

## O Brasil sob o choque neoliberal (2015-2022)

**Resumo:** Este artigo traz uma interpretação da história econômica brasileira recente com ênfase na descrição na avaliação crítica da agenda neoliberal radical implementada a partir de 2016. Argumenta-se que essa agenda foi uma resposta à agenda econômica dos governos Lula e do primeiro governo Dilma, que acirrou o conflito distributivo e atende à determinadas demandas da elite econômicas brasileiras que vem desde a promulgação da constituição brasileira de 1988. Em 2015, no segundo mandato de Dilma, ocorre a primeira resposta à agenda distributiva com a virada na política econômica para austeridade que arbitra o conflito de classes em favor dos capitalistas. O tratamento de choque mergulha a economia brasileira em uma crise com enorme impacto sobre o poder de barganha dos trabalhadores. Essa mesma crise também cria as condições para o golpe político de 2016 e marca a passagem para uma agenda de reformas neoliberais. Assim em um momento de crise econômica e instabilidade política, se impôs uma agenda neoliberal cujo objetivo é revisar o contrato social da Constituição de 1988 e transformar rapidamente os princípios e a natureza da atuação do Estado brasileiro. O artigo sustenta que o governo Bolsonaro é uma continuação do governo Temer e da agenda econômica do golpe de 2016. Esses governos lograram entregar uma série de reformas econômicas mas, apesar das promessas, a experiência neoliberal brasileira fracassou em entregar dinamismo econômico.

Palavras-chave: neoliberalismo, austeridade, terapia de choque.

## Brazil under neoliberal shock (2015-2022)

**Abstract:** This paper provides an interpretation of the recent Brazilian economic history with an emphasis on the description and critical evaluation of the radical neoliberal agenda implemented from 2016 onwards. It argues that this agenda was a response to the economics of the Lula governments and the first Dilma government, which intensified the distributive conflicts. In Dilma's second term, occurs the first response to the distributive agenda with the turn in economic policy towards austerity that arbitrates the class conflict in favor of the capitalists. The shock treatment plunges the Brazilian economy into a crisis with a huge impact on workers' bargaining power. This same crisis creates the conditions for the 2016 political coup marking the transition to a neoliberal reform agenda. Thus, at a time of economic crisis and political instability, a neoliberal agenda was imposed seeking to modify the social contract of the 1988 Constitution and sorely transform the principles and nature of the Brazilian State's actions. The paper also argues that, with regard to the economic agenda, Bolsonaro is a continuation of the Temer government and an unfolding of the 2016 coup's economic agenda. These governments managed to deliver a series of economic reforms but, despite the promises, the Brazilian neoliberal experience failed to deliver economic dynamism.

Keywords: neoliberalism, austerity, shock therapy.

---

<sup>1</sup> Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Unicamp. Diretor do projeto Transforma-Unicamp.

## 1) Introdução

A história recente da economia brasileira é incrivelmente rica. Nos primeiros governos Lula, assistimos um período de crescimento com distribuição de renda, com contradições e limites importantes, que teve continuidade no primeiro governo Dilma, embora este tenha enfrentado uma desaceleração importante. Em seguida, houve uma guinada na política econômica, uma crise sem precedentes e a deposição de Dilma, que deu lugar a um período de profundas reformas neoliberais dos governos Temer e Bolsonaro e outra crise decorrente da pandemia.

Este artigo analisa parte dessa história a partir da tese central de que história brasileira é marcada pela disputa entre duas agendas econômicas antagônicas, a distributiva e a neoliberal. A primeira se apoia na Constituição para fazer uso do gasto público e do Estado como indutor de um crescimento que resulta da distribuição de renda e da força do mercado interno. Já a segunda agenda propõe reformar a Constituição para reduzir gastos públicos e o protagonismo estatal, e assim buscar estimular o crescimento com base na melhoria das condições de oferta. O limitado avanço da agenda distributiva nos governos Lula e Dilma gerou conflitos e tensões de classe. A partir daí a agenda neoliberal entra em cena como uma solução conservadora para esses conflitos.

Em 2014, o debate econômico brasileiro destacava o mercado de trabalho superaquecido e o crescimento dos salários acima da produtividade. Alguns economistas defendiam a necessidade de gerar desemprego na economia como variável de ajuste. Havia uma ideia de que o desemprego seria bom para “equilibrar” a economia e que a redução da inflação de preços e salários era necessária para o aumento do investimento e do crescimento.

A crise econômica brasileira nos anos de 2015 e 2016 foi uma das maiores da nossa história. A definição sobre seu diagnóstico é determinante para pensar o futuro do Brasil e a disputa entre as agendas econômicas. A interpretação conservadora, dominante no debate público, trata a crise como um resultado dos excessos ocorridos no segundo governo Lula e no primeiro de Dilma, e tem como corolário a negação de uma agenda distributiva.

Contudo, o fator decisivo para essa crise não foi a gestão econômica nos governos Lula e Dilma 1, mas um choque recessivo na economia brasileira, caracterizado por um ajuste fiscal, uma contração monetária, um choque de preços administrados e uma forte desvalorização cambial, como discutido em Rossi e Mello (2017). Ou seja, diante da desaceleração econômica, das pressões políticas e da eleição apertada, o governo optou pela terapia de choque, ou seja, uma guinada ortodoxa na política econômica que transformou a desaceleração em curso em uma das maiores crises econômicas da história e interrompeu o modelo de crescimento que caracterizou os governos do PT.

Nesse contexto, uma virada na política econômica pode ser entendida no contexto do conflito de classes, em que o governo arbitrou em favor da classe capitalista. E, de fato, a crise tem enorme impacto sobre o poder de barganha dos trabalhadores: entre 2011 e 2014, 90% dos ajustes salariais estiveram acima da inflação medida pelo INPC, segundo o Dieese, já em 2015, 50%; e, em 2016, apenas 18% (DIEESE, 2017).

Portanto, o choque recessivo foi uma primeira resposta à agenda distributiva diante do acirramento do conflito de classes. Do ponto de vista político, foi um erro que criou as condições econômicas para o golpe de 2016, ao fragilizar a presidente Dilma<sup>2</sup>. Essa é a antessala da agenda de reformas neoliberais e marca a passagem de bastão da agenda distributiva para agenda de 2016.

Para além desta introdução, o artigo contém mais duas seções. A primeira trata do governo Temer e discute-se a “Ponte para o Futuro”, documento que serviu como plataforma da campanha peculiar de Temer para ocupar a presidência. O desempenho econômico do seu governo, o teto de gastos e a reforma trabalhista também são detalhados. O governo Bolsonaro é original em vários aspectos, mas, na perspectiva econômica, se apresenta como continuidade da Agenda de 2016. A segunda mostra como Bolsonaro entregou pontos estratégicos dessa agenda como a reforma da previdência, a desregulamentação financeira e cambial, a autonomia do Banco Central, privatizações e o desmonte da Petrobrás. Além disso, detalha as medidas econômicas de combate à pandemia e os furos no teto de gastos. Por fim, as considerações finais fazem uma avaliação da experiência neoliberal recente no Brasil.

---

<sup>2</sup> Ao final de 2015 esse erro já era evidente e a mudança no comando do ministério da Fazenda, com a saída de Joaquim Levy e a entrada de Nelson Barbosa, buscava corrigi-lo. Mas já era tarde e a crise política já tomava grandes proporções.

## 2) A agenda de 2016 e as reformas de Temer

O ajuste de 2015 não satisfazia por completo os interesses econômicos do neoliberalismo brasileiro. Não bastava reduzir gastos sociais, eram necessárias reformas para rever a obrigatoriedade desses gastos e modificar seus pisos constitucionais. Não foi suficiente frear a economia e gerar desemprego, era necessária uma reforma trabalhista para enfraquecer sindicatos e reduzir o poder de barganha dos trabalhadores. Não bastou recuar no uso das estatais e dos bancos públicos como instrumentos de desenvolvimento, era necessário avançar nas privatizações. Em suma, havia uma agenda econômica que Dilma e o PT não estavam dispostos a fazer. O sentido econômico do golpe de 2016 era justamente a mudança de agenda.

Esse projeto propunha uma “reconstituição” do Estado brasileiro e tratava de mudanças estruturais. Para esse, o ajuste de curto prazo promovido por Dilma em 2015 não foi suficiente. Era preciso ir além – de acordo com essa nova agenda econômica, a Constituição de 1988 e sua generosidade social era o problema a ser enfrentado. Pessoa e Filho (2017), por exemplo, advogam por reformas da Constituição, pois segundo eles trata-se de “um contrato social que prioriza a queda da desigualdade em vez do crescimento econômico” (Pessoa e Filho: 2017, 30).

Como lembra Fagnani (2018), a origem dessa crítica remete ao debate do Processo Constituinte. Roberto Campos, economista liberal e colaborador da ditadura, descreveu a Carta de 1988 como “ao mesmo tempo um hino à preguiça e uma coleção de anedotas”, um “misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias” e um “canto do cisne do nosso nacional-populismo” (Campos, 1994).

Ao longo dos governos do PT, essa crítica foi frequente e aparece no debate sob argumentos que afirmam que “o Estado não cabe no PIB” e ou “a Constituição não cabe no orçamento”. Afirmações incoerentes, antidemocráticas e que buscam impor outro projeto de país. Afinal, o tamanho do Estado não é problema técnico, mas político. A parcela do Estado que cabe no PIB é uma decisão da sociedade sobre os serviços públicos que se pretende financiar coletivamente e as transferências públicas pactuadas.

A Ponte para o Futuro (PMDB, 2015), lançado pela Fundação Ulysses Guimarães, foi o documento que consolidou esses anseios conservadores que nunca conviveram bem com a Constituição de 1988. Segundo o texto, “a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o Estado brasileiro (...) para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais” (PMDB, 2015: 5). No alvo das mudanças, estão os gastos obrigatórios, a rigidez orçamentária, a previdência social, as indexações no orçamento, como a do salário-mínimo, e as vinculações constitucionais, como as de saúde e educação.

E, de fato, a rigidez orçamentária conferem o que Orair e Gobetti (2015) apontam como uma inércia na evolução do gasto associada principalmente aos benefícios sociais (previdenciários e assistenciais), mas também ao custeio que envolve desde a manutenção da máquina administrativa até o financiamento dos serviços de saúde e educação. Essa rigidez é anterior aos governos do PT e também marca o crescimento do gasto público do governo federal nos tempos de FHC. Além disso, essa é consequência do projeto de país proposto na Constituição, que almeja a construção de um Estado de Bem-Estar Social, e necessária para proteger o gasto social.<sup>3</sup>

Vale lembrar que, desde o governo FHC, a rigidez orçamentária foi alvo das rodadas de Desvinculação de Receitas da União (DRU). O economista liberal Raul Velloso, por exemplo, afirmou em 2005 que a estratégia de elevar superávit primário de forma “envergonhada” era insuficiente e que “a única saída seria cortar as despesas constitucionalmente obrigatórias -em bom português, Previdência, saúde, educação e assistência social” (Velloso, 2005).

O documento da Ponte para o Futuro resgata esses diagnósticos e traz ainda uma obsessão com a questão fiscal, argumentos rasos e falsos e um terrorismo fiscal que visava criar um clima de medo para que aceite a agenda como única alternativa. De acordo com o texto, caso as reformas propostas não se realizem, “a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso” (PMDB, 2015: 6).

A Ponte para o Futuro é o pilar da Agenda de 2016 que ainda traz outros temas não contemplados no documento. No ano de 2016, o debate público enfatizava a possibilidade de reviver um momento neoliberal na economia brasileira, como foi a década de 1990. Com o PT fora do poder e Temer no comando com sua equipe apelidada de *dream team* da economia, as reformas neoliberais estavam ao alcance. Foram revisitados os debates sobre as privatizações, a abertura comercial e financeira, a autonomia do Banco Central e outros debates e reformas interrompidas nos governos do PT. Ademais, a Agenda de 2016, além de dar sentido econômico ao golpe, transpassa o governo Temer e caracteriza gestão econômica do governo Bolsonaro. Como veremos, a agenda do Paulo Guedes dos três Ds (desvincular, desindexar e desobrigar) já estava contemplada na Ponte para o Futuro.

A crise econômica e política em que se encontrava o Brasil em 2016 abriu espaço para o que Naomi Klein (2008) chamou de “doutrina do choque”, uma filosofia de poder que sustenta que a melhor oportunidade para impor as ideias neoliberais radicais é no período subsequente ao de um grande choque social. É exatamente o que aconteceu no Brasil: em um momento de crise econômica e instabilidade política, se impôs uma agenda neoliberal cujo objetivo é revisar o contrato social da

---

<sup>3</sup> Os gastos obrigatórios, vinculações e pisos constitucionais são mecanismos para garantir direitos e financiamento de áreas prioritariamente elegidas na Constituição. Esses protegem o orçamento da ação de grupos de interesses com força no congresso e restringem a atuação do executivo e legislativo no processo orçamentário.

Constituição de 1988 e transformar rapidamente os princípios e a natureza da atuação do Estado brasileiro.

## **2.1 Um teto condiciona o pacto social**

A primeira grande reforma é a do regime fiscal que instituiu um teto para as despesas primárias do governo federal com duração prevista de vinte anos e possibilidade de revisão em dez anos. Nessa regra, aprovada pela Emenda Constitucional n. 95 (EC95), os gastos federais – com exceção do pagamento de juros sobre a dívida pública e alguns outros gastos – ficam limitados pelo montante do gasto no ano anterior, reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A aritmética da EC95 é muito simples: de acordo com a regra, os gastos primários federais variam zero em termos reais, enquanto o PIB e a população crescem, logo, este gasto cai em relação ao PIB e em relação à população (Rossi, Dweck e Oliveira, 2018). Trata-se, portanto, de uma reforma que impõe uma redução do tamanho do Estado e do seu papel na economia.

Além do efeito sobre o tamanho do gasto, há também um problema de composição, ou “efeito achatamento”, que comprime as despesas públicas em diversas áreas. Isso porque alguns gastos, como os de previdência social, crescem de forma vegetativa por conta do aumento da população idosa. Dessa forma, outros gastos terão que encolher para caber no teto, se um gasto cresce, outro deve se reduzir. Nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tão rígida por meio de uma emenda na constituição. E a verdade é que não precisava mudar a Constituição para instituir uma regra de gastos. Regras para a política macroeconômica geralmente não estão na Constituição. No Brasil as regras do regime de metas de inflação, de superávit primário nunca estiveram na Constituição e mesmo no Plano Real, não havia nada na Constituição para estabelecer uma âncora cambial.<sup>4</sup>

A única medida relevante da EC95 em matéria constitucional era a desvinculação das receitas destinadas à saúde e à educação. Isto é, o novo regime fiscal não precisava de emenda constitucional, o que precisava de mudança constitucional era a desvinculação de receitas para saúde e educação. A regra até então em vigor vinculava os gastos com saúde e educação com as receitas públicas, quando o país crescia e arrecadava mais, havia mais dinheiro para saúde e educação.<sup>5</sup> Já com a EC95, o gasto

---

<sup>4</sup> A única exceção é a regra de ouro que limita a emissão de dívida às despesas de capital.

<sup>5</sup> A regra anterior ao teto considera que a União deve aplicar 18% da Receita Líquida de impostos para o caso da Educação (de acordo com o Artigo 212 da Constituição) e 15% da Receita Corrente Líquida para o caso da saúde (Emenda Constitucional 86 de 2015), antes disso, a regra de reajuste do mínimo da saúde era em função do PIB nominal do ano anterior (Lei 141/2012).

mínimo com saúde e educação ficam congelados e, quando o país cresce e arrecada mais, esses recursos não vão necessariamente para saúde e educação.

Nos vinte anos anteriores à EC95, o gasto do governo federal central passou de cerca de 14% para 20% do PIB, refletindo a regulamentação dos direitos sociais pactuados na Constituição Federal. No entanto, para os seus vinte anos de duração, de 2017 a 2036, a EC95 propunha retroceder tudo o que o país avançou nos vinte anos anteriores em termos de consolidação dos direitos sociais. Na estimativa de Dweck (2020), com o teto o gasto primário do governo federal retornaria para a casa de 13,2% do PIB em 2036. Nesse novo pacto social, transfere-se responsabilidade para o mercado no fornecimento de serviços sociais. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias.

Assim é necessário destacar que o teto era um ponto de partida para uma agenda mais ampla que buscava uma transformação profunda do Estado brasileiro. O teto por si só era insustentável, e seus defensores sabiam disso, apesar de não admitirem nos debates que antecederam a aprovação da EC95. A sua viabilidade demandava uma série de outras reformas; seria necessário reduzir e conter diversos gastos públicos, tarefa impossível diante da rigidez do orçamento, do gasto obrigatório crescente com gastos sociais e benefícios previdenciários indexados ao salário-mínimo, das vinculações constitucionais e dos gastos com funcionalismo público. Portanto, o teto já apontava para as reformas da previdência, administrativa e para a desindexação, desvinculação e desobrigação contempladas na Ponte para o Futuro e no discurso de Paulo Guedes. Esse ponto é fundamental para explicar as reformas realizadas por Bolsonaro, assim como os furos ao teto em seu governo.

## **2.2 Reforma trabalhista e outros aspectos**

Para além do teto de gastos, o governo Temer realiza alterações substanciais na legislação trabalhista. Em março de 2017, sancionou uma lei que permitiu a terceirização para atividades-fim e, em julho do mesmo ano, uma ampla reforma trabalhista. Dentre as principais mudanças, estava a prevalência do negociado sobre o legislado, que possibilitava mudanças em pontos dos contratos de trabalho que antes deviam respeitar a lei, como jornada de trabalho, participação nos lucros, banco de horas, troca do dia do feriado, intervalo intrajornada, dentre outros.

Além disso, a reforma trazia o fim da contribuição sindical obrigatória, a flexibilização da jornada de trabalho e das condições de trabalho. Por exemplo, antes o trabalhador tinha direito ao intervalo de uma hora para almoço e repouso. Já com a reforma, esse intervalo pode ser negociado e alterado para até trinta minutos. Outro ponto de destaque era a criação da modalidade de trabalho intermitente, na qual o trabalhador é pago por período trabalhado, recebendo pelas horas ou diária.

Os defensores da reforma trabalhista usavam a crise econômica como justificativa e prometiam a criação de empregos a partir da suposta melhora no ambiente jurídico institucional ao empreendedor e da suposta modernização das relações de trabalho. No entanto, anos após a reforma, o aumento de emprego prometido não veio e seu impacto ocorre sobretudo na redução dos processos trabalhistas e no esvaziamento da justiça do trabalho responsável por defender os direitos dos trabalhadores. Segundo Fontainha *et. al.* (2021), a partir da reforma há uma queda no número de processos, nos valores e nas condenações.

No fim das contas, a reforma arbitrou o conflito distributivo em favor do capital e contra os trabalhadores. Tratava-se de mais uma reação ao ocorrido durante a agenda distributiva de Lula e Dilma, quando o poder de barganha dos trabalhadores, as greves e os aumentos salariais atingiram seu auge. Assim, a reforma ampliou o poder dos empresários nas relações trabalhistas, enfraquecendo os sindicatos, as negociações coletivas, além de precarizar e deteriorar as condições de trabalho (Krein *et. al.*, 2018). Além disso, desfinanciou a previdência social ao incentivar a demissão de trabalhadores formais e contratação de pessoas jurídicas terceirizadas.<sup>6</sup>

A orientação neoliberal do governo Temer também aparece na sua relação com os bancos públicos e as estatais. O BNDES reduziu drasticamente o volume de empréstimos, aumentou as taxas de juros e criou um departamento de "desestatização" para coordenar vendas de patrimônio público, voltando a atuar como na década de 1990. A mesma opção pelo "enxugamento" pode ser vista na nova gestão da Petrobras, que iniciou um processo de desinvestimento – ou seja, venda de ativos –, que se estendeu durante o governo Bolsonaro. Além disso, uma nova política de preços da empresa fez o preço da gasolina e do diesel nos postos de gasolina oscilarem junto com os preços internacionais.

Portanto, a política econômica do governo Temer atuou em dois planos. No primeiro, desmontou a capacidade do Estado de promover as políticas sociais e fragilizar a posição dos trabalhadores. Nessa direção, destacaram-se os impactos do novo regime fiscal e a reforma trabalhista. No segundo plano, desmontou a capacidade do Estado de induzir o crescimento e de transformar a estrutura produtiva por meio dos limites ao investimento público e da privatização da gestão dos bancos públicos e da Petrobras.

Contudo, a despeito da ênfase na austeridade fiscal, o governo Temer não seguiu caminho semelhante ao percorrido por Joaquim Levy e combinou uma expansão dos gastos públicos para o curto prazo com uma agenda de austeridade permanente e redução do tamanho do Estado. No ajuste de Temer,

---

<sup>6</sup> A reforma atinge o financiamento da previdência especialmente por seu incentivo à pejetização. Um estudo meu com colegas da Unicamp estimou que a pejetização de 1% dos trabalhadores celetistas resulta em R\$ 1,5 bilhões de perdas para a Previdência Social (em Reais de 2015) (Welle, Arantes, Mello e Rossi, 2018).

havia espaço para o chamado “keynesianismo fisiológico” destinado a atender a demanda de parlamentares ao mesmo tempo que cortava recursos de áreas sociais.

Em vez do grande contingenciamento de gastos de 2015, o governo Temer ampliou a meta de déficit primário de 2016 para R\$ 170,5 bilhões, e assim permitiu mais gastos no contexto de queda de arrecadação. Com isso, a receita do governo central caiu 5% em 2016, mas o gasto primário cresceu 1,6% em termos reais em relação ao ano anterior.<sup>7</sup>

Apesar disso, o PIB de 2016 permaneceu no campo negativo, registrando queda de 3,6% e confirmando um cenário depressivo na economia brasileira. A saída da recessão apenas ocorreria em 2017, quando o PIB apresentou um crescimento de 1% em relação a 2016, uma recuperação ínfima diante da queda de 7,2% no acumulado do biênio 2015 e 2016. Por sua vez, o PIB *per capita* teve crescimento de 0,7% em 2017, ante queda acumulada de 8,5% dos dois anos anteriores.<sup>8</sup>

Porém, mais grave que a lentidão e a fragilidade da retomada foi sua baixa qualidade. O período Temer foi marcado pelo aumento do desemprego, da precarização e das desigualdades sociais. A taxa de desocupação foi a maior da série histórica até então: a média anual de desocupados cresceu de 6,7 milhões em 2014 para 13,2 milhões em 2017.<sup>9</sup>

As transformações promovidas pelo governo Temer ocorreram em um ambiente de crise política e polarização acentuada. A baixa popularidade do presidente sublinhou o aspecto antidemocrático de suas reformas. Nas pesquisas de popularidade, a aprovação de Temer chegou a ficar em torno de 3%, próxima a margem de erro da pesquisa.<sup>10</sup> Tratou-se do governo mais impopular desde a redemocratização.

No fundo, Temer não parecia preocupado em prestar contas à sociedade, seu compromisso era com a agenda econômica de 2016 que o ajudou a alcançar o poder. Agenda essa que tinha um problema de sustentação política, uma vez que as reformas eram impopulares e a crise econômica e social não viabilizou a candidatura de Temer em 2018 ou de seus aliados da direita tradicional. Para conduzir a agenda econômica de 2016 era necessário tirar Lula da disputa, e assim evitar a volta da agenda distributiva. Além disso, era necessário um candidato desvinculado da direita tradicional e do impopular governo Temer.

### **2.3 Agenda de 2016 nas eleições de 2018**

---

<sup>7</sup> Conforme os cálculos de Gobetti e Orair (2017) que depuram os efeitos das medidas não recorrentes, como as pedaladas fiscais.

<sup>8</sup> Cálculos a partir da série de PIB *per capita* do IPEADATA.

<sup>9</sup> Dados do IBGE.

<sup>10</sup> Como notícia a Agencia Brasil em 28/09/2017 “Popularidade de Temer tem 3% de aprovação, diz pesquisa CNI/Ibope”.

Se o plano era tirar a Dilma, fazer reformas, retomar o crescimento econômico para, em seguida, legitimar o golpe e suas reformas nas urnas, deu muito errado. O governo Temer foi incapaz de retomar o crescimento, inviabilizou seus candidatos orgânicos, fortaleceu a esquerda e a extrema-direita no Brasil. Temer virou sinônimo de degradação social, desemprego em massa, desamparo aos trabalhadores e deterioração dos serviços públicos.

Esse contexto explica o fortalecimento da chapa petista que, mesmo sem Lula, preso e impedido de disputar, foi ao segundo turno com propostas para revogar reformas, como a trabalhista e a emenda do teto de gastos, e para a volta do protagonismo do Estado na política social e na indução do crescimento. Já Temer tinha como candidato Henrique Meireles, seu ministro da Fazenda que, durante a campanha, chegou a mostrar fotos com Lula para tentar se associar às conquistas econômicas de seu governo. Da mesma forma, os tucanos tentaram, sem sucesso, se dissociar do governo e do presidente com mais de 80% de reprovação.<sup>11</sup>

Nesse contexto, a agenda econômica de 2016 ajuda a explicar a ascensão da extrema-direita como um resultado do desamparo, da descrença, da despolitização oriunda da crise política e institucional, mas também da crise econômica que a agenda tratou de aprofundar. Como subproduto do golpe e das políticas neoliberais que corroeram a democracia e suscitaram reações autoritárias, surge Bolsonaro.

Como propõe Laval (2018), o fenômeno Bolsonaro foi parte de um processo que ocorreu em escala global. Segundo ele, um novo neoliberalismo canaliza e explora o sentimento de abandono, as frustrações, o ódio e o medo de diferentes frações da população, para direcioná-los contra bodes expiatórios. Assim, sobrevive do ódio e mobiliza paixões violentas como fez o fascismo, fomenta a xenofobia, o culto da identidade nacional e religiosa. As políticas neoliberais são conciliadas com o desejo de restaurar uma certa ordem moral (Laval, 2018). Essa reflexão se aplica perfeitamente ao momento político-econômico brasileiro, que reforçou um sentimento de descrença nas instituições canalizado por um candidato que negava a política, a diversidade e os direitos humanos.

Esse candidato era o único capaz de vencer a esquerda e levar adiante a Agenda de 2016. Diferentemente da direita tradicional, Bolsonaro tinha a capacidade de jogar para o segundo plano os grandes temas econômicos e focar nas pautas morais. Contraditoriamente, o “sistema” escolheu alguém com discurso antissistema para conduzir o seu projeto econômico. Bolsonaro foi o candidato das elites empresarial e financeira para além de conquistar uma parcela relevante do eleitorado de baixa renda.

---

<sup>11</sup> Conforme notícia o G1 em 10/06/2018: “Reprovação ao governo Temer é de 82%, aponta pesquisa Datafolha”.

Durante as eleições, Bolsonaro pouco falava de economia, mas a escolha de Paulo Guedes e a direção de sua campanha mostravam um alinhamento total com a Agenda de 2016. Ali o diagnóstico da Ponte para o Futuro aparecia sem maquiagens e as recomendações eram as mesmas, reformas para viabilizar uma profunda transformação do Estado brasileiro. A vitória eleitoral de Bolsonaro foi também da Agenda de 2016.

### 3) Bolsonaro e o fracasso neoliberal

O governo Bolsonaro foi original em diversos aspectos. A ideia de destruição permeou a política e os retrocessos foram intensos, especialmente em áreas como direitos humanos, meio ambiente, na questão indígena, de gênero e raça. O presidente tinha um comportamento absurdo, uma violência verbal e afirmações que careciam de lógica, coerência e decoro. Seu governo foi marcado pelo negacionismo sanitário, pelo flerte com o golpe militar e pelo tensionamento permanente com as instituições democráticas.

No entanto, do ponto de vista da agenda econômica, o governo Bolsonaro não foi propriamente inovador, mas uma continuidade do governo Temer e da Agenda de 2016. Apesar da figura de Bolsonaro não se enquadrar exatamente nos parâmetros liberais, seu governo entregou pontos estratégicos da Agenda de 2016 como a reforma da previdência, a liberalização comercial, a desregulamentação financeira e cambial, a autonomia do Banco Central, diversas privatizações, o desmonte da Petrobras e ainda buscou avançar em outras áreas contempladas por essa agenda.

#### 3.1 Previdência ou morte

A primeira grande pauta econômica do governo Bolsonaro foi a reforma da previdência que já havia sido ensaiada no governo Temer<sup>12</sup> e, como discutido na seção anterior, era imprescindível para dar sustentação ao teto de gastos. No debate público, os defensores da reforma centravam nos argumentos fiscais com ênfase no déficit da previdência que se julgava insustentável com impactos na dívida e no crescimento econômico. A guerra de narrativas incluiu modelos atuariais manipulados que fundamentavam certo terrorismo econômico (Fagnani, 2019 e Bastos, et. al., 2019). O próprio presidente Bolsonaro disse em entrevista que o Brasil quebraria até 2022 se a reforma da previdência não fosse aprovada.<sup>13</sup> Na mesma linha, o então presidente do Senado, Davi Alcolumbre, afirmou que estaríamos fadados ao fracasso sem a reforma. Contaminada pelo clima dramático do debate

---

<sup>12</sup> Já em 2015, Michel Temer tentou a reforma da previdência por meio da PEC 287/2016.

<sup>13</sup> Ver matéria de Cristiane Agostine no Jornal Valor do dia 30/04/2019, “Bolsonaro diz que Brasil vai quebrar até 2022 se reforma da Previdência não passar”.

econômico, a revista Veja publicou uma capa com a foto de Paulo Guedes em postura altiva e o título “previdência ou morte”.<sup>14</sup> Tratava-se de uma das principais batalhas da Agenda de 2016.

Uma análise fria dos dados mostrava que, de fato, havia um problema com um componente demográfico e outro relativo à própria arrecadação do sistema previdenciário. No entanto, boa parte do aumento do déficit da previdência foi resultado da crise econômica que se instalou no Brasil desde 2015. As receitas de contribuições sociais que financiam a previdência cresceram substancialmente até 2014, mas sofreram uma queda real de 13%, ou R\$ 110 bilhões, em 2015, 2016 e 2017, especialmente por conta do aumento do desemprego e da queda nas contribuições na folha de pagamento.<sup>15</sup> Adicionalmente, o déficit medido em relação ao PIB aumentou por conta do encolhimento do denominador. Uma parte da solução para a previdência era a retomada do crescimento da economia e a criação de empregos.

Além disso, o argumento do “rombo da previdência” desconsiderava que o sistema de financiamento é tripartite (empresário, trabalhador e governo) e parte das receitas da previdência foram desviadas por meio das DRUs (Desvinculação de Receitas da União) e outras isenções. Defensores da previdência pública argumentavam que o sistema era sustentável, bastava a retomada da economia e medidas para recompor a arrecadação, ou seja, tributos para financiar a dignidade dos brasileiros que não atuam mais no mercado de trabalho.

A proposta inicial do governo enviada ao congresso basicamente visava implodir o INSS enquanto sistema público e de repartição. O texto, por exemplo, não diferenciava homens e mulheres e propunha um tempo mínimo de 25 anos de contribuição para ter direito à aposentadoria. Esse tempo é inatingível para a maior parte dos contribuintes, especialmente aqueles mais pobres e para as mulheres que entram e saem do mercado de trabalho formal com mais frequência. A proposta iria tirar da previdência pública uma grande parcela da população.

Outro destaque da proposta inicial era a migração para o regime de capitalização, na qual o entrante no mercado de trabalho poderia optar pela substituição da previdência social por uma previdência individual. Essa proposta mostra que o interesse dos reformistas ia além de resolver o déficit, no fundo eles não acreditavam no sistema de previdência de repartição como o INSS, baseado em transferências intergeracionais e no princípio da solidariedade, e queriam mudar a natureza do sistema.

---

<sup>14</sup> Revista Veja de 29 de Maio de 2019.

<sup>15</sup> De acordo com estudo da ANFIP (ANFIP, 2019).

A migração para o regime de capitalização seria contraproducente do ponto de vista fiscal e socialmente indesejável. Do lado fiscal, essa traz um custo enorme para o Estado, uma vez que cada trabalhador da ativa que migra de regime deixa de financiar os atuais aposentados. Em vez de reduzir o déficit, a proposta iria aumentá-lo. Do ponto de vista social, a transição para um novo regime poderia produzir um contingente de desamparados incapazes se aposentar pelo regime de repartição, tampouco acumular fundos suficientes para uma aposentadoria digna no regime de capitalização e, assim, se tornar alvo de políticas focalizadas assistenciais.

Felizmente, a proposta do governo passou por novas redações e a reforma aprovada pela Emenda Constitucional 109, ao final, excluiu a capitalização. A nova previdência acaba a aposentadoria por tempo de contribuição e institui uma idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, sendo que não havia idade mínima para mulheres com 30 anos de contribuição e homens com 35 anos e, para quem atingia o mínimo de 15 anos de contribuição, a idade era 60 (mulher) e 65 (homem).

Além disso, aumenta o tempo mínimo de contribuição dos homens para 20 anos e muda a forma de cálculo do benefício. Antes, no Regime Geral da Previdência, o cálculo era feito com base nas 80% maiores contribuições efetuadas. Já a partir da reforma, o valor passou a ser 60% da média de todas as contribuições previdenciárias e, para cada ano adicional de contribuição além do mínimo exigido, seriam acrescidos dois pontos percentuais. Assim, para ter direito à aposentadoria no valor de 100% da média de contribuições, as mulheres deveriam contribuir por trinta e cinco anos e os homens, por quarenta.

Em linhas gerais, a reforma reduziu a atratividade do sistema de previdência pública e incentivou a saída do sistema. A redução do benefício tende a manter idosos no mercado de trabalho mesmo depois da aposentadoria, sobrecarregar políticas de assistência social e incentivar fundos privados de capitalização. Além disso, a reforma fortaleceu esquemas de capitalização complementares no setor público, tendência que já vem de outras reformas, com um reconhecimento crescente da previdência complementar como pilar estruturante do sistema previdenciário brasileiro, promovido por incentivos fiscais e mesmo pela obrigatoriedade de estados e municípios adotarem regimes de previdência privada para os seus servidores.<sup>16</sup>

### **3.2 O plano Mais Brasil e os direitos na mira**

Em seguida à reforma da previdência, o ministro Paulo Guedes apresentou o Plano Mais Brasil, que consistia em um conjunto de medidas que, segundo o próprio, tinham o potencial de transformar o

---

<sup>16</sup> Sobre a expansão da previdência complementar ao longo das últimas reformas, ver Lanzara e Silva (2023).

Estado brasileiro. Esse plano ganha materialidade em um pacote de três propostas de Emenda à Constituição: PEC Emergencial, PEC dos fundos públicos e a PEC do pacto federativo.

Em essência, tratava-se de reduzir gastos obrigatórios, revisar fundos públicos e alterar regras do Pacto Federativo. Dentre as propostas, estava um gatilho para cortar 25% do salário e da jornada de funcionários públicos, além de outros gastos, quando a despesa chegasse a uma determinada proporção da receita. Adicionalmente, visava-se descentralizar recursos públicos, reduzir número de municípios e fundir os pisos mínimos para gastos com saúde e educação.

Uma das propostas chama a atenção por sintetizar simbolicamente o projeto de país almejado pela Agenda de 2016. Trata-se da modificação do artigo 6º da constituição que diz “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” (Brasil, 2016: 18). A esse belo artigo constitucional, seria acrescentado um parágrafo, de acordo com a PEC 188/2019: “Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional” (Senado Federal, 2019).

Na prática, a proposta visa relativizar os direitos sociais e subordiná-los a uma figura abstrata chamada “equilíbrio fiscal intergeracional”. Uma jabuticaba jurídica, cujo papel era condicionar o cumprimento dos direitos à uma avaliação econômica sobre a sustentabilidade fiscal sujeita a interpretações. Ou seja, se o julgamento fosse que não havia recurso, não haveria garantia de direitos. Isso em um país como o Brasil, onde não há escassez de recursos, mas distribuição desigual dos mesmos. Há, portanto, uma inversão de hierarquia, pois os direitos deveriam condicionar o orçamento e a política fiscal, e não o contrário. Assim, a intenção de Guedes era constitucionalizar essa falsa hierarquia entre o fiscal e os direitos, entre o econômico e o social.

A preocupação intergeracional também aparece em discursos de Paulo Guedes que buscavam vender a ideia da austeridade fiscal como um compromisso com as futuras gerações. Segundo ele, nossos filhos e netos não devem pagar uma conta (dívida) deixada por nós. Essa ideia, que apela ao senso comum, é totalmente falsa. Uma geração sem educação, saúde ou desempregada não deixa legado algum para uma geração futura. O tempo para a garantia de direitos é o presente.

Na afirmação também há implícita a ideia de que o corte de gastos não interfere no crescimento e no emprego. A geração do pós-guerra em países europeus deixou o Estado de Bem-Estar Social como legado para filhos e netos, não com austeridade fiscal, mas com aumento do gasto público. Na Inglaterra, por exemplo, apesar da expansão do gasto a relação dívida/PIB caiu, com o crescimento econômico, os juros baixos e as reformas tributárias progressistas (Dweck, Rossi e Mello, 2020). Portanto, a destruição de direitos e da infraestrutura pública não é o caminho para cuidar dos nossos

filhos e netos. Felizmente, as PECs de Guedes foram atropeladas pela pandemia e desidratadas. O artigo 6º e os direitos sociais continuam lá na Constituição.

### **3.3 Austeridade em quarentena**

Durante a pandemia, a ideia de austeridade fiscal saiu de cena, vários mitos caíram por terra e dogmas foram deixados de lado diante de uma realidade impositiva. O gasto público, apontado como o grande vilão da economia brasileira, em poucas semanas, se tornou a principal solução. Na retórica de alguns, o Estado, que estava quebrado, ficou solvente e o dinheiro, que tinha acabado, reapareceu. Assim, por um curto período, a pandemia postergou o debate sobre as reformas e criou quase um consenso de que era preciso gastar com saúde, assistência social e apoio às empresas e trabalhadores e, para isso, deixar de lado a austeridade fiscal.

Vale sublinhar que a reação inicial do governo foi de negacionismo também no plano econômico. Dois dias depois da Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar a pandemia, Paulo Guedes afirmou que “com R\$ 5 bilhões a gente aniquila o coronavírus”.<sup>17</sup> Pouco depois, o ministro anunciou uma proposta de auxílio de 200 reais para trabalhadores informais e autônomos, que custaria R\$ 15 bilhões para o orçamento público.<sup>18</sup> Naquela altura, o governo relutava em aceitar os fatos e não imaginava que seriam gastos centenas de bilhões de reais adicionais para o combate à pandemia em 2020.

Na verdade a pandemia provocou, como sugere Carvalho (2020), um “curto circuito” no governo. Guedes e sua equipe estavam ali para desconstruir o Estado e cortar gastos, amparados por um discurso de que não havia dinheiro e de que o mercado era a solução para os problemas brasileiros. De repente, uma situação extraordinária mostrou que o mercado era incapaz de dar solução e exigiu uma forte atuação do Estado. Era necessário garantir renda para trabalhadores formais, informais e desempregados, recursos para empresas, estabilidade para o sistema financeiro e corporativo e um conjunto amplo de medidas voltadas para a área da saúde e o combate à pandemia. Mundo à fora, o receituário ortodoxo para o manejo do orçamento público foi abandonado.

Dessa forma, a contragosto do governo e pressionado pela forte mobilização da sociedade civil, o Congresso votou um amplo auxílio emergencial e uma série de outras medidas para amenizar os efeitos da pandemia e viabilizar o seu combate. O auxílio foi instituído no valor de R\$ 600 para trabalhadores informais, autônomos e sem renda fixa, podendo chegar a R\$ 1200 para famílias

---

<sup>17</sup> Ver matéria da UOL de 13/03/2020 intitulada “Com R\$ 5 bilhões a gente aniquila o coronavírus”, diz Paulo Guedes”.

<sup>18</sup> Como noticiado pelo G1 em 18/03/2020: “Guedes anuncia auxílio mensal de R\$ 200 a autônomos, em pacote de R\$ 15 bi a 'pessoas desassistidas”.

chefiadas por mulheres.<sup>19</sup> Tratava-se do maior programa de transferência de renda da história brasileira, que beneficiou diretamente 67,9 milhões de pessoas, em torno de um terço da população brasileira.<sup>20</sup> Esse programa foi absolutamente fundamental para amenizar o impacto social da pandemia, permitir o isolamento e, como mostram Hoffmann e Jesus (2022), chegou a reduzir a desigualdade de renda entre 2019 e 2020.

Além do auxílio emergencial, foram lançados outros programas como o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEM), que liberou crédito de R\$ 51,6 bilhões para manutenção de empregos e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), que proporcionou empréstimos no valor de até 30% do faturamento das empresas.<sup>21</sup> Além disso, outra medida provisória liberou a redução de jornada de trabalho e salários, permitindo que empresas fizessem acordo direto com o empregado para reduzir em até 70% a jornada e salários de funcionários, sem intervenção de sindicatos, por até três meses.<sup>22</sup> Em contrapartida, a medida cria um benefício complementar pago pelo governo e dá estabilidade no emprego ao trabalhador.

Os gastos com a pandemia foram viabilizados por créditos extraordinários, mecanismo orçamentário destinado a despesas imprevisíveis, tais como situações de calamidade pública. Em 2020, os créditos extraordinários foram da ordem de R\$ 520 bilhões, equivalente a 6,8% do PIB, o que corresponde a 37% do valor de todas as despesas sujeitas ao teto de gastos.<sup>23</sup> Como se tratam de despesas excepcionais, que não estavam sujeitas ao teto, não houve necessidade de alteração na EC95.

A parcela de R\$ 600 do auxílio emergencial vigorou de abril a agosto de 2020. Para os meses restantes do ano, essa parcela foi reduzida para R\$ 300.<sup>24</sup> Com a virada do ano, o auxílio simplesmente deixou de existir. Diante da redução das mortes diárias da primeira onda de Covid, Bolsonaro promoveu uma campanha para o fim do isolamento e volta à normalidade. O fim do auxílio era tido como um fator para estimular a volta de atividades econômicas. Essa decisão se mostrou criminosa, pois obrigou as pessoas a irem para a rua e se expor ao vírus em meio à ascensão da segunda onda da doença no Brasil, muito mais letal do que a primeira. Além disso, a retirada do auxílio foi um dos maior erros econômicos de Bolsonaro, que pode ter custado sua reeleição.

---

<sup>19</sup> As medidas de combate à pandemia estão amparadas na Lei 13.982/20.

<sup>20</sup> Conforme o relatório do Ministério do Desenvolvimento Social (2021). [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio\\_225.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_225.pdf)

<sup>21</sup> Ver Agência Senado do dia 02/04/2020: “Governo libera R\$ 51,6 bilhões para benefício emergencial a trabalhadores”.

<sup>22</sup> Medida Provisória n.936 de 1º de abril de 2020.

<sup>23</sup> De acordo com as estatísticas fiscais do Tesouro Nacional.

<sup>24</sup> Conforme instituído pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

Em março de 2021, enquanto três mil pessoas morriam de Covid por dia, não havia auxílio algum.<sup>25</sup> Esse foi retomado apenas em abril de 2021, no auge da segunda onda, mas com o valor reduzido de R\$ 250, e com um alcance menor.<sup>26</sup> O balanço de 2021 foi trágico: naquele ano 412 mil brasileiros morreram por Covid e a taxa de pobreza saltou de 24% em 2020 para 29% em 2021.<sup>27</sup> Em 2021, 62,5 milhões de pessoas eram consideradas pobres no país, 11,6 milhões de pessoas a mais do que 2020.<sup>28</sup>

Por detrás desses números, estava um governo que queria o retorno à agenda de reformas e de austeridade fiscal. Em agosto de 2020, o governo entrega ao congresso o orçamento de 2021 prevendo a volta à normalidade, o que implicava gastos públicos limitados ao teto de gastos. Aquilo era absolutamente fora de propósito, pois exigia um ajuste fiscal da ordem de 6% do PIB em plena pandemia, com o gasto com saúde voltando ao patamar de 2019.<sup>29</sup> O orçamento “impossível” seria viabilizado por meio de reformas para desobrigar, desvincular, desindexar, tal como na Ponte para o Futuro. Assim, o debate econômico passou a avaliar como furar os pisos constitucionais da saúde e educação, unificar e reduzir programas sociais, congelar aposentadorias e salário mínimo e reduzir salários do funcionalismo público. Os balões de ensaio se mostraram inviáveis politicamente e a discussão passou a ser como furar o teto de gastos.

Para piorar, o orçamento de 2021, que trazia a previsão de recursos para assistência social e saúde, não foi votado no ano anterior como de praxe e, apesar da urgência diante da fome e da falta de vacina, o governo e o congresso tinham outras prioridades. Depois da eleição do presidente da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2021, houve um vaivém de pautas como a reforma administrativa, o projeto de lei do câmbio e o da autonomia do Banco Central, essas últimas pautas votadas e aprovadas antes do orçamento de 2021. Enquanto não havia auxílio nem vacina, o governo entregava reformas sem nenhum impacto de curto prazo, mas que eram chave para a Agenda 2016. Finalmente, em março, o congresso aprovou o orçamento junto com a PEC Emergencial, que abriu espaço fiscal fora do teto para permitir a volta do auxílio e provisões para saúde e outras áreas. Naquele ano, os créditos extraordinários somaram R\$ 114 bilhões, equivalentes a 1,3% do PIB.<sup>30</sup>

### **3.4 Liberalização financeira e autonomia do Banco Central**

O governo Bolsonaro promoveu o maior processo de liberalização financeira desde FHC, incluindo reformas caras à ortodoxia econômica que a primeira onda neoliberal no Brasil não entregou, como

---

<sup>25</sup> Dados do Painel Coronavirus do Ministério da Saúde.

<sup>26</sup> Auxílio instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021

<sup>27</sup> Dados da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE e do Painel Coronavirus do Ministério da Saúde.

<sup>28</sup> Dados da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE.

<sup>29</sup> Calculado a partir das estatísticas do Tesouro Nacional.

<sup>30</sup> Dados do Tesouro Nacional.

a autonomia do Banco Central, a reforma do mercado cambial e uma agenda silenciosa que promove a desregulação dos mercados de capitais.

A autonomia do Banco Central, dada pela Lei Complementar nº 179/2021, tem como mudança principal a blindagem da diretoria da instituição do calendário político. Esta estabelece mandato fixo de quatro anos para o presidente do banco, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do presidente da República, e também para os oito diretores da instituição, que teriam nomeação escalonada, dois por ano, durante quatro anos.

Segundo os defensores da medida, a autonomia ajudaria na missão institucional do Banco Central de combate à inflação ao reduzir incertezas e ancorar expectativas, impedindo ingerências políticas supostamente oportunistas, especialmente em períodos eleitorais. Com a autonomia, a instituição ganharia credibilidade junto a investidores internacionais, o que podia levar à queda da taxa de juros.

No entanto, essa defesa supõe que os nomeados para o Banco Central são gestores independentes dos interesses do mercado. As decisões do banco afetam diretamente a rentabilidade do setor financeiro, uma vez que determinam as taxas de juros de curto prazo, têm influência sobre a taxa de câmbio, preços de ativos financeiros e regulamentam o mercado financeiro. Muitos dos diretores do Banco Central passaram pela chamada “porta giratória”, que sai do mercado financeiro para regular os seus antigos chefes para voltar ao mercado financeiro em melhor posição. Serviço público e lucros privados se misturavam em um claro conflito de interesse.

Além disso, não há evidências conclusivas de que autonomia reduz juros ou é mais conveniente para a sociedade. Segundo Aklin et. al. (2021), em estudo publicado no Banco Mundial, um banco central independente tende a aumentar a desigualdade por três motivos: primeiro, incentiva a desregulamentação financeira; segundo, dá uma resposta mais conservadora à inflação, gerando menos crescimento e mais desemprego; e, terceiro, demanda do executivo ajustes fiscais, restringendo o papel distributivo dos gastos públicos. Por fim, a autonomia do Banco Central dificulta a coordenação de políticas macroeconômicas e o descasamento dos mandatos pode criar conflitos políticos dentro do governo.

Enquanto a autonomia do Banco Central garante a blindagem da diretoria, o novo marco cambial, dado pela Lei nº 14.286/21, transfere para a instituição mais poder para fazer uma profunda transformação no mercado de câmbio brasileiro. O Banco Central tem carta branca para, por exemplo, disseminar as contas em dólar para residentes, pessoas físicas e jurídicas. A plena conversibilidade da moeda, ou seja, a troca livre entre real e moedas estrangeiras, estava na agenda liberal dos anos 1990. Trata-se de um projeto que atende às demandas das grandes instituições financeiras por maior mobilidade da riqueza entre diferentes moedas.

No entanto, se o contexto internacional tornava essa agenda forte nos 1990, nos anos 2020 essa soa anacrônica dadas as experiências históricas e os riscos envolvidos. Esse foi o caminho trilhado por Argentina e Equador rumo a um processo, parcial ou total, de dolarização da economia. Do ponto de vista microeconômico, é vantajoso para uma empresa ou uma pessoa física mudar sua riqueza do real para outra moeda quando conveniente. Já o efeito macro pode ser desastroso, pois, diante de crises, os agentes podem fugir da moeda nacional e demandar moedas estrangeiras, gerando crises cambiais e de balanço de pagamentos recorrentes. Se todos entrarem no aplicativo do banco simultaneamente e mudarem suas aplicações de real para dólar, a moeda nacional colapsa.

Para além das contas em dólar, a nova lei possibilitou a liberação do crédito em reais para não residentes, um prato cheio para especuladores estrangeiros que podem entrar aqui sem um centavo de dólar e ganhar dinheiro apostando contra a moeda brasileira. Ou seja, aumenta a vulnerabilidade externa ao ampliar o tamanho potencial das apostas especulativas contra a moeda nacional.

A reforma no mercado de câmbio e a autonomia do Banco Central foram parte de uma agenda de liberalização mais ampla e, por vez silenciosa, que envolveu modificações de normas e resoluções infralegais. Lançada em 2019, a Iniciativa de Mercado de Capitais (IMK) foi uma ação estratégica do governo federal que envolveu o banco central, o Ministério da Economia, instituições do mercado financeiro, como a B3, além de associações e entidades patronais, como a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (ANBIMA). Segundo o Ministério da Fazenda, entre os anos de 2018 e 2022, foram discutidos cerca de sessenta temas, com resultados efetivos para o aperfeiçoamento do arcabouço regulatório e para uma maior eficiência do mercado financeiro.<sup>31</sup> Dentre essas medidas, está a revogação da resolução 3312 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que restringe as operações com derivativos no exterior às operações de hedge, ou seja, quando essas instituições operam no exterior para se proteger.

### **3.5 Privatizações e a Petrobras fatiada**

Para além das reformas já citadas, outras políticas mostram o caráter neoliberal da agenda do governo Bolsonaro. As privatizações começam no governo Temer, mas foram continuadas nesse governo, que arrecadou em torno de R\$ 300 bilhões com vendas de estatais, dentre essas a Eletrobrás.<sup>32</sup> O BNDES se desfaz de mais de R\$ 70 bilhões em ações de empresas como a Vale e reduziu substancialmente sua carteira de investimento.<sup>33</sup> O banco, peça-chave na política econômica de Lula e Dilma, já não

---

<sup>31</sup> Há pouca transparência e escasso material sobre a iniciativa. Sobre isso, ver por exemplo a notícia do Ministério da Economia de 01/12/2022 intitulada “Iniciativa de Mercado de Capitais encerra ciclo 2021/2022”.

<sup>32</sup> Poder 360 17/07/2022: “Bolsonaro arrecada R\$ 304,2 bilhões com privatizações”.

<sup>33</sup> Poder 360 03/03/2021: “BNDES se desfaz de R\$ 74 bilhões em ações durante governo Bolsonaro”.

contava mais com os aportes do Tesouro e com a taxa de juros TJLP, que tornavam os empréstimos do BNDES vantajosos.<sup>34</sup> Além disso, a Lei das Estatais, aprovada em 2016, em meio ao processo de impeachment, buscou disciplinar as estatais federais, restringindo a interferência do executivo e impondo uma forma específica de governança e a busca por rentabilidade como finalidade de empresas públicas.

Já a Petrobras, principal estatal brasileira, foi fatiada nos governos Temer e Bolsonaro por meio de um processo de desinvestimento e venda de ativos estratégicos, como a BR Distribuidora (cuja privatização foi concluída em 2021), refinarias, campos de petróleo, Gaspetro, empresas de gasodutos, Liquigás, polos e campos de petróleo, termelétricas, usinas eólicas, dentre outros.

A empresa historicamente foi usada como um instrumento de desenvolvimento, um sistema que vai do “poço ao posto”, a começar pela extração do petróleo bruto até a venda e comercialização de gasolina e outros combustíveis. Isso passa por refinarias, terminais, malhas de dutos, fábricas de fertilizantes, termelétricas, dentre outras operações. O controle e a integração dessas cadeias produtivas proporcionam ganhos competitivos e facilitam políticas de desenvolvimento nacional e regional, pois permitem estimular a geração de renda e emprego, agregar valor à produção, priorizar insumos locais, absorver choques de preços externos, contribuir para soberania energética, gerar tecnologia, etc. Contudo, o projeto neoliberal visava esvaziar a empresa para privatizá-la. Assim, ao abandonar áreas de atuação, como a petroquímica, setores de biocombustíveis e fertilizantes, a Petrobras deu passos para se tornar uma simples exportadora de óleo cru.<sup>35</sup>

Concomitantemente, outras mudanças reduziram o poder de mercado da empresa, como a mudança no marco regulatório do pré-sal, que tirou o *status* de operadora única da Petrobras e permitiu que outras empresas possam comandar a exploração em poços do pré-sal. Além disso, a capacidade da Petrobras de estimular crescimento, emprego e desenvolvimento regional se reduziu com o fim da exigência de conteúdo nacional e a redução de tarifas de importação de máquinas, equipamentos e materiais para a empresa. Por fim, a política de paridade de preços internacionais acabou com a administração de preços da gasolina e do diesel destinada a amortecer choques externos e seu impacto na inflação. E, de quebra, facilitou a distribuição de dividendos para acionistas que nos anos de 2021 e 2022 somaram centenas de bilhões de reais. Na agenda neoliberal, a Petrobras deixa de atender os interesses nacionais e passou a atender os interesses dos acionistas.

---

<sup>34</sup>A TJLP foi substituída pela TLP (Taxa de Longo Prazo) em contratos de financiamento firmados a partir de 1º de janeiro de 2018, ainda no governo Temer. A TJLP era formada pela inflação prevista mais um prêmio de risco, já a TLP tem valor próximo a uma NTN-B de 5 anos.

<sup>35</sup> Para uma análise do processo de fatiamento da Petrobras ver Laier *et. al.* (2022).

## Considerações finais: o fracasso da experiência neoliberal

Apesar das promessas de crescimento, as reformas e a austeridade fiscal não entregaram crescimento econômico. A economia cresceu 1,1% em 2019, caiu 3,3% em 2020 com o impacto da pandemia, se recuperou do tombo e cresceu 5% em 2021 para, em seguida, crescer 2,9% em 2022.<sup>36</sup> Em uma comparação internacional, a queda da economia brasileira no ano de 2020 estava próxima à média mundial de 3%, mas a recuperação foi mais lenta.<sup>37</sup>

Já a análise do crescimento de 2015 a 2022 mostrou o Brasil com o pior desempenho em um grupo de 50 países com dados disponíveis na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse período foi trágico em termos crescimento econômico, o pior de nossa história considerando que, só em 2022, recuperamos o PIB de 2014. O fator determinante do baixo crescimento foi a escassez de demanda, de forma que a atuação anticíclica do governo poderia ter amenizado a crise.<sup>38</sup> Ou seja, o baixo crescimento da economia brasileira está diretamente associado à austeridade fiscal e à Agenda de 2016, que contribuiu para contração da demanda em um contexto de desemprego e capacidade produtiva ociosa. Apesar disso, a interpretação dominante sobre o desempenho da economia brasileira buscou dissociar completamente esse resultado da austeridade e das reformas neoliberais que marcaram o período.

A tragédia também repercutiu no mercado de trabalho, nos índices de desigualdade e nos indicadores sociais. A taxa de desemprego começou a escalar com o choque recessivo de 2015, aumentou ao longo do governo Temer e teve seu recorde na pandemia, quando a população desempregada chegou próximo de 15 milhões no Brasil.<sup>39</sup> Com a melhora na taxa de desemprego nos anos de 2021 e 2022, voltou-se ao nível de 2015, mas com uma piora na composição do mercado de trabalho considerando a subutilização da força de trabalho.<sup>40</sup> Destaca-se também que o rendimento médio real do trabalhador em 2021 foi o pior em mais de 10 anos e que o salário-mínimo ficou sem reajuste real ao longo do governo Bolsonaro, assim como várias categorias do funcionalismo público.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Dados do IBGE.

<sup>37</sup> Dados da OCDE.

<sup>38</sup> Na mesma linha, Pires *et. al* (2019) apontam que uma característica da lenta recuperação é a letargia da demanda e a ociosidade de fatores de produção.

<sup>39</sup> Dados do IBGE.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> Trata-se da série de rendimento médio habitual real, como discutido em IPEA (2023).

No campo social, a experiência neoliberal deixou estragos, a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini aumentou a partir de 2015.<sup>42</sup> O período de predomínio das políticas neoliberais também foi marcado por retrocessos em várias áreas sociais, nos indicadores de pobreza e miséria e pela volta do Brasil ao mapa da fome das Nações Unidas em 2022.<sup>43</sup> Nesse contexto, o discurso exaustivo ao longo de oito anos de que o corte de gastos e as reformas gerariam confiança, crescimento e emprego perdeu credibilidade e habilitou eleitoralmente a volta da agenda distributiva, que dominou o programa de Lula vencedor nas urnas. As eleições de 2022 não se resumiram a um plebiscito pela democracia, mas também rejeitaram um modelo econômico trágico que condenou parte da população à fome, à pobreza e ao desemprego.

## Bibliografia

- Campos, R. (1994) *A lanterna na popa*, Rio de Janeiro: Topbooks.
- Carvalho, L. (2020) *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. 1. ed. São Paulo: Todavia
- Dieese (2017) Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2016, *Estudos e Pesquisas*, nº 83, março de 2017.
- Dweck, E. (2020) Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? Em Dweck, E. Rossi, P. Oliveira, A. L. M. (Org.) . *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Rossi, P. Mello, G. (2020) Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. Em Dweck, E. Rossi, P. Oliveira, A. L. M. *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária.
- Fagnani, E. (2018) *Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro*, Em Rossi, P. Dweck, E. Oliveira, A. L. (Org.) *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018. 375p.
- Fontainha, F. et. al. (2021) *A Reforma Trabalhista de 2017 e seus efeitos: análise do fluxo processual do TRT1*, *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 27, nº 3, set.-dez., p. 797-821.
- Gobetti, S. Orair, R. (2017) *Resultado Primário e Contabilidade Criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral*, Texto para discussão IPEA, n. 2288.

---

<sup>42</sup> Sobre a evolução do índice de Gini dos rendimentos do trabalho, ver IPEA (2023).

<sup>43</sup> O critério para entrar no mapa da fome das Nações Unidas é quando mais de 2,5% da população está sujeita à falta crônica de alimentos. O Brasil saiu do mapa da fome em 2014 e voltou em 2018. Sobre isso, ver notícia do G1 de 27/11/2023 intitulada “Como o Brasil saiu do mapa da fome em 2014, mas voltou a ter índices elevados de miséria”.

- Hoffmann, R. Jesus, J. (2022) A relevância do auxílio emergencial na redução da desigualdade em 2020, *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, Campinas, v. 4.
- Klein, N. (2008) *A Doutrina Do Choque. A Ascensão Do Capitalismo Do Desastre*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Krein, D. Gimenez, D. Santos. A. (Org.) (2018) *Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. 1ed.Campinas: Editora Curt Nimuendajú.
- Laval, C. (2018) *Democratas de todo o mundo estão avisados: Bolsonaro é um fascista*, *Entrevista Brasil Debate*.
- Orair, R. Gobetti, S. (2015) *O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal - 1999-2014*, Prêmio SOF de monografias 2015. Tema 1: Qualidade do gasto público. 1º Lugar.
- Pessoa, S. Filho, F. (2017) *Desaceleração recente da economia*, em *Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP)*, Coletânea de capítulos da agenda “Sob a Luz do Sol”.
- Pires, M. et. al. (2019) *Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história?*. *Brazilian Keynesian review*, v. 5, p. 174, 2019.
- PMDB (2015) *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães.
- Rossi, P. Mello, G. S. (2017) *Choque recessivo e a maior crise da história*, *Nota de Conjuntura do Cecon*, n.1, Unicamp.
- Rossi, P. Dweck, E. Oliveira, A. L. (Org.) *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*, São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018.
- Senado Federal (2019) *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019*.
- Velloso, R. (2005) “Economistas questionam superávit primário”, *Folha de São Paulo* de 02/07/2005.
- Welle, A. Arantes, F. Mello, G. S. Rossi, P. *Reforma trabalhista e Financiamento da previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização*. Em Krein, D. Gimenez, D. Santos. A. (Org.) (2018) *Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. 1ed.Campinas: Editora Curt Nimuendajú.