

NEOLIBERALISMO NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE PERIODIZAÇÃO

Victor Leonardo de Araujo¹

Resumo: Este artigo revisita o longo período neoliberal no Brasil e tenta lançar luz sobre duas controvérsias. A primeira diz respeito à sua datação inicial, normalmente atribuída ao ano de 1990 (governo Collor). Todavia, muitos elementos levam a crer que a década de 1980 constitui um período de transição neoliberal no Brasil. A segunda diz respeito à caracterização dos governos petistas como neoliberais. Assumimos neste artigo que os governos petistas implementaram um neoliberalismo atenuado (nos termos de Claudio Katz), em contraposição ao neoliberalismo extremado (nos termos de Puello-Socarrás) de seus antecessores e sucessores. Assim, a periodização proposta alterna períodos de neoliberalismo extremado e atenuado, após o período inicial de transição, permitindo mediar as inflexões na política econômica com quatro décadas de neoliberalismo.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Neoliberalismo atenuado. Neoliberalismo extremado. Economia brasileira.

NEOLIBERALISM IN BRAZIL: A PERIODIZATION PROPOSAL

Abstract: This paper aims to contribute to two controversies about the long neoliberalism period in Brazil. The first one concerns in its starting point, normally attributed to 1990 (Collor's government beginning). However, many elements lead us to believe that the 1980s constituted a period of neoliberal transition in Brazil. The second one concerns the characterization of PT governments as neoliberal. We assume in this article that the PT governments implemented an attenuated neoliberalism (after Claudio Katz's approach), in contrast to the extreme neoliberalism (after Puello-Socarrás' approach) of their predecessors and successors. Thus, the proposed periodization alternates periods of extreme and attenuated neoliberalism, after the initial period of transition, allowing to mediate the changes in economic policy with four decades of neoliberalism.

Keywords: Neoliberalism. Attenuated neoliberalism. Extreme neoliberalism. Brazilian economy.

NEOLIBERALISMO EM BRASIL: UNA PROPUESTA DE PERIODIZACIÓN

Resumen: Este artículo revisa el largo período neoliberal en Brasil y intenta contribuir sobre dos controversias. La primera se refiere a su datación inicial, normalmente atribuida al año 1990 (gobierno de Collor). Sin embargo, muchos elementos nos llevan a creer que la década de 1980 constituyó un período de transición neoliberal en Brasil. El segundo contribución tiene que ver con la caracterización de los gobiernos del PT como neoliberales. En este artículo asumimos que los gobiernos del PT implementaron un neoliberalismo atenuado (en los términos de Claudio Katz), en contraste con el neoliberalismo extremo (en los términos de Puello-Socarrás) de sus predecesores y sucesores. Así, la periodización propuesta alterna períodos de neoliberalismo extremo y atenuado, luego del período

¹ Universidade Federal Fluminense, Departamento de Economia, Niterói, Brasil, victoraraujo@id.uff.br, <https://orcid.org/0000-0002-2320-5661>

inicial de transición, permitindo mediar las inflexiones en la política económica con cuatro décadas de neoliberalismo.

Palabras clave: Neoliberalismo. Neoliberalismo atenuado. Neoliberalismo extremo. Economía brasileña.

Introdução

Três décadas após da adesão do Brasil ao neoliberalismo e ao Consenso de Washington, alguns pontos sobre este processo ainda geram controvérsias. Um deles diz respeito à caracterização dos governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) pelo Partido dos Trabalhadores como um período neoliberal, especialmente diante de uma parte da literatura econômica que tenta caracterizar o período como um retorno ao desenvolvimentismo. Este esforço, se parte das premissas corretas, carece explicitar os aspectos dos governos petistas de ruptura com o modelo neoliberal, ou, alternativamente, ao menos precisa buscar alguma conciliação entre desenvolvimentismo e neoliberalismo, se isto for realmente possível. Neste trabalho, destacaremos os aspectos de continuidade que caracterizam os governos petistas como neoliberais. Por outro lado, é preciso reconhecer que de fato os governos petistas produziram um modelo de gestão econômica que recuperou a ação estatal em alguns setores. Todavia, preservou, e até aprofundou, aspectos do modelo vigente, como as aberturas financeira e comercial, e a privatização de diversos setores. Nossa hipótese é que os recuos na gestão econômica durante os governos petistas não são suficientes para descaracterizar um modelo neoliberal, porém com distinções importantes com relação aos governos que lhes antecederam e sucederam, em um neoliberalismo atenuado, nos termos de Katz (2016).

Outra controvérsia em aberto diz respeito à própria datação inicial da adesão do Brasil ao receituário neoliberal, geralmente identificada com o governo de Fernando Collor (1990-1992). Ainda que se admita que as datações e periodizações envolvem algum grau de arbitrariedade, de fato o governo Collor implantou medidas mais radicais de privatizações e abertura comercial, sendo quase consensual que a implantação do neoliberalismo coincidiu com o início de seu governo. Contudo, no governo José Sarney (1985-1990) já é possível identificar as primeiras medidas de abertura financeira e mesmo de privatizações. Por sua vez, as privatizações e a abertura comercial já eram medidas sugeridas desde pelo menos a década de 1980 em documentos produzidos internamente no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que realizou as primeiras privatizações entre 1987 e

1989, envolvendo empresas antes de propriedade privada que haviam sido estatizadas durante a crise da dívida externa. Sem a pretensão de entrar em um debate estéril sobre o DNA do neoliberalismo no Brasil, nos parece importante caracterizar a década de 1980 como um período de transição para o modelo neoliberal.

Este artigo pretende contribuir para estas controvérsias propondo uma periodização para o neoliberalismo no Brasil, distinguindo os períodos de transição (década de 1980), adesão a um modelo extremado de neoliberalismo (1990 a 2002), atenuação (2003 a 2016), e novo período de neoliberalismo extremado. Antes, porém, recorreremos a uma caracterização conceitual/teórica de um neoliberalismo atenuado, nos moldes propostos por Katz (2016), e que será contraposto a outro, neoliberalismo extremado, nos termos de Puello-Socarrás (2015). Ao término, faremos as considerações finais.

Neoliberalismo, neoliberalismo extremado e neoliberalismo atenuado

A literatura econômica consagrou o termo neoliberalismo para referir-se a um modelo de gestão econômica cujas políticas são amparadas em uma fundamentação teórica que assume a hipótese de que os mercados são auto-reguláveis e promovem um padrão de organização social e econômica superior a outras formas, em especial aquelas que têm o Estado como protagonista. Esta hipótese se aplica na micro e na macroeconomia: no primeiro caso, o mecanismo de mercado assegura a alocação eficiente dos recursos ditos escassos, e no segundo, a obtenção do pleno emprego. Em ambos os casos, a obtenção desses resultados requer preços flexíveis, e ação estatal é perturbadora, porque afasta a economia do equilíbrio dos mercados (Anderson, 1998; Baruco e Garlipp, 2005). Estes, por sua vez, constituiriam o “miolo de um sistema social ideal, automático, o qual garante o bem estar e a prosperidade” (Ibarra, 2011, p. 240).

Segundo Baruco e Garlipp (2005), o neoliberalismo não é simples reedição do liberalismo clássico: além de fundamentar um projeto político de sociedade, possui caráter doutrinário. Para Anderson (1998) o neoliberalismo se diferencia do liberalismo clássico pelo seu caráter conservador. O resgate das concepções apologéticas da superioridade do mecanismo de mercado ocorreu no pós II-Guerra, período em que se difundiram novas formas de ação estatal em diversos campos de atuação. Foram regulados o mercado de trabalho (introduzindo direitos trabalhistas),

o mercado financeiro (estabelecendo mecanismos de controle de fluxos de capitais), e o comércio exterior (com proteção tarifária e administrativa). O Estado também atuou diretamente na produção, por meio de empresas estatais em múltiplos setores (siderurgia, telecomunicações, transportes), com destaque para o setor financeiro (bancos públicos em geral, bancos de desenvolvimento, além de políticas de direcionamento de crédito). Finalmente, o Estado também atuou nas políticas sociais, como previdência social, educação e saúde (Hobsbawn, 1994; Santos, 1998). Diante desta nova configuração da ação estatal alcançada no século XX, o resgate das premissas de um mercado auto-regulado nos moldes neoliberais requeria a realização de políticas voltadas para o desmonte de todo este aparato: privatizações, desregulamentação dos mercados de trabalho e financeiro, abertura comercial e financeira, e formas de mercantilização da educação, da saúde e da previdência, incluindo privatização, cobrança de mensalidade ou taxa, voucher/bolsas de estudo em instituições privadas, seguro saúde privados, reformas dos sistemas previdenciário etc.

Na macroeconomia, o resgate das concepções pré-keynesianas quanto à capacidade de auto-regulamentação dos mercados significou revisitar a teoria quantitativa da moeda, que na década de 1970 incorporou as hipóteses monetaristas das expectativas adaptativas – e alguns anos mais tarde, racionais –, da taxa natural de desemprego e da neutralidade da moeda no longo prazo. Na política fiscal, a ineficácia da ação estatal foi traduzida na hipótese do *crowding out* dos gastos públicos, revisitada na equivalência ricardiana e, anos mais tarde, na hipótese da contração fiscal expansionista. No campo financeiro, a hipótese da repressão financeira foi formulada como contraponto à onda de profusão de bancos públicos em diversas economias capitalistas, inclusive bancos públicos de desenvolvimento. Anos mais tarde, esta hipótese foi abrandada, aceitando-se os bancos públicos nos limites das falhas de mercado.

As primeiras experiências neoliberais ocorreram no Chile, nos Estados Unidos e na Inglaterra entre as décadas de 1970 e início dos 1980. Nesta década, o neoliberalismo se alastrou para a Europa, sendo implementado inclusive por governos ditos social-democratas (Anderson, 1998). Para a América Latina, a sistematização de uma agenda de políticas neoliberais propriamente ditas ocorreria após 1989, com a formulação do assim chamado Consenso de Washington, um conjunto de medidas econômicas formulado por membros de organismos financeiros, agências multilaterais e funcionários do governo estadunidense, a ser

implementado em uma sequência que supostamente asseguraria o desenvolvimento econômico desses países. O ponto de partida consistiria na estabilização de preços, alcançada mediante ajuste fiscal e disciplina monetária, seguido por reformas estruturais (abertura comercial, financeira, privatizações), para, finalmente, aumentar o investimento privado, assegurando crescimento do produto e desenvolvimento econômico (Fiori, 2002; Baruco e Garlipp, 2005).

A caracterização de uma política macroeconômica mais ajustada ao neoliberalismo constituiu um processo mais controverso. O fracasso das políticas monetaristas de estabilização na América Latina nos anos 1980 forçou a busca por políticas alternativas de estabilização, tendo prevalecido o uso de âncoras cambiais ou similares. A combinação de políticas de estabilização não ortodoxas em economias que já aderiam ao neoliberalismo levou Carcanholo (2002) a considerar que não havia a priori uma política macro de estabilização neoliberal, desde que fossem realizadas as reformas. Todavia, as experiências posteriores foram convergindo para padrões de gestão macroeconômica nos moldes sugeridos pelo Novo Consenso Macroeconômico (NCM), ao menos nas políticas monetária e fiscal, combinando regime de metas inflacionárias (RMI) e regimes de política fiscal voltadas para a estabilização da relação dívida pública/PIB. O objetivo de buscar a confiança e a tutela dos “mercados” nortearia políticas macro voltadas para a estabilidade de preços e o ambiente de negócios, aqui compreendido na forma de um Estado enxuto que não competiria com os empreendedores privados. Enquanto a política monetária se encarregaria da estabilidade dos preços, a política fiscal austera se impediria uma ação estatal nos marcos do *welfare state*. É neste sentido que alguns trabalhos associam as políticas macro do NCM ao neoliberalismo (Paulani, 2008; Bruno e Caffé, 2017; Bruno, 2021). Isto porque as restrições impostas ao crescimento do gasto público, nesta abordagem, impedem a ação estatal de garantir, expandir e universalizar políticas e direitos sociais, introduzindo soluções de privatização e mercantilização desses direitos. Já a política monetária, por sua vez, conduzida nos termos do Novo Consenso, favorece o rentismo, já que, sob o pretexto de se rejeitar a assim chamada dominância fiscal, as despesas públicas com juros não sofrem qualquer tipo de restrição.

O fracasso do receituário neoliberal em retomar o crescimento do produto e do emprego e em promover o desenvolvimento econômico e social, bem como a recorrência de crises financeiras na periferia sob sua égide – México em 1994, “tigres asiáticos” em 1997, Rússia em 1998, Brasil em 1999, e Argentina em 2001 –

produziu tensões sociais cuja resposta requereu revisões no radicalismo das políticas executadas durante a década de 1990. Reconhecendo este fracasso no âmbito global, Puello-Socarrás (2015) identificou no século XXI o surgimento de um novo neoliberalismo, de novo cunho, em contraposição ao perfil clássico do neoliberalismo, mais “extremista”, o qual se havia esgotado. Este esgotamento, contudo, deu lugar a um neoliberalismo que “mantiene intacto los núcleos duros fundamentales de su proyecto político (paradigma de desarrollo)” (p. 36) que, a despeito de permitir uma ação estatal corretora das “falhas de mercado”, regulador e destinado a algumas políticas sociais, “no debe interpretarse como una ‘vuelta del Estado’ contra el mercado, al contrario. La mayor presencia estatal es ‘oportunistista’” (p. 36, grifos no original). O autor faz uso de vários adjetivos para caracterizar este recuo do neoliberalismo: neoliberalismo de novo cunho, neoliberalismo heterodoxo, renovação neoliberal.

Neste mesmo sentido, Katz (2016, p. 87) refere-se a um “neoliberalismo atenuado”, caracterizado pela ação estatal em áreas como meio ambiente, capital humano e infraestrutura. Neste formato atenuado são comuns “novos remédios para a estabilidade de preços”. Katz enfatiza, neste contexto, a ação assistencial do Estado para combater a pobreza, admitindo expansão dos gastos públicos para esta finalidade. O retraimento para um neoliberalismo atenuado na América do Sul contrasta com outras zonas “com predomínio neoliberal continuado” (Katz, 2016, p. 86).

O termo “atenuado” de Katz nos parece conseguir captar com melhor precisão aquele neoliberalismo de novo cunho apontado por Puello-Socarrás. Este neoliberalismo atenuado permitiu a acomodação de políticas macroeconômicas instrumentais (fiscal, monetária, cambial) voltadas para a sustentação do nível de atividade, algumas de inspiração keynesiana, sem, no entanto, significar uma ruptura com o próprio neoliberalismo. O contexto internacional de *boom* de *commodities* vigente na primeira década dos anos 2000 favoreceu o equilíbrio externo, a apreciação cambial, o controle inflacionário e o aumento da arrecadação fiscal, acomodando maior nível de gastos públicos sociais neste padrão “atenuado” de neoliberalismo. Por outro lado, o termo “neoliberalismo extremado” utilizado por este último autor nos parece mais preciso para designar o período anterior. Vejamos nas próximas seções como o Brasil transitou entre essas distintas intensidades de neoliberalismo.

A transição para o neoliberalismo no Brasil

É bastante comum considerar que a adesão do Brasil ao neoliberalismo coincidiu com o governo de Fernando Collor em 1990 (Anderson, 1998; Baruco e Garlipp, 2005; Bruno e Caffé, 2017; Araujo e Gentil, 2021). Trata-se, de fato, de uma adesão explícita materializada no Plano Brasil Novo nos seus capítulos referentes à reforma do Estado, privatizações e abertura comercial, que deram o caráter de adesão ao neoliberalismo. Todavia, foi na década de 1980 que pouco a pouco se forjou no Brasil um diagnóstico que foi se tornando majoritário em parte da intelectualidade e do meio político. Este diagnóstico sentenciava o esgotamento da industrialização por substituição de importações (ISI) e recomendava a abertura comercial e as privatizações como parte integrante de uma agenda modernizante da estrutura produtiva brasileira.

Este diagnóstico possui um elemento circunstancial, dado pela assim chamada crise da dívida externa: o acirramento da restrição externa impedia a continuidade da industrialização brasileira, dadas as contradições do próprio modelo, que requeria elevado conteúdo importado na internalização dos novos setores industriais. Mas este esgotamento também possuía um caráter estrutural: no estágio de desenvolvimento em que suas forças produtivas se encontravam no fim da década de 1980 não haviam mais setores cuja internalização teriam capacidade de induzir o investimento e a demanda interna a ponto de determinar um novo ciclo de crescimento.

Este diagnóstico, de caráter mais estrutural, surgiu no ciclo de planejamento estratégico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) referente ao período 1987/2000, e é descrito em Mourão (1994), e seria compatível com uma “oportunidade histórica”: a Integração Competitiva, em que o cenário externo seria um importante indutor do desenvolvimento econômico brasileiro, mas que ainda requeria modernização empresarial. Segundo a descrição do planejamento estratégico do BNDES feita por Mourão, os avanços da microeletrônica e dos sistemas automatizados elevavam os custos para a economia brasileira caso prevalecesse a opção de manter-se fechada (autarquia), pelas dificuldades de acesso às inovações tecnológicas. Neste cenário, a proteção tecnológica e a reserva de mercado constituiriam políticas hostis ao capital estrangeiro. Por outro lado, o crescimento do comércio internacional intrafirmas recomendava abertura e novas formas de associação. A indústria brasileira estaria

preparada para enfrentar este cenário: segundo Mourão (1994, p. 16), o nível de maturidade da indústria brasileira em termos de desenvolvimento organizacional e tecnológico e escalas adequadas lhe permitiriam “competir na arena mundial [...]”. O período infantil da indústria brasileira havia passado”.

O desenho do cenário de Integração Competitiva feita no BNDES não compartilhava de uma crítica negativa do período histórico anterior: ao contrário, reconhecia o papel exercido pelos mecanismos protecionistas, pelos subsídios e financiamento público, e do Estado como investidor direto. Todavia, o uso das empresas estatais nas décadas de 1970 e 1980 para alavancar empréstimos externos e colaborar com a política anti-inflacionária (reajustes defasados de seus preços) contrastavam, segundo Mourão, com os objetivos de sua sobrevivência de longo prazo. Este era o ensejo para a defesa das privatizações, que permitiriam liberar recursos orçamentários para os investimentos sociais, aumentariam a competitividade e eficiência sistêmicas, e aprimorariam o sistema de preços.

O documento referente ao planejamento estratégico do BNDES a que nos referimos foi publicado na gestão de Márcio Fortes na Presidência do Banco (1987-1989). Em sua gestão o Banco iniciou um programa de privatizações que foi descrito em Costa *et al.* (2016). Durante os anos de 1981 e 1983, de forte recessão e crise econômica, diversas empresas dos setores de máquinas e equipamentos e insumos básicos que se endividaram junto ao Banco na década anterior (II PND) ficaram inadimplentes. Em diversos casos, o Banco executou as garantias, na forma de conversão das dívidas em controle acionário das empresas, que passaram a ter a gestão compartilhada com o Banco. Na prática, as empresas foram estatizadas. Sob essas novas condições, as empresas teriam seu processo de formação de preços estabelecido pelo governo federal em esquemas nos quais os reajustes seriam defasados e recorrentemente abaixo da inflação. Ou seja, se sob o comando privado essas empresas se tornaram inadimplentes porque operavam com ociosidade de suas plantas e com desequilíbrio financeiro, sob o comando estatal tais desequilíbrios persistiriam. Em 1983 o Sistema BNDES (constituído pelo Banco e pela sua subsidiária, a BNDES Participações – BNDESPar) registrou lucro líquido negativo (COSTA *et al.*, 2016). As dificuldades operacionais do Banco se prolongaram por vários anos, até que em 1987, sob a gestão de Márcio Fortes, o Banco iniciou o processo de privatização dessas empresas.

Entre 1987 e 1989, o Banco privatizou 12 empresas e desenvolveu internamente uma *expertise* de avaliação técnica que incluía a seleção das

empresas incluídas no programa de desestatização, a contratação de empresas de consultoria para a precificação das empresas a serem privatizadas, a contratação de auditoria, entre outros. Embora muitos atores envolvidos neste processo de privatizações recorressem ao pragmatismo para justificá-las – os prejuízos financeiros das empresas contaminavam o balanço do BNDES, e a privatização permitiria a obtenção do seu reequilíbrio financeiro – Costa *et al.* (2016, p. 78) apontam que estas privatizações “não podem ser entendidas de forma alguma como totalmente desprovidas de ideologia”. Primeiro, porque várias economias, desenvolvidas ou não, já realizavam privatizações sob o amparo do Consenso de Washington; segundo, porque a Comissão Especial de Desestatização, criada ainda no governo de João Figueiredo em 1981, já elencava entre seus objetivos o fortalecimento do setor privado, o fechamento ou a transferência para o setor privado de empresas cuja condição de estatal não mais se justificasse (Costa *et al.*, 2016).

Todavia, o próprio presidente do Banco defendia que o processo de privatização não ficasse restrito à devolução das empresas estatizadas para o setor privado. Conforme mostrava O Globo (1987, p. 21), “[...] Marcio Fortes vai propor ao governo um modelo de privatização que prevê a transferência para a iniciativa privada da exploração de todos os serviços públicos, como telefonia, energia elétrica, portos e ferrovias”. Segundo a reportagem, Fortes “ressaltou o sucesso de empresários que atuam na exploração de serviços públicos por serem muito mais eficientes que as estatais” (*idem*).

A defesa da privatização segundo preceitos liberais – e não os estritamente pragmáticos – ocorria nos altos escalões do governo José Sarney (1985-1990), especialmente depois da escolha de Máílson da Nóbrega, de perfil liberal e ortodoxo, como titular do Ministério da Fazenda (dezembro de 1987 a março de 1990). O ministro era defensor de um programa mais amplo de privatizações. Em maio de 1988, o ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, com a anuência do Presidente da República, anunciava um amplo programa de privatizações que incluiria empresas como a Light, a Usiminas e a Ultrafértil (GOVERNO ANUNCIA VENDA DA LIGHT, 1988). O Plano Verão, plano de estabilização lançado em janeiro de 1989, incluía um capítulo contendo ampla reforma do Estado, com privatizações e fechamento de autarquias federais, mas esta parte não foi aprovada pelo Congresso Nacional (NÓBREGA, 2010?).

Todos os elementos listados acima são compatíveis com a caracterização de um processo de transição para o neoliberalismo ao longo da década de 1980, ainda que nem sempre as políticas de privatizações e abertura externa fossem defendidas explicitamente sob o amparo dos argumentos tipicamente liberais. Esta defesa mais explícita somente ocorrerá a partir do governo de Fernando Collor de Melo em março de 1990.

Os anos 1990 e o neoliberalismo extremado no Brasil

Embora no senso comum a imagem do governo de Fernando Collor de Melo seja associada a seu plano de estabilização baseado no bloqueio de liquidez (Bastos e Ferraz, 2021), seu governo foi marcado pela adesão ao neoliberalismo enquanto norteador de sua política econômica. Em seu discurso de posse em 15 de março de 1990, a defesa da economia de mercado como uma “forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado” (Brasil, 1990, p. 15) e das economias abertas prenunciava as privatizações, a reforma do Estado e a abertura econômica como norteadores de sua gestão econômica. A abertura comercial, as privatizações e a reforma do Estado compunham as primeiras medidas econômicas anunciadas – além, claro, do programa de estabilização. A abertura comercial seria materializada na extinção dos controles administrativos de importação e no cronograma de redução das tarifas de importação. As privatizações e a reforma do Estado também constituiriam medidas centrais no novo modelo. De forma mais ampla, a reforma do Estado incluiria as privatizações, mas também o anúncio da demissão de mais de 320 mil servidores públicos e a extinção de diversas autarquias públicas (Carneiro, 2002; Belluzzo e Almeida, 2002; Bastos e Ferraz, 2021). As privatizações agora estariam circunscritas no Programa Nacional de Desestatização, sob a provocativa sigla PND, que pouco mais de década e meia atrás denotava os planos nacionais de desenvolvimento de um Estado considerado por Collor como ultrapassado. O BNDES, que acumulara uma *expertise* no processo de privatizações, seria o agente principal do novo PND. E para demonstrar o compromisso do novo governo com a reforma do Estado, a primeira estatal privatizada seria a Usiminas, do setor siderúrgico, empresa lucrativa e com parque industrial moderno a seu tempo (Costa *et al.*, 2016).

O governo Collor chegou ao fim prematuramente em outubro de 1992 após um processo de *impeachment*, e seu vice, Itamar Franco, assumiria a Presidência

da República e, a despeito de algumas hesitações descritas em Costa *et al.* (2016) e em Rodrigues e Jungerfeld (2021), daria sequência às diretrizes mais gerais da política econômica de seu antecessor, preservando seu caráter neoliberal. Nas privatizações, seriam emblemáticas as vendas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Embraer. A conclusão do processo de renegociação da dívida externa brasileira nos termos do Plano Brady significaria maior integração do Brasil aos mercados financeiros internacionais. O ajuste fiscal anunciado por seu ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso como parte integrante do plano de estabilização criaria o dispositivo de desvinculação das receitas da União que até então eram vinculadas a direitos sociais inscritos na CF/88. Esta medida limitaria a expansão do gasto público na universalização de serviços de saúde e previdência. Finalmente, a antecipação da Tarifa Comum do Mercosul em outubro de 1994, poucos meses após o lançamento do Plano Real, constituiria passo adicional e decisivo para o processo de abertura comercial em curso.

O êxito do Plano Real em estabilizar os preços daria vigor à agenda neoliberal por meio dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Ao seu primeiro governo, Araujo e Gentil (2021) chamam de neoliberalismo “escancarado”, ao passo que ao seu segundo governo consideram ser um período de “consolidação e crise” (Araujo e Gentil, 2021b). Cardoso manteve a opção pela abertura econômica nas dimensões comercial e financeira. Em contexto de uma política de câmbio valorizado como parte integrante da política de estabilização (âncora cambial), a economia brasileira colheu os resultados em termos da reestruturação produtiva – fusões e aquisições, desnacionalizações, falências, terceirização, redução do grau de verticalização da indústria de transformação, e desindustrialização. No setor bancário, o processo de consolidação em curso resultou na redução da participação dos bancos públicos e aumento da participação dos bancos estrangeiros, em processo que marcou o aprofundamento da abertura financeira.

A redução dos bancos públicos, por sua vez, teve duas dimensões. A primeira consistiu na privatização dos bancos estaduais como contrapartida do processo de financiamento das dívidas dos governos estaduais com a União. A segunda consistiu na reestruturação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, em processos também descritos em Costa (2012), que resultaram na reestruturação operacional dessas instituições – incorporando padrões operacionais típicos de bancos privados. A partir de 2000, pela primeira vez desde muitas décadas, os bancos públicos deixariam de liderar o mercado de crédito bancário no Brasil (Araujo

e Gentil, 2021b, p. 457). Apesar do BB e da CEF não terem sido privatizados, Vidotto (2005) considera que a inspiração teórica que lhes manteve estatais, porém reestruturados, foi a abordagem das falhas de mercado, ao passo que a privatização dos bancos estaduais foi inspirada na hipótese da repressão financeira. Ambas assumem a primazia do mecanismo de mercado, embora a primeira seja mediada pela existência de falhas que justificariam uma ação estatal restrita.

Quanto às privatizações das empresas estatais não-financeiras, nos governos Cardoso foram emblemáticos os casos da Companhia Vale do Rio Doce, da Rede Ferroviária Federal, e dos setores de distribuição de energia elétrica, telecomunicações, transportes rodoviário e aquaviário. A privatização dos setores nos quais vigora monopólio natural e/ou estatal foi realizada mediante ampla reforma do Estado, que requereu mudanças constitucionais e criação de agências reguladoras – um redesenho da ação estatal.

A despeito do modelo de desenvolvimento ter sido a linha de continuidade em toda a década de 1990, as políticas de estabilização devem ser compreendidas à parte, já que foi objeto de muitas inflexões. Como mencionamos na seção dois, não existe necessariamente uma política macroeconômica neoliberal, especialmente no que diz respeito à estabilização de preços. Os dois principais programas de estabilização da década foram estruturados em moldes heterodoxos – o Plano Collor e o Plano Real.

Este último, bem sucedido do ponto de vista da estabilidade dos preços, baseou-se na sobrevalorização da taxa de câmbio e fez uso de dois dispositivos da era neoliberal: as aberturas comercial e financeira. Segundo Bastos e Ferraz (2021) a renegociação da dívida externa e a reintegração do Brasil aos mercados financeiros internacionais permitiram o afrouxamento da restrição externa e a realização de um plano que recorreu à estabilização da taxa de câmbio e sua posterior valorização real, marcando a diferença entre o Plano Real e os fracassados planos que o antecederam, com a peculiaridade do mecanismo de desindexação dos preços e eliminação da inércia inflacionária, que foi a Unidade Real de Valor (URV). Após introduzida a nova moeda, a combinação entre câmbio valorizado e abertura comercial foi o mecanismo que, segundo Modenesi (2005), forçou os produtores nacionais a convergirem seus preços para os padrões dos produtos importados. Logo após o lançamento do Real, a política monetária foi conduzida segundo o padrão monetarista canônico, de metas de agregados monetários. Todavia, este padrão foi rapidamente abandonado.

O uso da âncora cambial como diretriz da estabilização de preços foi a marca do primeiro governo FHC. No plano macroeconômico, provocou aumento do déficit comercial e de transações correntes, e exigiu elevadas taxas de juros domésticas para assegurar o financiamento externo em condições de taxas de juros internacionais elevadas. Como resultado, provocou aumento da despesa do setor público com juros, da dívida pública, e submeteu a economia brasileira a baixas taxas de crescimento e elevadas taxas de desemprego (Carneiro, 2002; Belluzzo e Almeida, 2002; Araujo e Gentil, 2021). O presidente FHC se reelegeu, mas ao fim de seu governo celebrou um acordo com o Fundo Monetário Internacional, já que o nível de reservas internacionais havia se reduzido bruscamente após as crises internacionais de 1997 e 1998. Neste acordo foi possível identificar o primeiro traço da implantação do assim chamado “tripé” macroeconômico: as metas de resultado fiscal primário para estabilizar a relação dívida pública/PIB. Os outros dois elementos do tripé seriam introduzidos no segundo governo de FHC: a adoção do câmbio flutuante em janeiro de 1999, e a adoção do regime de metas inflacionárias em junho do mesmo ano. Em 2001, o governo sancionou a Lei de Responsabilidade Fiscal, que imporia restrições à ampliação do gasto público (Araujo e Gentil, 2021b).

A transição para uma política macro condizente com o receituário neoliberal se concluía. Nos termos do Novo Consenso, a política fiscal deve restringir o crescimento do gasto público, especialmente evitando um padrão de atuação nos moldes do *welfare state* ou do período desenvolvimentista. A política monetária, conduzida sob o RMI, também não deve ser utilizada para promover a expansão econômica. Finalmente, sob maior integração financeira, o câmbio flutuante se adequa à ação disciplinadora dos fluxos de capitais de curto prazo.

O desempenho da economia brasileira nesses anos em tela foi fraco. Baixas taxas de crescimento do PIB, aumento das taxas de desemprego e de informalidade, estagnação do salário real médio e desindustrialização foram as marcas da década de 1990. Foi neste contexto que o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, conquistou sua primeira eleição para Presidente da República, em uma aliança ampla com partidos de centro-esquerda e direita, tendo seu vice-Presidente indicado pelo Partido Liberal (PL), o empresário do ramo têxtil e senador José Alencar.

Os governos do Partido dos Trabalhadores: neoliberalismo atenuado

A caracterização dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) como neoliberais é objeto de controvérsia. Parte da tradição heterodoxa no Brasil retrata o período como social-desenvolvimentista, realçando as políticas de ampliação do mercado interno e do investimento público, seus impactos sobre a retomada do crescimento do produto, e as possibilidades de retomada da industrialização subjacentes a esta estratégia. Mesmo reconhecendo contradições e limitações do modelo social-desenvolvimentista, esta caracterização pode ser lida, por exemplo, em Bastos (2012) e em Biancarelli e Rossi (2013). Esta produção intelectual que reivindica o caráter social-desenvolvimentista dos governos petistas certamente não projetava a desaceleração econômica iniciada em 2014, prolongada na forma de recessão e posterior estagnação. Com efeito, já se percebe algum recuo nesta caracterização. Em trabalho publicado em 2017, Mello e Rossi, por exemplo, já utilizam o termo “industrialismo” como referência ao período, em especial ao governo de Dilma Rousseff.

Fonseca, Cunha e Bichara (2013) foram pioneiros em assumir uma posição de que os governos Lula (objeto de sua análise, não incluindo, portanto, o governo Dilma) não podem ser caracterizados como desenvolvimentista. Depois de discutir o conceito de desenvolvimentismo e os fatos estilizados que o caracterizaram na experiência histórica brasileira entre os anos 1930 e 1980, os autores consideraram que a falta de coerência entre fins, meios e instrumentos para viabilizar a ação estatal em múltiplas áreas de abrangência (para além dos investimentos em áreas prioritárias) não permite a caracterização dos governos Lula como desenvolvimentista. Prates, Fritz e Paula (2020) analisaram o conjunto da política econômica nos governos petistas, incluindo os de Dilma Rousseff, e concluíram que a melhor caracterização seria de um mix de políticas ortodoxas, novo e social desenvolvimentistas, mas sem convergir para um padrão estritamente desenvolvimentista em algum de seus formatos.

Sem entrar no mérito a respeito de ter havido desenvolvimentismo nos governos petistas, em quaisquer vertentes (velho, novo ou social desenvolvimentismo), há pelo menos duas contradições que os defensores desta hipótese precisam ao menos mediar. A primeira é compatibilizar o suposto desenvolvimentismo com a manutenção – e até aprofundamento, como veremos –

do arcabouço herdado do governo FHC que caracterizamos como neoliberal, como a abertura financeira, a abertura comercial e as privatizações, ou mesmo a política macroeconômica. A segunda, ainda mais difícil, consistiria justamente em um esforço intelectual em descaracterizar todas essas políticas como neoliberais durante as gestões petistas. Este caminho parece ser menos promissor, em razão da aderência entre as políticas executadas durante os anos 1990 no Brasil – que uma vasta literatura reivindica como neoliberais – e às quais os governos petistas deram sequência ou até mesmo aprofundaram.

É por este motivo que nos alinhamos a esta tradição que reivindica os governos petistas como neoliberais. Filgueiras (2006, p. 186) considera o governo Lula como um período de “aperfeiçoamento e ajuste” do modelo neoliberal, dando sequência às reformas iniciadas por seu antecessor, como a reforma previdenciária dos servidores públicos e as privatizações, agora na forma das Parcerias Público-Privadas sob a égide de um padrão de política fiscal que reduz a capacidade de investimento estatal. Para Filgueiras e Gonçalves (2007), o caráter liberal do primeiro governo Lula se manifestou no âmbito das relações econômicas internacionais nas dimensões comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira, e também nas reformas do Estado, incluindo previdência e privatizações, e desregulamentação do mercado de trabalho. Gonçalves (2013) estendeu esta análise para o segundo governo Lula e os anos iniciais do primeiro governo Dilma, caracterizando todo o período como de gestão de um modelo liberal-periférico que, além do liberalismo econômico, também se caracteriza pela vulnerabilidade externa estrutural e pela dominância financeira. Mas o autor ressalta que a gestão liberal a partir de 1995 é imperfeita, com medidas intervencionistas de caráter reativo:

As medidas intervencionistas respondem, geralmente, ao agravamento da conjuntura internacional, circunstâncias, conveniências e conflitos de interesses entre frações do capital, governabilidade e perpetuação de grupos dirigentes no poder. Não obstante as medidas intervencionistas, as diretrizes estratégicas envolvem liberalização das relações econômicas com o resto do mundo, desregulação e privatização (Gonçalves, 2013, p. 57).

De fato, é difícil negar a continuidade entre os governos FHC e os governos petistas na sua política econômica em seus traços mais gerais. A mais notória é a política macroeconômica na forma da preservação do tripé composto por câmbio flutuante, RMI e metas de resultado primário para estabilizar ou reduzir a dívida pública. Como discutimos na seção dois, há clara aderência das políticas macroeconômicas sob inspiração do Novo Consenso Macroeconômico ao

neoliberalismo. Este aspecto é realçado, por exemplo, em Carcanholo (2010) e Araujo (2021) – embora não seja o único que utilizam para a caracterização dos governos petistas como neoliberais. Carcanholo (2010) considera o aprofundamento da abertura financeira como parte integrante desta continuidade neoliberal. Sicsú (2007) elenca e detalha as medidas de liberalização financeira do primeiro governo Lula: (i) a unificação do mercado de câmbio nos segmentos livre e flutuante, para dificultar controles administrativos ou de imposição de custos (tributos) sobre os fluxos financeiros especulativos; e (ii) a dilatação do prazo de cobertura cambial das exportações, tornando a internalização de dólares oriundos de exportação uma operação similar aos fluxos da conta financeira.

Quanto à abertura comercial, o governo Lula deu sequência à redução das tarifas médias de importação em curso desde a década de 1990. A tabela 1 abaixo apresenta a evolução da tarifa média de importações aplicada pelo Brasil.

Tabela 01 – Brasil: tarifa média de importação (%)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
31,92	18,95	16,56	15,71	13,02	13,26	10,97	14,83	14,00	15,94	12,31	12,69
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
10,47	10,01	9,53	7,67	7,17	6,70	6,77	6,74	7,59	7,76	7,84	7,76

Fonte: Worldbank, World Integrated Trade Solutions

No campo das privatizações, algumas mediações precisam ser feitas. Há três formas possíveis de privatizações. A primeira é a forma clássica, que consiste na venda de ativos públicos para o setor privado, tal como ocorreu nos governos Collor, Itamar e FHC, e que envolveu os setores de siderurgia, material de transporte, insumos básicos e setor financeiro. A segunda é na forma de concessões para o setor privado. Este modelo foi regulado nos governos FHC para a privatização dos setores de distribuição de energia elétrica, transportes e telecomunicações, com suas respectivas agências reguladoras (Costa *et al.*, 2016). Finalmente, o aumento da ação privada em múltiplos setores de atividade em concorrência com o (ou em decorrência da inação do) setor público também configura uma forma de privatização. Se nos governos petistas a primeira forma de privatização foi estancada, as outras duas avançaram. No setor de infraestrutura, a pretexto da incapacidade de ampliação do investimento público (sob a vigência das regras fiscais do regime macroeconômico), o governo Lula procurou avançar na regulamentação das parcerias público-privadas, mas esbarrou em imbróglios regulatórios (Belluzzo, 2006). Já o terceiro formato de privatizações avançou em alguns segmentos das políticas sociais. Sem a intenção de esgotá-los, é possível

menção, na educação superior, o crescimento do número de matrículas nas instituições particulares, que passou de 3 milhões em 2004 para 5,8 milhões em 2014, um crescimento de 95%, não compensado pelo crescimento das matrículas nas instituições públicas federais, que no mesmo período, passou de pouco mais de 592 mil para 1,2 milhão no mesmo período (Caldas e Araújo, 2017). Na saúde, Bahia (2017, p. 225) afirma que nos governos Dilma “a ambiguidade das políticas cede vez a medidas nitidamente privatizantes”, como o financiamento público a faculdades particulares de medicina embutido no Programa Mais Médicos, e a autorização para atuação do capital estrangeiro em todas as atividades do setor, adotada em 2015.

Por outro lado, a despeito dos traços de continuidade das políticas neoliberais entre os governos FHC e Lula, há também traços de sua amenização. Nos termos sugeridos por Katz (2016), tal amenização pode ser observada nas políticas implementadas a partir de 2003. A mais notória consiste na ação assistencial de combate à pobreza, na forma do Programa Bolsa Família. O aumento do gasto público também acomodou o aumento do investimento público, especialmente em infraestrutura econômica e social. No primeiro governo Lula (2003-2006), o gasto do governo central cresceu em média 5,9% a.a., contra 8,2% a.a. no segundo governo Lula (2007-2010), superiores, portanto, à média anual do segundo governo FHC, de 5% (Chernavsky, Dweck, e Teixeira, 2020). Este crescimento do gasto público ocorreu sem comprometer a orientação da política fiscal de gerar superávits primários e reduzir a relação dívida líquida do setor público/PIB. Isto foi possível graças ao aumento da arrecadação, que permitiu acomodar mais gastos sem comprometer as metas de resultado primário (Araújo, 2021). Também para caracterizar um neoliberalismo atenuado, Katz faz referência a “novos remédios para a estabilidade dos preços” que no governo Lula podem ser percebidos no abandono das “metas de inflação declinantes” adotadas durante a gestão de Guido Mantega do Ministério da Fazenda (Oreiro e Paula, 2021). Finalmente, a flexibilização da política fiscal, após a crise financeira de 2008, com metas menores de superávit primário para acomodar as políticas anticíclicas, também compõem o arsenal de medidas que permitem a caracterização de um neoliberalismo atenuado nos governos Lula no campo da política macroeconômica.

Os traços de amenização do projeto neoliberal durante os governos do Partido dos Trabalhadores também podem ser sentidos em outros aspectos. O primeiro deles é na política industrial: a despeito das controvérsias acerca de seus

resultados, os esforços de elaboração de uma política industrial a partir de incentivos setoriais verticais contrastam com a política industrial dos governos Collor e FHC, de incentivos horizontais e aposta na abertura comercial como elemento central de uma política de aumento da competitividade industrial. Nesta perspectiva, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PICTE), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Programa Brasil Maior – formulados respectivamente nos governos Lula 1, Lula 2 e Dilma 1 – constituem esforços que recolocaram a política industrial na ordem do dia.

O segundo deles diz respeito à retomada do investimento público, especialmente após o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), adotado no segundo governo Lula, com investimentos em energia, transporte e habitação popular (na forma do Programa Minha Casa Minha Vida). Embora não fosse propriamente um programa de desenvolvimento, o PAC acena à responsabilidade do Estado “como indutor do crescimento, ao priorizar setores e diagnosticar gargalos para o crescimento de longo prazo, com previsão de investimentos, estatais ou privados, incentivos fiscais e crédito através de órgãos oficiais” (Fonseca, Cunha e Bichara, 2013, p. 409).

O terceiro diz respeito à política financeira. Os governos do PT coincidem com o período de uma “momentânea redescoberta” dos bancos públicos (Feil, Horn, e Feijó, 2021). O ano de 2004 marcou o início de um ciclo expansivo de crédito bancário que levou a um extraordinário crescimento da relação crédito/PIB de 26% neste ano para 54% em 2012. Até a eclosão da crise financeira de 2008, o segmento composto pelos bancos privados liderou este ciclo, mas após a crise, os bancos públicos é que passaram a liderá-lo (Paula, Oreiro e Basílio, 2013; Araujo, 2013). Em especial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) expandiu suas operações, e teve sua capacidade de financiamento ampliada por meio das operações de empréstimos do Tesouro Nacional, que totalizaram mais de R\$ 436 bilhões a preços correntes entre 2008 e 2014 (Dweck e Teixeira, 2018; Pereira e Miterhof, 2018). O tratamento dos governos petistas ao setor bancário não pode ser enquadrado em nenhuma das perspectivas teóricas liberais. Por um lado, foi completamente descolada da hipótese da “repressão financeira”, que sequer admite a intervenção estatal por meio de direcionamento de crédito e bancos públicos, e, por outro, também não pode ser enquadrada nos marcos das “falhas de mercado”, porque neste caso a intervenção estatal no setor deve ser restrita, o que definitivamente não ocorreu durante este período.

Na política macro, os sinais de atenuação do neoliberalismo se fariam sentir especialmente no primeiro governo Dilma, mas não sem intensificar as contradições inerentes ao modelo em curso. Uma nova orientação da política macro substituiria o binômio juros altos-câmbio valorizado por juros baixos-câmbio desvalorizado, e de adoção de políticas monetárias não convencionais, como a adoção de políticas macroprudenciais. A intenção era reduzir a sobrecarga que o RMI tal como conduzido até então impunha sobre a taxa básica de juros (Prates *et al.*, 2014; Serrano e Summa, 2015). Neste sentido, o governo Dilma, embora iniciado com um ajuste fiscal, o atenuaria a partir de agosto de 2011 diante das incertezas oriundas de novas adversidades externas, na forma da crise da Zona do Euro. Também a política fiscal seria afrouxada, na forma do aumento das desonerações. Neste campo, contudo, logo apareceram os primeiros sinais de retorno ao velho padrão: para compatibilizar o aumento das desonerações com as metas de superávit primário, o investimento público foi sacrificado.² Na política monetária, a contradição estava em perseguir o teto (em vez do centro) das metas de inflação para não sobrecarregar a taxa básica de juros, mas ainda assim tendo que promover um novo aperto da política monetária após 2013, mesmo que auxiliado pelas políticas de represamento dos preços administrados. A partir de 2014, a economia brasileira entrou em rota de desaceleração econômica, atestando a dificuldade das medidas econômicas do governo Dilma em sustentar o nível de atividade. Não é intenção deste trabalho discutir as causas da desaceleração, mas ao término de seu primeiro mandato, após confirmada sua reeleição em outubro de 2014, a presidenta incorporou o diagnóstico ortodoxo, que atribuiu a desaceleração ao desequilíbrio fiscal.

Com efeito, seu segundo mandato foi iniciado tendo como principal diretriz a consolidação fiscal. Pouco a pouco, o segundo governo Dilma foi eliminando os sinais de flexibilização da política macro, em curso desde o segundo governo Lula. O ajuste fiscal e o forte aumento da taxa básica de juros foram marcantes. As políticas destinadas ao desenvolvimento da cadeia produtiva de óleo e gás foram desarticuladas, também por efeito da operação Lava-Jato. A recessão e as

² Utilizando dados de investimento público e total como percentagem do PIB, Chernavsky et al. (2020) afirmam que não houve queda do investimento público até 2014. Entretanto, as taxas de crescimento do investimento público exibidas por Gentil e Hermann (2017) apontam queda de 10,7% em 2011, crescimento de 3,5% em 2012, queda de 4,4% em 2013, e aumento de 16,6% em 2014, ano em que a presidente Dilma disputou reeleição. Na média anual, o investimento público cresceu 0,7%. Os dados vão ao encontro da hipótese de Gobetti e Orair (2015), que já haviam apontado que no primeiro governo Dilma houve recomposição do gasto público, em que a redução do investimento foi a variável de ajuste para acomodar o aumento dos subsídios.

denúncias de corrupção envolvendo a cúpula da Petrobras, principal articuladora da política de investimentos públicos, colocaram o País em uma crise política, sob a perspectiva de um processo de *impeachment* que recorreu a um artifício que tornou ilegais a prática, até então comum, de acumular passivos contingentes nas operações envolvendo o Tesouro Nacional e os bancos públicos federais – popularizadas como “pedaladas fiscais”.

O neoliberalismo extremado nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro

A deposição da presidenta Dilma Rousseff e a posse de seu vice, Michel Temer, levaram à ascensão de uma agenda de política econômica que aqui caracterizaremos como de neoliberalismo extremado, nos termos de Puello-Socarrás (2015). As medidas de Temer encontraram amparo no documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, tornado público pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015, em meio à crise econômica e durante o processo de desgaste político de Rousseff. O documento diagnostica a crise econômica como decorrente do desequilíbrio fiscal e do aumento da dívida pública, causados pela política econômica conduzida por Rousseff, e também pelos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, como a previdência social e as vinculações constitucionais de gastos com saúde e educação. Com efeito, o documento prescreve a consolidação fiscal, as privatizações, a reforma previdenciária, a extinção dos pisos constitucionais em saúde e educação, a desindexação dos reajustes do salário mínimo, e a flexibilização das relações trabalhistas como políticas determinantes para a retomada do crescimento econômico e superação da crise (PMDB, 2015).

Amparado neste diagnóstico, o governo Temer implementou três medidas marcantes. No sentido da consolidação fiscal, aprovou a Emenda Constitucional 95, que reajusta as despesas primárias do governo central apenas pela inflação – na prática, congelou as despesas primárias em termos reais – por 20 anos, com cláusula de revisão da fórmula de expansão do gasto primário ao término de 10 anos. O teto de gastos provocou redução das despesas discricionárias, reduzindo especialmente o investimento público e provocando subfinanciamento de políticas nas áreas de educação e saúde (Dweck, 2020; Dweck, Rossi e Mello, 2020).

A segunda foi a reforma trabalhista, promulgada em novembro de 2017. Seus resultados podem ser compreendidos em três eixos: mudança nas condições de

trabalho, precarizando os contratos, rebaixando a remuneração e alterando normas de saúde e segurança do trabalho; fragilização sindical, fazendo prevalecer o acordado sobre o legislado; e desmonte da Justiça do Trabalho (Justen e Gurgel, 2021).

No sistema financeiro, o retorno de concepções liberais marcou o reordenamento do BNDES. Sob a hipótese das “falhas de mercado” foram iniciadas as devoluções antecipadas dos empréstimos do Tesouro ao BNDES: o resultado seria o encolhimento do Banco aos limites das “falhas de mercado” – como se fosse possível mensurá-las. Já sob um diagnóstico de “repressão financeira”, a agenda de “desrepressão” consistiu na substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP). A taxa de captação dos recursos do Banco junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sua principal fonte de *funding*, constitui a taxa que, acrescida de um pequeno *spread*, resulta na taxa cobrada pelo Banco a seus mutuários. Estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a cada três meses tendo como parâmetro as metas de inflação, a TJLP era sistematicamente inferior à Selic. Este esquema de direcionamento de crédito era apontado pelos defensores do RMI no Brasil em sua forma canônica como um dos elementos que dificultava o perfeito funcionamento dos mecanismos de transmissão da política monetária (Bolle, 2015; Modenesi e Modenesi, 2012). Por este motivo, a TLP substituiria a TJLP, e seria determinada tendo como parâmetro a rentabilidade real embutida nos títulos de dívida pública federal com maturidade de cinco anos. Ou seja, a taxa de referência dos empréstimos do BNDES não seria mais discricionariamente determinada pelo CMN, mas sim pelo mecanismo de mercado (Pereira e Miterhof, 2018).

A orientação econômica do governo Temer seria perseguida pelo governo Bolsonaro, tendo à frente o ultraliberal Paulo Guedes no Ministério da Economia (criado a partir da fusão dos antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, Comércio e Turismo e do Trabalho). Seriam traços marcantes de sua gestão econômica a agenda de consolidação fiscal, a reforma da previdência, uma nova rodada de reforma trabalhista, e as privatizações.

A reforma da previdência, aprovada e sancionada em 2019, estabeleceu, entre outras coisas, o aumento da idade mínima de aposentadoria para 65 anos; a introdução de uma nova fórmula de cálculo do valor das aposentadorias baseada na média de 100% das contribuições, em substituição à média de 80% das maiores contribuições, resultando na redução dos valores dos benefícios; e o

estabelecimento de alíquotas progressivas de contribuição cujo resultado foi o aumento médio da alíquota contributiva. Com efeito, as contribuições foram majoradas, mas o valor dos benefícios seria reduzido, e os trabalhadores, empurrados para a previdência privada complementar.

Por meio da Lei da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, convertida na Lei 13.874 de 20/09/2019), o governo estabeleceu, entre outros, o trabalho irrestrito aos domingos sem custos adicionais para o empregador. Este último dispositivo não foi chancelado pelo Congresso Nacional. Em novembro, o governo editou a Medida Provisória 905, que instituiu o contrato de trabalho verde e amarelo, mais precarizado, e voltado para a contratação de jovens em primeiro emprego. Por este dispositivo, as empresas poderiam contratar até 20% de sua força de trabalho nesta modalidade, que consistiria em: contratos temporários de até 24 meses, alíquota de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de 2% em vez de 8%; multa de rescisão contratual equivalente a 20% dos depósitos do FGTS (em vez de 40%), e diluição das férias e 13º salários nos salários mensais (Dutra e Jesus, 2020). A MP 905 não foi apreciada a tempo pelo Congresso Nacional e perdeu a validade.

O governo Bolsonaro também retomou as privatizações, recorrendo a formatos que não envolvessem atos normativos que requeressem aprovação do Congresso Nacional. Assim, a forma prioritária de privatizações no seu governo consistiu nos “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. Isto não significa, contudo, que o governo Bolsonaro foi modesto nas privatizações. Seletivamente, elencamos alguns casos a seguir. Em 2019, a Petrobras vendeu a BR Distribuidora e a Transportadora Associada de Gás S. A. (TAG), duas importantes subsidiárias nos ramos de distribuição de combustíveis líquidos e gás. No setor financeiro, a CEF vendeu sua participação acionária no Banco Pan, que havia adquirido após a crise financeira de 2008. O governo Bolsonaro também trabalhou pela aprovação no Congresso Nacional do novo marco regulatório do setor de saneamento, permitindo a privatização do setor – no Estado do Rio de Janeiro, a privatização de fato ocorreu, por meio da venda da Companhia Estadual de Águas e Esgoto, CEDAE. Finalmente, o governo também privatizou em 2021 a Eletrobras, por meio de uma operação de capitalização com emissão primária de ações, no qual a União renunciou ao direito de subscrição, de modo que sua participação na

empresa se diluiria, deixando de ser o controlador da companhia. Ao término do governo Bolsonaro, estavam encaminhados os processos de privatização da Petrobras e dos Correios, que ocorreriam em caso de sua reeleição.

Considerações Finais

A longa estagnação econômica a que o Brasil está submetido desde a década de 1980 não é mera coincidência. O fim do assim chamado período desenvolvimentista foi seguido de um período de transição e adesão ao neoliberalismo, que, embora tenha alternado períodos de medidas extremadas e atenuadas, possui um núcleo de condições institucionais e de política econômica que tem atuado no sentido de obstaculizar uma retomada sustentada do nível de atividade econômica e de um projeto de desenvolvimento. Entre as condições institucionais, as aberturas comercial e financeira e a redução da participação estatal no setor produtivo não-financeiro após as privatizações determinam os limitados espaços de atuação da política econômica. Os governos petistas encontraram espaço para flexibilizar esses limites e implantar políticas voltadas para a retomada do crescimento, mas sem caracterizar propriamente um recuo quanto à adesão ao neoliberalismo – na verdade, houve até avanços, como na abertura financeira e nas privatizações, embora tenha ocorrido atenuação na sua forma mais geral. A ciência política tem melhores condições de explicar as limitações políticas que levaram Lula e Dilma a preferir não romper com a lógica neoliberal. O golpe de 2016 pode oferecer pistas tanto para quem advoga a favor da tese de impossibilidade política de ruptura, mas também oferece pistas para quem advoga a favor da tese de impossibilidade de conciliação. Já para os que defendem que os governos petistas não devem ser caracterizados como neoliberais, fica o desafio teórico de enquadrar esse mix de políticas contraditórias em algum outro marco teórico, ou outro projeto histórico de desenvolvimento. A quem vai além e enquadra os governos petistas como desenvolvimentistas em alguma de suas vertentes, o desafio é ainda maior: conciliar desenvolvimentismo com o marco institucional neoliberal e as políticas macro a ele inerentes.

Por outro lado, também não se deve igualar os governos petistas ao período que lhe antecede, tampouco com o interregno Temer e Bolsonaro. Por este motivo, a contraposição entre um neoliberalismo extremado de Puella-Socarrás e neoliberalismo atenuado de Katz oferece novas possibilidades conceituais e teóricas. Permite compreender os ciclos de atenuação e intensificação das políticas

neoliberais como respostas a diferentes contextos históricos, mediando-as com os determinantes políticos e econômicos de cada período. E, sobretudo, permite manter o olhar crítico a um modelo econômico que, no seu núcleo duro, submete a economia brasileira a quatro décadas de estagnação econômica.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. O primeiro governo FHC (1995-1998): o neoliberalismo escancarado. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. O segundo governo FHC: consolidação e crise do período neoliberal. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021b.

ARAÚJO, V. L. Preferência pela liquidez dos bancos públicos no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010. **Análise Econômica**, vol. 31, nº 59, 2013.

ARAÚJO, V. L. O primeiro governo Lula (2003-2006): retomada do crescimento e bonança internacional. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

BAHIA, L. A saúde nos governos petistas: políticas públicas antagônicas. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez 2012.

BASTOS, C. P.; FERRAZ, F. A economia brasileira na primeira metade dos anos 1990: inflação, mudança estrutural e estabilização. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. In: CARNEIRO, R. (Org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

BIANCARELLI, A. M. & ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista. In: FONSECA, A. & FAGNANI, E. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BNDES PROPORÁ PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. **O Globo**, 19/09/1987.

BOLLE, M. Do public development banks hurt growth? Evidence from Brazil. **Policy Brief**, Peterson Institute for International Economics, Number PB 15-16, September 2015.

BRASIL. Presidente (1990-1992: Fernando Collor). **Discurso pronunciado na cerimônia de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 15 mar. 1990. 28 f. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/01.pdf/view>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRUNO, M. O segundo governo Lula (2007-2010). In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Org.) **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

BRUNO, M.; CAFFE, R. **Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez 2017.

CALDAS, A.; ARAÚJO, L. Na educação, avanços e limites. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017.

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

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3 (70), pp. 811-834, set/dez-2020.

COSTA, F. N. **Brasil dos bancos**. São Paulo: Edusp, 2012.

COSTA, G. M. M. *et al.* BNDES: entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004). **Memórias do Desenvolvimento**, vol. 5 (5), outubro de 2016.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.) **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos de austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; ROSSI, P.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.) **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos de austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Org.) **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

FEIL, F.; FEIJÓ, C.; HORN, C. **Regional credit distribution in Brazil: the role of state-owned financial institutions**, Area Development and Policy, DOI: 10.1080/23792949.2020.1869047, 2021.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. CLACSO, **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**, Buenos Aires. Agosto 2006.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez 2017.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão nº 2132.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má fé e ilusão no atual modelo de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LCT, 2013.

GOVERNO ANUNCIA VENDA DA LIGHT. **O Globo**, 19/05/1988.

JUSTEN, A.; GURGEL, C. Neoliberalismo, queda da taxa de lucro e política pública do trabalho no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 85, pp. 1-20, 2021.

KATZ, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2016.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Org.) **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

MODENESI, A. M. **Regimes monetários: teoria e a experiência do Real**. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

MODENESI, A. M.; MODENESI, R. L. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil pós-Plano Real: uma agenda de pesquisa. **Revista de Política Econômica**, vol. 32, nº 38 (128), julho/setembro 2012.

NÓBREGA, M. In: Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, [2010?]. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mailson-ferreira-da-nobrega>. Acesso em: 10 maio 2023.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

PAULA, L. F.; OREIRO, J. L.; BASÍLIO, F. A. C. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 23 (3), setembro-dezembro de 2013.

PAULANI, L. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, T. R.; MITERHOF, M. T. O papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 3 (64), pp. 875-908, 2018.

PRATES, D.; FRITZ, B.; PAULA, L. F. O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer. In: ALMADA, J., PAULA, L. F.; JABBOUR, E. (Org.) **Repensar o Brasil**. Rio de Janeiro: AMFG, 2020.

RODRIGUES, C. H. L.; JUNGENSELD, V. F. O neoliberalismo no governo Itamar Franco: uma análise de sua política de privatizações. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, vol. 60, maio/ago 2021.

SICSÚ, J. Rumos da liberalização financeira brasileira. In: SICSÚ, J. **Emprego, juros e câmbio: finanças globais e desemprego**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: base doutrinária e afinidades teóricas. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 4, nº 1 (24) pp. 57-84, 2005.

NOTAS DE AUTOR

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Victor Leonardo de Araujo - Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

FINANCIAMENTO

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 17-10-2023

Aprovado em: 23-01-2024