é o caso do recolhimento de impostos, que tende a aumentar em períodos de crescimento econômico e tende a diminuir em momentos de recessão, visto que depende do nível de atividade econômica. Já na esfera monetária, a criação dos bancos centrais por parte dos governos visando o ajustamento e o controle da oferta monetária é um dos exemplos de instrumentos capazes de cumprir a política de estabilização. O controle da taxa de juros e o lançamento de títulos públicos são alguns dos exemplos das medidas possíveis no arsenal monetário (Giacomoni, 2010).

Dois exemplos claros dessa função se dão nos planos de estabilização adotados durante a década de 1980 a 1990 no Brasil visando o combate à aceleração inflacionária persistente em muitas economias latino-americanas na época, como foi o caso bem-sucedido da adoção do Plano Real, e na implementação do tripé macroeconômico no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999. Além disso, ainda antes da adoção destes planos, a criação do BNDES e do Banco Central do Brasil, respectivamente, em 1952 e em 1964 através da Lei nº 4.595, também contribuiu para a função de estabilizador do Estado³ (Bastos; Ferraz, 2021; Castro, 2011).

³ No que tange ao plano de estabilização, foram utilizadas equipes do Ministério da Fazenda, do Banco Central e da Casa da Moeda para que seu desenvolvimento fosse consolidado. Dividido em três fases (de ajuste fiscal, desindexação e âncora nominal), abrangendo os anos de 1993 e 1994, os principais mecanismos nos âmbitos fiscal e monetário utilizados na adoção do Plano Real foram: no plano fiscal, o Plano de Ação Imediata (PAI) e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) visando o aumento da arrecadação tributária e a desvinculação de receitas; no plano monetário, a criação de uma unidade de conta atrelada ao valor da inflação – a Unidade Real de Valor (URV) – a partir da Medida Provisória n.º 434 de 1994 objetivava a anulação da memória inflacionária através da unidade monetária indexada. Esse movimento exigiu uma política econômica ativa, com reformas estruturais, e o monitoramento da inflação e das atividades econômicas, visto que, conforme expõe Castro (2011, p. 148-149), “entre 1º de março e 30 de junho, o Banco Central fixou diariamente a paridade entre o cruzeiro real e a URV, tendo por base o poder aquisitivo do cruzeiro real”. Já no tangente a implementação do tripé macroeconômico durante o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso inclui a adoção do

3.2.3 Função distributiva do Estado

Giacomoni (2010) ressalta que a correção às falhas de mercado justifica a função pública de promover os ajustamentos necessários na distribuição de renda. Desta forma, a função distributiva do Estado se concentra na intervenção do governo na economia para corrigir a desigualdade na distribuição da renda nacional, que geralmente não é equitativa. A correção dessa desigualdade na distribuição de renda pode ser alcançada por meio da intervenção governamental, sendo um dos métodos mais comuns para atingir esse objetivo o uso do sistema tributário e da política de gastos governamentais.

Já Giambiagi e Além (2011) destacam que cabe ao governo a realização de ajustes distributivos visando promover uma distribuição de renda justa. Para que seja possível esse movimento, as vias derivam de três instrumentos principais que são relacionados entre si, sendo esses, as transferências, os impostos e os subsídios. A tributação mais elevada sobre os indivíduos de renda mais alta no país é uma das principais estratégias de redistribuição direta de renda, já que essa cobrança adicional contribui para subsidiar as políticas públicas direcionadas àqueles com rendas mais baixas.

O orçamento público é o principal instrumento para a viabilização de políticas distributivas, visando, sobretudo, a solução dos problemas graves relacionados a miséria e a melhoria na qualidade de vida da população. Giacomoni (2010) orienta que um dos mecanismos mais eficazes deste tipo de função se dá através da combinação de tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada, com transferência para a classe de renda mais baixa. O imposto de renda progressivo, a concessão de subsídios aos bens de consumo popular financiado por impostos incidentes sobre os demais bens consumidos pelas classes de renda mais alta, geralmente bens de luxo e supérfluos, a educação gratuita e os programas de desenvolvimento comunitário, constituem alguns dos exemplos da função distributiva do Estado apontados pelo autor.

No Brasil, alguns dos exemplos deste tipo de política são as que contemplam uma parcela da população com renda inferior visando proporcionar, através do auxílio estatal, os

regime de metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante. Segundo Araujo e Gentil (2021), esta combinação configura a modificação do modelo de atuação do Banco Central, que agora tem a taxa básica de juros (Selic) como principal instrumento utilizado pela autoridade monetária como forma de administrar o índice oficial de inflação (IPCA), para que este se mantenha no intervalo de flutuação estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

direitos e garantias fundamentais incluídos na Constituição Federal de 1988. Os programas Bolsa Família⁴ e Minha Casa Minha Vida⁵ são alguns dos exemplos mais reconhecidos.

3.2.3.1 Função protetora do Estado

Conforme Carvalho (2020), na função de protetor do Estado é válido ressaltar o conjunto de intervenções estatais que objetivam garantir a provisão de um sistema de proteção social. Para isso, segundo a autora, é necessário examinar a provisão de serviços como educação e saúde gratuita e universal e os programas de assistência e seguridade social. O fornecimento de políticas sociais mais amplas e a universalização do sistema de saúde, por exemplo, constituem algumas das características da função do Estado protetor. De acordo com Carvalho (2020), diferente da focalização de políticas, a universalização é defendida muitas vezes em virtude da dificuldade de identificação correta dos mais pobres e da tendência para clientelismo dos programas focalizados.

Com a Constituição de 1988, a garantia dos requisitos mínimos para que o indivíduo obtenha uma vida digna perante a sociedade é expressa como deliberação do Estado. Conforme expresso no Capítulo II, dos direitos sociais,

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC nº 26/2000, EC nº 64/2010 e EC nº 90/2015). (BRASIL [Constituição Federal], 1988).

Além disso, a Lei n.º 8080 assinada em 1990, que dispõe na promoção do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, consta como um exemplo de proteção do Estado. O SUS consiste em um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, proporcionando acesso universal ao sistema público de saúde, desde a avaliação médica de rotina até o transplante de órgãos, e o desenvolvimento e a aplicação de vacinas em toda a população. Como direito de todos os cidadãos e dever do Estado, a saúde tornou-se responsabilidade do setor

⁴ Desde a sua criação, o programa Bolsa Família constitui um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento social no país. Criado por meio da Medida Provisória n.º 132 em outubro de 2003 e convertido em lei em janeiro de 2004 (Lei n.º 10.836), o programa de transferência de renda do Governo Federal auxiliou no combate a pobreza extrema e a desigualdade regional do Brasil ao longo de décadas. Os impactos diretos e indiretos são evidentes e partem da iniciativa de redistribuição de renda do Governo Federal.

⁵ O Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, é um exemplo de política habitacional de sucesso no país. Desde o seu início o programa objetivava promover o acesso à moradia para a população de baixa renda, movimentando tanto o combate ao déficit habitacional como a geração de empregos na construção civil. Segundo o Ministério das Cidades (2023), a primeira fase do programa 2009-2014 era voltada, sobretudo, a construção de unidades habitacionais para as famílias, oferecendo subsídios e condições favoráveis para o financiamento.

público, entretanto, segundo o estudo de Silva, Santos e Correia (2021), as contrarreformas na Política de Saúde começaram a ocorrer alguns anos após a sua universalização, adquirindo mais força durante a implementação do neoliberalismo no Brasil, sobretudo, nos governos de Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), e seguiu como pauta de propostas, dada a centralidade de políticas focais, durante os governos de Lula (2004-2010) e Rousseff (2011-2016)⁶.

O financiamento da saúde pública no país é responsabilidade não só da União, como também dos municípios, estados e Distrito Federal. Entretanto, a maior parcela do custeio da gestão do SUS é assumido pela União, que cobre cerca de 40% do total gasto em saúde (Nobre e Faria, 2023). Logo, o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB)⁷, criado em 2004 através de uma iniciativa do Ministério da Saúde, pode ser considerado como outro exemplo do Estado protetor.

3.3 O ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO E A QUESTÃO DA INTENCIONALIDADE

A prática governante, para além do planejamento de medidas políticas, econômicas e sociais, inclui o enfrentamento de situações e desafios ligados a eventos circunstanciais repentinos, sejam estes de natureza interna ou externa ao país. Estes eventos, na grande maioria das vezes, exigem políticas intervencionistas de cunho estabilizador em virtude dos cenários procedentes. Nesse sentido, a implementação de políticas econômicas instrumentais – no âmbito monetário, cambial e fiscal – por parte do governo, objetiva, sobretudo, sustentar o funcionamento e a manutenção do sistema e das condições vigentes. E, para além de sustentar e equilibrar o cenário econômico interno, estas políticas são capazes de resultar em efeitos sociais e econômicos permanentes, mesmo que não haja a intencionalidade governamental prévia para tal desígnio.

A discussão sobre a intencionalidade na proposição de políticas que visam um fim específico já foi pauta na literatura econômica através do debate entre as obras de Furtado

⁶ Os autores demonstram evidências como a redução de investimentos na Política de Saúde e a chamada Reforma Gerencial da Saúde, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Projeto de Lei Complementar 92/2007 e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) da Saúde, nos governos Lula (Silva, Santos e Carreira, 2021).

⁷ Com seu funcionamento via o credenciamento de farmácias e drogarias comerciais, o programa visa promover o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais, visando a garantia de acesso e equidade às ações de saúde. Medicamentos para a hipertensão, diabetes e asma são alguns dos que possuem o fornecimento gratuito para aqueles que possuem o cadastro no sistema e para aqueles que sofrem com doenças como diabetes, osteoporose, hipertensão, entre outras. Além disso, os beneficiários do Programa Bolsa Família possuem acesso a todos os medicamentos de forma gratuita, enquanto outros podem obter o benefício via descontos, com subsídios pagos pelo Ministério da Saúde.

(1977) e Peláez (1972) – autores reconhecidos nacionalmente cujas teses analisavam, sobretudo, o período da industrialização e as políticas implementadas nas décadas de 1920 e 1930 no Brasil. Conforme expõe Fonseca (2003), enquanto Celso Furtado defendia a argumentação de que o crescimento industrial da década de 1930 deveu-se, sobretudo, da política de defesa do café, ressaltando sua não intencionalidade por parte do governo, Peláez – mesmo não abordando de forma central a questão da intencionalidade – compreendia as políticas de defesa do café como pouco relevantes para a transformação econômica e industrial do país na referida época.

Deste modo, como forma de fortalecer o estudo e concluir a respeito da consciência e da intenção das políticas e reformas implementadas por parte de seus formuladores, se faz necessária a investigação sobre a ação estatal em seu sentido amplo. Para que seja possível romper com a visão limitada das políticas econômicas instrumentais, a análise de um dos fatores que exerce grande influência sobre essa questão é considerada essencial para proporcionar um resultado claro e fundamentado em evidências empíricas acerca da intencionalidade envolvida nos processos econômicos e políticos. Este fator é o exame das instituições.

Para reconhecer a intencionalidade de determinado movimento, é essencial identificar as instituições criadas, extintas ou modificadas durante o período em análise. Como aponta Fonseca (2003), a análise institucional pode revelar de forma consistente as intenções, os planos e os projetos decorrentes de atos deliberados, sejam eles manifestos por meio de ações, documentos ou falas de seus formuladores. Essa abordagem segue a linha do pensamento institucionalista, especialmente influenciada pelas contribuições de Veblen e outros teóricos da corrente conhecida como o "velho" institucionalismo econômico.

A inserção do fator “instituição” foi a forma mais eficaz pela qual Fonseca (2003) concluiu a consciência e a intenção deliberada do Estado sobre as políticas industrializantes da década de 1930, contrariando a tese de Celso Furtado. A importância de explorar a ação estatal de forma ampla, que abrange a análise de leis e decretos alterados ou estabelecidos, a relação entre os líderes empresariais e o Estado, as reformas adotadas, a criação ou alteração e extinção de órgãos e ministérios, as políticas instrumentais, o discurso governamental, foi o fator determinante para que se confirmasse a sua hipótese. O autor ainda aponta que não só o Estado possuiu um papel fundamental no período, como também as demais associações empresariais que contribuíram para os rumos que seguiram a economia e a política na época. Em suas palavras,

esta intencionalidade não deve ser entendida como uma política implementada “pelo alto” por um Estado clarividente e acima de tudo e de todos. Ao se chamar a atenção para a consciência da política governamental em defesa da indústria, não se pode negligenciar que a mesma contou para sua consecução e fortalecimento com o trabalho dos próprios industriais da época, com relativa organização em órgãos associativos, capazes de fazer o governo adotar medidas e, inclusive, voltar atrás em decisões já tomadas (Fonseca, 2003, p. 146).

Dessa forma, para além da intenção governamental no cumprimento do projeto industrializante do país, por exemplo, ainda coube mencionar a importância da elite industrial neste processo. Em outras palavras, tanto as relações, como o alinhamento das ações do Estado com o setor privado foram fatores cruciais para que a industrialização fosse possível no Brasil naquela época. O descompasso desses dois setores afetaria a administração do processo, uma vez que os interesses, a pressão e a passividade dos líderes empresariais frente as políticas governamentais ativas foram elementos fundamentais para o seu cumprimento.

Tratando-se dos períodos em que compreendem os dois ciclos neoliberais da economia brasileira, o da fase de implementação do neoliberalismo no país nos anos de 1980-1990 e o do choque neoliberal ocorrido entre os anos de 2015 e 2022, a harmonia entre as ações do setor público e do empresariado também constituiu como um fator essencial para a coordenação destas ações. O primeiro ciclo, de implementação, guarda relação, principalmente, com as circunstâncias externas, os diagnósticos sobre a inflação e os resultados dos planos de estabilização que derivaram na consecução do plano neoliberal no país. Este plano se deu tanto em função da conjuntura interna – marcada pela hiperinflação, por uma grave crise econômica e pelo diagnóstico de esgotamento do modelo de crescimento vigente – como das pressões externas decorrentes do Plano Brady e do Consenso de Washington.

Segundo Carneiro (2002, p. 313), “a estrutura herdada de meados dos anos 50 foi inteiramente reformulada no início dos anos 90”, provocando transformações nas estruturas produtiva, industrial e na dinâmica interna. No período, partindo de uma perspectiva ampla, os parâmetros centrais da economia brasileira do início do século XXI foram desenhados, de modo que, a partir de então, a economia abandona um projeto industrial que incluía políticas setoriais e adere a implementação de políticas horizontais, de regulação e de defesa da concorrência (Bastos; Ferraz, 2021). Tais fatores, conforme apontam Bastos e Ferraz (2021), resultam em uma economia mais aberta e mais volátil.

Já o segundo ciclo, o choque neoliberal iniciado em 2015, também tem como ponto de partida um cenário de tensões e crises – sobretudo, política e econômica – derivadas de um choque recessivo na economia brasileira durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2014-2016). Em linhas gerais, seu vice-presidente, Michel Temer, ao assumir a

presidência em 2016, aproveita o momento para a consecução de reformas de cunho neoliberal. A reorganização administrativa do Estado foi um dos alicerces para que fosse possível atender aos seus interesses no cumprimento das medidas julgadas necessárias pela via opositora ao governo Rousseff – cuja responsabilidade era relacionada, assim como a de seu partido, à classe trabalhadora e à promoção de políticas sociais.

Assim, nos primeiros dias de governo, Michel Temer (2016-2018) altera a equipe ministerial visando a implementação e consolidação de sua agenda. Com nomes como, Henrique Meirelles – administrador e executivo da área financeira – para o Ministério da Fazenda, Eliseu Padilha – advogado e empresário – para a Casa Civil, Geddel Vieira Lima – empresário e pecuarista – para a Secretaria de Governo, entre outros. Compondo cargos estratégicos, a coalizão governamental com os interesses da elite financeira ficava cada vez mais evidente e o caminho para as reformas neoliberais cada vez mais acessível.

No que tange ao governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a intenção da continuidade das medidas e reformas neoliberais são lançadas desde a sua campanha política durante o ano de 2018 e legitimadas a partir de sua vitória nas urnas. Com o voto e o apoio da maioria do eleitorado brasileiro no segundo turno, a agenda neoliberal de Bolsonaro se consolidou com a implementação de seus projetos. A reformulação do Estado e de suas atribuições constituiu um marco do seu governo, além da eclosão da pandemia seguida por uma recessão econômica global.

A seguir, um enfoque maior a respeito das questões da intencionalidade e da consciência dos governos quanto à implementação (1990), o choque (2015) e a continuidade (2019) dos atributos neoliberais nas diferentes décadas no Brasil serão expostos. Serão apresentados tanto os fatores provenientes da ação estatal, como os fatores externos em função da conjuntura econômica mundial e os relacionados a classe dominante, que contribuíram para que o neoliberalismo emergisse e perdurasse no país durante o período em questão.

3.3.1 A implementação do neoliberalismo na década de 1990

Em um contexto desafiador logo após a transição democrática, o período em que se constituiu a “Nova República” ficou caracterizado, principalmente, como um período marcado por uma grave crise econômica e pela transição gradual para a democracia, sem mudanças estruturais robustas. O maior desafio enfrentado por José Sarney – Presidente da República no período de 1985 a 1990 – logo após a sua posse era o de buscar manter o crescimento e de resolver os graves problemas econômicos vividos durante o governo anterior, como a inflação

crecente e o alto endividamento em moeda estrangeira. Entretanto, os planos de combate à inflação – Plano Cruzado, 1986; Plano Bresser, 1987; Plano Verão, 1989 – não surtiram os efeitos esperados e a trajetória econômica do país esteve, por um breve período, influenciada pela crise da dívida externa (Pinto, 2021).

Além desses fatores internos, o cenário externo também era desafiador. Conforme expõe Pinto (2021, p. 363), o movimento dos Estados Unidos denominado “diplomacia do dólar forte” – que elevou abruptamente a taxa de juros do país entre 1979 e 1981 – e a redução da liquidez internacional, que se sucedeu desse movimento, implicou, em conjunto à combinação do 2º choque do petróleo e da desaceleração econômica mundial, na piora dos termos de troca do Brasil entre 1979 e 1989. Nas palavras do autor,

Na verdade, aquele período fora marcado por vigorosa disputa econômica, política e ideológica entre os segmentos sociais dominantes de caráter industrial (com vestígios de perspectivas nacionalistas) e os de caráter financeiro (articulados a uma visão globalista) formado por segmentos bancários e por industriais que passaram a obter expressivos ganhos aplicando em títulos da dívida pública interna, criando expressiva relação entre a taxa de lucro dos bancos privados e os ganhos financeiros das empresas, com a taxa de juros da economia determinada pela política monetária (Pinto, 2021, p. 383).

Portanto, enquanto um grupo lutava pela permanência do desenvolvimentismo, tendo em vista renovações e a sua redefinição a partir da manutenção do Estado e a ampliação dos mercados internos, ainda pautado no Processo de Substituição de Importação (PSI), o outro grupo propunha um movimento contrário, que visava a liberalização econômica, financeira e produtiva e a redefinição do papel do Estado, conforme explicitado no Consenso de Washington. Esse segundo movimento visava integrar o país aos impulsos da globalização dos espaços que vinha ocorrendo pelo mundo (Pinto, 2021, p. 384).

Frente ao repúdio às propostas de cunho desenvolvimentistas, as quais ficaram ligadas diretamente ao que ficou conhecido como “a década perdida”⁸, nas eleições de 1989 a opção pela adoção de um ideário neoliberal se tornaria a nova tendência entre o eleitorado brasileiro que buscava fugir de tudo que remetia ao ciclo sociopolítico anterior. Mesmo que a adesão tenha se dado de forma lenta, foi a partir da vitória de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989 que o Brasil seguiu as tendências ideológicas que se firmavam no plano mundial,

⁸ O termo refere-se a década de 1980, marcada por crises econômicas, elevação da dívida pública e pela hiperinflação do período. Conforme orientam Araujo e Gentil (2021a, p. 426), “a crise era atribuída à herança legada pelo modelo desenvolvimentista” e a sua superação respaldava-se através de reformas institucionais profundas. Para os críticos que propunham a adesão do receituário neoliberal, a incapacidade de manter o ritmo de progresso técnico e o aumento da produtividade no país era atribuída ao modelo desenvolvimentista (Carneiro, 2002).

adotando e reproduzindo as mudanças estruturais e institucionais decorrentes do neoliberalismo que outros países haviam aderido entre as décadas de 1970-1980.

Deste modo, após décadas seguindo o modelo desenvolvimentista, a administração da política econômica do então presidente Collor de Mello, com o Plano Brasil Novo de estabilização inflacionária, adotou medidas liberalizantes, abrindo espaço para o ideário neoliberal que se disseminava pela Europa e pela América Latina. Segundo Araujo e Gentil (2021a, p. 428), foi no governo de Collor que “o projeto neoliberal ganhou ares de projeto de governo”⁹. Entre as medidas implementadas durante seu governo estão: uma nova lei salarial; reformas administrativa e fiscal; criação do Programa Nacional de Desestatização (PND); liberalização do câmbio; o fim dos controles quantitativos de importações e reduções de outras barreiras ao comércio, conforme exposto por Bastos e Ferraz (2021, p. 389). Desde o discurso do presidente durante a sua posse já se previa que, de fato, as políticas econômicas sofreriam ajustes substanciais em diálogo com o receituário neoliberal.

Conforme evidenciado em seu discurso de posse, intitulado “O Projeto de Reconstrução Nacional”, na seção “Modernização econômica pela privatização e pela abertura: a esperança de completar a liberdade política com a liberdade econômica”, o governo de Collor de Mello buscou validação para implementação de políticas econômicas liberalizantes a partir da justificativa de que “em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de complementar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com mais ampla e efetiva liberdade econômica” (Collor de Mello, 1990, p. 16). Ou seja, uma vez que a liberdade política foi recuperada após um longo período em que se manifestou no país uma ditadura militar, a liberalização da economia, que afrouxava a função produtora do Estado, também surtira como uma proposta de ruptura com o modelo de desenvolvimento pautado na substituição de importação, marcado pelos diagnósticos de esgotamento.

O fim do processo de substituição de importações e a adesão do receituário neoliberal derivou assim em uma busca por superação do quadro de crise e estagnação da economia. Partindo dessa via, os movimentos procedentes do Estado eram dedicados a integração da economia brasileira no mundo de forma competitiva, visto que o Estado definia a concorrência

⁹ Importante frisar aqui que durante o governo Sarney, a Resolução n.º 1.289/1987 do Banco Central permitiu que os investidores institucionais estrangeiros atuassem no mercado acionário brasileiro sem a exigência de critérios de composição, capital mínimo ou tempo de permanência, o que configurou como um dos estopins do processo de liberalização financeira. Além disso, ocorreram privatizações de empresas que haviam sido estatizadas durante a década de 1980 (Araujo e Gentil, 2021, p. 427). Entretanto, o projeto neoliberal de fato foi arquitetado e implementado publicamente durante o governo de seu sucessor, Fernando Collor de Mello.

como o motor central do processo (Carneiro, 2002). Para isso, as medidas de abertura financeira adotadas em 1991 contaram com algumas mudanças institucionais substanciais, entre elas, a criação de fundos de investimento para aplicadores internacionais, denominada na contabilidade do balanço de pagamento de Investimentos em Carteira, e os títulos emitidos nos Estados Unidos, tendo como lastro ações brasileiras e negociados em Mercado de Balcão (Bastos e Ferraz, 2021, p. 399).

Além disso, a política industrial e comercial sofreu profundas mudanças com a ruptura do processo de substituição de importações e com a implementação do Plano Nacional de Desestatização (PND)¹⁰, que passou a aderir a privatização também de empresas lucrativas, que completava o eixo de política econômica da reordenação do Estado brasileiro e da guinada neoliberal proposta pelo governo de Collor de Mello.

Além da continuação da agenda de privatizações decorrentes do PND, a abertura da conta de capitais durante o governo de Itamar Franco também representou um dos aspectos do esforço para a continuação das transformações fundamentais para atender a agenda neoliberal do governo. Assumindo o cargo logo após o *impeachment* de Collor de Mello em 1992, Itamar reinsereu o Brasil no mercado financeiro internacional através de mudanças de regulações do Banco Central e renegociação da dívida externa brasileira dentro do contexto do Plano Brady. Esse último movimento não só resultou em um fluxo de capitais para o país, como também em um nível maior de acumulação de reservas (Bastos; Ferraz, 2021).

Apesar do conjunto de medidas adotadas durante o governo de Collor de Mello e de Itamar Franco, o processo de neoliberalização intensificou-se em 1995, no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Sua posse como 34º Presidente da República ocorreu em janeiro de 1995 e se estendeu para mais quatro anos após a sua reeleição em 1998. A adesão e o avanço do projeto neoliberal durante seus governos contaram com fortes pressões sobre a indústria e sobre o mercado de trabalho, além de contar também com uma intensificação do novo arcabouço institucional, que instituiu novas orientações às funções econômicas do Estado, conferindo menor importância a sua função produtora – uma vez que o arcabouço é pautado pelo tripé neoliberal: privatizações, abertura comercial e abertura financeira (Araujo; Gentil, 2021a).

¹⁰ Embora tivesse contado com a privatização de trinta e três empresas durante seu período de vigência, dentre elas a USIMINAS e a CSN, totalizando uma arrecadação de US\$8,6 bilhões, o PND não obteve os resultados esperados e é considerado como um plano fracassado, uma vez que não é possível afirmar que as privatizações tenham implicado alívio de caixa para a União. Entretanto, conforme expõe Bastos e Ferraz (2021, p. 406), “o PND estabeleceu as bases legais, institucionais e operacionais sobre as quais o processo de privatização avançaria rapidamente no governo Fernando Henrique Cardoso”.

Desde seu discurso de posse, Cardoso (1995) alertava sobre a necessidade de implementação de reformas estruturais sob a justificativa de alerta da inflação e da participação do país no comércio internacional. As mudanças no sistema internacional, para o Presidente, acabam por reconfigurar os objetivos internos do país que passam a ser caracterizados por mudanças administrativas, na Constituição Federal de 1988 e nas leis. Em suas palavras,

Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem (Cardoso, 1995, p. 17).

Segundo Araujo e Gentil (2021a, p. 429), “as privatizações eram as que mais acoplavam ao plano de estabilidade no discurso político formulado por Cardoso”. Esse fato se dá, sobretudo, pela contribuição desse movimento para o ajuste fiscal e para a estabilidade econômica, segundo a premissa da ineficiência da gestão estatal e dos prejuízos sistemáticos. Os primeiros passos de Cardoso se deram no avanço da agenda de reformas constitucionais para que fosse possível o cumprimento da privatização de empresas de inúmeros setores¹¹ – como a Companhia do Vale do Rio Doce, a Rede Ferroviária Federal, a Telebrás, entre outras, visando o abatimento da dívida pública interna e da renegociação das dívidas dos governos estaduais durante o seu primeiro mandato.

A privatização de bancos estaduais e a flexibilização das normas referentes ao ingresso de bancos estrangeiros no país, visando o aumento da concorrência e a ampliação da oferta de créditos, constituíram como uma das vias para o aumento de instituições estrangeiras. Além disso, a reforma do Regime Geral da Previdência através da Emenda Constitucional n.º 33 encaminhada ao Congresso em 1995 e aprovada no final de 1998, cujo objetivo era fazer com que aumentasse a busca por sistemas de aposentadoria complementar privados, marcou ainda mais o conjunto de reformas neoliberais implementadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A adesão do Brasil ao ideário neoliberal, sobretudo, via abertura comercial, e, conseqüentemente, abertura financeira, se deu mediante a compreensão de que este movimento resultaria em um aumento da produtividade e da produção nacional. Entretanto, a substituição da produção doméstica pela produção estrangeira via importações e o desemprego crescente foram tidos como resultado tanto deste movimento como em virtude das privatizações. O

¹¹ Conforme expõem Araujo e Gentil (2021a, p. 430), no governo de Fernando Henrique Cardoso “extinguiu-se o conceito constitucional de ‘empresa nacional’, eliminando as restrições à participação do capital estrangeiro nas privatizações e ao acesso aos recursos das agências oficiais de fomento”.

primeiro governo de Cardoso ficou marcado assim pelo aumento da informalidade no mercado de trabalho, pelo desequilíbrio fiscal e das transações correntes e por consolidar o neoliberalismo brasileiro (Araujo; Gentil, 2021a).

Após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso no primeiro turno em 1998, sua agenda macroeconômica garantiu a continuação da agenda neoliberal, seguindo com as privatizações, a desregulamentação do sistema financeiro, o abandono de políticas de fomento à indústria e a abertura comercial (Araujo; Gentil, 2021b). Em seu discurso de posse, além de ressaltar a importância da reestruturação do Estado e da inserção do Brasil no sistema internacional, Cardoso (1999) expõe seus objetivos de completar as reformas tributária, política e judiciária, de reforçar as políticas já implementadas durante o seu primeiro mandato e de fazer do Brasil um país com maior credibilidade internacional visando maiores investimentos.

Conforme expõem Araujo e Gentil (2021b), a vulnerabilidade externa consagrou-se como um problema para a economia brasileira dado o aprofundamento da abertura comercial em conjunto a política de valorização cambial. Como resultado, a partir de 1995 foram gerados déficits comerciais crescentes no balanço de pagamentos e ocorreu o agravamento do déficit da balança de serviços. Nas palavras dos autores,

Com essa *performance*, os sucessivos saldos negativos da conta de transações correntes geraram crescente dependência do sistema financeiro internacional para fechar as contas do balanço de pagamentos, por meio de superávits na conta de capitais e financeira. Os juros foram mantidos em patamares elevados para contornar as ameaças de crise cambial decorrentes de possíveis ataques especulativos, e a Selic média real (deflacionada pelo IPCA) superou 20% a.a., entre 1994-1998 (período de implementação do Plano [Real]), e alcançou o pico de 44% a.a., em setembro de 1998 (Araujo; Gentil, 2021b, p. 450, grifos dos autores).

Essa análise antecipa uma série de tomadas de decisões visando a reversão deste cenário e a estabilidade macroeconômica. Em junho de 1999 é adotado o que ficou conhecido como o “tripé macroeconômico” – regime de metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante – modificando o modelo de atuação do Banco Central, que, a partir de então, passa a utilizar a taxa de juros básica (Selic) como instrumento mais importante para manter o índice de inflação (IPCA) no intervalo estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Na análise de Araujo e Gentil (2021, p. 452), “a taxa Selic passou a ser calibrada de acordo com a expectativa de inflação, elevando-se (reduzindo-se) com a identificação de uma trajetória de inflação superior (inferior) à meta”. Assim, uma maior atenção foi dada a meta da taxa de juros a curto prazo anunciadas pelo Comitê de Política Monetária (Copom) enquanto os juros tenderam a uma política de juros alto em um período prolongado.

Da sua agenda, também foram cumpridas importantes mudanças estruturais no orçamento público. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através da Lei Complementar n.º 101 de 2000, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, criou as condições necessárias para a restrição de novas despesas de custeio, dificultando assim a realização de investimentos públicos, e para o contingenciamento de gastos da União. Tal medida, por sua vez, concentrou esforços para o desmonte do Estado produtor, indutor de investimentos públicos, e para o início das políticas de austeridade.

Já na esfera das privatizações, o avanço nas vendas dos bancos estaduais foi um marco cujo início havia sido estabelecido em seu primeiro mandato e concluído ao final do segundo. Foram vendidos um total de doze bancos estaduais entre o período de 1997 a 2002, totalizando uma receita de R\$11,8 bilhões. Dentre eles estão o Banco Estadual de São Paulo (Banespa) e o Banestado, vendidos para o grupo Santander por R\$7 bilhões e para o Itaú por R\$1,6 bilhão, respectivamente (Araujo; Gentil, 2021b).

O planejamento, o discurso e a execução dessas reformas e medidas políticas são elementos cruciais para compreender a intencionalidade da implementação do neoliberalismo no Brasil, desde o governo Sarney (1985-1990) até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002. Apesar das circunstâncias de crise e instabilidade, os representantes do Estado, alinhados com seus próprios interesses e com os interesses internacionais, consolidaram um novo sistema econômico e político baseado na concorrência, na financeirização e na contenção de gastos públicos, cuja expansão no plano internacional se dava de forma exponencial.

Em relação aos governos subsequentes, a literatura diverge quanto ao seu viés ideológico e prático, excedendo o limite do escopo desta pesquisa. Para os fins do trabalho, é importante ressaltar que, após o choque neoliberal com a inversão das políticas macroeconômicas ainda durante o ano de 2015, o neoliberalismo voltou a assumir uma forma mais madura a partir de 2016, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff do cargo e com o seu vice, Michel Temer, assumindo o comando do país.

3.3.2 Evidências da consciência do choque neoliberal pós 2015

Conforme mencionado anteriormente, o sistema econômico vigente no Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) constitui como tema de debate e controvérsias

na literatura¹². Este período contou com dois mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e dois mandatos, sendo o segundo interrompido, de Dilma Rousseff (2011-2016). Entretanto, foi a partir do afastamento de Dilma Rousseff da presidência, em maio de 2016, que o cenário econômico nacional sofreu reversões que interromperam os pilares do modelo de crescimento do país no período. Com seu vice-presidente, Michel Temer, vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em exercício, os caminhos para a adoção de reformas de influências neoliberais plenas estavam abertos e o choque neoliberal introduziu-se rapidamente no país.

Variadas são as interpretações sobre o que ocorreu durante os governos do PT para que este choque fosse executável após anos sob a implementação de políticas de cunho social e econômico combinadas. Na visão de Carneiro (2017), o motivo do afastamento da presidente Dilma Rousseff, cujo impacto da conjuntura internacional pós crise financeira global se percebe desde o início de seu primeiro mandato, se dá em virtude da interação de três condicionantes: o estrutural, o cíclico e o da consecução das políticas econômicas. Esses condicionantes se explicam uma vez que, com o seu objetivo traçado na aplicação políticas de cunho desenvolvimentista, Rousseff esbarra em uma conjuntura econômica global pós crise e em um plano doméstico cujo ciclo de aceleração de crescimento perdeu o dinamismo, expostos ao limite fiscal e de investimento. A pretensão era a de reindustrializar o país e de ampliar a sua infraestrutura, com o Estado e seus bancos públicos – a exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – como protagonista desta nova política industrial.

Frente às condições dinâmicas requeridas para se preservar o equilíbrio interno, restaurar o crescimento econômico e recuperar a confiabilidade do governo, alguns ajustes de curto prazo foram adotados. Gentil (2017, p. 12) expõe que, em virtude do ciclo recessivo da economia brasileira e da profunda crise econômica e política em que o país se encontrava desde o final de 2014, “a presidente Dilma foi cedendo espaço para o aprofundamento das estratégias conservadoras de política econômica, cujo carro-chefe é a austeridade fiscal, na tentativa de assegurar sustentabilidade e legitimidade no poder”. Conforme orienta a autora, a brusca desaceleração do investimento público¹³ objetivando resolver os problemas de desequilíbrio

¹² Para maiores esclarecimentos sobre o tema ver Lima e Fonseca (2021).

¹³ No que tange a este fator, Gentil (2017, p. 13) revela que “A taxa média de crescimento anual do investimento do governo central (que inclui Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social) no 2º governo Lula (2007-2010) havia sido de 35,3%. Entre 2011-2014, foi de apenas 0,8% e, no ano de 2015, houve uma retração ainda mais acentuada, com crescimento negativo de 12,2%. Houve três anos de taxas de crescimento negativas (2011, 2013 e 2015) num espaço de tempo de cinco anos, justamente num período de grande necessidade de uma política anticíclica para enfrentar a crise externa”.

orçamentário, os leilões de concessões em setores de infraestrutura, dentre outras medidas, como as desonerações no setor da saúde e as gerações de incentivos à abertura de espaço no mercado para as empresas privadas, demonstra um recuo expressivo da atuação do Estado, dando lugar a privatizações e a financeirização, que leva a um grau crescente o endividamento da população (Gentil, 2017).

Ao longo do biênio de 2015 e 2016, a crise política já havia se instaurado no Brasil sob o comando de Dilma Rousseff e o choque neoliberal já havia demonstrado a sua força. Após seu afastamento, não foi diferente. Michel Temer, ao assumir o cargo da presidência de forma permanente em agosto de 2016, aproveita a impopularidade para cumprir e avançar com reformas e medidas de cunho neoliberal. A análise a respeito desta estratégia é exposta por Andrade (2019a, p. 111), segundo o autor “a crise de popularidade se apresenta como ocasião propícia para radicalizar o neoliberalismo”. A contraofensiva e o aprofundamento neoliberal são movimentos que costumam partir da própria lógica inerente ao sistema, mesmo diante de crises – sejam econômicas, políticas ou de governamentalidade. Nas palavras de Andrade (2019a, p. 121),

o neoliberalismo possui um regime de acumulação incoerente, que gera crises econômicas sucessivas, mas sua singularidade reside no fato de seu modo de regulação (ou dispositivo geral de governamentalidade) ser tão eficiente que é capaz de instrumentalizar as crises econômicas em seu favor, impedindo a transição para um novo arranjo normativo-institucional e, conseqüentemente, para uma nova fase do capitalismo.

Desta forma, ao utilizar as crises a seu favor, o neoliberalismo consegue promover a intensificação de seus atributos como solução para os problemas decorrentes de seu próprio dinamismo. Nesse círculo vicioso, a responsabilidade pela crise inerente ao sistema pode ser atribuída ao Estado, às formações heterogêneas e, até mesmo, à falta de reformas econômicas. A solução é exposta como sendo a sua reestruturação, por meio da reorientação de linhas políticas cada vez mais atreladas ao seu receituário, reforçando deste modo uma via de radicalização neoliberal. Nas palavras de Andrade (2019a, p. 124), “o sistema neoliberal se encontra em crise crônica e global, mas se nutre e se reforça por meio dela”. Assim, a partir do estopim da crise econômica, os indivíduos buscam alternativas cada vez mais atreladas às políticas de concorrência, que enfatizam a expansão do mercado, à financeirização e visando a limitação dos gastos estatais com políticas públicas e sociais. O neoliberalismo se enraíza e é normalizado, aperfeiçoado e expandido, de modo que suas bases são construídas e fortalecidas por projetos de governo cada vez mais fundamentados em seus alicerces.

Jair Bolsonaro (PSL), desde o período eleitoral, manifestava a sua insatisfação com os governos antecedentes de Lula e Rousseff (PT) e discursava em defesa “do livre mercado e da eficiência”¹⁴. Sua narrativa era baseada no compromisso com a liberdade, a propriedade privada e a família brasileira e na aversão ao protagonismo estatal na indução do crescimento econômico.

Em um ambiente político polarizado e diante de uma economia fragilizada, sua campanha convenceu a maioria dos eleitores, tornando-o eleito com uma diferença substancial da porcentagem dos votos para o seu concorrente, Fernando Haddad (PT). Os rumos que o país tomou durante os seus quatro anos de governo derivaram diretamente de seu projeto neoliberal, fomentado por reformas estruturais, privatizações e surpreendido por uma condição externa adversa ao longo de seu segundo ano de governo.

Nas seções subsequentes serão apresentados os elementos que expõem a consciência do choque neoliberal ocorrido durante o governo de Michel Temer e intensificado nos quatro anos de governo de Jair Bolsonaro. As narrativas, os discursos e os planos, sendo estes executados ou não, dentro da estratégia governamental são as vias pelas quais será conduzida a análise.

3.3.2.1 A Carta para o Futuro e as investidas neoliberais de Michel Temer

Desde antes de assumir a presidência, a intencionalidade de aplicar reformas constitucionais já era manifestada por Michel Temer, então vice-presidente durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Apesar dos ajustes ortodoxos realizados ainda no governo Dilma II – mais especificamente no ano de 2015 –, como resposta imediata à crise econômica que assolava o país, o cumprimento do que propunha a agenda neoliberal brasileira não havia sido completo. Em um cenário econômico cuja recessão e o baixo dinamismo prevaleciam, a nova orientação política buscou efetivar a reestruturação de alicerces estatais que sustentavam as ações sociais e as políticas redistributivas, envolvendo movimentos alinhados ao mercado e às finanças corporativas.

O partido de Temer, PMDB, ao publicar a carta “Uma Ponte para o Futuro” no dia 29 de outubro de 2015 em conjunto a Fundação Ulysses Guimarães, advertia sobre os riscos em que o país se encontrava diante de uma conjuntura política e econômica instável que ocorriam durante o segundo mandato de Rousseff. A carta introduz a plataforma política ideal e de

¹⁴ Palavras usadas durante o seu discurso de posse em 1 de janeiro de 2019.

implementação imediata visando o combate ao contexto interno do período, traçando um panorama resumido dos principais problemas enfrentados pela economia brasileira nos últimos anos, procedidas por medidas administrativas e estruturais que visam o combate à crise instaurada (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).

A carta propõe o diagnóstico de que o Brasil estava em grande risco fiscal e que reformas estruturais deveriam ser realizadas como forma de reverter o cenário de crise econômica e social. Dentre os principais objetivos para o Brasil citados no programa, o crescimento de 2,5% ao ano, em média, tal como registrado no século XX, é citado como condutor da trajetória de reconstrução do Estado brasileiro. É ressaltada, assim, a necessidade de um Estado ativo, moderno e funcional que crie e mantenha as instituições funcionando. O “tamanho” do Estado¹⁵ é tido como indiferente, sendo sua principal questão a funcionalidade e equilíbrio, tanto na distribuição de incentivos para a iniciativa privada como na administração dos conflitos distributivos (Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 4).

Ao longo da carta também é levantada a questão do cenário de crise e do desequilíbrio fiscal, cujo diagnóstico era derivado dos excessos da ampliação e da criação de novos programas sociais pelo Governo Federal nos últimos anos. Para enfrentar estes problemas, a saída se dava, sob sua perspectiva, através de reformas estruturais, sendo elas a reforma orçamentária, a reforma da previdência e a reforma fiscal, que culminariam em mudanças fundamentais nas funções alocativa e distributiva do Estado. Na carta também não é descartada a mudança de leis e de normas constitucionais, destacando os dispositivos que dificultam a administração do orçamento, a exemplo das despesas obrigatórias e do gasto elevado com a previdência social (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).

No tangente à reforma orçamentária, a ideia de que a rigidez nas despesas é a causa maior da permanência e do agravamento do desequilíbrio fiscal é regida pela continuação dos programas governamentais sem avaliações anuais como forma de compreender seus custos e benefícios. Em suma, a Constituição Federal brasileira de 1988 e o compromisso social do Estado – seus gastos obrigatórios e as vinculações constitucionais – eram os obstáculos a serem enfrentados para a implementação da agenda neoliberal tida por Temer e pelo seu partido como a solução da crise econômica instaurada.

¹⁵ O “tamanho” do Estado, o qual é referido na carta, está diretamente relacionado às atribuições do Estado e ao seu gasto relacionado às políticas públicas. O discurso, apesar de construir a narrativa de que será necessário um Estado ativo e funcional, orienta-se a partir da mudança nas vias administrativas do Estado. Para tanto, é necessário ressaltar que, um Estado neoliberal, ainda se constitui como um Estado ativo, tal como um Estado desenvolvimentista, estando a diferença propriamente estabelecida no rumo de suas atitudes e no viés das medidas políticas implementadas.

Durante a abertura da Reunião Ministerial, pouco antes de assumir a Presidência de forma permanente em 31 de agosto de 2016, Michel Temer discursa em favor de uma nova fase econômica que visa “colocar o Brasil nos trilhos”. Durante a reunião, medidas desburocratizantes em relação ao emprego; a busca por um governo descentralizado, reformas, como a da Previdência; e a universalização das relações do Brasil com o resto do mundo foram elementos citados em seu discurso para explicitar a mudança de rumo que pretende realizar em seu governo (Brasil, 2016).

Deste modo, se ainda durante o segundo mandato de Dilma Rousseff o choque recessivo visando estabilizar a crise econômica ganhando a confiança do mercado local e internacional contou com a implementação de um conjunto de políticas de austeridade, alinhadas a ortodoxia macroeconômica, a partir de seu afastamento a tendência era a de continuação e de agravamento dessas políticas. Conforme orienta Carneiro (2017, p. 32), nesta estratégia,

havia de um lado, as medidas de corte de gastos visando aumentar e consolidar o saldo primário e de outro, a recuperação de tarifas e preços públicos, em especial energia e combustíveis, desonerando as contas públicas e retomando o papel do mercado na sua determinação. No âmbito dessa lógica, fazia parte abdicar de intervir no mercado cambial por meio dos swaps, com base no diagnóstico que o real foi mantido artificialmente apreciado durante 2014. O aumento da taxa de juros básica, para combater a inflação fechava o circuito.

Rossi e Mello (2017), por sua vez, discutem a respeito dos principais elementos desse choque, ressaltando o choque fiscal, em que se aferiu uma queda real das despesas primárias do governo; o choque de preços administrativos; o choque cambial, marcada pela desvalorização da moeda brasileira em relação ao dólar; e, por fim, o choque monetário, com o Banco Central atuando através de aumentos na taxa básica de juros.

Após essas mudanças de curto prazo, a estratégia neoliberal que se seguiu com o afastamento de Rousseff passa a incorporar um caráter estrutural, de reformas e alterações substanciais no Estado brasileiro. No governo de Michel Temer, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95), por exemplo, enfraqueceu o pacto social limitando os gastos federais pelo montante do gasto no ano anterior reajustados através da inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Passando a vigorar por vinte anos a partir de 15 de dezembro de 2016, a EC95 estabelece um Novo Regime Fiscal (NRF) no que tange os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, visando a garantia de apropriação de parcelas crescentes do fundo público para fins de pagamento dos encargos financeiros da dívida pública (Funcia; Ocké-Reis, 2018). A austeridade defendida pelo governo de Temer via a emenda não só promoveu o congelamento

de gasto público destinado aos direitos sociais fundamentais como saúde e à assistência social por vinte anos como também limitou os investimentos em políticas sociais voltadas à educação e ao trabalho, transferindo a responsabilidade do setor público para o setor privado.

Além disso, dentre as demais medidas adotadas para o alcance dos resultados almejados em seu projeto, destacam-se também as alterações na legislação trabalhista, cujas principais mudanças refletiram em desvantagens para o trabalhador. Aprovada em 2017, a reforma trabalhista (Lei 13.467, de 2017) ocorrida durante o governo Temer permitiu a flexibilização do mercado de trabalho, alterando as regras relativas à remuneração, ao plano de carreira e à jornada de trabalho. A lei pautou-se em uma vertente impulsionada pela possibilidade de mudanças em questões contratuais entre empregador e empregado, baseadas em acordos coletivos.

Outras alterações, como a flexibilização da jornada de trabalho e das férias, que podem ser estendidas, temporárias, remotas e parceladas, e a criação do trabalho intermitente, também estabeleceram novas configurações contratuais¹⁶.

O estudo de Oreiro e De Paula (2019) também ajuda a examinar os dados e resultados do período de reestruturação que se instaurou o governo Temer. Os resultados subjacentes a essa nova ordem derivaram em um crescimento da taxa de desocupação – a qual em 2014 contava em 6,5% e em 2017 chegou a 13,7% – em simultâneo do aumento na concentração de renda desde 2018 e do crescimento do endividamento das famílias – que se manteve acima dos 40% entre o período de 2017 a 2019, atingindo em março deste ano a marca de 44% –, sendo esses alguns dos indicadores econômicos que se destacaram no período.

Durante o governo de Michel Temer (2016-2018) a evidência de uma nova reformulação das políticas e da orientação econômica do Estado traz consigo a ideia de uma “nova fase” do neoliberalismo brasileiro. Se por um lado se tem a realização de uma forte contração fiscal, sobretudo, pelo lado dos gastos correntes; por outro, a desregulamentação do mercado e dos investimentos somam o conjunto de políticas econômicas de cunho neoliberal que foram adotadas ao longo dos anos de governo Temer e, posteriormente, aprofundadas durante o governo Bolsonaro (Oreiro; De Paula, 2019).

A reprovação do governo Temer por 74% dos brasileiros, conforme afere a pesquisa de popularidade expressa por Hamilton Ferrari no jornal *Correio Brasiliense* (2018), não impediu que a agenda neoliberal continuasse a avançar no país. Jair Bolsonaro, desvinculado do governo de Michel Temer e de seu partido (PMDB), usou a crise política e o baixo dinamismo

¹⁶ Para maiores esclarecimentos sobre a Lei n.º 13.467/2017 ver Campos (2017).

econômico em favor de sua campanha que objetivava, no bojo da sua proposta, instaurar ainda mais reformas estruturais de viés neoliberal, traçando uma estratégia política marcada, sobretudo, pelo conservadorismo, cujas declarações respaldavam-se em defesa de valores religiosos, das forças armadas e da bancada ruralista. Com isso, os anos posteriores (2019-2022) demonstraram um governo focado na concretização de uma agenda neoliberal conservadora.

3.3.2.2. Jair Bolsonaro: a continuidade e a intensificação do neoliberalismo

Em 2018, ano de eleição, a polarização política era evidente desde o primeiro turno. Os dois candidatos à presidência que avançaram e disputaram o segundo turno das eleições representavam os movimentos da direita e da esquerda brasileira, sendo esses, respectivamente, Jair Bolsonaro, candidato pelo Partido Social Liberal (PSL), e Fernando Haddad, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), e divergiam substancialmente em suas propostas. Enquanto de um lado, sob o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, eram expostas e discutidas propostas de privatizações e extinções de estatais, visando, principalmente, fatores como: a redução do volume da dívida pública e as reformas administrativas de redução de gastos governamentais, com o intuito maior de “praticar o livre mercado” e “defender o povo brasileiro do comunismo”¹⁷, do outro, discutia-se propostas que visavam a soberania nacional e a integração regional do Brasil; a promoção de reformas políticas com participação popular; e a promoção de um projeto nacional de desenvolvimento. Sob o slogan “O Brasil feliz de novo”, o candidato à presidência pelo PT apresentava possíveis estratégias objetivando o desenvolvimento do país e a inclusão da população nas decisões do governo.

Intitulando-se como um governo liberal democrata, Jair Bolsonaro, durante sua campanha defendia os preceitos liberais, indagando que “o liberalismo reduz a inflação, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades” (Bolsonaro, 2018). A criação de um ambiente favorável ao empreendedorismo; o controle de gastos; a implementação de reformas; e a reorganização econômica foram elementos centrais do projeto de governo de Jair Bolsonaro durante o período eleitoral.

Em um cenário político polarizado, as propostas de Bolsonaro foram determinantes para sua vitória nas eleições. O segundo turno apresentou um resultado consolidado. Com 55,13% do eleitorado a seu favor, alcançando 57,8 milhões de votos, contra 44,87%, Jair Messias Bolsonaro é eleito 38º Presidente da República.

¹⁷ Em discursos no decorrer do ano de 2018, o candidato à Presidência do Brasil, Jair Bolsonaro, declarou a sua preocupação com o Brasil se tornar um país comunista ou socialista, insinuando que seu adversário, o candidato à Presidência pelo PT, Fernando Haddad, faria disto uma realidade caso fosse eleito.

Durante a cerimônia de recebimento da faixa presidencial em 1 de janeiro de 2018, Bolsonaro refere-se ao dia de sua posse como “o dia em que o povo começou a se libertar do socialismo, se libertar da inversão de valores, *do gigantismo estatal* e do politicamente correto” (Bolsonaro, 2019b, n. p., grifos nossos). No mesmo sentido, ao discursar durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional, Bolsonaro anunciou a realização de reformas estruturantes visando, sobretudo, a saúde financeira e a sustentabilidade das contas públicas. Esses elementos foram ressaltados tanto durante sua campanha como em seus discursos posteriores e são justificados por Bolsonaro pela busca da confiança necessária tanto para estimular a competição e a produtividade, como para a eficácia e a volta do crescimento da economia nacional (Bolsonaro, 2019a). A aversão à intervenção estatal no âmbito social e de regulação econômica alinha a sua postura e a de sua agenda à sustentação de ações do receituário neoliberal implementado na década de 1990.

Após eleito, o presidente buscou seguir, portanto, com as transformações estruturais prometidas. Para Oreiro e De Paula (2019), é evidente que há uma linha de continuidade entre a condução da política econômica durante o governo de Jair Bolsonaro em relação ao governo anterior, de Michel Temer, conflagrando o país a um período de neoliberalismo fortalecido, desta vez sob a legitimidade social. A condução das atividades administrativas do Estado foi respaldada pela adesão de uma agenda voltada ao mercado, a desregulação e a competição.

Dentre os fatores externos que influíram de forma negativa o segundo ano de governo está a eclosão de um cenário pandêmico repentino – pandemia da Covid-19 –, o qual demandou a implementação de medidas urgentes e um movimento inesperado de políticas econômicas sociais. Enquanto por um lado, se tem a pressão contra a cidadania e os direitos sociais e trabalhistas nos primeiros anos de governo, por outro, a conflagração de uma crise sanitária, humanitária e econômica derivada da pandemia da Covid-19 se estabelece, gerando instabilidades e carecendo de medidas políticas e planos governamentais urgentes.

Em virtude desta condição, a ampliação do gasto público com políticas de transferência de renda e de sustentação da atividade econômica em meio ao isolamento social foram medidas fundamentais para o enfrentamento da recessão mundial anunciada (Araújo, 2023). A distribuição do auxílio emergencial para a população, a abertura do crédito extraordinário, a instituição do estado de calamidade pública e do chamado Orçamento de Guerra (OG) são algumas das iniciativas do governo para o enfrentamento da crise.

O lado econômico, por sua vez, gerido pelo então Ministro da Economia¹⁸, Paulo Guedes – cuja gestão era assumidamente neoliberal –, foi caracterizado, sobretudo, pelos cortes de gastos públicos e privatizações¹⁹. Guedes, em discurso durante cerimônia de transmissão de cargo, enfatizou a importância do teto de gastos implementada no governo de Michel Temer, indagando que o descontrole fiscal foi a principal causa da crise econômica conflagrada no segundo governo de Dilma Rousseff. Detentor de forte influência neoliberal, Paulo Guedes comprometeu-se então com uma agenda de consolidação fiscal que incluía não só a manutenção do teto de gastos e as reformas previdenciária e tributária, como também a redução do gasto público e a limitação do alcance do Estado (Araújo, 2023, p. 5).

Dentre as medidas adotadas para reforçar a atividade econômica destacam-se as duas novas modalidades de saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS): o saque emergencial e o saque-aniversário. Conforme aponta Araújo (2023), a introdução dessas duas modalidades de saques injetou cerca de R\$26 bilhões na economia brasileira.

No que tange as privatizações, segundo Araújo (2023, p. 7),

o governo Bolsonaro avançou nas privatizações, especialmente na forma dos assim chamados “desinvestimentos”: venda de empresas subsidiárias de empresas estatais, venda de participações do setor público em empresas estatais acima do mínimo necessário para o controle acionário, e venda de outros ativos. A opção por este formato de privatizações se explica pela maior flexibilidade normativa, já que não requer a aprovação de emendas constitucionais ou mesmo de autorização legislativa, bastando a decisão do conselho de administração da empresa estatal e, em última instância, do Ministério da Economia.

O peso da nova orientação de políticas ganha roupagem ainda maior a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 103/2019, a reforma da previdência²⁰, e encontra um impulso e consolidação com a Medida Provisória n.º 881, convertida na Lei n.º 13.874 de 2019,

¹⁸ O Ministério da Economia durante o governo Bolsonaro era a junção dos antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio e do Trabalho.

¹⁹ Conforme expõe De Conti *et al.* (2023), já durante o governo de Michel Temer, em virtude das políticas de austeridade, houve o dismantling das políticas industriais e a abertura do setor de óleo e gás para empresas internacionais – além da diminuição da participação da Petrobrás na cadeia produtiva e a venda de ativos da empresa. O governo de Jair Bolsonaro, não foi diferente. Logo após sua eleição em 2018, o presidente não só vendeu a BR Distribuidora (a maior companhia no Brasil de comercialização de combustível e lubrificante), como também aprofundou a privatização de inúmeros outros ativos da empresa, vendendo campos de petróleo, terminais, gasodutos, termelétricas, eólicas e a primeira refinaria da Petrobrás.

²⁰ É importante ressaltar que a Reforma da Previdência consistia em um plano de ação cuja origem não se deu no governo de Jair Bolsonaro, ao qual de fato foi implementada. Conforme expõe De Conti *et al.* (2023, p. 19, tradução nossa), “há décadas, pressionava-se por uma reforma do sistema de previdência, com o argumento de que a trajetória do gasto previdenciário colocava em risco o orçamento público, argumento que se mostrou incorreto”.

que estabelece o trabalho irrestrito aos domingos sem custos adicionais para o empregador (Araújo, 2023).

Entrando em vigor ainda no ano de 2019, ambas as iniciativas resultaram em perdas significativas para o trabalhador. Enquanto a reforma da previdência estipulou o aumento da idade mínima, para 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres, e introduziu uma nova fórmula de cálculo do valor das aposentadorias, a chamada Lei da Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874) atua sobre a regulamentação no mercado laboral, podendo derivar em consequências negativas para os empregados.

A condução da política macroeconômica, conforme exposto, não só se voltou à sustentação do neoliberalismo como também buscou conciliar a gestão da crise e recessão global de 2020 com reformas e consolidação fiscal. Assim, no que tange às políticas fiscal e monetária, o que caracterizou o período foi a baixa taxa de expansão dos gastos e as políticas monetárias de tipo horizontais – objetivando a promoção de liquidez para o conjunto do sistema financeiro. Apesar dos furos no teto de gastos associados ao combate à pandemia e às acomodações políticas durante os quatro anos de governo Bolsonaro, a realização de cortes orçamentários em múltiplos programas de saúde, educação e moradia foi um dos marcos do governo, que registrou uma das taxas mais baixas de expansão de gastos (Araújo, 2023).

4 NEOLIBERALISMO E AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO NO PERÍODO DE 2015-2022

O neoliberalismo é crítico ao Estado e, ao mesmo tempo, tem por objetivo principal capturá-lo e transformá-lo (Andrade, 2019a, p. 122).

A virada neoliberal da política macroeconômica em 2015 foi sucedida por um período de intensificação do neoliberalismo sob o comando de Michel Temer (2016-2018) e de continuidade durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022). O que se entende sobre a mudança na forma de gerir a economia do país no período é que a longa crise econômica e política vivenciado ainda em 2015 não havia terminado. Com isso, momentos de conturbações internas e externas marcaram a trajetória econômica do Brasil durante os anos de 2015 a 2022.

Em uma perspectiva ampla, a deterioração do dinamismo externo pós a crise de 2008 – fator determinante para as decisões de política econômica – exerceu impactos contracionistas na economia brasileira, principalmente no que tange a desaceleração da China e em vista da crise americana. Enquanto isso, a conjuntura econômica interna era marcada por disputas no âmbito político e social, com restrições estruturais e com um ambiente macroeconômico subordinado aos interesses do setor financeiro (Bruno, 2021). Dessa forma, conflitos econômicos e políticos, em conjunto da recessão econômica, firmavam um cenário desafiador e instável no país.

No que tange a instabilidade interna, tais cenários criaram as condições para que o processo de financeirização estendesse seu papel no Estado, conforme observa Harvey (2014, p. 81), “em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental”. E, no caso do Brasil, não foi diferente. Foi diante da recessão econômica que marcou o ano de 2015 e do processo de afastamento do comando de Dilma Rousseff da presidência em 2016 que o país firmou a agenda neoliberal de forma consolidada, marcada pela financeirização, por reformas institucionais e por privatizações.

A agenda estabelecida que compreendia reformas estruturais e cortes orçamentários, justificados pelo baixo grau de crescimento da economia brasileira nos últimos anos, traçou novos direcionamentos para o Estado e para as políticas públicas. De acordo com Bruno (2021, p. 524), “no período 2015-2017 se ressalta a captura total do Estado brasileiro pelos interesses da alta finança, com sua ideologia neoliberal em busca de novos espaços de revalorização

mercantil”. Como resultado, o autor revela que a política monetária se tornou mais restritiva, enquanto a política fiscal é convertida para gerar caixa para a União.

Uma das vias para essa nova fase da economia brasileira se deu a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95), em 2016, a qual interveio no equilíbrio entre as responsabilidades fiscais e sociais do governo, instituindo um limite para os gastos primários por vinte anos e desvinculando as receitas para as áreas da saúde e da educação. Essa medida, somada ao manejo das demais políticas econômicas, às reformas estruturais e à forma com que a gestão governamental tratou a crise sanitária decorrente da pandemia do novo Coronavírus, caracterizou não só um período de restrições sociais e manutenção econômica, como também um aprofundamento do neoliberalismo no país.

O presente capítulo oferece uma análise detalhada dos acontecimentos ocorridos entre os anos de 2015 e 2022, considerando o contexto econômico e social. Será analisada cada função do Estado (alocativa, estabilizadora e distributiva) de forma separada, para que seja possível um entendimento mais preciso a respeito das mudanças ocorridas. Na seção final, por fim, é apresentado um resumo conciso dos principais eventos e suas implicações.

4.1 O ESTADO BRASILEIRO SOB O NEOLIBERALISMO (2015-2022)

Nesta seção são expostos as evidências e os efeitos do choque e do aprofundamento do neoliberalismo no Estado brasileiro no período entre 2015 e 2022. Conforme destacado no capítulo anterior, a implementação e manutenção do neoliberalismo no Estado ocorreu de forma ordenada e anunciada. Após a crise de 2008, a recessão econômica brasileira e a reversão da política macroeconômica ainda no ano de 2015, Michel Temer (PMDB) assume a presidência, em virtude do afastamento de Dilma Rousseff (PT), e inicia um projeto neoliberal intensivo, de cortes de gastos e manutenção de direitos sociais.

Em 2018, após uma longa campanha eleitoral caracterizada por uma agenda neoliberal de projetos estruturais e privatizações, a legitimação dessa agenda pela maioria do eleitorado permitiu a introdução do neoliberalismo mais profundo durante os anos de governo de Jair Bolsonaro no país. Nessa estratégia, o desmonte dos direitos sociais, as privatizações e as reformas institucionais seguiram um rumo traçado pelo ideário neoliberal e marcado pela financeirização.

Além das políticas instrumentais implementadas que contribuíram para o choque neoliberal durante o período, serão analisadas também as reformas e os segmentos em que o governo alocou os seus principais recursos e financiamentos. Para isso, os dados utilizados neste trabalho foram retirados de fontes primárias e secundárias, como: IBGE, IEPS, IPEA,

entre outras. Essas fontes disponibilizam seus dados a partir de seus portais e relatórios. Fundamentaremos também uma análise qualitativa de arquivos oficiais do governo, como a Constituição Federal de 1988, e de jornais eletrônicos.

4.1.1 A função alocativa do Estado sob o neoliberalismo

Durante o período de 2015-2022, a governança orçamentária federal brasileira passou por transformações importantes que refletem diretamente na alocação de recursos econômicos e na orientação das políticas públicas. Conforme expõem Barcelos, Couto e Calmon (2022), essas alterações não só compreenderam as mudanças nas organizações como as alterações nas normas e nas práticas orçamentárias, tais como refletiram diretamente na capacidade do Estado alocativo no tangente à implementação efetiva das políticas públicas e nos seus resultados coletivos.

Em 2016, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95) contribuiu fortemente para a mudança de rumo em que a função alocativa do Estado exerceu sua função durante o período que se seguiu após o ano de 2016. Com a limitação ao crescimento do gasto primário do governo federal pela inflação, a medida afetou diretamente as expectativas de crescimento da economia e os meios utilizados pelo governo com medidas voltadas ao desenvolvimento econômico.

O corte de gastos, via políticas fiscais restritivas, que objetivou o reajuste, o reequilíbrio e o crescimento econômico decorrente da responsabilidade e da melhora da credibilidade do governo para os agentes financeiros foi um recurso central durante todo o mandato de Michel Temer (2016-2018). A defesa para a sua implementação respaldou-se na expansão dos gastos públicos e a queda do ritmo de arrecadação ocorrida durante o ano de 2014 – explicados, sobretudo, pela desaceleração econômica em virtude da piora do cenário externo, conforme orienta Carvalho (2020). Em outras palavras, Rossi (2019), argumenta que

a austeridade não é irracional, tampouco estritamente errada. Ela nada mais é do que a imposição dos interesses de classe dos capitalistas. Trata-se de uma política de classe ou uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos. (Rossi *et al.*, 2019, p. 8).

Nesse interim, a austeridade compreende um dos pilares centrais do neoliberalismo, sobretudo, por fortalecer o poder corporativo no sistema político. São três as frentes em que os capitalistas se beneficiam das políticas de austeridade, sendo estas tangentes tanto a redução da

pressão salarial a qual, conseqüentemente, tende a gerar o aumento da lucratividade, como no que tange aos cortes de impostos das empresas e das elites econômicas e ao aumento da demanda de parte da população por serviços privados, dada a redução de qualidade/quantidade dos serviços públicos mediante aos cortes realizados (Rossi *et al.*, 2019).

Na área da educação, a mudança nos campos da alocação de recursos e do financiamento da educação pública mediante a nova forma de gestão do orçamento público, pautada pela austeridade fiscal, afetou desde a pré-escola até o ensino superior. Os cortes no âmbito educacional foram iniciados em 2015, com a queda na dotação de recursos para a área em virtude da virada na política macroeconômica do país. Conforme expõem Rossi *et al.* (2019), a evidência da diminuição do orçamento autorizado para a função educação, que caiu de R\$133,1 bilhões em 2015 para R\$119,1 bilhões em 2016 e R\$116 bilhões em 2018. Neste mesmo cenário, medidas como a política de subsídio ao preço do óleo diesel, em função da greve dos caminhoneiros em 2018¹, e a ampliação das despesas com pessoal, caracterizaram as prioridades do governo no mesmo ano.

Segundo dados do Tesouro Nacional, Michel Temer, ao sancionar a Lei 2.648/15, em que aumentou em até 41,47% os salários dos servidores do Judiciário e elevou em 12% a remuneração de analistas e técnicos do Ministério Público da União, demonstrou as prioridades do governo durante a sua gestão (Trevizan, 2017). As escolhas do governo eram caracterizadas por redução dos gastos sociais com políticas públicas e com as áreas da educação e saúde, em paralelo ao aumento de custos com pessoal. Ou seja, a qualidade dos gastos públicos deteriorou, uma vez que a escolha para elevação de gastos se dá em áreas cujo retorno é quase nulo.

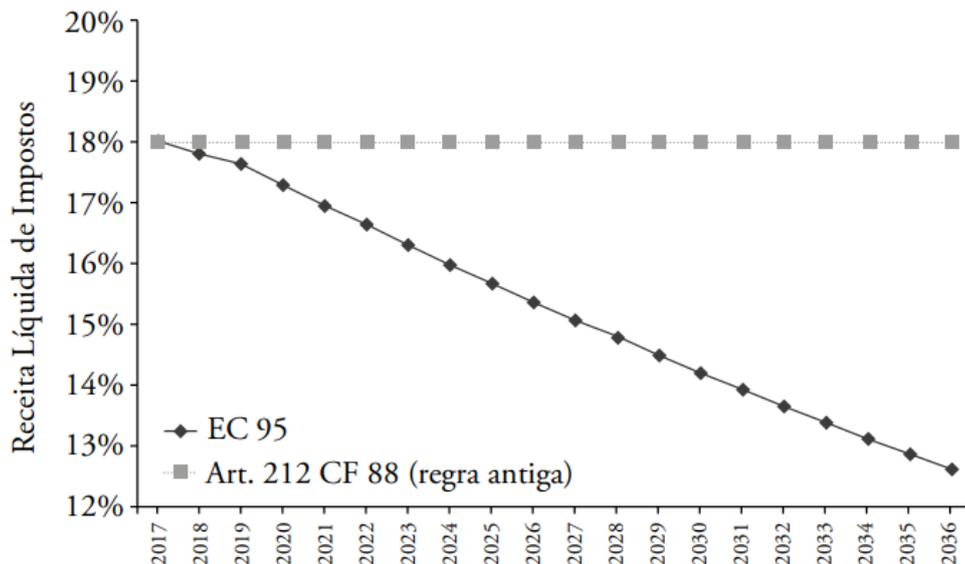
Além disso, a política de subsídio ao preço dos óleos diesel implementada durante o ano de 2018 custou cerca de R\$10 bilhões para os cofres públicos, conforme expõe Brasil de Fato (2018), e comprometeu a verba de políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência contra a mulher e ao orçamento do Sistema Único de Saúde, objetivando economizar cerca de R\$3,4 bilhões, onde R\$135 milhões são correspondentes à não execução do fortalecimento do SUS. Para a educação superior, o corte no orçamento de 2018 fez com que o custeio das instituições federais de ensino fossem 20% menor quando comparado ao ano de 2014.

¹ A paralisação de caminhoneiros em 24 estados do país iniciou no dia 21 de maio de 2018 e durou 10 dias. A greve eclodiu em virtude da alta dos preços do combustível no período, associada ao aumento do dólar e do petróleo no mercado internacional. Com o objetivo de acabar com a greve, o governo prometeu atender as reivindicações, quais foram: zerar a Cide sobre o diesel e baixar em 10% o preço do combustível nas refinarias no período de 30 dias. Entretanto, a greve se estendeu e o Presidente Michel Temer interveio no bloqueio das vias acionando os militares com uma operação de Garantia da Lei da Ordem (GLO), conforme expõe Pereira (2021).

Em 2017, Vilela (2017) relatou no jornal eletrônico Brasil de Fato que o congelamento do orçamento impactou gravemente as universidades federais em todo o país, afetando as bolsas de pesquisa e a manutenção de laboratórios e hospitais universitários. A falta de recursos para despesas básicas, como água, luz, limpeza e segurança, além da compra de materiais e insumos para os laboratórios, colocou em risco a continuidade das atividades antes do fim do ano, comprometendo o funcionamento diário dos polos universitários.

Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95) em 2016, já durante o governo Temer, passou a cumprir de forma mais severa o papel de corte de gastos governamentais em diversas áreas. Na área da educação, a EC95 desfez a vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios tida como prioridade no texto constitucional de 1988, no artigo 212². A partir dela, o que ocorre é o congelamento do piso do gasto federal com educação no patamar do ano de 2017, resultando assim em uma redução do mínimo para a educação de 18% em 2016 para 15,7% da Receita Líquida de Impostos (RLI) em 2026 e, apenas, 12,6% em 2036, ilustrado no gráfico 1 (Rossi *et al.*, 2019).

Gráfico 1 - Mínimos para gastos federais com manutenção e desenvolvimento do ensino na regra antiga e na Emenda Constitucional n.º 95



Fonte: Rossi *et al.* (2019).

Nota: O gráfico revela o cenário em que o PIB cresce 2% ao ano no período e a receita líquida corrente acompanha o crescimento do PIB.

² Ainda no Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a ampliação do mínimo de gasto público da União com educação para 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) constitui um feito do tratamento da área da educação como prioritária. Durante os regimes ditatoriais, de 1937 e o iniciado em 1964, a vinculação de recursos para a área da educação foi suprimida, resultando na diminuição de gasto em educação pelo governo (Rossi *et al.*, 2019).

Segundo Rossi *et al.* (2019, p. 13), ao impedir a ampliação da oferta educacional, a austeridade representada pela EC95 impede o cumprimento das metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), expresso na Lei n.º 13.005 aprovada em 2014. O plano, de caráter expansionista, que buscava garantir o acesso dos direitos educacionais, desde a fase da pré-escola até a pós-graduação, sofre com o cenário desafiador a partir da implementação da emenda, com cortes expressivos na educação pública, que implica não só na descontinuidade no crescimento do orçamento das políticas públicas educacionais, como no favorecimento do processo de privatização tanto da oferta educacional, como do currículo e da gestão da educação.

De acordo com os autores, outros resultados foram a queda do orçamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) a partir de 2015 e uma queda no número de novos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que passaram de 733 mil em 2014 para 201 mil em 2016 e queda no número de bolsas Capes e CNPq no ano de 2015 (Rossi *et al.*, 2019, p. 15).

Após as medidas e ações estabelecidas durante o período de Temer, no primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a proposição do Plano Mais Brasil³ surge como um exemplo de reforma estruturante que deriva na alteração da forma em que atua o Estado. O plano nada mais é do que um conjunto de medidas que visam a estabilidade fiscal da União e dos estados brasileiros propostas pelo então Ministro da Economia, Paulo Guedes, as quais consistem em três Propostas de Emenda Constitucional (PEC) no Senado Federal caracterizadas por três vias distintas: emergencial, fundos públicos e pacto federativo. Assim, a agenda principal dos governos continha explicitamente a contenção de gastos através de cortes orçamentários anunciados, atribuindo à função alocativa uma nova roupagem, caracterizada pela manutenção do gasto público.

Ao analisarem os três Planos Plurianuais (PPA) que cobrem o período de 2012-2023, Couto e Rech (2023) identificam que o PPA do período de 2016-2019 contou com um número significativamente inferior de programas temáticos, de objetivos e de metas quando comparado ao PPA de 2012-2015. Enquanto o PPA 2012-2015 contava com 65 programas finalísticos, 492 objetivos e 2.417 metas, o seguinte contaria com 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.136 metas. Já no do período 2020-2023 esse número obteve uma redução ainda mais expressiva por

³ Conforme exposto no website do Ministério da Economia, o Plano Mais Brasil se tratou de uma ampla e decisiva agenda de transformação do Estado, que teve seu início a partir de três Propostas de Emenda Constitucional, uma de cunho emergencial, a outra voltada aos fundos públicos e a última do pacto federativo. A descentralização de recursos e a desindexação de fundos públicos são tratados nas reuniões e expostos como algumas das principais medidas do plano (Ministério da Economia, 2020).

meio de uma simplificação metodológica, conforme expõem os autores, contanto com 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas.

Tais mudanças refletem diretamente na fragilização do principal instrumento governamental de planejamento de médio prazo, contribuindo para o processo de desmantelamento das políticas públicas e instaurando um quadro de instabilidade do regime de governança orçamentária no Brasil (Couto; Rech, 2023, p. 446). Os autores ainda exibem que,

Em paralelo com as transformações metodológicas do plano e de sua relação com o orçamento, a própria peça orçamentária também sofreu alterações, com a aglutinação de ações e a criação de planos orçamentários, com a intenção de ampliar a flexibilidade de execução do gasto (Couto; Rech, 2023, p. 446).

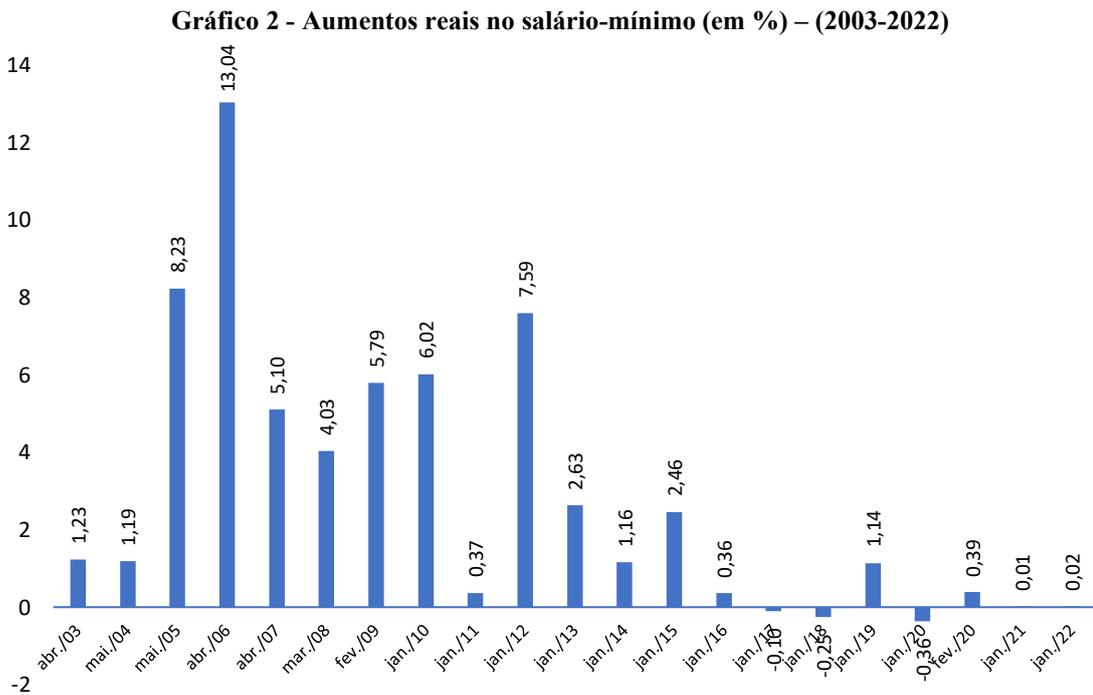
Não obstante, outra questão que eclodiu no Governo Bolsonaro refere-se à chancela da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 188, a qual, dentre outros fatores, propunha a extinção do PPA. Segundo os autores, o ofício se tratava de um dos componentes do Plano Mais Brasil e foi encaminhado no final do ano de 2019.

Desconsiderando os gastos com previdência e os gastos extraordinários relativos ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, tal como os referentes ao Auxílio Emergencial, Couto e Rech (2023) buscaram sintetizar a prática de desmonte ativa em políticas públicas relacionadas à infraestrutura urbana e ao ensino e pesquisa durante o governo Bolsonaro, sob a perspectiva orçamentária. Segundo as suas conclusões, a pandemia da Covid-19 impactou os gastos em saúde e assistência social de modo que possibilitou o impedimento do avanço do desmonte nessas áreas. O desmonte mais expressivo, na visão dos autores, foi nas políticas públicas relacionadas à infraestrutura urbana, no setor habitacional e de saneamento, revelando uma estratégia de retração do Estado e ampliação da participação do setor privado. Em suas palavras,

A instabilidade do regime de governança orçamentária foi muito presente durante o governo Bolsonaro, quando se aprovaram ao menos cinco emendas à constituição que afetaram o processo orçamentário. Criou-se regime orçamentário especial para o período de vigência da calamidade, aprovou-se a PEC dos Precatórios, que abriu uma claraboia no teto de gastos, criou-se um subteto para o crescimento das despesas obrigatórias frente às despesas primárias discricionárias, se aprovou a transferência de recursos das emendas parlamentares para os cofres municipais e estaduais sem necessidade de conveniamento ou programação específica e se instituiu a impositividade da execução das emendas coletivas de bancadas estaduais (Couto; Rech, 2023, p. 472-473).

Além do âmbito referente ao orçamento, a análise da trajetória do salário mínimo no período ajuda a esclarecer a perda do poder de compra da população durante os anos recentes.

Conforme apresentado nos dados do DIEESE (2024) expostos no gráfico 2, apesar da instabilidade no agregado de 2003 a 2015, é possível perceber que a partir do ano de 2017 o reajuste sofre uma queda significativa, atingindo o máximo de aumento real em 2023, equivalente a 1,41%. O pico do aumento real ocorreu em 2006, em que compreendeu um ganho expressivo de 13,04%, enquanto o mínimo da série consta no ano de 2022, no último ano do governo Bolsonaro. Quando analisados separadamente os dados dos períodos de 2003 a 2014 e de 2015 a 2022, percebe-se uma expressiva deterioração nos aumentos reais do salário mínimo. No primeiro intervalo, a média de crescimento real anual foi de aproximadamente 4,7%, enquanto no segundo período o aumento real foi de apenas 0,4% ao ano.



Fonte: DIEESE (2024).

Os dados expostos expressam o ganho real diante da inflação anual e indicam a falta de movimento dos governos no tangente a manutenção da base salarial a partir de janeiro de 2016. A defasagem do salário mínimo se manteve durante todo o governo de Michel Temer, que reajustou o salário mínimo de R\$880,00 para R\$937,00 ao final de 2017, montante abaixo do valor autorizado pelo Congresso ao Orçamento da União, de R\$945. Enquanto isso, logo após o reajuste, foi publicada no Diário Oficial, a Medida Provisória nº 765, a qual consta o reajuste salarial com vencimentos iniciais maiores de R\$19 mil para oito categorias de servidores federais (Souza; Soares, 2019).

O governo de Jair Bolsonaro, por sua vez, não seguiu a regra de reajuste do salário mínimo vigente entre os anos de 2011 e 2019, a qual permitia reajuste real do piso nacional. A regra é definida pela Lei n.º 12.382 e estipula a correção segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior e a variação do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos precedentes. Em 2019, o Presidente optou por deixar de considerar o PIB no reajuste.

Enquanto em 2016, em virtude da desaceleração, o salário mínimo passou a crescer de acordo com a inflação, em 2019, a regra não foi renovada durante a gestão de Bolsonaro, e, essa mudança surtiu em efeitos negativos para o trabalhador. Conforme apresentam, em nota técnica, Welle, Furno e Bastos (2022, p. 06), a perda no poder de compra da população com base no salário mínimo foi significativa, “para a cesta básica, calculada pelo DIEESE, o aumento do poder de compra do salário mínimo é de 46% nos dois mandatos de Lula, enquanto caiu 26% no governo Bolsonaro”.

Segundo Zanobia (2022), o Brasil possui o segundo pior salário na lista dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em fala na reportagem do jornal Folha de São Paulo, Paulo Guedes, ministro da economia no governo Bolsonaro, afirma que pretende desindexar o reajuste do salário mínimo do índice de inflação, sugerindo corrigir a partir da expectativa futura ou da meta de inflação. Conforme apuração do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (USP), caso essa regra fosse válida nos últimos vinte anos, o salário mínimo em 2022 seria de cerca de R\$500,00. Em 2020, o reajuste no salário foi 4,1% menor do que a inflação do ano anterior, de 4,3%.

Ainda no âmbito alocativo, durante os governos de Temer e Bolsonaro, as renúncias fiscais foram expressivas. Durante o governo de Michel Temer, as renúncias fiscais da União que favorecem o agronegócio cresceram em torno de 8%. Conforme expõe Pina (2018), o governo deixou de arrecadar cerca de R\$26 bilhões com o setor durante o ano de 2017, valor próximo ao orçamento do Programa Bolsa Família, por exemplo. Esse período também foi caracterizado por políticas de austeridade, a implementação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95) e cortes orçamentários nas políticas públicas.

Na gestão de Bolsonaro, o cenário foi semelhante, mas com uma intensificação notável. Durante seus dois últimos anos no cargo (2021-2022), houve um aumento expressivo de 274% nas renúncias fiscais, abrangendo um total de 35 leis, decretos, medidas provisórias e portarias que estabeleceram isenções fiscais pelo governo federal, de acordo com dados do Tribunal de Contas da União (TCU) (Carregosa, 2024). O TCU estimou que aproximadamente R\$300 milhões em tributos foram deixados de arrecadar devido a uma medida de Bolsonaro que

ampliou a isenção de impostos para líderes religiosos buscando a sua reeleição através do apoio nas eleições do ano de 2022 (Sousa, 2024).

Para o agronegócio, mais especificamente para a soja, o governo de Jair Bolsonaro contou com uma renúncia fiscal equivalente a R\$ 57 bilhões apenas no ano de 2022. Segundo Sales (2023), esse valor representa o dobro da desoneração prevista para produtos da cesta básica. Além das desonerações em tributos federais, o autor ainda revela que, no estado de Mato Grosso, o principal produtor de soja do país, houve uma redução de quase R\$ 8 bilhões no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

É evidente que, entre 2016 e 2022, a política tributária favoreceu significativamente o agronegócio e os setores religiosos. Esse movimento não apenas revela uma mudança na função alocativa do Estado, mas também destaca quais setores e classes foram beneficiados por essas medidas, uma vez que a alocação de recursos possui um fim específico. Ao favorecer, por meio de desonerações, um dos setores mais lucrativos do país, o governo evidencia suas prioridades, relegando a segundo plano áreas que mais necessitam de apoio e incentivo financeiro e aplicando políticas de austeridade em setores sociais, de garantia de direitos à população.

4.1.1.1 A função produtora do Estado sob o neoliberalismo

Foi exposto na literatura dos capítulos anteriores que a adesão do ideário neoliberal por parte do Estado implica na redução da sua função de produtor no âmbito econômico, conferindo assim até mesmo ao seu desmonte consciente e deliberado. Uma das vias utilizadas para o cumprimento deste desmonte é através de privatizações e concessões de empresas estatais. Nos anos de 2015 a 2022 o pacote de privatizações foi extenso.

Ainda em 2016, o primeiro movimento que demonstrou o caminho que rumaria as privatizações durante o restante do governo de Michel Temer se dá na criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) através da Lei n.º 13.334 de 2016. Segundo o site do Ministério da Economia, o PPI foi criado

Com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

Com a lei que instituiu o PPI, duas estruturas foram criadas na Administração Federal: o Conselho do PPI e a Secretaria do PPI. O Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, decidindo, ainda, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações. A Secretaria, vinculada ao Ministério da Economia, atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa (Ministério da Economia, n. p.).

Inaugurado em setembro de 2016, a consecução do PPI visava a transferência de 175 ativos públicos para a iniciativa privada, totalizando R\$287,5 bilhões. Dentre os setores avaliados como estratégicos para o seu cumprimento constava o ferroviário, rodoviário, aeroportos, portos, entre outros segmentos. Conforme expõe Mendonça (2017) para a revista *El País*, o pacote de privatizações de Temer é o maior desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Seu pacote contou com a privatização de 57 empresas, incluindo nesta listagem a Eletrobrás⁴, do ramo de energia, a Casa da Moeda e o Aeroporto de Congonhas. Entretanto, analistas apontaram a falta de detalhes do plano e o imediatismo do anúncio, que visava aumentar o caixa do governo, como um entrave para o seu cumprimento.

O então Ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Moreira Franco, contou que até o final de 2017 estava previsto a realização de seis leilões, que resultariam em um rendimento de pelo menos R\$8,5 bilhões à União em virtude da iniciativa privada de aeroportos, rodovias e portos (Pereira, 2017). Ao final do governo, os resultados apontaram a execução de 91 processos de venda de ativos públicos, que movimentaram aproximadamente R\$144,3 bilhões. Desse total, R\$46,4 bilhões foram provenientes de concessões e cerca de R\$97,9 bilhões de privatizações, segundo Nozaki (2019), com a concentração das desestatizações voltada ao setor de petróleo e energia.

No governo de Jair Bolsonaro, é criada a Secretaria de Desestatização e Desinvestimentos, vinculada ao Ministério da Economia. Conforme orienta Nozaki (2019, n. p.),

O órgão é responsável pela área de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e pela área de Governança do Patrimônio da União. Na prática, entretanto, trata-se mais de um órgão de articulação do que de decisão, dado que a lista de ativos vendáveis precisa ser submetida ao Conselho do PPI e aos Conselhos de Administração das empresas estatais.

Sob as mesmas narrativas do governo anterior, centradas principalmente na necessidade de ajuste fiscal e nos supostos ganhos de eficiência, a equipe econômica liderada pelo então Ministro da Economia, Paulo Guedes, intensificou o processo de desmonte da função de produtor do Estado (Nozaki, 2019). O discurso em defesa das privatizações e a ampliação da lista de ativos privatizáveis foram marcos do governo de Jair Bolsonaro, que arrecadou cerca de R\$219,5 milhões apenas com a concessão de quatro terminais portuários.

⁴ Segundo Pereira (2017), “no caso da Eletrobras, será reduzida a participação do governo na empresa por meio de emissão de papéis pela estatal, sem subscrição da União, que, com isso, perderá o controle acionário da estatal”.

Apesar das dificuldades políticas e de gestão representarem um obstáculo para o avanço das concessões no início do governo Bolsonaro, sua gestão, em três anos e meio, realizou a privatização de 36% das estatais brasileiras – em 2019, início de seu mandato, a União controlava 209 empresas, enquanto em meado de 2022 esse número havia abaixado para 133 (Konchinski, 2022). A sua equipe ministerial, que inicialmente enfrentava divergências quanto ao escopo e a velocidade dos programas, com alguns ministros manifestando resistência às iniciativas propostas⁵, aderiu a agenda de privatizações do governo.

Como consequência, as privatizações e concessões não apenas resultam na perda de patrimônio público, mas também redefinem as prioridades estatais no que se refere ao desenvolvimento produtivo e ao estímulo ao crescimento econômico. Sob o modelo de Estado desenvolvimentista, a industrialização e a expansão de diversos setores foram impulsionadas por políticas públicas e pela atuação ativa do Estado. Com a ascensão do Estado neoliberal, a iniciativa privada, agora controlando grande parte das empresas e exercendo crescente influência nas esferas política e econômica, passou a direcionar as políticas nacionais, favorecendo a financeirização e a neoliberalização crescente.

4.1.1.2 A função reguladora do Estado sob o neoliberalismo

A função reguladora do Estado reflete principalmente na atuação das agências reguladoras. Entre 2015 e 2022, essas agências no Brasil enfrentaram constantes intervenções. Tanto Michel Temer quanto Jair Bolsonaro buscaram alinhar as atividades das agências à sua agenda política, enfraquecendo a autonomia desses órgãos e ajustando suas funções aos interesses de seus respectivos governos.

Em 2016, o governo de Michel Temer tomou medidas para retirar das agências reguladoras a responsabilidade de elaborar editais e contratos de concessão. O objetivo central dessa iniciativa era alinhar os contratos à agenda do governo, transferindo a elaboração dos editais e contratos para os ministérios, enquanto as agências reguladoras assumiriam exclusivamente as funções de fiscalização e regulação dos contratos (Lis, 2016).

No governo Bolsonaro, as agências reguladoras se tornaram alvo de críticas por parte do presidente. Em 2022, Jair Bolsonaro afirmou que esses órgãos criam dificuldades e possuem mais poder do que os ministérios (Pupo; Gayer, 2022). Durante seu mandato, surgiu a proposta

⁵ Nozaki (2019) explica que as maiores resistências decorreram do Ministério de Ciência, Tecnologia e Comunicações. O então Ministro Marcos Pontes expressou sua posição contrária à venda dos Correios e à liquidação da Ceitec.

de retirar das agências funções importantes, como a definição e o julgamento do cumprimento das regras setoriais, e transferi-las para os ministérios. Essa mudança passou a ser discutida no Congresso, sendo cogitada como uma Proposta de Emenda à Constituição.

4.1.2 A função estabilizadora do Estado sob o neoliberalismo

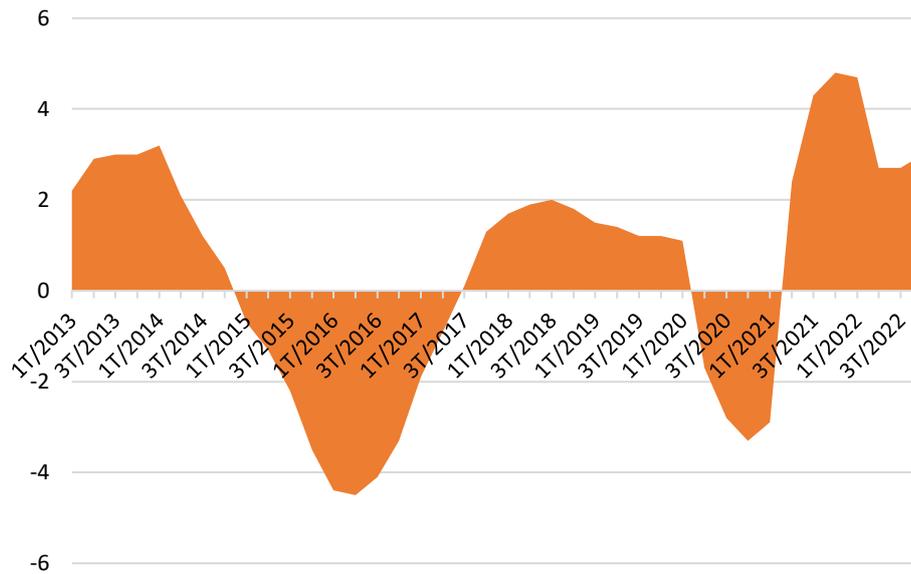
A função estabilizadora do Estado durante o período de 2015 a 2022 foi marcada, sobretudo, pela restrição de gastos e pela implementação de medidas de cunho neoliberal. Após uma das mais profundas recessões da história do país no biênio de 2015 e 2016, as políticas domésticas implementadas entre 2017 e 2019 culminaram em uma recuperação lenta, com desafios ainda maiores logo no início de 2020 – a partir da eclosão da pandemia da Covid-19 em todo o mundo. Desde então, a política fiscal passou a exercer um papel estratégico no cumprimento da arrecadação para gerar receitas do Estado e de medidas restritivas, e o choque neoliberal se consolidou no Brasil.

A trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, um dos indicadores de crescimento econômico do país, sofreu oscilações expressivas no período entre os anos de 2015 e 2022, e, mesmo com a implementação da EC95, o crescimento econômico não seguiu o rumo de crescimento esperado. Conforme se observa no gráfico 3, as variações negativas mais evidentes do PIB brasileiro se dão durante os períodos de recessão e crise econômica, compreendidos nos anos de 2016 e 2020.

No primeiro trimestre de 2015, o PIB começou a apresentar quedas expressivas, refletindo uma conjuntura interna desafiadora, apresentando uma queda acumulada de 6,7% no biênio de 2015-2016. Como consequência, diversas áreas da economia sofreram com a perda de dinamismo. Quando Michel Temer assumiu a presidência em meados de 2016, sua agenda focou principalmente na reversão dessa trajetória com o objetivo de retomar o crescimento. No entanto, as medidas adotadas pelo governo não produziram os resultados esperados.

No início de 2017, durante os dois primeiros trimestres, o PIB permaneceu negativo. No entanto, ao final do ano, registrou um crescimento de 1,3%, impulsionado pelo aumento de 1,3% no Valor Adicionado Bruto e pela elevação de 1,8% nos impostos sobre produtos, líquidos de subsídios (IBGE, 2017). Nos anos posteriores, durante a gestão de Bolsonaro, o PIB obteve um crescimento médio de 1,5% ao ano – ficando atrás até mesmo do governo de Michel Temer. O desempenho do PIB – antes fator decisivo para a implementação de políticas de austeridade – obteve uma trajetória abaixo do esperado no período.

Gráfico 3 - Produto Interno Bruto (PIB) real trimestral (em %) – Brasil (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2013-2022).

Entre os demais segmentos mais afetados no período em que o neoliberalismo se acentuou no Brasil está o do mercado de trabalho, tanto em vista das reformas e políticas implementadas no período, como em virtude da crise sanitária e econômica derivada da pandemia da Covid-19.

Durante o governo de Michel Temer, diversos fatores contribuíram para a precarização e perda de direitos trabalhistas, como a aprovação da reforma trabalhista em 2017, além da persistente alta taxa de desemprego que afetou o país. Já durante o período de Jair Bolsonaro, as tendências seguiram na mesma direção. Mesmo diante de uma taxa de desemprego de 11,7% no quarto trimestre de 2018, logo em 1 de janeiro de 2019, primeiro dia de seu mandato, o Ministério do Trabalho é extinto, tornando-se uma secretaria do Ministério da Economia.

Conforme apontam Filgueiras, Bispo e Coutinho (2018), o que se observa no período a partir do ano de 2015 é uma dinâmica no mercado de trabalho parecida com o cenário presenciado durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, quando houve o enraizamento do neoliberalismo no país. Essa dinâmica abrange a proposta de políticas públicas que objetivam solucionar os problemas relacionados ao emprego de forma semelhante, envolvendo a redução dos direitos trabalhistas e as normas de proteção ao trabalho no país como via para a ampliação de ocupações e melhora no índice de desemprego. A expansão de modalidades precárias de contratação, sob as mudanças nas normas de regulação, como é o caso da contratação de autônomos e da introdução do trabalho intermitente, não só é uma forma de evadir os direitos trabalhistas como também aumenta a vulnerabilidade do trabalhador, que passa a não ter qualquer garantia de sobrevivência.

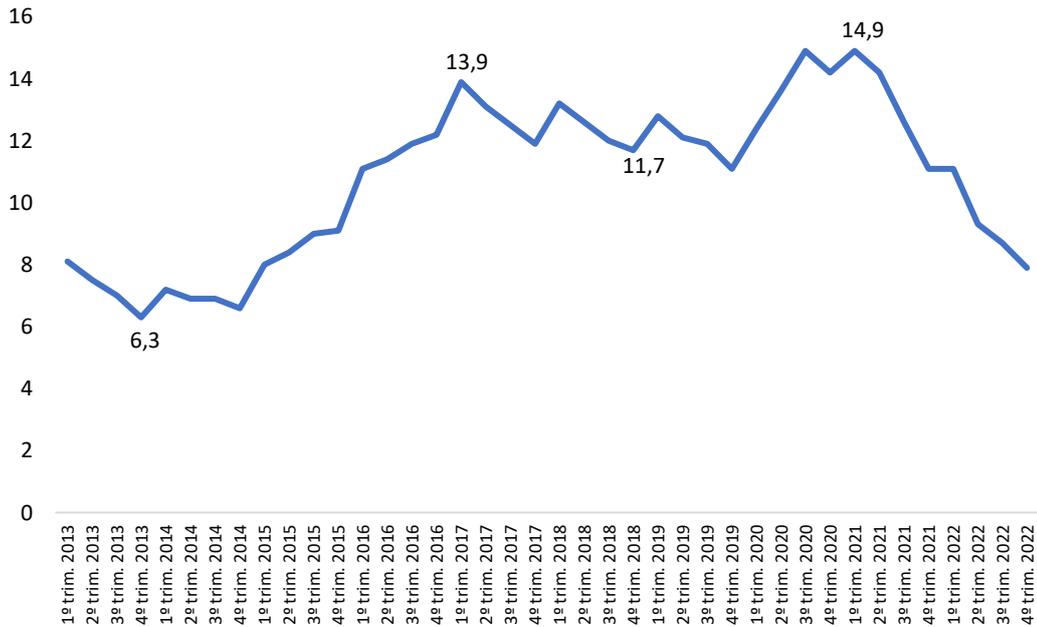
O trabalho intermitente cresceu exponencialmente nos últimos anos e o Brasil vem seguindo o mesmo rumo do resto do mundo⁶. No que tange a manutenção do desemprego, o que se observa a partir das estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), durante o período é a elevação da taxa de desocupação a partir do segundo trimestre de 2015, período de recessão econômica no país. De 2016 a 2019, a taxa de desocupação seguiu uma trajetória crescente, registrando taxas acima de 11%, com o pico atingindo 13,9% no primeiro trimestre de 2017, quando somou cerca de 14,2 milhões de desempregados no território nacional, ante a já elevada taxa de 11,2% em maio de 2016, que somou 11,4 milhões de pessoas desempregadas no país, conforme exposto no gráfico 4.

Na gestão de Michel Temer, tal fato coincidiu com implementação da reforma trabalhista em novembro de 2017, a partir da Lei n.º 13.467 sancionada em julho de 2017. Essa lei objetivava estimular a economia e criar mais empregos, alterando pontos categóricos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entretanto, as mudanças aprovadas possibilitaram não só a precarização dos empregos, como também a flexibilização dos direitos trabalhistas, a diminuição dos salários e pouca margem para negociação, resultando em um aumento significativo na categoria de trabalhadores sem carteira assinada tanto na área privada como na esfera pública e doméstica (Tabela 1).

Nos anos posteriores, durante a gestão de Bolsonaro, o patamar da taxa de desocupação seguiu acima dos 11% durante todo o ano de 2019, conforme demonstrado no gráfico 4, e seguiu uma tendência ascendente a partir do segundo trimestre de 2020. É evidente que, durante os anos de pandemia (2020-2021) a elevação da taxa de desocupação deriva, sobretudo, das dificuldades atreladas ao confinamento, da desaceleração da atividade econômica e da redução de mobilidade. O impacto gerado pela medida de isolamento implementada ao fim do primeiro trimestre de 2020 colaborou para que a taxa de desocupação atingisse o maior patamar na década, de 14,9%, no terceiro trimestre de 2020.

⁶ Filgueiras, Bispo e Coutinho (2018) ainda expõem que o mesmo ocorreu no Reino Unido, especialmente no momento após a crise de 2008.

Gráfico 4 - Indicadores de pessoas de 14 anos ou mais – taxa de desocupação trimestral (em %) – (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – PNAD Contínua 2024

Na Carta de Conjuntura n.º 51 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que se refere ao desempenho do mercado de trabalho durante o ano de 2021, Lameiras (2021) agrega os dados e analisa os principais impactos externos, sobretudo, os relacionados a pandemia da Covid-19. O que se observa é uma expressiva retração da ocupação a partir do segundo trimestre de 2020, com impactos em todos os conjuntos de trabalhadores, e a potencialização das diferenças existentes no mercado de trabalho. Segundo a autora, a piora nas condições do mercado de trabalho durante o período aprofundou também as dificuldades enfrentadas pelos jovens e por indivíduos de menor escolaridade na busca pela alocação. Nesse período, o desemprego entre a população de 18 a 24 anos chegou a atingir o patamar de 22,8%.

Em agosto de 2021, o Brasil ocupava o 4º lugar no ranking da taxa de desemprego entre a população economicamente ativa em uma lista de 44 países do mundo, com 13,2% da população desocupada, ficando atrás apenas da Costa Rica (15,2%), Espanha (14,6%) e Grécia (13,8%), conforme expõe Alvarenga (2021). Em julho de 2022, quando o país compreendia um percentual de desemprego acima dos 20% para a população jovem entre 18 e 24 anos, o então Presidente Jair Bolsonaro afirma que é preciso que os jovens corram atrás e conclui que ele próprio “não cria emprego” (Por que [...], 2022).

Apesar da melhora referente a taxa de desemprego no ano de 2022, logo após o pico no primeiro trimestre de 2021, a maior geração de pontos de trabalho ocorre em modalidades por

conta própria e sem carteira. A trajetória seguiu uma queda expressiva durante o biênio 2021-2022, registrando no último trimestre de 2022 a taxa de 7,9%, ante 14,9% registrado no primeiro trimestre de 2021, conforme apresenta o gráfico 4. Somando aos empregos instáveis após a reforma trabalhista de 2017, a inadimplência bancária foi recorde no período, atingindo cerca de 80% das famílias no Brasil em agosto de 2022 (Taxa de desemprego [...], 2022).

Tabela 1 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, empregadas no trabalho principal, por setor e categoria do emprego (em %) – (2014, 2018, 2022)

Posição na ocupação	jan-mar/ 2014	jan-mar/2018	jan-mar/2022
Empregado setor privado com carteira	77,8	75,6	74,1
Empregado setor privado sem carteira	22,2	24,4	25,9
Empregado setor público com carteira	11,8	10,6	10,8
Empregado setor público estatutário	69,2	69,6	68,3
Empregado setor público sem carteira	19,0	19,8	20,9
Trabalhador doméstico com carteira	31,5	30,1	25,0
Trabalhador doméstico sem carteira	68,5	69,9	75,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), PNAD Contínua

Conforme exposto na tabela 1, o percentual de empregados sem carteira assinada aumentou tanto no setor privado e no setor público como na área do trabalho doméstico, quando comparados os dados referentes ao primeiro trimestre dos anos 2014 e 2022. O movimento de ascensão da porcentagem de ocupação sem carteira assinada na esfera nacional reflete a ampliação das terceirizações e as demais flexibilizações trabalhistas possíveis a partir das reformas trabalhistas ocorridas em 2017 e 2021, durante as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Segundo o Panorama Laboral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a evolução na recuperação do emprego pós pandemia foi impulsionada majoritariamente pelo crescimento do emprego informal na maioria dos países latino-americanos, representando entre 40% e 95% do aumento líquido do trabalho entre o terceiro trimestre de 2020 e o segundo trimestre de 2023. Nas palavras de Filgueiras, Bispo e Coutinho (2018, p. 143),

Esses dados indicam a intensificação da precarização no mercado de trabalho brasileiro, puxada por empregos sem carteira e por conta própria. Entram aqui motoristas, indivíduos que trabalham para empresas via internet (tradutores, vendedores, publicitários, projetistas, entre outros), empregados em “bicos” para os mais diversos setores. Muitas dessas ocupações já se enquadravam, mesmo que não formalmente, no que a Reforma Trabalhista designa como trabalho intermitente, já que não contemplam qualquer renda fixa e dependem de demandas incertas pelos serviços. Interessante apontar que também o número de indivíduos trabalhando mais de 49 horas por semana aumentou significativamente (passou de 8,4 para 9,4 milhões de pessoas, em 2017), num processo de instabilidade das jornadas parecido com o verificado no Reino Unido.

O que se observa a partir dos dados do gráfico 5 é o crescimento da parcela da população de 14 anos ou mais ocupadas como conta própria entre os anos de 2012 e 2022⁷ no país, em uma trajetória crescente de 14,9% para 26,3% no período de dez anos. Esse movimento de ascensão se dá devido a tendência de crescimento desta forma de contratação, em detrimento a contratação com carteira assinada.

Conforme observam Rigoletto e Páez (2018), são algumas as linhas de argumentação que buscam sustentar as reformas nas legislações trabalhistas, entre elas está a que argumenta a respeito da regulação desencorajar a contratação de novos trabalhadores e a que infere que as reformas promovem um aumento de produtividade, dada a maior facilidade de trocar os funcionários menos produtivos para contratar funcionários mais produtivos.

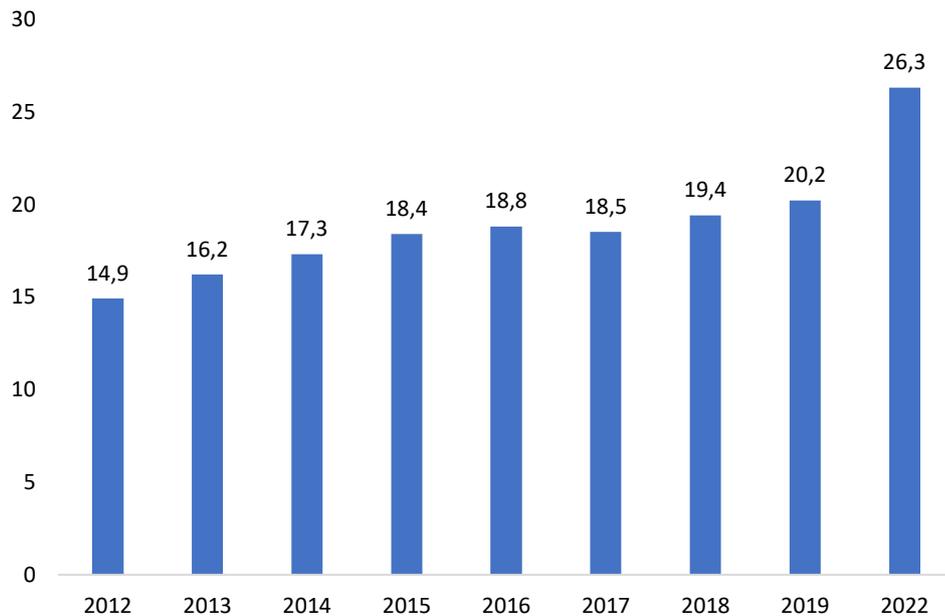
Entretanto, o forte incremento da taxa durante o período também indica uma tendência consolidada ao desmantelamento da proteção do emprego, uma vez que, nesta forma de contratação, o benefício é maior para os grupos empresariais e para o empregador, que, respaldado pelas flexibilizações e mudanças legais nas leis trabalhistas, os empregados perdem alguns dos direitos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – como o direito a férias, o décimo terceiro salário, a multa por demissão, o FGTS e o seguro-desemprego.

Em discurso durante a cerimônia de sanção da lei da reforma trabalhista (Lei 13.467, de 2017), Michel Temer evidencia o diálogo entre empregador e empregado como o ponto principal tanto no que tange ao momento de elaboração da lei como de sua essência que visa a diminuição dos conflitos trabalhistas. Para o presidente, o projeto intencionava a adaptação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 para o século XXI, com renovações e aperfeiçoamentos substanciais que avançam a legislação trabalhista do país (Temer, 2017).

Os objetivos a serem alcançados pela reforma se dão na esfera da produtividade do trabalho e no aumento da contratação coletiva. Entretanto, a adequação promovida se deu, sobretudo, no âmbito dos interesses do mercado, com impacto amplo e direcionado à ampliação do poder dos empresários nas relações trabalhistas. Conforme aponta Campos (2017), a reforma é extensa e engloba tanto as relações individuais e coletivas de trabalho, como as políticas e as instituições responsáveis pela sua regulação. Dentre as possíveis consequências encontram-se as perdas salariais significativas para os terceirizados e impactos negativos sobre a produtividade laboral, em vista da flexibilização dos contratos.

⁷ Importante frisar que a falta de cobertura dos dados durante os anos 2020 e 2021 se deu em virtude das dificuldades enfrentadas na coleta de dados no contexto pandêmico. A pandemia de Covid-19 prejudicou a continuidade de dados da Pnad. As taxas de respostas que antes operavam acima de 80%, a partir do segundo trimestre de 2020 passaram a operar abaixo de 61%, chegando a 55,1% no quarto trimestre de 2020 (Saraiva, 2022).

Gráfico 5 - Taxa de cobertura de CNPJ das pessoas ocupadas como conta própria (em %) – (2012-2019, 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – PNAD Contínua

Quando examinadas as experiências internacionais na implementação de reformas trabalhistas, tendo em vista países como o Chile⁸, na década de 1970, e o México⁹, em 2012, ambas possuem diversos aspectos em comum. Dentre esses aspectos, sobressaem: a fragilização da proteção ao trabalhador e a deterioração das condições de trabalho e da renda real dos trabalhadores. Segundo Biavaschi *et al.* (2018, p. 222), “em regra, as reformas trabalhistas têm sido feitas para reduzir custos e, sem impactar a geração de emprego, têm contribuído para aumentar a precariedade e fragilizar as organizações sindicais”, tais efeitos, entretanto, são apresentados sob a justificativa de que as legislações trabalhistas impedem o funcionamento

⁸ No caso do Chile, em 1979, o país emitiu o Código Trabalhista, que dificultou a criação de sindicatos e permitiu a demissão irrestrita dos trabalhadores. Além disso, o acúmulo de funções, sendo essas complementares ou alternadas, e o impedimento de beneficiar os terceirizados das negociações coletivas são dois dos principais elementos que corroboram com a deterioração das condições de trabalho que segue em curso no país (Rigoletto; Páez, 2018). Como resultado, Biavaschi *et al.* (2018) orienta que as medidas implementadas provocaram queda do poder de compra dos salários e enfraquecimento da capacidade de barganha dos trabalhadores, além de não registrar nenhum impacto positivo na geração de empregos no país.

⁹ O caso do México é mais recente. Tal como as alterações realizadas nas leis trabalhistas no Chile, a possibilidade de atribuição de tarefas complementares à tarefa principal aos funcionários e a regulamentação da terceirização, ou subcontratação, também são elementos expressos na reforma trabalhista mexicana ocorrida em 2012. Segundo Rigoletto e Páez (2018, p. 200), a incorporação de alterações e modalidades que precarizam as relações de trabalho, levou não só à redução dos custos de trabalho como a um aumento da pobreza e a um crescimento da desigualdade no país.

adequado do mercado de trabalho e a alusão de que as reformas e flexibilizações nas leis resultariam no aumento do emprego, da produtividade e no crescimento econômico.

No Brasil, os argumentos favoráveis à reforma trabalhista foram os mesmos, centrados na modernização da legislação, e as consequências seguem demonstrando uma tendência semelhante. Com a alteração de 117 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) da jurisprudência trabalhista, a reforma realizada pelo governo de Michel Temer possibilita perdas significativas para a Previdência Social, dado crescimento da “pejotização” decorrentes das mudanças na estrutura de emprego, de rendimentos e das remunerações (Welle *et al.*, 2018).

Para além da reforma trabalhista, em novembro de 2019, sob o primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro, a Carteira Verde e Amarela foi apresentada formalmente por meio da Medida Provisória (MP) 905/2019. Com a aprovação na Câmara, mas perdendo a validade durante a tramitação no Senado Federal em 2020, tratava-se de uma medida que fazia parte da proposta de campanha de Jair Bolsonaro durante o ano eleitoral, que se voltava apenas aos brasileiros de 18 a 29 anos de idade. Segundo o Presidente, a medida, que infere uma modalidade de trabalho com redução de direitos, geraria cerca de 4 milhões de empregos, estimulando o primeiro emprego de jovens e a criação de oportunidades para adultos. A Carteira Verde e Amarela criou uma modalidade de trabalho precário, com redução do papel da negociação coletiva e da ação sindical, em que os empregadores seriam beneficiados com desoneração em cenário de crise fiscal e com a redução da remuneração diferida no tempo e na arrecadação tributária. Além disso, o contrato estabelecia um prazo determinado de até 24 meses (DIEESE, 2023).

Foram mais duas tentativas de aprovação durante a gestão de Bolsonaro. A segunda, em agosto de 2021, teve aprovação na Câmara dos Deputados, onde a Carteira Verde e Amarela aparecia com novo nome, “Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego” (Priore).

O programa Priore se assemelhava ao projeto inicial, mas previa ainda a inclusão de adultos com 55 anos ou mais que não haviam cumprido os requisitos mínimos para a aposentadoria. Desta vez, a MP foi rejeitada no Senado, por não cumprir os pressupostos constitucionais. Nessa versão, conforme exposto em nota técnica no DIEESE,

o Programa oferecia aos trabalhadores o Bônus de Inclusão Produtiva (BIP) de valor equivalente ao salário-mínimo horário e correspondendo a um quarto das horas contratadas, limitadas a 11 horas semanais (1/4 da jornada normal de 44 horas), que poderia atingir R\$ 275,00 por mês. No entanto, o Bônus iria compor a remuneração do trabalhador não como acréscimo, mas como substituto de parte do salário que normalmente seria pago. O valor desembolsado pelo empregador poderia ser ressarcido com créditos para pagamento de até 15% da contribuição incidente sobre a folha de salários destinada à respectiva entidade do Sistema. No caso dos

microempreendedores individuais e das micro e pequenas empresas, mesmo que não optantes do Simples, o custeio poderia ser feito pelo Sebrae, ou ainda via emissão de Vouchers de Capacitação Empreendedora (VCE), em forma a ser definida por regulamento posterior. Apesar de substituir uma parte do salário, o Bônus não integraria a base de cálculo da contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com impactos negativos também na aposentadoria do trabalhador (DIEESE, 2023, n. p.)

A terceira tentativa ocorreu no início de 2022, último ano de mandato de Bolsonaro, via MP 1.099/22. Sob o nome de Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário, a proposta teria validade até o fim de seu mandato, dezembro de 2022. A contratação se daria via processo seletivo público e, atingido o teto máximo de horas trabalhadas semanais (24h), resultaria em uma remuneração de R\$527,00 mensal, o equivalente a aproximadamente 43% do salário mínimo na época, definido em R\$1.212,00 (DIEESE, 2023).

De acordo com o estudo de Biavaschi *et al.* (2018), que analisa o impacto das reformas trabalhistas na regulação e no papel das instituições públicas em países como Chile, Argentina, México e Brasil, as reformas implementadas tiveram efeitos significativos sobre o funcionamento dessas instituições. No caso do Brasil em específico, a reforma trabalhista visou restringir o acesso à regulação e às instituições públicas, especialmente por meio da flexibilização do conceito de emprego protegido, consagrado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e elevado à condição de preceito constitucional pela Constituição de 1988. Exemplos disso são os artigos 443 e 452-A da CLT, que, ao regulamentarem o contrato de trabalho intermitente, o contrato de trabalho autônomo sem reconhecimento de vínculo empregatício, e a ampliação da terceirização, impactam diretamente a fiscalização do trabalho, como destacam Biavaschi *et al.* (2018).

4.1.3 A função distributiva do Estado sob o neoliberalismo

Para a compreensão das mudanças ocorridas no tangente a atribuição distributiva do Estado brasileiro durante os anos de 2016 a 2022, se faz necessário também a identificação de quais fatores corroboraram com o desmonte das políticas sociais voltadas a distribuição de renda e de atenção à população. Nas políticas de redistribuição de renda, tendo como exemplo o Programa Bolsa Família, a manutenção no orçamento e a sua extinção, durante o governo de Jair Bolsonaro, refletem o cumprimento da agenda neoliberal via o desmonte das políticas de assistência social.

Conforme expõe Tomazini (2023), o instrumento de transferência monetária, ao longo de duas décadas atuando, contribuiu com a consolidação do sistema de proteção social brasileiro

e para a integração de políticas sociais de outros seguimentos, como de saúde e educação. As transferências do governo para os indivíduos e para as famílias desempenham um papel central no sistema de proteção social brasileiro. Para além de seus efeitos diretos sobre a renda e a qualidade de vida do indivíduo, as demais áreas, como o caso da saúde e da educação, também registraram um impacto positivo referente ao programa, uma vez que fazem parte das diretrizes de regras a serem seguidas pelos seus beneficiários.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família, desde sua criação em 2003, seguiu sendo o programa de transferência de renda de maior impacto do país e, sobretudo, referência mundial, por manter 36 milhões de pessoas fora da linha de extrema pobreza no seu tempo de duração. Durante mais de uma década em exercício, contemplou os governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), se mantendo operacional até o final do terceiro ano de mandato de Jair Bolsonaro, mais precisamente outubro de 2021 – quando foi substituído pelo Auxílio Brasil. Após a sua implementação, o Brasil, que em 2003 contava com uma taxa de extrema pobreza¹⁰ equivalente a 13% da população, em dez anos chegou a apresentar uma taxa de 3%, no ano de 2014 (Arruda, 2023).

Após Michel Temer (PMDB) assumir a presidência, com o afastamento de Dilma Rousseff (PT), seria a primeira vez em que o programa seria gerido por um governo de outro partido político, com diferentes orientações e referências. Sob o novo governo, em julho de 2017, o programa registrou a maior redução de beneficiários em relação ao mês anterior desde o seu lançamento, revelando 543 mil beneficiários a menos. Além disso, o número de beneficiários em agosto do mesmo ano era o equivalente a 12,7 milhões de famílias, 1,2 milhão a menos do número registrado antes do afastamento de Rousseff, quando o programa beneficiava cerca de 13,9 milhões de famílias (Bolsa Família [...], 2017).

No ano de 2018, houve uma nova redução do número de beneficiários a partir do desligamento de 392 mil famílias realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social antes do reajuste de 5,67% do valor concedido aos beneficiários. Segundo o ministério, as exclusões se deram em virtude dos procedimentos de revisão e de fiscalização, tais como de desligamentos voluntários e descumprimento de condicionalidades (Madeiro, 2018).

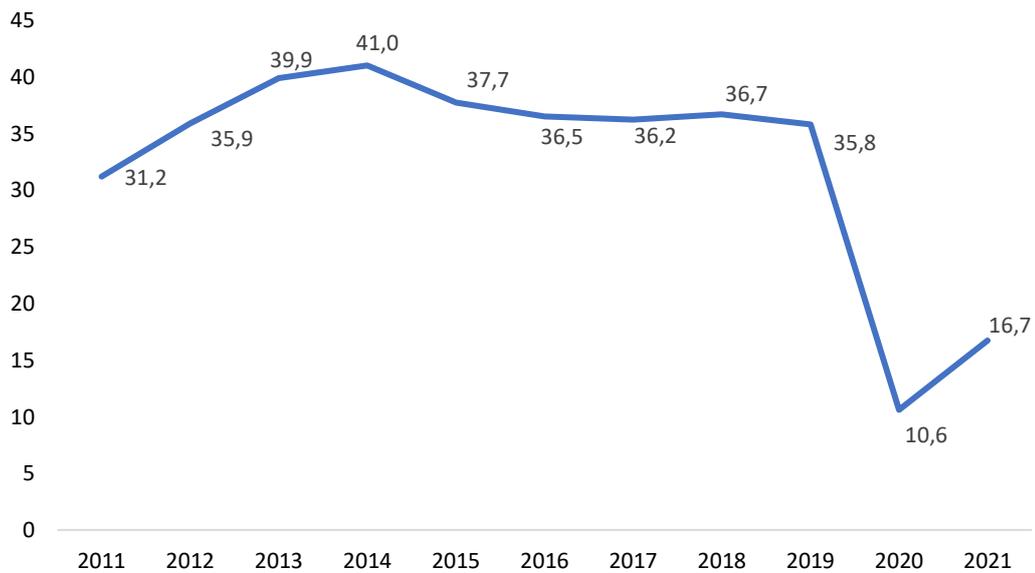
Em menos de um ano de governo de Jair Bolsonaro, a exclusão de cerca de 1 milhão de beneficiários do Bolsa Família leva o programa a mesma marca de cobertura de 2010, quando atendia cerca de 13 milhões de famílias ante os 14,3 milhões de beneficiários no primeiro semestre de 2019, mesmo diante de uma elevação da vulnerabilidade social e com o

¹⁰ Ressaltamos aqui que a taxa reflete a extrema pobreza representada por uma renda de USD\$2,15 por dia, com valores referentes a 2017.

desemprego duas vezes maior do que a taxa referente ao ano de 2010 (Oliveira, 2020). Destes números, 381 mil benefícios foram reduzidos apenas no primeiro mês de seu mandato, conforme aponta Madeiro (2019).

Além das exclusões de famílias em meio a recessão econômica, o orçamento do Programa Bolsa Família no período de 2011-2021, sua última década antes da substituição para o Auxílio Brasil, demonstra uma tendência de queda a partir do ano de 2015, firmado na faixa dos R\$36 bilhões até o ano de 2019. Em 2020, o orçamento sofre com as demandas da pandemia de Covid-19, que se mantêm até o ano de 2021, conforme o gráfico 6.

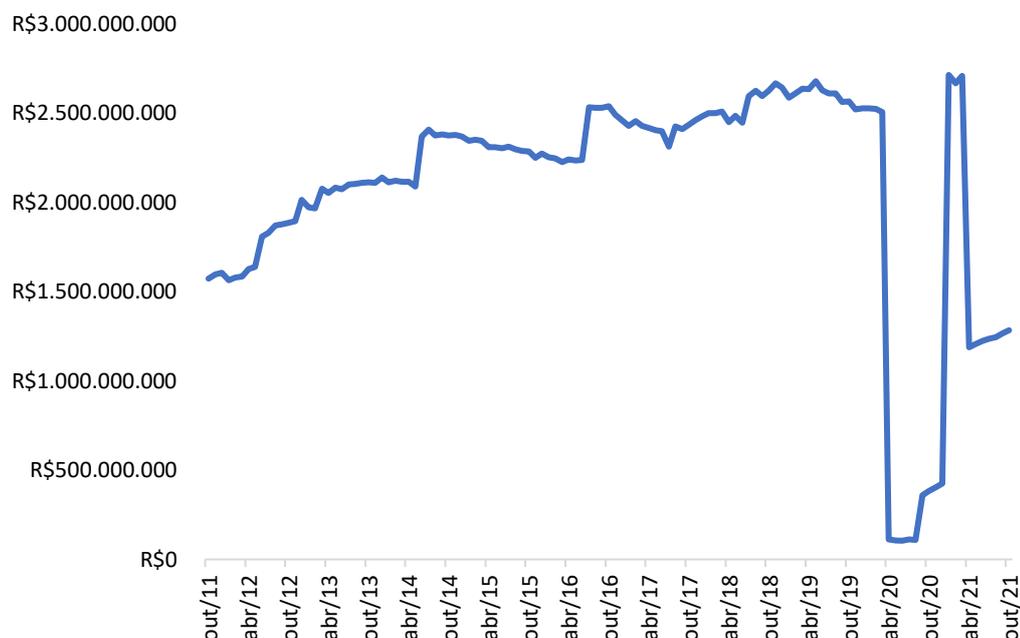
Gráfico 6 - Orçamento do Programa Bolsa Família, valores reais (em bilhões) – (2011-2021)



Fonte: Arruda (2023)

No que tange ao valor repassado às famílias beneficiadas pelo programa, é possível compreender através do gráfico 7, que, apesar da trajetória ascendente, há períodos em que segue uma tendência regressiva, principalmente após o pico de R\$41 bilhões no orçamento referente ao mês de agosto de 2014. Em julho de 2016, com o reajuste autorizado de 12,5%, a partir do Decreto 8.794/2016, os valores referentes aos benefícios foram corrigidos acima do que o índice anunciado em maio do mesmo ano, de 9% (Matoso, 2016).

Gráfico 7 - Valor mensal repassado às famílias do Programa Bolsa Família (em reais) – (out/2011-out/2021)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cidadania – Governo Federal

A partir de abril de 2020, em virtude do impacto econômico e social da pandemia do novo Coronavírus no país, o Programa Bolsa Família passa a operar parcialmente, com menos pagamentos – uma vez que o governo Bolsonaro iniciou o pagamento do primeiro Auxílio Emergencial.

Em virtude da omissão de Jair Bolsonaro sobre a gravidade do vírus diante da pandemia¹¹, o presidente sugeriu o pagamento de R\$200 de Auxílio Emergencial¹² para parte da população afetada, sendo este restrito aos trabalhadores informais, durante o período de três meses. Entretanto, a medida referente ao auxílio contemplou o pagamento no valor de R\$600 mensais para pessoas maiores de 18 anos sem emprego formal ativo, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do INSS, chegando no valor de R\$1.200 para as

¹¹ Apesar dos alertas internacionais a respeito da gravidade do novo vírus que propagava de forma exponencial pela Ásia e pela Europa, em seu livro intitulado “Um paciente chamado Brasil”, Mandetta (2020), ministro da saúde durante o início da pandemia no governo Bolsonaro, relata que o ocorrido durante a sua gestão no ministério. Segundo o autor e ministro, o presidente Jair Bolsonaro ignorava as medidas sanitárias das entidades internacionais e buscava meios para que a vida continuasse funcionando normalmente, em prol da economia.

¹² O Auxílio Emergencial, apesar de se tratar de uma medida implementada durante o governo Bolsonaro, contou com a aversão inicial do presidente, que primeiramente negou atribuir o auxílio a outras categorias de trabalho, como para os motoristas de aplicativo de transporte, taxistas, caminhoneiros, agricultores familiares, ambulantes de praias e garçons, por exemplo, além de indicar o valor de R\$200 (Você sabia que [...], 2020).

mulheres provedoras de família monoparental. A lei 13.982/20 previa o pagamento no período de três meses (abril a junho de 2020), mas foi prorrogado por mais dois meses por decreto, com pagamentos até agosto do mesmo ano (Janary, 2020).

Após a demora no envio de uma proposta legislativa oficial do governo, a medida surgiu na Câmara dos Deputados e contou com a aprovação do Senado Federal após pressão política e social. A medida, iniciada em abril de 2020, contaria com mais duas prorrogações, uma ainda em 2020 e a outra em 2021. Em 2020, a partir da Medida Provisória 999/20, de crédito extraordinário¹³, denominada de “auxílio emergencial residual”, o valor de R\$300 foi pago em quatro parcelas iniciadas em setembro até 31 de dezembro (Janary, 2020). Ao todo, no mesmo ano, foram liberados cerca de R\$293 bilhões para o auxílio. Já em 2021, o auxílio correspondeu a valores mais baixos, com parcelas compreendendo os valores de R\$150 a R\$375, uma vez que a economia havia retornado de forma gradual (Vilela, 2021).

Outra questão relevante referente aos programas é a relacionada ao fim do Programa Bolsa Família em 2021. No que tange ao seu histórico político, com passagens pela Câmara, como deputado federal desde 1991 até a data de sua renúncia em 1 de janeiro de 2019, para cumprir o mandato como presidente da República (2019-2022), Jair Bolsonaro em dezembro de 2000, foi o único deputado federal a votar contra a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em 2011, após longas críticas, defendeu o fim do Bolsa Família, explicando que a medida fazia com que a população de baixa renda, ao receberem o benefício, tornavam-se eleitores do Partido dos Trabalhadores (PT). Como presidente, em 2021, Jair Bolsonaro decide substituir o Programa Bolsa Família por um programa maior, o Auxílio Brasil (PEC do Auxílio Brasil [...], 2022).

O Auxílio Brasil, por sua vez, surge em outubro de 2021, logo após o fim do provimento do terceiro Auxílio Emergencial cujo início datava abril do mesmo ano, marcando o encerramento do Programa Bolsa Família. Enquanto o Bolsa Família compreendia um valor médio inferior a R\$200 em 2021, o Auxílio Brasil prometia o pagamento de benefícios de R\$400 a famílias em situação de extrema pobreza – com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$105 – e abrangeu um número maior de famílias contempladas. Em 2022, ano de eleição, Bolsonaro decide ampliar provisoriamente, até dezembro, o valor do auxílio para R\$600, em uma tentativa de reverter a sua queda de popularidade e de associar o programa a sua gestão como forma de buscar a reeleição, uma vez que o presidente concorria a eleição pelo

¹³ Conforme expõe Júnior (2020), a MP 999/20, de crédito extraordinário, liberou R\$67,6 bilhões para o Ministério da Cidadania com o objetivo de pagar o benefício, que surtira da emissão de títulos públicos.

Partido Liberal (PL) aparecendo em segundo lugar nas pesquisas de intenção de voto, atrás apenas do ex-presidente petista Lula da Silva (Uribe; Rodrigues, 2022).

Outros programas sociais tiveram seus orçamentos afetados durante as gestões de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. A política que garante o direito à cidade e habitação, instituída em 2009 no governo de Lula da Silva, teve a meta geral descumprida em 2017, durante o segundo ano de mandato de Michel Temer, e teve seu orçamento rebaixado a níveis inéditos no ano de 2020, com um corte de 42% no orçamento em relação ao ano anterior. Segundo os dados consolidados no ano, a queda foi ainda maior do que a prevista no orçamento, que contava com um valor estipulado em R\$2,71 bilhões e teve um gasto de R\$2,54 bilhões, segundo a apuração de Giovanaz (2020) via Lei de Acesso à Informação (LAI). O desmonte foi articulado pelo governo de Jair Bolsonaro para que um novo programa, ligado a seu governo, fosse implementado, o Casa Verde e Amarela.

O programa Casa Verde e Amarela, que teve seu projeto sancionado em janeiro de 2021 através da Lei 14.118/21, concluiu cerca de 20 mil unidades habitacionais, número abaixo da média dos últimos anos – entre 2009 e setembro de 2020, foram entregues 1,49 milhão de casa, segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU). No ano de 2022, último ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro, a dotação para o programa estava em R\$665,1 milhões, mesmo sofrendo por falta de recursos ainda em 2021 (Tomazelli; Pupo, 2021; Bolsonaro corta [...], 2022). No orçamento para o ano de 2023 enviado pelo Ministério da Economia em agosto de 2022, o valor previsto destinado ao Programa Casa Verde e Amarela é de R\$34,1 milhões, sendo 95% menor do que o empenhado em 2022, podendo chegar a R\$82,3 milhões via outras fontes de recurso da União. Conforme aponta Castro (2022), tal medida resultou na descontinuidade das obras em andamento e no enfraquecimento da política pública.

4.1.3.1 A função protetora do Estado sob o neoliberalismo

Dentre as atribuições da função protetora do Estado, o direito à saúde e à atenção básica nos cuidados da população quanto à imunização e aos serviços essenciais são alguns dos elementos que estão expostos na Constituição Federal de 1988 como dever do Estado. Entretanto, com a ascensão do neoliberalismo e da financeirização, o Estado protetor segue sofrendo com o desmonte das suas principais políticas públicas e distanciando a população de seus principais benefícios conquistados em governos anteriores. As reformas estruturais que contemplam novas medidas governamentais e novos rumos para o país, os cortes recorrentes

no orçamento e a redução de valores dos benefícios são algumas das vias pelas quais o neoliberalismo se insere na atribuição protetora do Estado, a desmantelando internamente.

Em estudo realizado sobre a proposta de orçamento para a saúde no ano de 2022, Faria *et al.* (2021, p. 2) revelam que, “em termos proporcionais, a Saúde apresentou a menor participação na proposta orçamentária total do Governo Federal dos últimos 10 anos”, quando analisadas as propostas orçamentárias do Ministério entre os anos de 2012 e 2022, contidas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Baseando-se nas evidências dos autores, a participação dos gastos propostos para saúde no orçamento total é reduzida anualmente, mesmo pressionados pelo aumento de demanda. Um exemplo é exposto a partir da análise do total gasto em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)¹⁴ durante a gestão de Jair Bolsonaro. Segundo os autores, desde a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 (EC95), a ‘pec do teto de gastos’, “o mínimo em saúde deixou de ser definido como percentual da Receita Corrente Líquida, passando a ser o total gasto em ações e serviços públicos de saúde do ano anterior, corrigido pelo IPCA” (Faria *et al.*, 2021, p. 4).

Tabela 2 - Evolução do gasto em ASPS (em bilhões) – (2019-2022)

Em bilhões, constante	2019	2020	2021	2022
SAPS	137,38	136,52	133,15	134,48
Outros	13,91	13,49	13,05	12,98
Total	151,29	150,00	146,2	147,46

Fonte: IEPS (2021)

Conforme observado na tabela 2, as despesas com ASPS seguiram uma tendência de queda durante o governo Bolsonaro. No último ano de governo, quando comparado ao primeiro, a diferença de gastos é equivalente a, aproximadamente, R\$4 bilhões a menos. Além disso, conforme expõe Faria *et al.* (2021), o baixo volume de investimentos do Ministério da Saúde para a Atenção Primária não só dificulta o atendimento a uma demanda crescente como também são insuficientes para cobrir o nível do serviço nos últimos anos.

No tangente a capacidade de investimento do Ministério da Saúde, a redução de 5,9% para 1,45% do PLOA em termos de participação entre os anos de 2013 e 2022 demonstra não só a atribuição de um volume de recursos insuficientes ao custeio dos serviços de atenção à saúde pelo governo federal – excluído o orçamento associado à Covid-19 –, como a

¹⁴ É válido destacar que as ASPS compreendem, segundo os autores, “gastos de acesso universal, igualitário e gratuito, e que sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população” (Faria *et al.*, 2021, p. 4).

dependência contínua do investimento com as emendas parlamentares, cujos critérios políticos se sobressaem (Faria *et al.*, 2021). Apoiando-nos aos dados expostos, trataremos do período com mais detalhes adiante nesta seção.

Mesmo com uma lógica neoliberal já fundamentada na participação cada vez maior do mercado nos demais aspectos da sociedade desde a década de 1990 no Brasil, foi no choque neoliberal durante o mandato presidencial de Michel Temer (2016-2018) que ficou mais explícito o vínculo do governo com o setor privado da saúde. Esse vínculo está atrelado não só aos projetos e documentos expostos antes mesmo de assumir ao cargo, como o já citado *Uma Ponte para o Futuro* (Fundação Ulysses Guimarães, 2015) e a *Agenda Brasil* (Calheiros, 2006), mas, sobretudo, às iniciativas governamentais no que tange as prioridades políticas relacionadas às reformas e à escolha dos ministros do governo. Desse último, o exemplo principal foi a nomeação de Ricardo Barros, engenheiro, empresário e político filiado ao partido Progressistas (PP), para o Ministério da Saúde, além das propostas de retrocessos nas políticas sociais e de saúde mental.

Conforme orientam Silva, Santos e Correia (2021), Ricardo Barros possuía uma forte ligação com o Grupo Aliança – empresa privada de planos de assistência médica – e questionava em seus discursos o tamanho do SUS, indagando se tratar de um sistema amplo e custoso. Os progressivos ataques ao SUS em seus discursos defendiam a não sustentação do acesso universal à saúde conforme prevê a Constituição Federal de 1988 por parte do governo, uma vez que este não haveria capacidade financeira para suprir as garantias necessárias impostas ao órgão.

Dessa forma, durante a sua gestão, Barros apresenta a proposta dos Planos de Saúde Populares. Essa proposição centralizava a criação de planos de saúde acessíveis a toda a população e se deu através da Portaria nº 1.482, de 4 de agosto de 2016, a qual intuiu um grupo de trabalho formado por representantes do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG). Esses planos populares objetivavam atingir todas as camadas da sociedade e tinham como motivação ser a solução para a perda significativa de aproximadamente 1,5 milhões de usuários de planos privados de saúde durante o ano de 2016 (Bravo; Pelaez; Pinheiro, 2018). Entretanto, a proposta recebeu inúmeras críticas e repúdio tanto pelo Conselho Nacional de Saúde e pela Associação dos Servidores e demais Trabalhadores da Agência Nacional de Saúde (ANS), como por inúmeras entidades que apresentaram posicionamentos contrários aos planos. O Conselho Nacional de Saúde, através de uma Moção de Repúdio à proposta apresentada em 10 de março

de 2017 enfatizou ainda que a subversão do papel do Estado e o retrocesso inerente a proposta fere o princípio da integridade da assistência, conforme expõem Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018, p. 15).

Com relação ao financiamento, o estudo de Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018) e o de Silva, Santos e Correia (2021) destacam que a criação da Emenda Constitucional 95/2016 (EC95) também constitui como um dos elementos que fortaleceram a agenda neoliberal do governo. Uma vez que tal emenda era voltada à limitação dos gastos estatais, ao progressivo desmonte do Estado e ao subfinanciamento das políticas públicas relacionadas a saúde. A emenda reflete diretamente no financiamento de todas as políticas sociais ao instituir um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Deste modo, as despesas primárias do orçamento público são limitadas à variação da inflação no ano, congelando o gasto público por vinte anos.

Quando comparada a regra constitucional de limite mínimo de gasto público federal em saúde promulgada em 2000, por meio da Emenda Constitucional n.º 29¹⁵ (EC29), com o piso decorrente EC95, em termos reais, Funcia e Ocké-Reis (2018) consideram que nos três primeiros anos o prejuízo total do SUS será de R\$6,8 bilhões, conforme demonstrado na tabela 3. Ou seja, caso prevalecesse o nível de aplicação que teria sido feito a partir da EC29, a arrecadação do governo federal para o setor seria maior.

Tabela 3 - Gasto público federal em saúde – Pisos 2016/2018

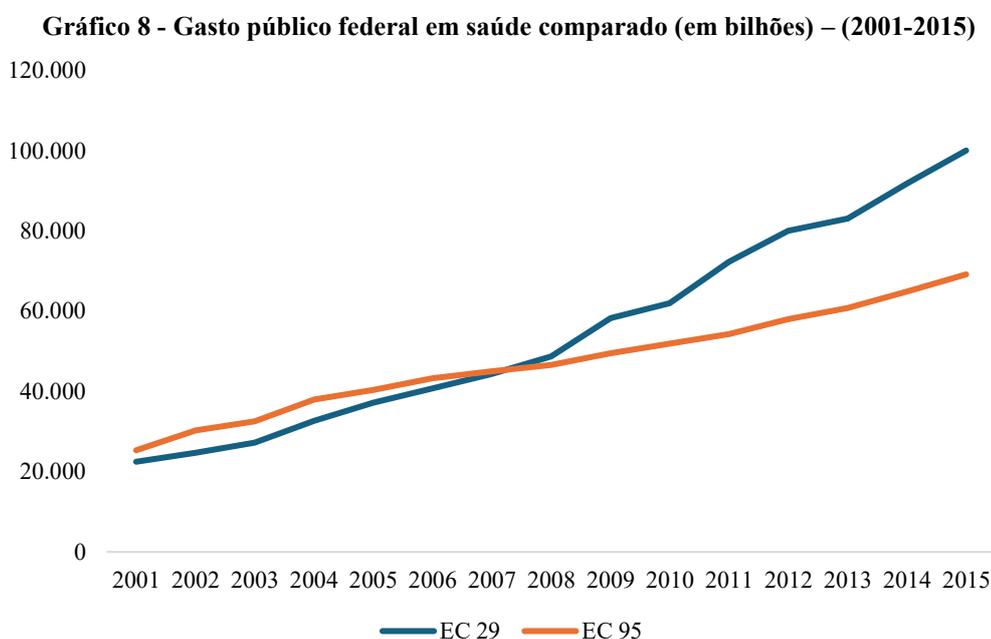
Ano	Pisos ASPS		Diferença
	EC 29	EC 95	
2016	111.010,93	113.877,33	2.866,41
2017	114.763,21	112.884,37	-1.878,85
2018	120.211,17	112.360,74	-7.850,43
Diferença acumulada pisos 2016-2018			-6.862,86

Fonte: Funcia e Ocké-Reis (2018)

Os autores ainda demonstram os valores referentes ao financiamento em saúde entre os anos de 2001 e 2015, comparando os repasses das Emendas Constitucionais n.º 29 e n.º 95, a preços médios de 2015. Conforme se observa no gráfico 8, o subfinanciamento crônico no período de quinze anos resultaria em um prejuízo aproximado de R\$115 bilhões ao SUS. Apesar

¹⁵ Conforme orienta Funcia e Ocké-Reis (2018), a emenda estipulava para a União como mínimo a despesa empenhada no ano anterior atualizada pela variação percentual do valor nominal do PIB do ano anterior. Entretanto, foi só a partir da Lei Complementar 141/2012 que avanços significativos refletiram em uma maior clareza na validação da emenda. A lei estabeleceu mais precisamente quais são as despesas classificadas como ASPS para uma melhor apuração do piso.

da dispersão positiva do financiamento da EC95 durante os anos de 2001 a 2006, em 2007 os valores se invertem e passam a compreender um distanciamento cada vez maior, atingindo uma diferença de, aproximadamente, R\$30,9 bilhões no ano de 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Funcia e Ocké-Reis (2018)

Considerando todo o período em que a EC95 estará vigente, de 2016 até 2036, Bravo, Pelaez e Pinheiro (2018) apresentam um estudo dos pesquisadores do IPEA em que é calculada a estimativa da perda de recursos federais ao SUS. No estudo a perda total desses recursos é estimada em R\$654 bilhões de reais, podendo chegar a R\$1 trilhão, a depender do crescimento do PIB no período de vinte anos. Segundo os autores, “ao comparar a regra da PEC com a atual, quanto mais a economia brasileira crescer neste período, maior a perda de recursos para a Saúde” (Bravo; Pelaez; Pinheiro, 2018, p. 15).

Outra iniciativa marcante e diretamente atrelada ao ideário neoliberal do governo Temer na área da saúde foi a proposta de alterações na Política Nacional de Atenção Básica (Pnab). Essa proposta buscou trazer mudanças que configuravam restrições ao acesso à assistência médica básica e propôs uma política focalista, restringindo a atenção a população mais vulnerável (Silva, 2018; Silva; Santos; Correia, 2021). Dessa forma, apoiado sobre mecanismos focados no reordenamento institucional, Temer não só instituiu de forma agressiva o desmonte da política da saúde, tal como o desmonte estrutural do SUS, como também instaurou no país uma nova etapa do projeto neoliberal que surtiria em maiores efeitos no governo subsequente.

Por sua vez, durante o governo Bolsonaro (2019-2022), a crise sanitária e econômica decorrente do contexto pandêmico causado pelo vírus Sars-CoV-2 (Covid-19), declarado em março pela Organização Mundial da Saúde (OMS), marcou a área da saúde no ano de 2020, comprometendo parte da agenda neoliberal iniciada já no primeiro ano de seu mandato como Presidente da República.

Suas decisões políticas relacionadas ao SUS e à saúde e o bem-estar da população em meio à crise foram tardias e as movimentações do governo para o isolamento social e para tomar as demais ações emergenciais necessárias de enfrentamento e prevenção do novo Coronavírus contou, primeiramente, com atitudes mais agressivas por parte dos estados brasileiros – a exemplo de Rio de Janeiro e São Paulo, que decretaram *home office* e suspensão de aulas e de eventos turísticos ainda no início de março, quando os primeiros casos surgiram no país. Além disso, durante o período de seu governo, a preservação financeira do SUS foi cada vez mais prejudicada nos anos subsequentes. Seu projeto governamental não contava com nenhuma proposta de financiamento para a área da saúde e, desde antes de ser eleito, Bolsonaro já expunha a defesa de um projeto privatista para a área da saúde.

Ainda em 2019, no entanto, alguns projetos foram idealizados sob o novo governo. Mendes, Melo e Carnut (2022) destacam as significativas alterações no âmbito das políticas de atenção primária à saúde (APS) alinhadas a um projeto privatizante da APS no SUS. Como exemplo central deste projeto, tem-se a Portaria n.º 2.979/2019 do Ministério da Saúde, denominada Programa Previne Brasil, que introduz um novo modelo de alocação de recursos financeiros federais à APS aos municípios brasileiros. Neste novo modelo de financiamento complexo, o foco do financiamento da APS baseia-se na adoção de instrumentos de gestão no interior da administração pública direta, focalizando assim o acesso a aspectos de cadastramento e afastando-se por completo de toda lógica da atenção primária à saúde original e da universalidade do sistema (Mendes; Melo; Carnut, 2022, p. 3).

O programa implementou uma mudança profunda de alocação da Política de Atenção Básica do SUS, tanto nos parâmetros como nos valores transferidos da federação aos estados e municípios. Entre as principais mudanças implementadas está a extinção do Piso de Atenção Básica Fixo (PAB Fixo), que destinava entre R\$23,00 e R\$28,00 por habitante/ano em repasses mensais ao conjunto dos municípios. Segundo os autores, um conjunto de medidas foi acrescentado à reformulação do projeto da APS, sendo estas medidas alinhadas ao projeto privatizante. Estas medidas são:

a criação da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do (SAPS) do Ministério da Saúde; o estabelecimento do Programa Médicos pelo Brasil e a instituição do serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Lei no 13.958/2019), com atribuição de prestação direta da APS por meio da contratação de prestadores privados; a adoção da Carteira de Serviços da Atenção Primária à Saúde, com a definição da proposta da lista de serviços básicos para a construção de uma classificação taxonômica preliminar padronizada, por meio de uma lista com rol de procedimentos e o número de “pessoas” cadastradas a ser coberto pelas unidades de saúde, constituindo instrumentos necessários para o estabelecimento de contratos com qualquer prestador, seja público ou, especialmente, privado, como prefere a proposta desse governo (Mendes; Melo; Carnut, 2022, p. 2).

O ano seguinte, trouxe desafios ainda maiores para a área da saúde. A pandemia de Covid-19 que chegou ao Brasil, mais precisamente em março do ano de 2020, exigia a adoção imediata de políticas estatais imprescindíveis de enfrentamento à crise sanitária e econômica. Ações centrais como o fortalecimento do SUS e a execução de estratégias de contenção do vírus, tal como o enfrentamento a piora da desigualdade e a intensificação do planejamento para o desenvolvimento econômico e social, eram tidas como necessárias visando a redução do impacto social e econômico da pandemia no país.

No cenário global, conforme afirma Lima (2020), desde o final de 2019 o *Global Preparedness Monitoring Board (GPMB)* anunciava o surgimento de uma ameaça de pandemia em virtude de um patógeno respiratório. Com a eclosão da pandemia, a demanda por novas fontes de financiamento pelos sistemas de saúde crescia como forma de controle e erradicação do vírus, tal como para atender o tratamento da população, via recursos, pessoal e suprimentos.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e as evidências científicas divulgavam diretrizes a serem seguidas pelos países para a preservação da população, visando a redução da propagação do vírus. Conforme orientam Brandão, Mendonça e Sousa (2023, p. 59), Jair Bolsonaro, por sua vez, optou, de início, por não seguir as recomendações implementadas na maioria dos países, “com a intenção de evitar consequências danosas à economia do país” – ação que derivou em problemas na contenção da pandemia posteriormente.

Embora fosse esperado que a infraestrutura de vigilância sanitária do SUS tivesse um bom desempenho na contenção do vírus, dado a atribuição do melhor escore da América Latina ao Brasil na classificação relativa a preparação dos países para lidar com emergências de saúde pública pelo sistema de medição desenvolvido pela Universidade Johns Hopkins, as atitudes e estratégias adotadas pelo Presidente da República, por outro lado, reforçaram a condução inicial de negação à pandemia e de adequação a medidas que não interferissem na atividade econômica (Brandão; Mendonça; Sousa, 2023).

Enquanto o governo liberava cerca de R\$ 5 bilhões em crédito extraordinário via Medida Provisória n.º 924, de 13 de março de 2020, objetivando preparar o sistema de saúde do país

para o aumento no número de casos, em *lives* e aparições televisionadas, o Presidente Jair Bolsonaro minimizava a pandemia, relatando que estava se instaurando no país uma histeria sem necessidades; igualando o Coronavírus a uma “gripezinha” ou “resfriadinho”; e atentando a população de que, independentemente da situação em que se encontrava o país no tangente ao número de mortos e internados devido a Covid-19, “todos iriam morrer um dia”¹⁶.

Em seu governo, a nomeação de Luiz Henrique Mandetta, médico e deputado federal filiado ao partido Democratas (DEM), para o Ministério da Saúde (MS) indicava o avanço do neoliberalismo. Mandetta, no ano de 2017, em seu período como deputado federal, foi contrário às políticas estratégicas para o SUS e favorável a medidas que faziam parte da agenda neoliberal do governo Temer, como a EC95 e a reforma trabalhista. Em coletivas à imprensa, ainda no mês de março de 2020, tanto o Ministério da Saúde como o Presidente anunciavam a aplicação de cloroquina (e hidroxicloroquina) em casos graves de Covid-19 em hospitais, mesmo não havendo nenhum estudo sobre a eficácia deste medicamento na contenção do vírus e de seus efeitos (Covid-19 [...], 2020). O movimento inicial das narrativas que defendiam o uso do medicamento para tratamento e o aumento na produção do medicamento no laboratório do exército seguiram com uma série de discursos voltados ao tratamento a baixo custo e a não paralização da economia (Brandão; Mendonça; Sousa, 2023). Assim, após discordâncias à postura do presidente no tangente ao enfrentamento à pandemia, Mandetta é exonerado do cargo de ministro da saúde¹⁷.

Após a posse de Nelson Teich – sucessor de Mandetta no MS –, o ministro não apresentou qualquer proposta ou plano de ação visando a saúde da população e a contenção do vírus. O país se tornava o epicentro mundial da pandemia e, com os estados a frente na promoção das medidas sanitárias necessárias, a exoneração do segundo ministro do governo em meio a pandemia era estabelecida ainda em 15 de maio de 2020. A nomeação do sucessor de Teich, General Eduardo Pazuello, avançou com o processo de militarização do ministério, que no final do primeiro semestre de 2020 contava com 25 militares em cargos. Conforme apontam Brandão, Mendonça e Sousa (2023, p. 65):

¹⁶ Estas e outras falas estão disponíveis na Folha de Pernambuco (2021), em: <https://www.folhape.com.br/politica/gripezinha-e-pais-de-maricas-confira-as-frases-de-bolsonaro-sobre/187784/>.

¹⁷ Ao longo do mandato de Bolsonaro (2019-2022), outros três nomes compuseram o Ministério da Saúde, sendo estes: Nelson Teich, médico do setor privado, que atuou no ministério por menos de trinta dias após a exoneração de Mandetta; Eduardo Pazuello, general do exército que cumpriu pouco mais de seis meses no comando do Ministério, entre junho de 2020 e março de 2021; e Marcelo Queiroga, a frente do cargo até o final do governo em dezembro de 2022.

A militarização do MS trouxe também consigo a defesa de interesses privados, deixando o Brasil à mercê dos ataques de agentes alheios, mais preocupados em atender os interesses do capital internacional por meio da privatização do SUS do que as necessidades de saúde da população brasileira¹⁴. Dois exemplos muito claros desse movimento foram a edição do Decreto nº 10.530, que privatizava mais de 4.000 UBS a pedido do próprio MS, revogado posteriormente, mas com promessa de reedição; além da criação da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps), que terceiriza a força de trabalho na APS.

O lançamento do protocolo envolvendo a indicação da utilização de cloroquina em casos leves e graves de Covid-19 para a população era apenas uma prévia do que viria a se tornar a sua passagem pelo ministério.

Ainda durante a gestão de Pazuello, a ocultação do número de casos e mortes, o colapso generalizado do sistema de saúde e a tragédia amazonense marcada pela crise de oxigênio e pela superlotação nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) em Manaus no mês de janeiro de 2021 marcaram negativamente o período de gestão e indicaram a omissão do Ministro quanto a gravidade do cenário prevalescente e o auxílio à população, culminando na sua exoneração do cargo no dia 23 de março de 2021, mediante ao desgaste público diante a catástrofe. O problema, cuja repercussão nacional e internacional mobilizou doações de dinheiro e de cilindros de oxigênios para o estado por parte de trabalhadores do SUS e voluntários de todo o país, além de contar com a ajuda dos Estados Unidos para o fornecimento de transporte de cilindros, resultou na morte de, pelo menos, 60 pessoas no estado do Amazonas (Brandão; Mendonça; Sousa, 2023; Pupo; Gayer, 2022).

Segundo dados do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), expostos por Rache *et al.* (2021), a dotação de R\$134,3 bilhões previstas para a saúde pelo Painel Orçamentário Federal no ano de 2020 era inferior à dotação do ano anterior, de R\$137,7 bilhões. No que tange a conjuntura enfrentada logo no início do ano, os autores relatam que,

em razão da crise gerada pela pandemia, a saúde recebeu R\$ 63,7 bilhões em créditos extraordinários, somando um total de R\$ 198 bilhões autorizados para o ano de 2020. Excluindo os recursos extras destinados ao combate da pandemia, o valor efetivamente pago pelo Ministério da Saúde em 2020 foi R\$ 3 bilhões inferior ao de 2019, o que corresponde a um percentual de gasto 2,5% inferior, em valores nominais. A análise da execução orçamentária evidencia que, em 2020, os investimentos em saúde ficaram congelados e que houve represamento dos gastos não voltados ao enfrentamento da COVID-19 (Rache *et al.*, 2021, p. 2).

A compra de vacinas para o combate ao novo Coronavírus, durante a gestão de Pazuello no Ministério da Saúde, foi lenta, sendo apenas a partir da cobrança na Câmara dos Deputados e da pressão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, em dezembro de 2020, o ministério divulgou o Plano Nacional de Vacinação – projeto de aquisição e aplicação das vacinas no país.

O plano, por sua vez, foi alvo de críticas tanto em virtude da falta de clareza, como por não ter incluso um cronograma de vacinação para a população, com datas, locais e grupos delimitados. Além disso, o processo de aquisição de vacinas pelo Brasil contou com tentativas de contato com o Ministério da Saúde com propostas de venda de 70 milhões de doses de vacinas em agosto de 2020 sem respostas, retardando assim o início da vacinação do país (Brandão; Mendonça; Sousa, 2023; Mendes, 2021).

Ainda no tangente ao período de negociação do ministério com os laboratórios de vacinas, em estudo, Brandão, Mendonça e Sousa (2023, p. 71) apontam que

Bolsonaro também desautorizou Pazuello de proceder com a intenção de compra de uma vacina produzida por um laboratório chinês, chegando também a causar conflitos diplomáticos e comerciais com comentários xenofóbicos pela origem da vacina. O presidente afirmou que não compraria a vacina chinesa mesmo ela sendo aprovada pela Anvisa e comemorou em uma rede social a suspensão dos testes pela instituição, em decorrência da morte de um dos voluntários, que posteriormente soube-se tratar de um suicídio.

O governo federal foi relutante e tardou a vacinação de tal modo que os estados e municípios se articularam para adquirir as vacinas e promover campanhas publicitárias em prol da vacinação obrigatória, ocasionando duas derrotas de Bolsonaro no STF – sendo uma delas tangente ao reconhecimento da autonomia dos estados e municípios tanto na constitucionalidade de obrigatoriedade da vacinação, como na aquisição e distribuição de doses mediante as falhas no Programa Nacional de Imunização (PNI).

Em seus estudos, Mendes, Melo e Carnut (2022, p. 4) ressaltam ainda que, durante o ano de 2020, o gasto para o enfrentamento da pandemia foi baixo, correspondendo a apenas 31,5% do total do orçamento do Ministério da Saúde para o ano, estimando um total de R\$39,4 bilhões. Desse valor, cerca de R\$21,6 bilhões foram transferidos como créditos orçamentários reabertos em 2021, em virtude do não cumprimento da utilização deste valor destinado as vacinas. Segundo os autores, “a saúde ficou com menos de 10% das 40 medidas provisórias que disponibilizaram R\$ 673,5 bilhões em créditos extraordinários para o combate à pandemia no conjunto de todas as áreas do governo”. Devido ao baixo orçamento, os municípios e estados ampliaram significativamente as suas participações no financiamento de suas políticas de saúde.

A gestão de Jair Bolsonaro termina com o país na lista entre os mais afetados em número de casos por Covid-19 (Chade, 2022). Em 2022, ano de eleição, em um movimento para determinar uma série de cortes em projetos essenciais na área da saúde para o orçamento do ano seguinte – por exemplo, o corte de 45% da verba destinada ao tratamento de câncer – o

presidente reduz o investimento em R\$22,7 bilhões na proposta orçamentária para o financiamento de ações em saúde para o ano de 2023. Sendo desse valor reduzido, grande parte destinada ao orçamento secreto para parlamentares, conforme afirma Lacerda (2022).

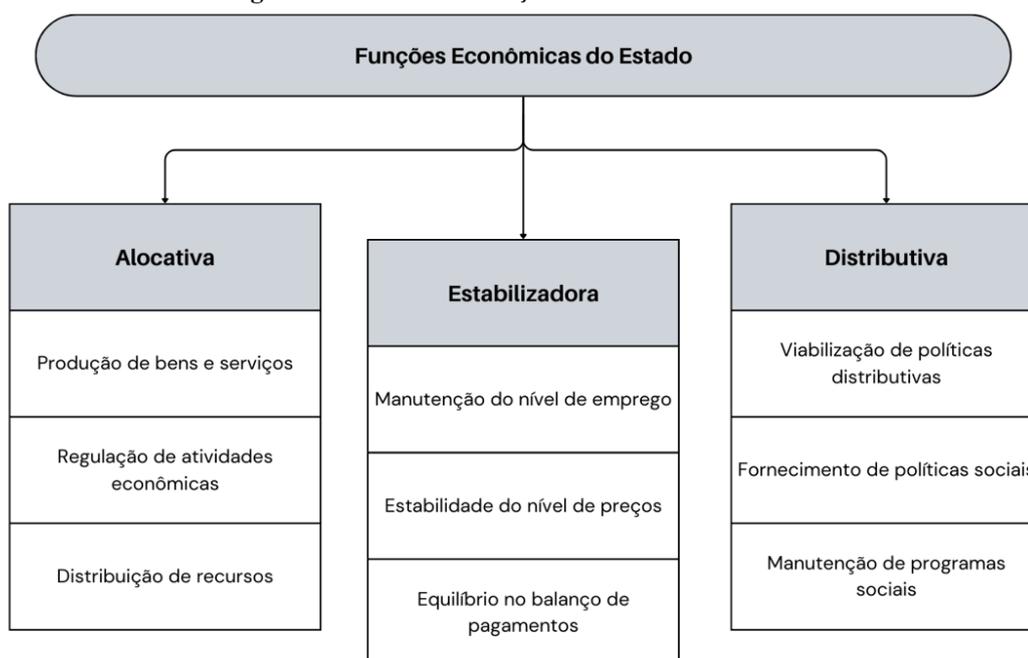
Sob o pretexto de validação das reformas e dos cortes no orçamento, as medidas aplicadas no âmbito da saúde durante os anos de governo de Temer e Bolsonaro explicitaram a orientação do Estado voltada ao avanço da agenda neoliberal e ao subfinanciamento da saúde. As ações de ambos não só criaram condições institucionais favoráveis tanto para o aprofundamento do desmonte da política pública de saúde como para a preconização do SUS, como também avançaram no movimento para o aprofundamento da privatização de serviços básicos e da garantia de direitos da população.

A efetividade na implementação dessa agenda mostrou a consolidação de uma postura neoliberal por parte do Estado, apesar da maior solicitação do sistema decorrente do aumento da demanda no período de pandemia. Para Rache *et al.* (2021, p. 3), “a ameaça à sustentabilidade do financiamento do SUS não só coloca em risco a universalidade e a integralidade do sistema, como reverte avanços conquistados desde a sua implantação, penalizando populações mais vulneráveis e exacerbando desigualdades em saúde no país”.

4.2 REDEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO NO CONTEXTO NEOLIBERAL BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS

As funções econômicas do Estado, abordadas na seção 3.1 deste estudo, se expressam por meio de três vias principais: alocativa, estabilizadora e distributiva. Como demonstrado no Quadro 1, essas funções envolvem não apenas o uso de instrumentos estritamente econômicos, mas também estão profundamente vinculadas a aplicação e manutenção de políticas de caráter social.

Figura 1 - Síntese das funções econômicas do Estado



Fonte: Elaboração própria.

Com isso, a aplicação das funções econômicas do Estado revela sua natureza multifacetada, com diversas atribuições. Este trabalho destaca, em particular, aquelas que se manifestaram no Brasil em períodos recentes, permitindo a compreensão do Estado tanto sob a ótica desenvolvimentista quanto sob a ótica neoliberal – sendo essas caracterizadas por sua agenda, suas práticas e políticas deliberadas.

Conforme exposto anteriormente, o Estado brasileiro sofreu com as mudanças nas suas principais funções decorrentes da inserção de uma agenda alinhada ao ideário neoliberal no período de 2015-2022. Essa agenda consolidou reformas institucionais e instituiu cortes orçamentários que refletiram direta e indiretamente, sobretudo, nos direitos e garantias da população trabalhadora e na área da saúde e de provisão de serviços que contemplam a população de média e baixa renda.

A concentração das reformas que sucedem a implementação da agenda neoliberal no campo prático reflete a tomada de decisão deliberada dos Estados nacionais. Portanto, tem-se o Estado como um meio de propagação e de realização de seus atributos. Com um papel forte e ativo, o Estado neoliberal promove a reestruturação econômica, via reformas, privatizações, políticas de austeridade e desmonte, sobretudo, das suas funções produtora, distributiva e protetora. Sendo o meio difusor, impositor e coordenador, e garantindo assim o funcionamento eficiente do neoliberalismo, o Estado tem suas funções econômicas voltadas majoritariamente

as esferas financeira e rentista, impulsionando a iniciativa privada e contraindo as suas obrigações sociais através de reformas institucionais deliberadas.

Conforme já exposto, paralelo ao processo de neoliberalização dos países, o fenômeno da financeirização possui um escopo mais restrito, compreendendo a ampliação da influência das finanças – e das elites financeiras – nos governos, nas políticas econômicas e na vida social (Bruno *et al.*, 2009; Bruno, 2021). Ao impedir que as economias obtenham trajetórias de crescimentos sustentáveis, com distribuição de renda e estabilidade econômica, a ocorrência da financeirização eleva a tendência de crises bancárias e financeiras – conforme exposto o exemplo da crise mundial de 2008. Dentre as principais consequências diretas do fenômeno na vida social, destacam-se: o rebaixamento dos salários, a precarização das relações de trabalho e a maior provisão privada de serviços, como a previdência e os relacionados à saúde e à educação (Epstein, 2005).

No ano de 2015, o choque neoliberal que sofreu a economia brasileira foi caracterizado, sobretudo, pela inversão das políticas instrumentais e pela intensificação das privatizações. Contudo, foi em 2016 que o cenário passou por uma transformação mais profunda. Conforme exposto, após o afastamento de Rousseff da presidência, no governo de Michel Temer (2016-2018), a intensificação dos atributos neoliberais se mostrou cada vez mais evidente no país. As justificativas para o movimento deliberado tangenciaram a necessidade de equilíbrio e manutenção dos gastos governamentais e a saída da crise econômica que se instaurou no país no ano de 2013 (Fundação Ulysses Guimarães, 2016).

Foi, portanto, sob esse pretexto, visando o retorno ao caminho do desenvolvimento econômico, que Temer optou por impor uma ampla gama de reformas políticas institucionais. A Emenda Constitucional n.º 95 (EC95) de 2016 foi uma delas. Popularmente conhecida como ‘pec do Teto de Gastos’, a EC95 abriu o caminho para que houvesse o desmonte e a limitação das atribuições do Estado no âmbito distributivo e protetor, pois tendeu a provocar um efeito achatamento do conjunto dos gastos sociais, desprotegendo, principalmente, as áreas da educação e da saúde, e diminuindo a capacidade do Estado de prover serviços essenciais.

Reparamos através desta análise que a área da educação sofreu cortes que refletiram diretamente no número de bolsas estudantis oferecidas, na garantia de materiais e insumos para os laboratórios e para pesquisa dos institutos e das universidades federais, além de refletir também na falta de recursos para despesas básicas, como conta de água, de luz, limpeza e segurança. A área da saúde, incluindo o Sistema Único de Saúde (SUS), por sua vez, também sofreu com os menores investimentos e com os cortes orçamentários recorrentes. Além disso, os progressivos ataques ao SUS por parte do então Ministro da Saúde, Ricardo Barros, tiveram

como principal objetivo a inserção de um projeto que visava a criação de planos de saúde populares, em virtude da crescente perda de usuários de planos privados de saúde em 2016.

Com o caminho já traçado e os argumentos neoliberais fortalecidos, as eleições de 2018 definiram o rumo que o país seguiria. Apesar da alta impopularidade do governo Michel Temer, Jair Bolsonaro, candidato do Partido Social Liberal (PSL), venceu o segundo turno com uma agenda alinhada ao ideário da gestão anterior. Em seus discursos, Bolsonaro destacava a urgência do aprofundamento medidas que fazem parte do ideário neoliberal, como privatizações e a manutenção das funções econômicas do Estado. Com a aprovação da maioria do eleitorado brasileiro (55,13% dos votos) no segundo turno das eleições, Bolsonaro buscou cumprir as suas promessas visando a consecução de reformas institucionais, realizando uma série de intervenções na legislação trabalhista e no orçamento de áreas como a saúde e de programas sociais, sobretudo, de habitação e distribuição de renda.

Ficou cada vez mais evidente que o governo sucessor de Michel Temer garantiria a manutenção das políticas e das reformas neoliberais já estabelecidas, além de promover ainda mais medidas e desmontes dos programas sociais. No início do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), apesar da elevada taxa de desemprego, cortes já foram realizados no número de beneficiários do Programa Bolsa Família. A taxa de desocupação seguiu todo o primeiro ano de seu governo acima de 11%, e, apesar dos efeitos da pandemia de Covid-19 – que chega ao país no final do primeiro trimestre de 2020 –, o desmonte de programas sociais e de transferência de renda seguiu em curso, resultando em menores orçamentos e alterações nos cadastros e na cobertura dos serviços e deixando a população ainda mais vulnerável ao vírus e a crise sanitária e econômica que se instaurou no país e no mundo naquele ano.

Além do desmonte promovido pelo bloqueio de recursos e cortes orçamentários, o governo de Jair Bolsonaro extinguiu os programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida, substituindo-os por iniciativas ligadas à sua gestão: o Auxílio Brasil, de distribuição de renda, e o Casa Verde e Amarela, de habitação. Ambos os programas, no entanto, foram concebidos como meras estratégias políticas visando a sua reeleição, com o Auxílio Brasil tendo prazo de duração limitado até dezembro de 2022 e o Casa Verde e Amarela enfrentando restrições orçamentárias desde a sua implantação.

O período que abrangeu os governos de Temer e Bolsonaro, portanto, foi marcado tanto pela descontinuidade de uma agenda social progressiva, quanto pelas medidas políticas centradas na perda de garantias da população trabalhadora e pelos cortes orçamentários em áreas sociais estratégicas, como a da saúde, da educação e da provisão de políticas redistributivas. Simultaneamente, isenções fiscais foram atribuídas ao setor agroexportador e

às entidades religiosas, demonstrando os setores beneficiados em meio as políticas de austeridade implementadas.

Mesmo com a atuação estatal sob um contexto de grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia de Covid-19 em 2020, durante todo o período de governo de Jair Bolsonaro a agenda não só se mostrou ineficaz na contenção de danos graves à população – com o negacionismo do presidente e a demora na implantação de políticas emergenciais – como também buscou seguir em curso na adoção de medidas voltadas a iniciativa privada. Isso incluiu constantes ataques ao SUS, além da criação de decretos e agências voltadas à privatização de UBSs e à contratação de profissionais terceirizados. Ainda em meio a pandemia, Bolsonaro seguiu em curso também com a militarização dos ministérios, uma vez que estabeleceu a troca do Ministro da Saúde, com a nomeação do General Eduardo Pazuello.

Dentre as competências do neoliberalismo, a captura do Estado para fins concorrenciais, o privilégio das classes mais altas no que tange as decisões de políticas macroeconômicas e, com isso, a supressão de direitos e de políticas públicas de cunho social, são elementos comuns na maioria dos países que seguem seu ideário. A necessidade de compreensão tanto no que tange a racionalidade neoliberal quanto no tangente as suas implicações e especificações em cada país de modo particular exige que o estudo a respeito desse sistema integre o seu surgimento e a sua forma de difusão.

No caso do Brasil, o Estado neoliberal se instaurou tanto, inicialmente, nas décadas 1980-1990 quanto, de forma mais acentuada, entre os anos de 2015 e 2022, em um período marcado por crises econômicas, como uma proposta de solução. Em meio a recessão durante o governo de Dilma Rousseff, Michel Temer assume a presidência implementando sua agenda neoliberal. E, apesar do descontentamento de grande parte da população, a agenda que abrangeu atributos neoliberais, desta vez de Jair Bolsonaro, é exposta em campanha eleitoral como a principal via para o crescimento econômico, garantindo a sua eleição em 2018.

Segundo Andrade (2019a, p. 121), a justificativa desse movimento está ligada a uma característica intrínseca ao neoliberalismo: tendo emergido como uma reação à crise do *laissez-faire* no início do século XX, e evoluído nas décadas seguintes como uma crítica ao keynesianismo, o neoliberalismo ganhou força com as crises das políticas dos anos 1970 e, uma vez implementado, suas crises recorrentes e os seus fracassos regulatórios continuaram estimulando o avanço gradual e irregular da neoliberalização em nível transnacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que as funções alocativa, estabilizadora e distributiva do Estado brasileiro sofreram alterações em seus sentidos uma vez que o choque neoliberal se instaurou no Brasil no ano de 2015. Durante as décadas de 1980 e 1990 – sobretudo, ao final dos anos 1990 – o Brasil experimentou a primeira fase de implementação dos atributos neoliberais, através da abertura comercial e financeira, das privatizações de empresas estatais e da implantação do tripé macroeconômico, após a estabilização econômica e os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o país seguiria um novo rumo.

Nos anos posteriores, que abrangeu os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), o Brasil combinou, durante a maioria dos anos, crescimento econômico com políticas de distribuição de renda, dada a execução de políticas públicas eficazes e a atuação do Estado voltada à atenção a população de classe mais baixa, à garantia de direitos individuais e coletivos e à provisão de serviços públicos – fato que explica a divergência existente na literatura sobre o período.

De modo geral, ao contextualizar o período de 2015 a 2022, foi possível compreender como a política deliberada e intencional, orientada pelos princípios neoliberais, foi implementada e executada pelo Estado brasileiro. A transformação nas funções do Estado tornou-se evidente a partir de 2015, ainda sob a gestão de Dilma Rousseff, se acentuando significativamente durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Em termos gerais, o padrão das políticas econômicas implementadas ao longo dos dois últimos governos foi essencialmente o mesmo. O Estado, em sua função alocativa, incluindo suas subfunções de produtor e regulador, passou por mudanças substanciais, impulsionadas tanto pela EC95 quanto pelas isenções fiscais, privatizações e alterações nos marcos regulatórios das agências.

A área educacional sofreu cortes expressivos, com uma diminuição no orçamento que passou de R\$133,1 bilhões em 2015 para cerca de R\$116 bilhões em 2018. No mesmo momento, entretanto, salários dos servidores do Judiciário aumentaram em até 41%. Embora os gastos públicos em diversas áreas tenham sido reduzidos em função da política de austeridade, setores como o agronegócio e o religioso foram beneficiados com isenções fiscais. Ademais, evidenciou-se o entrave no aumento real do salário mínimo. Enquanto no período de 2003 a 2014 a média de incremento foi de 4,7% ao ano, no período analisado, de 2015 a 2022, esse aumento real caiu para cerca de 0,4% ao ano.

No que se refere ao papel do Estado estabilizador, foram identificadas medidas visando superar o período de recessão econômica, entre as quais se destacam a implementação da EC95 e a reforma trabalhista. A reforma trabalhista restringiu o acesso à regulação e flexibilizou empregos que antes eram protegidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Durante o período, houve um aumento no percentual de trabalhadores autônomos e de empregados sem carteira assinada, além da manutenção da taxa de desocupação acima de 11% até o final de 2021.

Por fim, ao analisarmos o papel do Estado distributivo, que também assume a função de protetor, constatamos o desmonte das políticas sociais voltadas à distribuição de renda e à assistência à população vulnerável. O Programa Bolsa Família, o mais impactante programa de transferência de renda do país, sofreu cortes significativos tanto em seu orçamento quanto no número de beneficiários durante o período até ser extinto para dar lugar ao Auxílio Brasil em 2021, um programa temporário de distribuição de renda com previsão de término para o final de 2022.

Além disso, os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) também foram alvo de cortes orçamentários, muitos deles decorrentes da EC95, implementada no primeiro ano da gestão de Michel Temer. Em 2020, mesmo com a eclosão da pandemia de Covid-19, o governo de Jair Bolsonaro permaneceu fiel à sua agenda neoliberal. Os recursos destinados ao combate da crise sanitária foram insuficientes para atender à crescente demanda dos hospitais, revelando a precariedade derivada da diminuição do orçamento dos serviços de saúde durante o período.

Para a tarefa proposta por este trabalho, o arcabouço teórico sobre o neoliberalismo e a financeirização mostrou-se adequado para interpretar o processo ocorrido no Brasil durante os anos de 2015 a 2022. Percebemos, através das análises, que o Estado sofreu uma mudança substancial em suas funções, adotando um caráter neoliberal. Inicialmente, sob os governos de Rousseff e Temer, essa transformação foi justificada como parte de estratégias políticas para enfrentar a recessão econômica. Posteriormente, no governo de Bolsonaro, essa mudança ganhou maior legitimidade e planejamento, uma vez que seus discursos de campanha já indicavam o direcionamento econômico que sua gestão seguiria. As reformas implementadas resultaram em uma transformação institucional, cujo objetivo principal foi o de reduzir as políticas sociais associadas ao caráter distributivo e protetor, além de enfraquecer o papel produtivo do Estado na esfera econômica, ao abrir caminho para privatizações frequentes de indústrias estatais.

Dadas estas reformas, o Estado passa a ser caracterizado como um Estado neoliberal. No mesmo sentido, o Estado deixa de assumir um papel ativo voltado ao desenvolvimento, à industrialização e à proteção social, rompendo com políticas vigentes durante os governos anteriores e passando a refletir a sustentação de uma agenda que prioriza os interesses concorrenciais do mercado em detrimento aos interesses sociais. Relativo a tal aspecto, os setores privilegiados através dessa nova ordem são as elites financeiras e o mercado privado que ampliam a sua influência e seu papel na economia. Dessa forma, mediante a literatura explorada, foi possível demonstrar como se desenvolveu e conservou o choque neoliberal brasileiro, a consciência de sua efetivação, as suas mudanças nos âmbitos institucionais e nas funções econômicas do Estado, tal como os seus principais efeitos no curto prazo no país.

O neoliberalismo, enquanto sistema hegemônico, penetra em todas as esferas da vida, assim como o fenômeno da financeirização, abrindo caminho para a investigação de novas formas de inserção e de suas inúmeras implicações. A compreensão desses fenômenos na esfera governamental e global exige não apenas a identificação de suas origens e dos mecanismos que sustentam sua propagação, mas também a análise da inserção do país no comércio internacional, de suas instituições e de sua cultura.

O período de análise compreendeu, majoritariamente, o auge do projeto político neoliberal de Temer e Bolsonaro, que englobaram os anos de 2016 a 2022. Sua ascensão marcou uma ruptura com o progresso dos direitos sociais e com os esforços para reduzir a desigualdade do país, desviando o foco de um desenvolvimento socialmente inclusivo e sustentável. Acreditamos que ainda há uma ampla discussão a ser explorada sobre as questões políticas, geográficas e sociais abordadas neste estudo, dada a sua complexidade e abrangência, que vão além dos limites deste trabalho.

Além disso, considerando que se trata de um período recente, o acompanhamento contínuo dos dados é fundamental para permitir análises mais robustas e completas sobre o tema. Isso possibilita a exposição de resultados de longo prazo das principais medidas e reformas implementadas, proporcionando uma visão mais aprofundada dos seus impactos.

No que se refere especificamente às políticas implementadas no contexto nacional, o presente trabalho aponta para a transformação profunda do papel do Estado, agora guiado por princípios neoliberais, e para os impactos dessa mudança nas suas funções econômicas, sociais e políticas. Essa trajetória marca o deslocamento do Estado como agente de desenvolvimento social e econômico, em favor de uma maior influência do setor privado e das elites financeiras. Conclui-se, assim, que as reformas e medidas adotadas entre 2015 e 2022 reafirmam a consolidação do neoliberalismo no Brasil, gerando desafios complexos para o futuro das políticas públicas e do papel do Estado no desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan. Brasil tem a 4ª maior taxa de desemprego do mundo, aponta ranking com 44 países. **G1**, 22 nov. 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/22/brasil-tem-a-4a-maior-taxa-de-desemprego-do-mundo-aponta-ranking-com-44-paises.ghtml>. Acesso: 15 ago. 2024.

ANDRADE, Daniel P. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governmentabilidade. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 109-135, 2019a.

ANDRADE, Daniel P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>. Acesso: 30 mar. 2024.

ARAÚJO, Victor L. **A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico**. CICEF, 2023. (Texto para discussão sobre o Desenvolvimento, n. 1).

ARAÚJO, Victor L.; GENTIL, Denise L. O primeiro governo FHC (1995-1998): O neoliberalismo escancarado. *In*: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021a. p. 424-447.

ARAÚJO, Victor L.; GENTIL, Denise L. O segundo governo FHC: Consolidação e crise do projeto liberal. *In*: Victor Leonardo de ARAÚJO; Fernando Augusto Mansor de MATTOS (org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021b. p. 387-423.

ARRUDA, Pedro L. **Transferências de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores**. Brasília: Agência brasileira de cooperação; Unicef, 2023. (Série Proteção Social - Policy Brief, 2.)

ATTÍLIO, Luccas A. A influência da financeirização sobre a taxa de juros real brasileira. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1-29, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/39656/21583>. Acesso: 25 maio 2025.

ATTÍLIO, Luccas. A. Estudo da financeirização sobre a produtividade do trabalho. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 46., 2018, Rio de Janeiro, 2018. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2018.

BARCELOS, Carlos L. K.; COUTO, Leandro F.; CALMON, Paulo du P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da EC95? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 77-104.

BASTOS, Carlos P.; FERRAZ, Fernando. A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização. *In*: Victor Leonardo de ARAÚJO; Fernando Augusto Mansor de MATTOS (org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 387-423.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 94, 2021. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/179>. Acesso em: 21 jul. 2024.

PEC DO AUXÍLIO BRASIL: há 22 anos, Bolsonaro foi o único deputado contra Fundo de Combate à Pobreza. **BBC Brasil**, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62158187>. Acesso: 14 ago. 2024.

BIAVASCHI, Magda B.; COELHO, Elaine D.; DROPPA, Alisson.; PERNÍAS, Tomás R. O impacto de algumas reformas trabalhistas na regulação e nas instituições públicas do trabalho em diálogo comparado. *In*: KREIN, D.; GIMENEZ, D.; SANTOS, A. (org.) **Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. p. 209-242.

BOLSA FAMÍLIA: Governo Temer promove o maior corte da história. **Brasil de Fato**, São Paulo, 11 ago. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/11/bolsa-familia-governo-temer-promove-o-maior-corte-da-historia/>. Acesso: 22 ago. 2024.

BOLSONARO CORTA 95% das verbas do Casa Verde e Amarela para 2023. **Estadão Imóveis**, 7 out. 2022. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/minha-casa-minha-vida/bolsonaro-corta-95-das-verbas-do-casa-verde-e-amarela-para-2023/>. Acesso: 5 set. 2024.

BOLSONARO diz que não cria emprego e ironiza: ‘Tem que correr atrás’. **Uol**, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/07/21/bolsonaro-ironia-empregos.htm>. Acesso: 4 ago. 2024.

BOLSONARO, Jair M. **O caminho da prosperidade**: proposta de plano de governo. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso: 10 ago. 2024.

BRANDÃO, Celmário Castro; MENDONÇA, Ana Valéria Machado; SOUSA, Maria Fátima de. O Ministério da Saúde e a gestão do enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Saúde em Debate**, [S. l.], v. 47, n. 137, p. 58–75, 2023. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/7096>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016a. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Presidente da República: Jair Bolsonaro, 2019 – 2022. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial.** Brasília, Palácio do Planalto, jan. 2019b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial>. Acesso: 17 jul. 2024.

BRASIL. Presidente da República: Michel Temer, 2016 – 2018. **Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante abertura da Reunião Ministerial - Brasília/DF.** Ago. 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-da-reuniao-ministerial-brasilia-df>. Acesso: 1 jul. 2024.

BRASIL. Presidente da República: Michel Temer, 2016 – 2018. **Discurso do senhor Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de sanção da Lei de Modernização Trabalhista.** Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-de-modernizacao-trabalhista-palacio-do-planalto>. Acesso: 16 jul. 2024.

BRAVO, Maria Ines Souza; PELAEZ, Elaine Junger; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 6–23, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/19139>. Acesso: 3 jul. 2024.

BRUNO, Miguel. A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JÚNIOR, José C. (org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil.** Brasília, 2022. p. 38-76.

BRUNO, Miguel. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil, **Revista Com Ciência**, Campinas, n. 128, p. 1-4, 2011.

BRUNO, Miguel. Os governos de Dilma Rousseff: da “Nova Matriz Econômica” ao golpe de 2016. *In*: Victor Leonardo de ARAÚJO, Fernando Augusto Mansor de MATTOS (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações.** São Paulo: Hucitec, 2021. p. 517-535.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. esp., p. 1025-1062, dez. 2017.

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAÚJO, Eliane; REIS, Anna C.; RUBENS, Mario. **Finance-led growth regime no Brasil:** estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, n. 1455).

Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1455.pdf. Acesso: 15 mai. 2024.

BUTLER, Eamonn. **A short history of the Mont Pelerin Society**. 2014. Disponível em: [https://rybn.org/thegreatoffshore/the great offshore/1.encyclopedia/mont pelerin society, 1947/docs/a short history of the mont pelerin society by Eamonn Butler.pdf](https://rybn.org/thegreatoffshore/the%20great%20offshore/1.encyclopedia/mont%20pelerin%20society,%201947/docs/a%20short%20history%20of%20the%20mont%20pelerin%20society%20by%20Eamonn%20Butler.pdf). 2014. Acesso em: 16 jun. 2024.

CALHEIROS, Ricardo. **Agenda Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385386/000766380.pdf?sequence=1>. Acesso: 12 ago. 2024.

CAMPOS, André G. **A atual reforma trabalhista: possibilidades, problemas e contradições**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para discussão). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8189/1/td_2350.pdf. Acesso: 4 ago. 2024.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Navegando a Contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff**. Campinas: Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 289). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3509/TD289.pdf>. Acesso: 30 jul. 2024.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1986.

CARREGOSA, Lais. Governo Bolsonaro quase quadruplicou benefícios fiscais e descumpriu responsabilidade fiscal em 2022, diz TCU. **G1**, Brasília, 14 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/14/governo-bolsonaro-quase-quadruplicou-beneficios-fiscais-e-descumpriu-responsabilidade-fiscal-em-2022-diz-tcu.ghtml>. Acesso: 15 ago. 2024.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO, Ana P. Proposta do Orçamento de 2023 prevê redução de 95% nos recursos do programa Casa Verde Amarela. **Economia**, **G1**, Brasília, 15 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/15/proposta-do-orcamento-de-2023-preve-reducao-de-95percent-nos-recursos-do-programa-casa-verde-amarela.ghtml>. Acesso: 4 set. 2024.

CASTRO, Lavinia B. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). *In*: Fabio GIAMBIAGI; André VILLELA; Lavinia Barros de CASTRO;

Jennifer HERMANN (org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 131-164.

CHADE, Jamil. Brasil volta a estar entre países com maior número de mortes pela covid-19. **Uol**, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/11/30/oms-brasil-volta-a-estar-entre-paises-com-maior-taxa-de-mortes-da-covid-19.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso: 30 ago. 2024.

CORRÊA, Mariana F.; LEMOS, Pedro M.; FEIJÓ, Carmem. Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. esp., p. 1127-1148, dez. 2017.

COUTO, Leandro F.; RECH, Lucas T. Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In: GOMIDE, Alexandre A.; SILVA, Michelle M. S.; LEOPOLDI, Maria A. (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 443-474.

COVID-19: Saúde anuncia que vai aplicar hidroxicloroquina em casos graves. **Uol**, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/25/coronavirus-ministerio-anuncia-que-vai-aplicar-cloroquina-em-casos-graves.htm> Acesso: 6 ago. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE CONTI, Bruno; DIÓGENES, Breda; WELLE, Arthur. **Capitalism in Brazil and COVID-19: crisis, repercussions and responses to the pandemic**. Berlin: Institute for International Political Economy Berlin, 2023. (Working Paper, n. 217/2023).

DEUTSCH, Karl W. State Functions and the Future of the State. **Revue internationale de science politique**, v. 7, n. 2, p. 209-222, 1986.

DIEESE. **A quarta tentativa de aprovação da Carteira Verde Amarela – PL 5.228 de 2019**. 2023. (Nota Técnica n. 279). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec279CarteiraVerdeAmarela.pdf>. Acesso: 2 set. 2024.

DIEESE. **Especial 1º de maio, Dia do Trabalhador**. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2022/1deMaio.html>. Acesso: 25 ago. 2024.

DIEESE. **Salário mínimo de R\$1.412,00 em 2024**. Brasília, 2024. (Nota Técnica, n. 281), Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec281salarioMinimo.pdf>. Acesso: 25 ago. 2024.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUMÉNIL, Gerard.; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo na história do capitalismo. 2008-2011, os dois primeiros atos.** 2011. Disponível em: <https://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2011n.pdf>. Acesso: 10 de março de 2024.

EM 2017, PIB CRESCE 1,3% e chega a R\$ 6,583 trilhões. **Agência IBGE – Estatísticas econômicas.** 8 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25921-em-2017-pib-cresce-1-3-e-chega-a-r-6-583-trilhoes#:~:text=Em%202017%2C%20o%20Produto%20Interno,R%24%2031%20833%2C50>. Acesso: 16 ago. 2024.

EPSTEIN, Gerald A. Introduction. *In*: EPSTEIN, Gerald A. (ed.). **Financialization and the World Economy.** Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005. p. 3-16,

FARIA, Manuel; NOBRE, Victor; TASCA, Renato; AGUILLAR, Arthur. **A Proposta de Orçamento para Saúde em 2022.** São Paulo: IEPS, 2021. (Nota Técnica n. 23). Disponível em: <https://ieps.org.br/nota-tecnica-23/>. Acesso: 20 ago. 2024.

FERRARI, Hamilton. Governo Temer termina mandato com apenas 5% de aprovação, diz CNI. **Correio Brasiliense,** 13 dez. 2018. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/13/interna_politica,725109/governo-temer-termina-mandato-com-apenas-5-de-aprovacao-diz-cni.shtml. Acesso: 16 jul. 2024.

FIANI, Ronaldo. **A especificidade do estado desenvolvimentista:** e por que ele não pode ser reproduzido. Brasília: IPEA, 2013. (Boletim de Análise Político-institucional n. 3). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5929/1/BAPI_n03_p25-29_OP_Especificidade_Diest_2013-mar.pdf. Acesso: 29 jul. 2024.

FILGUEIRAS, Vitor.; BISPO, Bruna.; COUTINHO, Pablo. A reforma trabalhista como reforço a tendências recentes no mercado de trabalho. *In*: KREIN, D. Gimenez, D.; SANTOS, A. (org.). **Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil.** Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. p. 123-154.

FINE, Ben.; SAAD Filho, Alfred. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. **Critical Sociology,** v. 43, n. 4-5, p. 685–706, 2017.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente. **Lua Nova,** São Paulo, 71: p. 11-39, 2007.

FONSECA, Pedro C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (ed.) **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014. p. 30-79.

FONSECA, Pedro C. D. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Históricos e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento,** Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.117-128, jul. 2016.

FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 1, p. 138-153, jan. 2003.

FUNCIA, Francisco R.; OCKÉ-REIS, Carlos O. Efeitos da política de austeridade fiscal sobre o gasto público federal em saúde. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 83-97.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Ponte para o futuro**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil - Uma ponte para o futuro Funda%C3%A7%C3%A3o Ulysses Guimar%C3%A3es.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil_-_Uma_ponte_para_o_futuro_Funda%C3%A7%C3%A3o_Ulysses_Guimar%C3%A3es.pdf). Acesso em: 28 jun. 2024.

GENTIL, Denise L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, v. 46, jan., 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002) *In*: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer (org.) **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010** – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>. Acesso: 3 set. 2024.

Governo corta verbas da educação e da saúde para bancar diesel mais barato. **Brasil de Fato**. Brasília, 31 maio 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/31/governo-corta-verbas-da-educacao-e-da-saude-para-bancar-diesel-mais-barato>. Acesso: 21 ago. 2024.

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

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: primeiro trimestre de 2022. 2022. (Indicadores IBGE). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2022_1tri.pdf. Acesso: 16 ago. 2024.

JANARY. **Governo edita medida provisória com auxílio emergencial de R\$300 até dezembro.** 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/689876-governo-edita-medida-provisoria-com-auxilio-emergencial-de-r-300-ate-dezembro/>. Acesso: 2 set. 2024.

KONCHINSKI, Vinicius. Bolsonaro já privatizou um terço das estatais. **Brasil de Fato**, Curitiba, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/06/14/bolsonaro-ja-privatizou-um-terco-das-estatais>. Acesso: 21 ago. 2024.

LACERDA, Nara. Em quatro anos de Bolsonaro, área da saúde perdeu verba, qualidade e capilaridade. **Brasil de Fato**, São Paulo, 29 dez. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/12/29/em-quatro-anos-de-bolsonaro-area-da-saude-perdeu-verba-qualidade-e-capilaridade>. Acesso: 21 ago. 2024.

LAMEIRAS, Maira A. P. **Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano.** Brasília: IPEA, 2021. (Carta de conjuntura, n. 51). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210413_cc51_nota_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso: 12 ago. 2024.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel. **Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória.** Rio de Janeiro: Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. (Texto para Discussão n. 32).

LIMA, Lucas G.; FONSECA, Pedro C. D. Interpretações da Política Econômica nos Governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, n. 79, p. 251-275, jun. 2021. Disponível em: [dx.doi.org/10.22456/2176-5456.99004](https://doi.org/10.22456/2176-5456.99004). Acesso: 13 ago. 2024.

LIMA, Pedro G. C. Políticas econômicas no enfrentamento da crise provocada pela pandemia de Covid-19. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n. 58, p. 99-132, 2020. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno58/politicas.pdf>. Acesso: 13 ago. 2024.

LIS, Lais. Governo Temer deve tirar de agências função de elaborar editais e contratos. **G1**, Brasília, 14 set. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/governo-temer-deve-tirar-de-agencias-funcao-de-elaborar-editais-e-contratos.html>. Acesso: 23 ago. 2024.

MADEIRO, Carlos. Antes de ajuste anunciado por Temer, governo tira 392 mil famílias do Bolsa Família. **Uol**, Maceió, 1 maio 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/05/01/antes-de-reajuste-anunciado-por-temer-governo-tira-392-mil-familias-do-bolsa-familia.htm>. Acesso: 23 ago. 2024.

MADEIRO, Carlos. Sob Bolsonaro, Bolsa Família corta 381 mil benefícios no 1º mês do ano. **Uol**, Recife, 27 jan. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/27/cortes-bolsa-familia-primeiro-mes-governo-bolsonaro.htm>. Acesso: 2 set. 2024.

MANDETTA, Luiz H. **Um paciente chamado Brasil: os bastidores da luta contra o coronavírus**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

MARIUTTI, Eduardo B. Estado, Mercado e Concorrência: fundamentos do “neoliberalismo” como uma nova cosmovisão. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, [S. l.], v. 54, 2019.

MARIUTTI, Eduardo B. **O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos**. (Texto para Discussão). Unicamp. IE, Campinas, n. 415, ago. 2021.

MATOSO, Filipe. Governo anuncia reajuste médio de 12,5% no bolsa família. **G1**, Brasília, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/governo-anuncia-reajuste-medio-de-125-no-bolsa-familia.html>. Acesso: 5 ago. 2024.

MENDES, Áquilas; MELO, Mariana A.; CARNUT, Leonardo. Análise crítica sobre a implantação do novo modelo de alocação de recursos federais para atenção primária à saúde: operacionalismo e improvisos. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, e00164621, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00164621>. Acesso: 1 ago. 2024.

MENDES, Sandy. Relembre as maiores trapalhadas de Pazuello à frente do Ministério da Saúde. **Congresso em Foco**, 19 maio 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/saude/relembre-as-maiores-trapalhadas-de-pazuello-a-frente-do-ministerio-da-saude/>. Acesso: 7 ago. 2024.

MENDONÇA, Heloísa. Pacote de privatizações de Temer é o maior em duas décadas, mas corre risco de não decolar. **El País**, São Paulo, 26 ago. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/26/economia/1503758227_512966.html. Acesso: 10 ago. 2024.

MESQUITA, Álvaro A. P. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: Problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 166, p. 23-40, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/428/R166-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso: 4 ago. 2024.

MOLLO, Maria de Lourdes R. Estado e Economia: o papel monetário do estado. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 87–100, 1990. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/158239>. Acesso em: 27 jul. 2024.

NOBRE, Victor; FARIA, Manuel. **O Orçamento da Saúde para 2023: o que mudou nos últimos dez anos? IEPS: São Paulo**, 2023. (Nota Técnica n. 29). Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2023/04/IEPS_NT29.pdf. Acesso: 16 ago. 2024.

NOZAKI, William. A privatização em “marcha forçada” nos governos Temer e Bolsonaro. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 14 maio 2019. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/a-privatizacao-em-marcha-forcada-nos-governos-temer-e-bolsonaro/>. Acesso: 9 ago. 2024.

OLIVEIRA, Cida. Em um ano, Bolsonaro exclui 1 milhão de beneficiários do Bolsa Família. **Brasil de Fato**, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/10/em-um-ano-bolsonaro-exclui-1-milhao-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Acesso: 5 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama Laboral 2023: América Latina e Caribe**. Resumo Executivo - Edição 30 anos. [S. l.], 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/panorama-laboral-da-america-latina-e-do-caribe-2023-resumo-executivo>. Acesso: 11 ago. 2024.

OREIRO, José L.; DE PAULA, Luiz F. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. **ResearchGate**, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28213.01766>. Set. 2019. Acesso em: 27 nov. 2024.

PEREIRA, Joelma. Temer anuncia privatização de 57 empresas e projetos, incluindo Casa da Moeda e Congonhas. **Uol**, [S. l.], 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer-anuncia-privatizacao-de-57-empresas-e-projetos-incluindo-casa-da-moeda-e-congonhas/>. Acesso: 12 ago. 2024.

PEREIRA, Maria L. Falta de comida e combustível: relembre outras greves de caminhoneiros. **Uol**, São Paulo, 31 out. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/31/greve-dos-caminhoneiros-relembre-paralisacoes-antiores.htm#:~:text=Greve%20de%202018,paralisa%C3%A7%C3%A3o%20chegou%20a%2024%20estados>. Acesso: 12 ago. 2024.

PERISSINOTTO, Renato. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 22, n. 52, p. 59–75, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39145>. Acesso: 3 ago. 2024.

PINA, Rute. Renúncias fiscais que favorecem o agronegócio crescem 8,3% no governo Temer. **Brasil de Fato**, São Paulo, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/14/renuncias-fiscais-que-favorecem-o-agronegocio-crescem-83-no-governo-temer/>. Acesso: 13 ago. 2024.

PINTO, Eduardo C. Nova República (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 355-386.

PINTO, Eduardo C.; CARDOSO JÚNIOR, José C.; LINHARES, Paulo T. **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010. v.3

POR QUE houve crise do oxigênio em Manaus e o que a ex de Pazuello revelou. São Paulo. **Uol**, 27 out. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2022/10/27/crise-do-oxigenio-por-que-houve-colapso-e-o-que-a-ex-de-pazuello-revelou.htm>. Acesso: 6 ago. 2024.

PUPO, Amanda.; GAYER, Eduardo. Bolsonaro ironiza FHC e diz que agências reguladoras 'criam dificuldades'. **Uol**, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/03/31/bolsonaro-diz-que-agencias-reguladoras-criam-dificuldade.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso: 1 ago. 2024.

RACHE, Beatriz; NUNES, Letícia; FREITAS, Rebeca; AGUILLA, Arthur; BIGONI, Alessandro; TASCA, Renato; MALIK, Ana Maria; CUPERTINO, Fernando; FRUTUOSO, Jurandi; MASSUDA, Adriano. **Pressões orçamentárias da Saúde para 2021 e além**. São Paulo: IEPS, 2021. (Nota Técnica, n. 22). Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2021/11/IEPS_NT22.pdf. Acesso: 3 set. 2024.

RIGOLETTO, Tomás.; PAÉZ, Carlos S. As experiências internacionais de flexibilização das leis trabalhistas. *In*: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos (org.) **Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú. 2018. p. 183-208.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré**. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, 2017. (Nota do Cecon, n.1). Disponível em: notacecon1_choque_recessivo_2.pdf. Acesso: 15 ago. 2024.

ROSSI, Pedro; OLIVERIA, Ana Luíza M.; ARANTES, Flávio.; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0223456, p. 1-20, 2019.

SAAD Filho, Alfredo. Crise *no* neoliberalismo ou crise *do* neoliberalismo? **Crítica e Sociedade**, Minas Gerais, v. 1, n. 3, dez. 2011. Dossiê: A crise atual do capitalismo.

SALES, Pedro. Governo Bolsonaro deu R\$ 57 bi de incentivo fiscal para soja em 2022, diz pesquisa. **UOL – Economia**, 19 out. 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/governo-bolsonaro-deu-r-57-bi-de-incentivo-fiscal-para-soja-em-2022-diz-pesquisa/>. Acesso: 8 ago. 2024.

SILVA, Adriana Ilha. A aceleração das contrarreformas no SUS e a transferência de valor ao setor privado pelo governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 51–56, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v10i1.19497>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SILVA, Joelcio J. L.; SANTOS, Viviane M.; CORREIA, Maria V. C. Política de Saúde e desmonte do SUS no Governo Temer. **Ser Social**, Brasília, v. 23, n. 48, 2021.

SOUSA, Gabriel. TCU calcula que R\$ 300 milhões deixaram de ser arrecadados com isenção dada por Bolsonaro a pastores. **Estadão Política**, 19 jan. 2024. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/politica/tcu-isencao-impostos-receita-federal-jair-bolsonaro-julio-cesar-vieria-gomes-igrejas-evangelicas-lideres-religiosos-igrejas-nprp/>. Acesso: 8 ago. 2024.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena G. M. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 11-28, 2019.

TAXA DE DESEMPREGO dobrou na gestão Bolsonaro em relação a governos petistas, aponta estudo. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/09/21/taxa-de-desemprego-dobrou-na-gestao-de-bolsonaro-em-relacao-a-governos-petistas-aponta-estudo>. Acesso: 20 ago. 2024.

TOMAZELLI, Idiana; PUPO, Amanda. Um ano depois, Casa Verde e amarela não decola e entrega menos moradias. **Uol**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/08/30/um-ano-depois-casa-verde-e-amarela-nao-decola-e-entrega-menos-moradias.htm>. Acesso: set. 2024.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre A.; SILVA, Michelle M. S.; LEOPOLDI, Maria A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 75-98.

TREVIZAN, Karina. Governo Temer reduz gastos totais, mas despesas com pessoal aumentam. **G1**, 9 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-temer-reduz-gastos-totais-mas-despesas-com-pessoal-aumentam.ghtml>. Acesso: ago. 2024.

URIBE, Gustavo; RODRIGUES, Basília. Campanha de Bolsonaro tenta dissociar Auxílio Brasil de Bolsa Família. **CNN**, Brasília, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/campanha-de-bolsonaro-tenta-dissociar-auxilio-brasil-de-bolsa-familia/>. Acesso: 20 set. 2024.

SARAIVA, Alessandra. Pandemia prejudicou continuidade de dados da Pnad de 2020 e 2021. **Valor Econômico**, 22 de jul. 2022, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/07/22/pandemia-prejudicou-continuidade-de-dados-da-pnad-de-2020-e-2021-diz-ibge.ghtml>. Acesso: 10 ago. 2024.

VAN DER ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. **Socio-Economic Review**, Oxford, v. 12, n. 12, p. 99-129, 2014.

VAN HORN, Rob; MIROWSKI, Philip. The rise of the Chicago School of Economics and the birth of neoliberalism. (2009). In: MIROWSKI, Philip; PLEHWE, Dieter (ed.). **The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Boston: Harvard University Press, 2009. p. 149-163.

VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as concept. **Economy and Society**, United Kingdom, v. 44, n. 2, p. 165- 187, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013356>. Acesso em: 5 jul. 2024.

VILELA, Pedro R. Cortes do governo Temer ameaçam suspender atividades universitárias no país. **Brasil de Fato**, São Paulo, 11 ago. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/08/11/cortes-do-governo-temer-ameacam-suspender-atividades-universitarias-no-pais/>. Acesso: 5 set. 2024.

VILELA, Pedro R. Governo prorroga auxílio emergencial por mais três meses. **Agência Brasil**, Brasília, 5 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-07/governo-prorroga-auxilio-emergencial-por-mais-tres-meses>. Acesso: 2 ago. 2024.

VILELLA, Caio; VAZ, Camila; BUSTAMANTE, Julia. **Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia da Covid-19**. Rio de Janeiro, 2020. (Nota de Política Econômica, GESP/IE/UFRJ).

VOCÊ SABIA QUE Bolsonaro foi contra o auxílio emergencial? Entenda mais. **Brasil de Fato**, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/09/04/voce-sabia-que-bolsonaro-foi-contra-o-auxilio-emergencial-entenda-mais>. Acesso: 20 ago. 2024.

WELLE, Arthur; ARANTES, Flávio; MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Reforma trabalhista e financiamento da previdência social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização. *In*: KREIN, José D.; GIMENEZ, Denis M.; SANTOS, Anselmo L. (org.). **Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. p. 275-302.

WELLE, Arthur; FURNO, Juliane; BASTOS, Pedro P. Z. **O poder de compra do salário-mínimo**: dos governos Lula a Bolsonaro. Campinas: Unicamp, 2022. (Nota Técnica, n. 18). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/n18/nota-do-cecon-18.pdf>. Acesso: 1 set. 2024.

ZANOBIA, Luana. Como o salário-mínimo perdeu recomposição no governo Bolsonaro. **Veja Negócios**, 24 out. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/como-o-salario-minimo-perdeu-recomposicao-no-governo-bolsonaro>. Acesso: 1 set. 2024.