Juliana Carla Girotto

ESTADO, NEOLIBERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL (1995-2022)

Passo Fundo

2025

Juliana Carla Girotto

ESTADO, NEOLIBERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL (1995-2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação, sob a orientação do professor Dr. Telmo Marcon.

Passo Fundo

2025

CIP – Catalogação na Publicação

G527e Girotto, Juliana Carla

Estado, neoliberalismo e a reconfiguração da educação profissional no Brasil (1955-2022) [recurso eletrônico] / Juliana Carla Girotto. – 2025.

1.9 MB ; PDF.

Orientador: Prof. Dr. Telmo Marcon.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2025.

1. Educação e Estado. 2. Neoliberalismo. 3. Política pública - Educação. 4. Educação profissional. I. Marcon, Telmo, orientador. II. Título.

CDU: 37.014.5

Catalogação: Bibliotecário Juliana Langaro Silveira – CRB 10/2427

Juliana Carla Girotto

Estado, Neoliberalismo e a Reconfiguração da Educação Profissional no Brasil (1995-2022)

A banca examinadora abaixo APROVA, em 08 de setembro de 2025, a Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial de exigência para obtenção de grau de Doutor em Educação, na linha de pesquisa Políticas Educacionais.

Dr. Telmo Marcon - Orientador
Universidade de Passo Fundo - UPF

Dr. Luís Fernando Santos Corrêa da Silva
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Dr. Marcos Roberto Mesquita
Instituto Federal Catarinense - IFC

Dra. Luciane Spanhol Bordignon
Universidade de Passo Fundo - UPF

Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani
Universidade de Passo Fundo - UPF

AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus**, cuja fé me sustentou nos momentos de maior desafio.

À minha família — meu marido **Dirceu**, minha filha **Camila**, meus pais **Marlene e José**, meus irmãos **Cristiana e Flaviano**, meus cunhados **Anacleto, Inês, Janete e Iseu**, meu genro **Pietro**, assim como meus sobrinhos e demais familiares — agradeço profundamente pelo incentivo constante e pelo apoio afetuoso, que tornaram essa caminhada mais leve e significativa.

Ao meu orientador, **Professor Dr. Telmo Marcon**, minha gratidão pela orientação, pela paciência generosa e pela confiança. Aos(as) estimados(as) membros da banca examinadora — **Prof. Dr. Altair Alberto Fávero, Prof.ª Dr.ª Luciane Spanhol Bordignon, Prof. Dr. Luís Fernando Santos Corrêa da Silva, Prof. Dr. Marcos Roberto Mesquita** e **Prof.ª Dr.ª Rosimar Serena Siqueira Esquinsani** — muito obrigada pelas contribuições tão valiosas que enriqueceram profundamente esta pesquisa.

Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo (UPF)**, expresso minha profunda gratidão pelo ambiente acadêmico acolhedor e pelo suporte constante ao longo desta trajetória. Estendo meu reconhecimento especial **ao corpo docente do PPGEdu/UPF**, cujas orientações, debates e contribuições críticas foram fundamentais para o amadurecimento intelectual e para a construção desta pesquisa. Da mesma forma, registro meu agradecimento à dedicada **equipe técnico-administrativa do programa**, cuja presteza e cordialidade permitiram que cada demanda fosse solucionada com gentileza e eficiência.

Aos colegas dos **Grupos de Pesquisa "Movimentos Sociais Populares, Estado e Políticas Públicas"** e **"Grupo Multidisciplinar de Estudos e Pesquisa em Educação, Trabalho e Cidadania"**, sou grata pelos diálogos críticos, pelas leituras partilhadas e pela amizade que tornaram a caminhada mais rica e leve.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – *Campus* Erechim (IFRS), expresso minha sincera gratidão pelo apoio institucional e pelo afastamento concedido, fundamentais para a realização deste trabalho. Agradeço, também, a todas(os) as(os) colegas do *Campus* pelo suporte ao longo deste percurso, com destaque especial às colegas do Setor Pedagógico — Daniela, Marcia, Marli e Clarisse — pela generosidade em assumir tarefas adicionais com sensibilidade e companheirismo.

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)**, agradeço o financiamento que viabilizou esta pesquisa.

Por fim, deixo meu afetuoso muito obrigada aos **amigos** que, com palavras de encorajamento e gestos de afeto, adoçaram os dias difíceis; e a todos os **estudantes, técnicos-administrativos, docentes e profissionais** que acreditam no poder transformador da educação — esta tese é, também, fruto de lutas, esperanças e sonhos compartilhados.

“A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto”.

Darcy Ribeiro

RESUMO

A tese “Estado, neoliberalismo e a reconfiguração da educação profissional no Brasil (1995-2022)”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo (UPF), parte do pressuposto de que o Estado não é uma entidade neutra, mas um espaço de disputa entre projetos de sociedade. A presente pesquisa busca compreender as concepções de Estado que se estabeleceram no Brasil, no período de 1995 a 2022, que engloba os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, com foco nos impactos das políticas educacionais voltadas à Educação Profissional e Tecnológica (EPT), avaliando como os diferentes governos posicionaram-se frente à educação como direito social. O período estudado apresenta variações significativas na concepção de Estado, em alguns momentos mais alinhada à lógica do mercado, em outros orientada por diretrizes mais inclusivas. Essas concepções são demonstradas na estrutura e no alcance das políticas públicas de EPT, interferindo diretamente na expansão, democratização e qualidade da oferta educacional. A pesquisa propõe como questão central: como se instituiu a atuação do Estado na Educação no período de 1995 a 2022 e quais concepções orientaram as políticas públicas, especialmente no que se refere aos investimentos em Educação Profissional e Tecnológica? Neste aspecto, tem-se, como objetivo geral, analisar como o projeto neoliberal influenciou a concepção e a atuação do Estado brasileiro entre 1995 e 2022 e de que forma essa orientação expressou-se nos investimentos em Políticas Educacionais, especialmente voltadas à Educação Profissional e Tecnológica, considerando o seu potencial como instrumento de desenvolvimento e promoção de justiça social. Esta investigação tem o seu trajeto metodológico orientado por pesquisa de natureza básica, com abordagem qualitativa-quantitativa, de procedimento bibliográfico-documental, apoiada na análise crítica. A matriz epistemológica ancora-se na dialética, concebida na perspectiva da totalidade. O levantamento bibliográfico contemplou autores como Anderson (2020; 2012), Chauí (2000), Antunes (2023;2020;2018), Dardot e Laval (2019;2016), Harvey (2014), Frigotto (2021; 2010), Saviani (2016), entre outros. A pesquisa documental envolveu a análise de legislações, programas, decretos, relatórios institucionais, planos de governo e documentos oficiais. A análise dos dados buscou identificar padrões, continuidades e rupturas nas políticas educacionais. A tese foi estruturada em três capítulos. No primeiro, desenvolveu-se uma análise do percurso das concepções de Estado, contemplando três momentos fundamentais: o surgimento do Estado Liberal, ancorado no liberalismo clássico, a consolidação do Estado de Bem-Estar Social e a ascensão do neoliberalismo. No segundo capítulo, procedeu-se à análise da trajetória do Estado brasileiro entre 1995 e 2022, período marcado por transformações estruturais que evidenciaram a tensão entre a orientação neoliberal e os esforços de preservação de elementos do Estado de bem-estar social. O terceiro capítulo examinou as políticas educacionais brasileiras entre 1995 e 2022, com ênfase na EPT, buscando compreender a formulação, o financiamento e a execução de políticas públicas, bem como a forma como cada gestão articulou o seu modelo de desenvolvimento à atuação estatal no campo educacional. Conclui-se que a adoção de políticas neoliberais intensificou as desigualdades sociais, ao promover uma mudança estrutural no papel do Estado, que deixou de se configurar como garantidor de direitos para assumir a função de facilitador dos interesses do mercado e do capital. No caso brasileiro, observou-se uma oscilação entre a redução dos investimentos em áreas sociais e iniciativas voltadas à ampliação do investimento em Educação como direito público, movimento que revelou-se visível na análise de políticas de Educação Profissional e Tecnológica. Ao evidenciar os impactos sociais decorrentes de distintos modelos de governança, este estudo ressalta a necessidade urgente de políticas educacionais de longo prazo, ancoradas em financiamento adequado, para que a EPT consolide-se como instrumento efetivo de equidade e desenvolvimento.

Palavras-chave: estado; neoliberalismo; políticas públicas educacionais; educação profissional e tecnológica.

ABSTRACT

The thesis “State, Neoliberalism and the Reconfiguration of professional education in Brazil (1995-2022)”, presented to the Graduate Program in Education of the University of Passo Fundo (UPF), starts from the assumption that the State is not a neutral entity, but a space of dispute between society projects.This research seeks to understand the conceptions of State that were established in Brazil, in the period from 1995 to 2022, which encompasses the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer, and Jair Bolsonaro, with a focus on the impacts of educational policies aimed at Professional and Technological Education (EPT), evaluating how the different governments positioned themselves in front of education as a social right. The period studied presents significant variations in the conception of State, in some moments more aligned with the logic of the market, in others guided by more inclusive guidelines. These conceptions are demonstrated in the structure and scope of EPT public policies, directly interfering with the expansion, democratization and quality of educational offer. The research proposes as a central question: how was the State's performance in Education instituted in the period from 1995 to 2022 and what conceptions guided public policies, especially with regard to investments in Professional and Technological Education? In this aspect, the general objective is to analyze how the neoliberal project influenced the conception and performance of the Brazilian State between 1995 and 2022 and how this orientation was expressed in investments in Educational Policies, especially focused on EPT, considering its potential as an instrument for the development and promotion of social justice.This investigation has its methodological path guided by research of a basic nature, with a qualitative-quantitative approach, of bibliographic-documentary procedure, supported by critical analysis. The epistemological matrix is anchored in dialectics, conceived from the perspective of totality. The literature review included authors such as Anderson (2020; 2012), Chauí (2000), Antunes (2023; 2020; 2018), Dardot and Laval (2019; 2016), Harvey (2014), Frigotto (2021; 2010), and Saviani (2016), among others. Documentary analysis covered laws, programs, decrees, institutional reports, government plans, and official documents. The data analysis aimed to identify patterns, continuities, and ruptures in educational policies.The dissertation is structured in three chapters. In the first, an analysis of the path of State conceptions was developed, contemplating three fundamental moments: the emergence of the Liberal State, anchored in classical liberalism, the consolidation of the Social Welfare State and the rise of neoliberalism. In the second chapter, we analyzed the trajectory of the Brazilian State between 1995 and 2022, a period marked by structural transformations that highlighted the tension between the neoliberal orientation and the efforts to preserve elements of the welfare state. The third chapter examined Brazilian educational policies between 1995 and 2022, with emphasis on EPT, seeking to understand the formulation, financing and execution of public policies, as well as how each administration articulated its development model to state performance in the educational field.It is concluded that the adoption of neoliberal policies intensified social inequalities, by promoting a structural change in the role of the State, which is no longer configured as a guarantor of rights to assume the function of facilitator of market and capital interests. In the Brazilian case, there was an oscillation between the reduction of investments in social areas and initiatives aimed at expanding investment in Education as a public right, a movement that proved to be visible in the analysis of Professional and Technological Education policies. By highlighting the social impacts resulting from different governance models, this study emphasizes the urgent need for long-term educational policies, supported by adequate funding, to consolidate EPT as an effective instrument for equity and development.

Keywords: state; neoliberalism; educational public policies; vocational and technological education.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de matrículas do Pronatec 195
Tabela 2 - Total de matrículas do Pronatec por iniciativa e rede ofertante 196
Tabela 3 - PPA – 2020-2023 – Eixos 205
Tabela 4 - Gasto público em educação pública por Ente Federado – Brasil – 2015-2022 (Em R$ Bilhões*) 215
Tabela 5 - Dados da Rede Federal de EPT – histórico de expansão 219

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de Gini – Brasil – 1995 a 2022 146
Gráfico 2 - Percentual do investimento direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – 2000 a 2021 214
Gráfico 3 - Orçamento do Ministério da Educação (2000-2022) 216
Gráfico 4 - Porcentagem de Investimentos do Ministério da Educação (2000-2022) 217
Gráfico 5 - Valores de Investimentos do Ministério da Educação (2000-2022) 217
Gráfico 6 - Expansão da Rede Federal de EPT – Unidades da Rede 218
Gráfico 7 - Dados da Rede Federal de EPT – matrículas* 219

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicador 10A: Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional – Brasil – 2013-2024 155
Quadro 2 - Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, por etapa de ensino (fundamental e médio) – Brasil – 2013-2024 156
Quadro 3 - Matrículas em EPT de nível médio – Brasil – 2013-2024 156
Quadro 4 - Decretos-Lei aprovados na Reforma Capanema 162
Quadro 5 - Programa Qualifica Mais 210
Quadro 6 - Síntese principais políticas e impactos por governo 220

LISTA DE SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNCT	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSE	Fundo Social de Emergência
FUG	Fundação Ulysses Guimarães
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IF	Instituto Federal
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URV	Unidade Real de Valor
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 Panorama de produções acadêmicas 23
2 CONCEPÇÕES DE ESTADO E A IDEOLOGIA NEOLIBERAL 26
2.1 Introdução 26
2.2 Os princípios do Estado para os liberais 27
2.3 Origem do Estado de Bem-Estar Social 32
2.4 Fatores que contribuíram para a transição do Estado de Bem-Estar Social para o Estado Neoliberal 39
2.5 Políticas Neoliberais: desregulamentação, privatização, redução de gasto público, abertura comercial e financeira e individualismo 55
2.6 O que difere e aproxima o Liberalismo Clássico do Neoliberalismo? 61
2.7 Contradições e impactos sociais do Neoliberalismo frente ao Estado de Bem-Estar Social 63
3 RECONFIGURAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO SOB INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS CONSIDERANDO O PERÍODO DE 1995 A 2022 73
3.1 Introdução 73
3.2 O Estado como meio de perpetuação do poder: A continuidade das estruturas dominantes e a fragilidade dos direitos sociais no Brasil 73
3.3 O avanço das reformas neoliberais e a mudança na função do Estado na dinâmica social 78
3.4 O Estado nos diferentes governos no período de 1995 a 2022 81
3.4.1 Alguns contextos no período anterior a 1995 81
3.4.2 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) 89
3.4.3 Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) 102
3.4.4 Governo Dilma Rousseff (2011-2016) 113
3.4.5 Governo Michel Temer (2016-2018) 124
3.4.6 Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) 132
4 CONCEPÇÕES DE ESTADO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL (1995–2022) 149
4.1 Introdução 149

4.2 O orçamento público e o financiamento das Políticas Educacionais 150
4.3 Plano Nacional de Educação (PNE) 151
4.4 Atuação do Estado e financiamento da Educação no Brasil..... 158
4.4.1 A trajetória da Educação Profissional no Brasil 158
4.4.2 Reformas Educacionais e a reconfiguração da Educação Profissional no Governo FHC 171
4.4.3 A reorganização das políticas educacionais no governo Lula: expansão, integração e democratização da Educação Profissional e Tecnológica..... 180
4.4.4 Avanços e contradições nas políticas de Educação Profissional e Tecnológica no governo Dilma Rousseff..... 191
4.4.5 Retrocesso, austeridade e desestruturação da Educação Profissional e Tecnológica no governo Michel Temer 197
4.4.6 Reorganização conservadora e mercantil da Educação Profissional e Tecnológica no governo Bolsonaro..... 203
4.5 Políticas e financiamento da Educação e da EPT de 1995 a 2022 213
4.6 Os investimentos em Educação, o enfrentamento às desigualdades e a busca por justiça social 222
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 227
REFERÊNCIAS 236

1 INTRODUÇÃO

O avanço do neoliberalismo tem repercutido diretamente sobre os direitos sociais, uma vez que defende uma menor intervenção do Estado e a ampliação do espaço para o capital privado. No Brasil, essa orientação tem se traduzido em mudanças econômicas e sociais significativas, com impacto no bem-estar das famílias, especialmente das camadas populares.

Conforme o artigo 6º da Constituição Federal de 1988: "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[1]". A Carta de 1988 consolidou conquistas, ampliou e definiu direitos e fortaleceu a representatividade em colegiados e espaços públicos, sendo a primeira na história brasileira a conferir maior importância à política social em seu texto (Piana, 2009).

O acesso às políticas públicas é condição decisiva para a promoção da justiça social e o enfrentamento das desigualdades, especialmente num contexto marcado pela hegemonia de políticas neoliberais. Dessa forma, as políticas públicas na área da Educação efetivam-se por meio de programas ou ações no âmbito do Estado e prezam pela efetivação de direitos, colocando em prática medidas que buscam garantir o acesso à Educação de qualidade para todos.

A partir do processo de redemocratização na década de 1980, o Brasil passou a vivenciar profundas transformações políticas, econômicas e sociais. O avanço das diretrizes neoliberais, naquele período, repercutiu diretamente na forma como o Estado organizou-se e atua, sobretudo, em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. Com a crescente valorização do mercado e a defesa de um Estado reduzido, observa-se a ampliação de reformas orientadas pela lógica da privatização, da austeridade fiscal e da contração de investimentos públicos em áreas fundamentais como a saúde, a educação e a seguridade social.

Neste aspecto, os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) sinalizaram o início da adesão institucional às determinações neoliberais seguidas e implementadas de forma mais significativa pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ao realizar uma série de reformas com o objetivo de imprimir ações que contemplassem uma agenda social mais restrita e privatista de empresas públicas. Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, houve cortes significativos nas políticas

[1] Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 2015.

sociais, principalmente as de caráter universal, como a educação, abrindo espaço para a iniciativa privada.

Já nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), o país passou por transformações que divergiram em parte das ações empreendidas pelos governos anteriores, ressaltando as políticas em torno da proteção social, embora "tenham mantido alguns preceitos do 'receituário neoliberal'" (Silva, 2019, p. 26). Para o autor, os governos progressistas apresentaram, como característica, a promoção de iniciativas no campo das políticas sociais que redesenharam a estrutura político-administrativa. A educação começou a ser compreendida novamente como um bem público necessário para ampliar a esfera de direitos historicamente negados ao povo brasileiro. Neste aspecto, os investimentos públicos nessa área voltaram-se para instituir um espaço promotor de justiça social.

Os dois mandatos do presidente Lula contribuíram para redefinir o cenário político, principalmente ao considerar-se o papel do Estado, com um olhar mais direcionado para a base social e atendimento às necessidades das classes populares. Assim, foram implementadas políticas públicas que possibilitaram a redução da pobreza. Para Anderson (2020, p. 62), "o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla levaram à maior redução de pobreza da história brasileira". Ao destacar algumas estimativas, o autor ressalta que "o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num intervalo de seis anos, e o número de miseráveis foi reduzido pela metade" (Anderson, 2020, p. 62). Os indicadores voltados à distribuição de renda e ao trabalho também tiveram avanços significativos no período, havendo uma redução da taxa de desemprego com o aumento da força de trabalho formal. Além disso, houve um aumento na renda média do trabalhador brasileiro em 2010, contabilizando um aumento de 3,8% em comparação com o ano de 2009 e de 19% em relação aos dados de 2003[2].

Para Gentili e Oliveira (2013, p. 254), além dos programas e das ações de governo, as gestões dos presidentes Lula e Dilma contribuíram para o reconhecimento da educação como "um direito humano fundamental, um bem público que não pode ser sonegado, discriminado ou alienado da vontade popular". No período, a educação assumiu um papel de referência em proporcionar um desenvolvimento sustentável com a implantação de políticas e programas que buscavam incluir crianças, adolescentes e jovens para superar as desigualdades educacionais e sociais. Neste sentido, importantes iniciativas foram tomadas para ampliar e assegurar o direito

[2] Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/01/taxa-de-desemprego-no-brasil-em-2010-fica-em-67-a-menor-em-8-anos.html . Acesso em: 19 fev. 2025.

à educação, particularmente, no que se refere à universalização da educação básica e sua melhoria, assim como a democratização do acesso à educação superior.

Com relação às políticas federais para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), a partir de 2004, iniciou-se uma reorientação e a retomada da oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio com a alteração da lei que vedava a sua expansão[3]. Em 2008, organizou-se um novo modelo de instituição, os Institutos Federais (IFs) e foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica com a publicação da Lei n. 11.892/08.

A criação e a expansão da Rede Federal foi realizada durante os governos dos presidentes Lula e Dilma e estruturou-se numa configuração inovadora no país. Atualmente, é composta por 38 Institutos Federais (IFs), 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II. O número de matrículas na educação profissional aumentou significativamente e, segundo dados do Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017), o país apresentava 1,9 milhão de estudantes matriculados na educação profissional.

Essas Instituições apresentam, como atribuição, a formação em diferentes níveis, contemplando cursos técnicos integrados, concomitantes e subsequentes ao Ensino Médio, cursos de graduação (licenciaturas, superiores de tecnologia e engenharias), pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. Da mesma forma, desenvolvem ações de pesquisa e extensão, ampliando e democratizando o conhecimento científico e tecnológico. A educação profissional e tecnológica contribui com a formação social, tendo, como base, a articulação entre ciência, tecnologia e cultura, aliados ao desenvolvimento da capacidade de investigação científica, sendo inegável a sua função social como política pública que dialoga com as políticas sociais e econômicas.

Cabe destacar que a história da educação profissional no país tem como marca o dualismo entre a formação acadêmica, direcionada para a elite, e a formação para o trabalho, destinada aos filhos da classe trabalhadora. Nessa origem, percebe-se a tendência de uma formação voltada para o trabalho manual e com um caráter mais assistencialista. Para Ciavatta e Ramos (2011), é importante compreender esse dualismo na educação profissional brasileira, que se apresenta com uma visão fragmentada da educação, reproduzida pelas desigualdades sociais, havendo uma separação entre a educação geral e a preparação para o mercado de

[3] A Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro de 1994, vedava a criação de novas unidades de ensino profissional federais, através do Art. 3º, § 5º "A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino".

trabalho (Ciavatta; Ramos, 2011). Para as autoras, há um risco em usar o conceito "dualidade educacional", sem identificar as particularidades históricas do processo, uma vez que "conduz ao abandono da dialética, das mediações e contradições dos fenômenos sociais. O importante são as raízes sociais da questão, a questão estrutural das classes sociais que lhe dão sustentação e sua ideologização como a educação desejável".

Com o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016[4], em que a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) legitimamente eleita foi destituída de seu cargo, o vice-presidente Michel Temer (2016–2018) assumiu a presidência do país e determinou uma série de restrições em investimentos, sendo que, rapidamente, foram apresentados projetos de reformas, buscando a "reestruturação de alguns alicerces que sustentam as ações sociais dos governos anteriores, numa clara demonstração de retorno às premissas neoliberais" (Silva, 2019, p. 23). O neoliberalismo tem como fundamento privilegiar a esfera econômica, sendo que o ajuste fiscal é realizado às custas da restrição de políticas e investimentos em educação, saúde, cultura, habitação, com o comprometimento de direitos já conquistados. Nesse caso, o objetivo do grupo político e do governo transitório foi implementar uma agenda de desmonte das políticas públicas, forçando a desoneração orçamentária e o investimento público em áreas de interesse da iniciativa privada, entre essas mudanças, destaca-se a Reforma Trabalhista e a Emenda Constitucional n. 95 que limitou os gastos públicos[5] (Silva, 2019, p. 28).

Com o Programa "Uma Ponte Para o Futuro", ao invés do crescimento econômico, as verdadeiras intenções do golpe são percebidas, como a de promover uma agenda conservadora numa perspectiva neoliberal, desregulamentando o mundo do trabalho e aumentando a exploração dos trabalhadores, concentrando ainda mais a riqueza.

Além disso, com a aprovação da "contrarreforma" do "Novo Ensino Médio", que se apresentou como instrumento para a manutenção e aprofundamento do "apartheid social", desfez-se todo o esforço de décadas para superar "a dualidade estrutural (educação geral para a 'elite' e adestramento profissional para o povo)" (Frigotto, 2021, p. 137), sendo um impacto

[4] Em entrevista concedida a Jorge Fernando Hermida e Jailton de Souza Lira (2018, p. 782), Demerval Saviani aponta que "a aprovação do impedimento da presidenta reeleita, sem que ficasse caracterizado o crime de responsabilidade, único motivo previsto na Constituição para justificar o impeachment, caracterizou-se como um golpe jurídico-midiático-parlamentar. Em consequência, rompeu-se a institucionalidade democrática, abrindo margem para todo o tipo de arbítrio. Assim, estamos vivendo um verdadeiro suicídio democrático, ou seja, as próprias instituições ditas democráticas golpeiam o Estado Democrático de Direito pela ação articulada da grande mídia, do Parlamento e do Judiciário, que, pelo golpe, se apossaram do Executivo".

[5] Para instituir um Novo Regime Fiscal (NRF) no país, o governo de Michel Temer enviou para o Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n. 241 para a Câmara dos Deputados e n. 55 para o Senado Federal que, após os trâmites e votações, transformaram-se na Emenda Constitucional n.º 95, aprovada em 15 de dezembro de 2016.

muito grande para as futuras gerações, uma vez que, mais de 80% dos jovens que frequentam o ensino médio e fundamental no país são de escola pública (Frigotto, 2021).

Ao aborda-se o período governado pelo presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), percebe-se que é dado sequência ao desmonte com cortes e contingenciamentos sistemáticos nos investimentos direcionados à educação. Como exemplo, em 2020, ano da pandemia de Covid-19, o Ministério da Educação (MEC) fechou o ano com o menor orçamento desde 2011 e ainda devolveu R$ 1 bilhão de reais por não ter executado, gastando menos do que poderia, demonstrando grande incapacidade de gestão[6]. Além disso, os ataques à educação universal, gratuita e laica, foram uma postura frequente, sendo que, desde 2014, a extrema-direita vem conduzindo embates contra a educação pública. Neste aspecto, Lehner e Santos (2023) chamam a atenção para a necessidade de examinar o contexto da educação nesse período, considerando o governo Bolsonaro e as suas conexões "com segmentos da extrema-direita militar; do fundamentalismo religioso e de grupos econômicos hostis aos direitos humanos, sociais e trabalhistas; das frações burguesas [...] que apoiam e se beneficiam do seu governo" (Lehner; Santos, 2023, p.10).

> Embora possuam motivações diversas – como o restabelecimento de um padrão de família e de vida antissecular e hostil à laicidade por parte das correntes religiosas; a ressurreição do anticomunismo por parte de militares e afins; o combate ao "politicamente correto" por parte de olavistas e militares da extrema-direita - , todas essas vertentes (instituições religiosas fundamentalistas, militares, olavistas) têm muitas afinidades, como os métodos de atuação política, baseados na pós-verdade, no irracionalismo, nas teorias conspiratórias, no radical anticientificismo e, sobretudo, na adesão ideológica ao neoliberalismo extremo (Lehner; Santos, 2023, p. 12).

A formação dessas disposições ideológicas, fundamentadas pelas manifestações da autocracia burguesa, contribuiu para a eleição de Bolsonaro, demonstrando a fragilidade estrutural do princípio de um Estado Democrático em nosso país. Neste aspecto, o governo Bolsonaro valeu-se da destruição de valores civilizatórios e democráticos por meio da chamada "guerra cultural", concebida no plano simbólico como na tradição fascista, atacando especialmente as áreas da educação, cultura, arte, ciência e tecnologia, usufruindo das pós-verdades, da mentira reiterada, das teorias conspiratórias e identificação de inimigos internos, criando fórmulas simplistas e não reais para os problemas sociais complexos (Lehner e Santos, 2023, p.14-15).

---

[6] Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/02/21/ministerio-da-educacao-nao-gasta-o-dinheiro-que-tem-disponivel-e-sofre-reducao-de-recursos-em-2020-aponta-relatorio.ghtml. Acesso em: 6 abr. 2025.

Com declarado compromisso com o desmonte da estrutura pública e várias medidas tomadas para essa finalidade, o discurso propagado era de que a educação não podia ser acessada por todos[7], reservando "aos pobres, negros, camponeses, nordestinos, LGBTQI+, esquerdistas [...] uma educação sem história, sem arte, sem ciência" (Lehner e Santos, 2023, p.16). Somado a isso, foram observadas outras iniciativas que ameaçam o futuro dos jovens da classe trabalhadora, com a aprovação das Bases Curriculares Comuns Nacionais, a militarização das escolas, a intervenção na autonomia nas Universidades e nos Institutos Federais, a censura ao campo cultural e educacional e a política do livro didático oficial orientado pelo moralismo e pelo fundamentalismo político e religioso (Frigotto, 2021).

Nesse contexto, a presente pesquisa busca compreender as concepções de Estado que se estabeleceram no Brasil no período de 1995 a 2022, com foco nos impactos das políticas educacionais voltadas à Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Partindo do pressuposto de que o Estado não é uma entidade neutra, mas um espaço de disputa entre projetos em conflito, é fundamental analisar como os diferentes governos posicionaram-se frente à educação como direito social e de que forma as políticas implementadas contribuíram ou não para o enfrentamento das desigualdades históricas do país.

A tese desenvolve-se a partir da observação de que o período estudado – que engloba os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro – apresenta variações significativas na concepção de Estado, em alguns momentos mais alinhada à lógica do mercado, em outros orientada por diretrizes mais inclusivas. Essas concepções são demonstradas na estrutura e no alcance das políticas públicas de EPT, interferindo diretamente na expansão, democratização e qualidade da oferta educacional.

Além disso, destaca-se que a Educação Profissional no Brasil é historicamente marcada por uma dualidade estrutural: de um lado, uma formação geral voltada para as elites; de outro, uma formação técnica e voltada para o trabalho destinada às camadas populares. Compreender como essa lógica foi (ou não) enfrentada pelas políticas públicas recentes é também um dos objetivos desta investigação.

[7] Em entrevista realizada no dia 10 de agosto de 2021 à TV Brasil, o Ministro da Educação do Governo Bolsonaro, Milton Ribeiro, defendeu que universidade fosse "para poucos", afirmou que: "universidade deveria, na verdade, ser para poucos, nesse sentido de ser útil à sociedade". Ele defendeu que as verdadeiras "vedetes" (protagonistas) do futuro sejam os institutos federais, capazes de formar técnicos, necessários para o mercado de trabalho. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml.

Diante desse cenário, a pesquisa propõe como questão central: como se instituiu a atuação do Estado na Educação no período de 1995 a 2022 e quais concepções orientaram as políticas públicas, sobretudo, no que se refere aos investimentos em Educação Profissional e Tecnológica? Desse modo, entende-se que seja importante compreender a atuação dos governos e as diferentes concepções de Estado que conduziram seus posicionamentos, principalmente na área educacional.

Neste aspecto, tem-se como objetivo geral: analisar como o projeto neoliberal influenciou a concepção e a atuação do Estado brasileiro entre 1995 e 2022 e de que forma essa orientação expressou-se nos investimentos em Políticas Educacionais, especialmente voltadas à Educação Profissional e Tecnológica, considerando o seu potencial como instrumento de desenvolvimento e promoção de justiça social. Como objetivos específicos, salienta-se: 1 - Analisar a trajetória das concepções de Estado, com base nos fundamentos do liberalismo clássico, do Estado de Bem-Estar Social e do neoliberalismo, destacando os impactos e as tensões geradas pela reconfiguração das funções estatais no contexto da ascensão neoliberal; 2 - Investigar as concepções de Estado que orientaram as ações dos diferentes governos brasileiros entre 1995 e 2022, considerando os seus alinhamentos ou afastamentos em relação ao projeto neoliberal; 3 - Identificar os principais investimentos realizados em políticas educacionais no período, com ênfase na Educação Profissional e Tecnológica, à luz das diretrizes político-ideológicas dos respectivos governos; 4 - Relacionar os dados e os documentos coletados às estratégias de governo, analisando em que medida essas políticas educacionais expressam adesão, adaptação ou resistência ao ideário neoliberal; 5 - Analisar as políticas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica e as articulações possíveis para enfrentamento das desigualdades sociais.

A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa está vinculada à necessidade de compreender o percurso da Educação Profissional e Tecnológica, os seus avanços e os retrocessos nos últimos governos, contribuindo com o debate acadêmico e político sobre os rumos da educação como bem público, direito social e instrumento de transformação social, particularmente, diante dos crescentes ataques às instituições.

A motivação pessoal para a realização desta pesquisa surgiu por minha atuação como Técnica em Assuntos Educacionais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – *Campus* Erechim[8]. Ao longo dessa trajetória, pude vivenciar distintos momentos institucionais, marcados ora por expressivos investimentos e processos de expansão

[8] O uso da primeira pessoa do singular nesta seção justifica-se por tratar de um relato situado da trajetória da pesquisadora.

e fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica, ora por períodos de retração e desmonte de políticas públicas, com impactos diretos sobre o funcionamento da instituição e, sobretudo, sobre o acesso de grupos populares e classe trabalhadora a esse nível de ensino. Essas experiências suscitaram inquietações e impulsionaram a necessidade de compreender, de forma mais sistemática, as relações entre Estado, políticas educacionais e os rumos da Educação Profissional no país.

Esta investigação tem o seu trajeto metodológico orientado por pesquisa de natureza básica, com abordagem qualitativa-quantitativa, de procedimento bibliográfico-documental, apoiada na análise crítica. A matriz epistemológica ancora-se na dialética, concebida na perspectiva da totalidade. Para Minayo (2002), o conjunto de dados qualitativos e quantitativos são complementares, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, permitindo uma análise mais completa. O percurso metodológico fundamenta-se na articulação entre referenciais teóricos e dados empíricos, buscando compreender em que medida as concepções de Estado e as orientações político-ideológicas dos diferentes governos brasileiros, entre 1995 e 2022, influenciaram os investimentos e as políticas voltadas à Educação Profissional e Tecnológica.

O levantamento bibliográfico contempla autores clássicos e contemporâneos que discutem as teorias do Estado, neoliberalismo, políticas públicas e educação profissional. A pesquisa documental envolve a análise de legislações, programas, decretos, relatórios institucionais, planos de governo e documentos oficiais do Ministério da Educação, bem como de dados quantitativos extraídos de plataformas públicas, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e outras bases governamentais. A análise dos dados será realizada buscando identificar padrões, continuidades e rupturas nas políticas educacionais.

A tese está estruturada em três capítulos: inicialmente apresenta-se a compreensão de que o Estado não é uma entidade neutra, mas um campo de disputas entre diferentes projetos de sociedade, sendo que suas configurações refletem os conflitos entre classes sociais e as transformações do capitalismo. Para isso, propõe-se, neste capítulo, uma análise do percurso das concepções de Estado, abordando três momentos fundamentais: o surgimento do Estado Liberal, ancorado no liberalismo clássico; a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, como resposta às crises e desigualdades do capitalismo; e a ascensão do neoliberalismo, que redefine a atuação estatal a partir dos anos 1970. No segundo capítulo, dedica-se à análise da trajetória do Estado brasileiro entre 1995 e 2022, período marcado por transformações estruturais que revelam a tensão entre a orientação neoliberal e os esforços de preservação de elementos do

Estado de Bem-Estar Social. Ao longo de cinco governos, observa-se uma reconfiguração do papel do Estado nas esferas econômica, política e social, por meio de reformas institucionais, mudanças nas formas de governança e redefinições nas relações entre o público e o privado. Investiga-se, ademais, como essas transformações impactaram as políticas públicas e a organização social, discutindo os alinhamentos e os afastamentos em relação ao projeto neoliberal, destacando as contradições entre as exigências do mercado e as demandas por inclusão e justiça social. O terceiro capítulo analisa as políticas educacionais brasileiras entre 1995 e 2022, com ênfase na Educação Profissional e Tecnológica (EPT), buscando compreender como as distintas concepções de Estado influenciaram a formulação, o financiamento e a execução dessas políticas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. A partir da análise de documentos oficiais e normativos, o capítulo investiga a forma como cada gestão articulou o seu modelo de desenvolvimento à atuação estatal no campo educacional. Ao mapear indicadores, são evidenciados os limites e as possibilidades da atuação do Estado na promoção da justiça social por meio da educação. Além disso, propõe-se uma reflexão analítica sobre os achados da pesquisa, com o objetivo de compreender a trajetória da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil entre 1995 e 2022, no contexto das transformações do Estado e da hegemonia do ideário neoliberal. Nas Considerações Finais, é realizada uma retomada dos capítulos anteriores, evidenciando os elementos de continuidade e ruptura nas políticas públicas para a EPT, assinalando como essas políticas foram moldadas por disputas em torno da justiça social, da função social da educação e das diferentes concepções de Estado. O capítulo examina em que medida a EPT foi mobilizada como estratégia de ampliação do acesso a direitos ou, ao contrário, como instrumento de adequação às exigências do mercado, tensionando os limites e as potencialidades da ação estatal na promoção de uma educação comprometida com a equidade e a transformação social.

1.1 Panorama de produções acadêmicas

A presente tese insere-se em um campo de investigação que busca analisar os processos de transformação do papel do Estado e seus impactos sobre as políticas públicas de educação, sobremaneira, a educação profissional e tecnológica. Com o objetivo de mapear as contribuições acadêmicas mais recentes, que abordam essa inter-relação, foi realizado um

levantamento na base de dados da CAPES[9], utilizando os descritores “Estado”, “neoliberalismo” e “educação profissional e tecnológica”. Como resultado, foram selecionadas sete teses de doutorado, defendidas entre 2019 e 2023, sendo que, ao analisar as produções, identifica-se que duas possuem elementos que contribuem com este trabalho.

A tese de Silva (2019)[10] problematiza os impactos do neoliberalismo e do neodesenvolvimentismo na educação profissional pública federal no Brasil. A pesquisa evidencia o tensionamento entre projetos educacionais com pretensões inclusivas e a manutenção de políticas que subordinam a formação profissional às exigências do capital. Neste sentido, a formação profissional no Brasil tem sido historicamente orientada por concepções teórico-metodológicas que acompanham as transformações políticas e econômicas do país, moldada pela relação entre educação e sistema produtivo, notadamente, sob a influência da Teoria do Capital Humano desde a década de 1960. Inicialmente voltada para atender à produção industrial, a formação transformou-se nos anos 1980 e 1990 em um modelo baseado em competências, fortemente influenciado pelo ideário neoliberal, evidenciado no Decreto 2.208/1997. Com a ascensão dos governos Lula e Dilma, observou-se uma inflexão neodesenvolvimentista que buscou ampliar e integrar a educação profissional, valorizando a formação integral e a articulação entre ciência, tecnologia, cultura e trabalho, como propõe o Decreto 5.154/2004 e a criação dos Institutos Federais pela Lei 11.892/2008. Apesar desses avanços, persistem tensões entre as diretrizes voltadas ao mercado e a efetivação de uma formação emancipadora, sendo a política de educação profissional condicionada à conjuntura política e econômica, marcada por avanços, retrocessos e desafios estruturais. A autora reforça que as reflexões realizadas pela investigação sugerem outros estudos que sejam complementares, entre eles, avaliar os indicadores educacionais do país e relacionar com o conceito de mobilidade social, na tentativa de estabelecer relações acerca do impacto que a política de educação profissional exerce no aumento da renda da população e na redução das desigualdades sociais.

Sobrinho (2023)[11], por sua vez, desenvolve uma análise abrangente do ciclo das políticas de educação, ciência e tecnologia nos Institutos Federais. Com base no conceito de “carência

[9] Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES -Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/ Acesso em: 14 abr. 2025.

[10] SILVA, Viviane Nascimento. **Neoliberalismo e neodesenvolvimentismo na educação profissional pública federal no Brasil**. 2019. 227 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2019. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8545701. Acesso em: 11 mar. 2025.

[11] SOBRINHO, Sidinei Cruz. **Análise nacional do ciclo da política de educação, ciência e tecnologia nos Institutos Federais – IFs**: a carência epistêmica e a produção do homo enterprise no contexto da prática e na

epistêmica" e na figura do "homo enterprise", a tese problematiza a configuração de subjetividades neoliberais no interior das instituições públicas. O autor evidencia como a racionalidade neoliberal atravessa tanto os discursos institucionais quanto às práticas docentes, consolidando uma cultura organizacional baseada na competitividade, produtividade e empreendedorismo.

Essas investigações convergem na constatação de que o Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, tem operado, em grande parte, sob uma lógica neoliberal que redireciona as suas funções públicas em favor de agendas econômicas centradas no ajuste fiscal, na competitividade e na eficiência gerencial. O campo da educação profissional, nesse cenário, tem sido muito afetado, sofrendo um processo de reconfiguração que compromete a sua função social e o seu potencial emancipador. Esta pesquisa busca articular essas contribuições ao propor uma análise das transformações ocorridas entre 1995 e 2022, com foco nas mudanças da atuação do Estado e seus impactos sobre as políticas de educação profissional.

atuação política. 2023. 665 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2023. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/view TrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=14085551. Acesso em: 15 jan. 2025.

2 CONCEPÇÕES DE ESTADO E A IDEOLOGIA NEOLIBERAL

2.1 Introdução

A organização do Estado é resultado de um processo histórico em permanente transformação, condicionado por disputas entre diferentes projetos políticos, interesses econômicos e embates ideológicos. Neste sentido, o seu papel, a sua legitimidade e a sua função variaram conforme as demandas de cada época, refletindo os conflitos entre classes sociais e as mudanças estruturais do capitalismo. Longe de ser uma entidade neutra, o Estado configura-se como um campo de disputa, em que diferentes projetos societários lutam para consolidar-se. O seu papel, legitimidade e função alteram-se conforme o contexto histórico e os conflitos entre classes sociais, refletindo as mudanças estruturais do capitalismo e as estratégias de reprodução de poder.

A partir do século XVII, consolidou-se o modelo do Estado Liberal, fundamentado nos princípios do liberalismo clássico. Pensadores como John Locke, Montesquieu e Adam Smith sustentavam a defesa dos direitos individuais, da propriedade privada e da liberdade econômica — ideias que se tornaram base para as revoluções burguesas. Nesse modelo, o Estado deveria ter um papel restrito, garantindo o funcionamento do mercado e protegendo as liberdades civis, sem intervir diretamente nas dinâmicas econômicas. Tais ideias exerceriam ampla influência sobre a organização das instituições políticas e econômicas nos séculos seguintes.

Contudo, a experiência histórica revelou os limites desse paradigma. Crises econômicas, desigualdades sociais crescentes e a organização política da classe trabalhadora pressionaram por uma nova configuração do Estado. Nesse cenário, sobremaneira, após a crise de 1929 e no contexto do pós-II guerra, emergiu o Estado de Bem-Estar Social, orientado pela promoção de direitos sociais, regulação da economia e busca de estabilidade. O keynesianismo forneceu o arcabouço teórico para essa virada, ao defender que a intervenção estatal era essencial para o crescimento econômico, o combate ao desemprego e a mitigação das crises cíclicas do capitalismo.

Entretanto, com o esgotamento do modelo keynesiano, sobretudo a partir dos anos 1970, intensificaram-se os debates sobre a reconfiguração do papel do Estado. Surgiu então o projeto neoliberal, que propõe uma redução drástica da atuação estatal, priorizando a lógica do mercado como organizador das relações sociais. Pensadores como Friedrich Hayek e Milton Friedman destacaram-se ao propor um modelo baseado na desregulamentação, privatização, redução dos gastos públicos e valorização da iniciativa individual. Embora os defensores do neoliberalismo

proclamem o mercado como instância reguladora natural, o que se observa, na prática, é uma redefinição profunda do papel do Estado, que não desaparece, mas se reconfigura como gestor da austeridade e garantidor de interesses privados. Esse paradigma influenciou políticas em diversas partes do mundo, resultando em transformações significativas nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Buscando considerar o primeiro objetivo específico da tese, este capítulo propõe uma análise crítica desse percurso histórico, destacando as principais inflexões na concepção e na atuação do Estado. Primeiramente, serão examinadas as bases do liberalismo clássico e o ideário político dos autores que o fundamentaram. Em seguida, serão abordados o surgimento e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social como resposta às contradições do capitalismo. Por fim, discutiremos a ascensão do neoliberalismo e os seus desdobramentos, analisando os impactos sociais e as tensões produzidas por esse modelo nas sociedades contemporâneas. Ao longo dessa reflexão, busca-se compreender os impasses e os desafios que marcam o debate sobre o papel do Estado no mundo atual.

2.2 Os princípios do Estado para os liberais

A Teoria liberal reúne o conjunto de ideias filosóficas e políticas que fundamentaram o surgimento do Estado liberal. Tal formulação nasce como resposta da burguesia à opressão do absolutismo monárquico dos séculos XVI a XVIII e é influenciada diretamente pelos ideais iluministas[12], que propunham a valorização da liberdade individual, da propriedade privada e da limitação do poder do Estado.

Moraes (2001) salienta a necessidade de esclarecer que há termos com significados próximos: liberais, ultraliberais, neoliberais, neoconservadores, nova direita. Essas designações assemelham-se, uma vez que os liberais contemporâneos são herdeiros de duas tradições ideológicas que foram se unindo durante o século XIX: o pensamento liberal e o pensamento conservador. Neste sentido, o neoliberalismo econômico atual adota pontos de vista políticos que, em sua grande parte, foram formados pelos conservadores do século XIX. Além disso, é importante esclarecer que o termo “liberal”, na Europa, tem relação com um pensamento

[12] O Iluminismo foi um movimento intelectual e cultural que ocorreu aproximadamente entre os anos 1680 e 1815 e principalmente na Europa durante o século XVIII, conhecido como o “Século das Luzes”. Esse movimento ressaltava o papel e uso da razão, do pensamento crítico e da ciência como ferramentas para compreender e melhorar o mundo, desafiando a autoridade tradicional, incluindo a monarquia absoluta e a Igreja. Influenciou eventos importantes como a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789) e continua presente na influência do pensamento de autores contemporâneos.

político que defende as ideias econômicas do livre mercado e critica a intervenção estatal, opondo-se ao socialismo, à social-democracia e ao Estado de Bem-Estar social. Já nos Estados Unidos, a palavra "liberal" aplica-se principalmente a políticos e intelectuais alinhados com o Partido Democrata e que apoiam a intervenção reguladora do Estado e a adoção de políticas de bem-estar social, ideia que os neoliberais rejeitam.

Para Chauí (2000, p. 521), "as ideias políticas liberais têm como pano de fundo a luta contra as monarquias absolutas por direito divino dos reis, derivadas da concepção teocrática do poder". A teoria liberal, portanto, emerge do interior das transformações sociais e econômicas que consolidaram o poder da burguesia, culminando nas revoluções burguesas.

Entre os principais teóricos do liberalismo clássico, destaca-se John Locke (1632-1704), considerado um de seus fundadores. Locke afirmava que os indivíduos possuem direitos naturais inalienáveis - à vida, à liberdade e à propriedade -, anteriores à formação do Estado. Em sua obra "Dois tratados sobre o governo civil", publicada em 1689, o autor propôs a tese de que o poder legítimo só pode advir do consentimento dos governados. Tal concepção fundamenta a ideia do governo limitado e da necessidade de o Estado servir à proteção dos direitos dos indivíduos (Várnagy, 2017)[13]. Essa concepção de Locke evidencia o deslocamento do fundamento do poder: da origem divina para a legitimidade contratual, o que marca uma inflexão decisiva nas teorias modernas do Estado (Weffort, 1999; Mello, 2011). Para Bobbio (2015), essa obra é a primeira e mais completa formulação do Estado liberal, apresentando uma concepção que rompeu com as ideias autoritárias do absolutismo e influenciou decisivamente as revoluções liberais da época.

Adam Smith (1723–1790), outro expoente central do liberalismo, formulou a defesa do livre mercado como princípio de organização econômica. Em sua obra mais conhecida, "A Riqueza das Nações" (1776), argumenta que a busca individual pelo interesse próprio gera benefícios coletivos, desde que o Estado garanta a segurança, a justiça e a infraestrutura básica. A sua metáfora da "mão invisível" sintetiza essa crença na autorregulação do mercado, conceito que se tornaria basilar no pensamento econômico liberal. Smith direciona a sua crítica à política econômica dirigista do mercantilismo e às corporações, afirmando que o mercado seria o melhor caminho para gerar eficiência, justiça e riqueza (Moraes, 2001). Essa formulação teve

[13] O Primeiro Tratado ou O Direito Divido a Governar critica os argumentos do absolutismo real e a justificação do poder absoluto. O Segundo Tratado ou Os Fundamentos do Liberalismo contempla os princípios fundamentais do liberalismo e teve considerável influência na intelectualidade da Europa e nos Estados Unidos. As duas declarações dos direitos do homem, a dos Estados Unidos de 1787 e a da França de 1789, inspiraram-se diretamente no Segundo tratado (Várnagy, 2017).

impacto duradouro na teoria política liberal e na conformação de instituições democráticas, especialmente nos modelos de Estado surgidos a partir da Revolução Industrial.

Montesquieu (1689-1755), por sua vez, contribuiu com a teoria da separação dos poderes. Em "O Espírito das Leis" (1748), defende que o poder estatal deve ser dividido em três funções independentes – legislativo, executivo e judiciário – para garantir a liberdade e impedir abusos. Essa formulação tornou-se um dos pilares das democracias modernas, reforçando a limitação do poder estatal como princípio essencial do liberalismo. Montesquieu ampliou a ideia de Locke sobre a separação dos poderes em sua obra, enquanto Locke introduziu a ideia de divisão de funções no governo[14], Montesquieu sistematizou-a em três poderes distintos, partindo das teorias de Locke para criar uma abordagem mais abrangente.

Esses autores, embora com ênfases distintas, convergem na defesa da liberdade individual, da propriedade privada e da limitação do poder do Estado como meios para assegurar a autonomia dos sujeitos e proteger os direitos fundamentais. Esses princípios moldaram a estrutura política das democracias liberais e influenciaram a configuração das instituições ocidentais a partir da modernidade.

> O término do Antigo Regime se consuma quando a teoria política consagra a propriedade privada como direito natural dos indivíduos, desfazendo a imagem do rei como marido da terra, senhor dos bens e riquezas do reino, decidindo segundo sua vontade e seu capricho quanto a impostos, tributos e taxas. A propriedade ou é individual e privada, ou é estatal e pública, jamais patrimônio pessoal do monarca. O poder tem a forma de um Estado republicano impessoal porque a decisão sobre impostos, tributos e taxas é tomada por um parlamento – o poder legislativo -, constituído pelos representantes dos proprietários privados (Chauí, 2000, p. 521).

Considerando esse contexto, uma das perspectivas do Estado liberal era limitar o poder do monarca, restringindo as suas intervenções, defendendo a atuação comercial sem a interferência estatal. Para Chauí (2000), a política liberal constituiu-se como resultado de acontecimentos econômicos e sociais que impuseram mudanças na concepção do poder do Estado, que foi instituído por meio do contrato social. Esses acontecimentos ficaram conhecidos como revoluções burguesas, que promoveram mudanças na estrutura econômica, na sociedade e na política, sob a hegemonia de uma nova classe social, "a burguesia". "Na Inglaterra, o liberalismo se consolidou em 1688, com a chamada Revolução Gloriosa. No restante da Europa, será preciso aguardar a Revolução Francesa de 1789" (Chauí, 2000, p. 521).

[14] A separação de poderes sugerida por Locke constituiu, posteriormente, o eixo da teoria de Montesquieu e teve grande repercussão de modo imediato no sistema parlamentar inglês e nos governos surgidos da democracia burguesa para limitar o absolutismo e concentrar o poder legislativo nas mãos de suas instituições representativas (Várnagy, 2017).

Mesmo que o resultado dessas revoluções tenha sido o mesmo, isto é, a consolidação política e o domínio da burguesia como classe dominante que passou a comandar o Estado, não foi dada sequência nas mudanças desejadas pelas classes populares, que participaram daquela vitória e que desejavam mais: "instituir uma sociedade inteiramente nova, justa, livre e feliz" (Chauí, 2000, p. 523). A autora aborda a existência de um "movimento popular radical ou a face democrática e igualitária da revolução", que foi derrotada pelas revoluções burguesas.

> Eis por que, em todas as revoluções burguesas, vemos sempre acontecer o mesmo processo: a burguesia estimula a participação popular, porque precisa que a sociedade toda lute contra o poder existente; conseguida a mudança política, com a passagem do poder da monarquia à república, a burguesia considera a revolução terminada; as classes populares, porém, a prosseguem, pois aspiram ao poder democrático e desejam mudanças sociais; a burguesia vitoriosa passa a reprimir as classes populares revolucionárias, desarma o povo que ela própria armara, prende, tortura e mata os chefes populares e encerra, pela força, o processo revolucionário, garantindo, com o liberalismo, a separação entre Estado e sociedade (Chauí, 2000, p. 524-525).

A autora reforça que há um significado político para a revolução, seja ela burguesa ou popular, uma vez que expõe a estrutura e a organização da sociedade e do Estado. Nesse caso, ela evidencia: a divisão social e política entre opressor e oprimido; a percepção de que esse poder não é natural, mas resultado de uma ação humana e pode e deve ser reconstruído; a compreensão de que os agentes sociais são dotados de direitos; e uma revolução repõe a relação entre poder político e justiça social, com uma novidade, que a justiça depende de instituições públicas que satisfaçam às demandas dos cidadãos ao Estado, sendo responsabilidade do novo poder político organizar instituições que garantam esses direitos (Chauí, 2000).

Ao discutir as funções atribuídas ao Estado no pensamento liberal, Marilena Chauí (2000) analisa diferentes correntes e autores que contribuíram para a consolidação dessa tradição. Segundo a autora, o Estado liberal estrutura-se em torno de três funções fundamentais: assegurar o direito à propriedade privada por meio da legislação e do uso legítimo da força; atuar como árbitro nos conflitos que emergem na sociedade civil e legislar sobre a esfera pública sem interferir na liberdade de consciência dos indivíduos. Essa configuração revela uma preocupação típica do liberalismo com a preservação da liberdade individual — especialmente, no que diz respeito à autonomia econômica e à proteção da propriedade —, reforçando a ideia de um Estado que deve ser limitado em sua ação, mas ativo na garantia da ordem e da legalidade.

A ênfase de Chauí (2000) na separação entre o poder do Estado e a sociedade civil é significativa, pois reflete a visão liberal de que a sociedade civil, composta principalmente por proprietários privados, possui uma autonomia que o Estado não deve invadir. Neste sentido, o mercado e a vida econômica devem ser regidos pelas próprias regras dos indivíduos, sem a

interferência do poder estatal. Sendo assim, o Estado é visto como instância impessoal de dominação, que estabelece e aplica as leis, garante a ordem por meio do uso legal da força, pune os crimes e medeia os conflitos sociais. Já a sociedade civil apresenta-se como um conjunto de relações sociais heterogêneas entre classes e grupos sociais, em que os interesses e os direitos podem coincidir ou se oporem. “O centro da sociedade civil é a propriedade privada, que diferencia indivíduos, grupos e classes sociais, e o centro do Estado é a garantia dessa propriedade, sem, contudo, mesclar política e sociedade” (Chauí, 2000, p. 524).

Ao examinar o percurso histórico e as correntes que deram forma ao pensamento liberal, é necessário reconhecer que o liberalismo não constitui um corpo teórico homogêneo nem estático. Trata-se de uma tradição intelectual complexa, marcada por inflexões diversas ao longo do tempo e adaptada a contextos históricos, políticos e sociais distintos. Ainda assim, é possível identificar alguns princípios estruturantes que conferem unidade ao ideário liberal, especialmente em sua formulação clássica.

O primeiro deles diz respeito à ênfase na liberdade individual, compreendida como a possibilidade de cada sujeito perseguir os seus próprios interesses, valores e projetos de vida, desde que não viole os direitos alheios. Esse princípio expressa-se na defesa de liberdades civis fundamentais, como a liberdade de expressão, de crença religiosa, de associação e de escolha pessoal em diferentes esferas da vida social. Além disso, o liberalismo sustenta a ideia de igualdade perante a lei, em que todos os indivíduos devem ser tratados de maneira equitativa pelo sistema jurídico. Outro eixo central do pensamento liberal é o direito à propriedade privada, visto como extensão da liberdade individual e base para a autonomia econômica dos sujeitos. Cabe ao Estado, nessa concepção, garantir a proteção da propriedade por meio de um arcabouço legal que assegure a sua inviolabilidade. Em consonância com essa visão, o liberalismo propõe uma concepção restritiva do papel do Estado: sua atuação deve limitar-se às funções consideradas essenciais — como a segurança interna e externa, a administração da justiça e a garantia dos direitos fundamentais —, evitando intervenções mais amplas na esfera econômica ou social.

No plano econômico, o liberalismo defende a primazia do mercado como mecanismo autorregulador das relações produtivas e distributivas. A crença na livre concorrência, na lei da oferta e da demanda e na mínima interferência do Estado fundamenta a ideia de que o mercado, ao operar de forma espontânea, promoveria a eficiência, a inovação e o bem-estar coletivo.

Entretanto, ao longo de sua trajetória histórica, o liberalismo passou por revisões e críticas profundas, sobremaneira, diante das contradições e crises geradas pela dinâmica capitalista. A partir do século XX, a emergência do Estado de Bem-Estar Social representou

uma resposta direta às insuficiências do liberalismo clássico, notadamente em relação à acentuação das desigualdades sociais e à incapacidade do mercado de atender às demandas por justiça social. Sob pressão dos movimentos sociais e da crescente mobilização das classes trabalhadoras, diversos governos reformularam o papel do Estado, ampliando a sua responsabilidade na regulação da economia, na universalização de direitos sociais e na promoção de políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo. Essa inflexão representou não uma negação dos princípios liberais, mas uma tentativa de reformulá-los frente aos novos desafios impostos pela modernidade capitalista.

2.3 Origem do Estado de Bem-Estar Social

A emergência do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)[15] no século XX representou uma ruptura com os princípios do liberalismo clássico, ao reconhecer a necessidade de o Estado intervir nas dinâmicas sociais e econômicas para garantir direitos mínimos à população. Essa forma de organização estatal foi impulsionada pela crise econômica de 1929 e, de maneira decisiva, o cenário pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) quando se evidenciou a incapacidade do mercado de resolver, por si só, as contradições do capitalismo.

A devastação provocada pelo conflito e a necessidade urgente de reconstrução dos países afetados levaram a uma ampliação significativa da intervenção estatal, com ênfase em investimentos públicos destinados à recuperação econômica — sobretudo, na reestruturação da indústria. Nesse contexto, o Estado passou a assumir responsabilidades que, até então, eram-lhe alheias ou secundárias, consolidando uma nova concepção de sua função social. Como observa Marshall (1965), a responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o foi, o que confere uma nova legitimidade à atuação estatal nas esferas econômica e social.

Chauí (2000, p. 555) destaca que a guerra fria e o surgimento do Estado do Bem-Estar Social são dois marcos políticos relevantes do período pós-Segunda Guerra Mundial. Para a autora, o modelo de bem-estar social foi implantado em resposta a um contexto de instabilidade social e econômica, que já havia contribuído para o avanço de regimes totalitários, como o nazi-fascismo, e para o fortalecimento do socialismo como alternativa ao capitalismo, expressa, entre outros momentos históricos, pela Revolução Russa de 1917. A crise econômica gerada pela guerra, as críticas ao liberalismo e a imagem da sociedade socialista como um contraponto para

[15] A expressão inglesa *Welfare State* foi criada na década de 1940, ainda que a menção à *Welfare Policy* – Política de Bem-estar -, seja usada desde o início do século XX (Nogueira, 2001).

as desigualdades e injustiças do capitalismo, levaram à necessidade de alterar a atuação do Estado Liberal.

A Revolução Industrial, especialmente na Europa, trouxe rápidas mudanças econômicas e sociais, mas também explicitou problemas, como as péssimas condições de trabalho, os baixos salários e a falta de proteção social para os trabalhadores. Em contraponto a essas condições, houve uma crescente mobilização de movimentos sociais, que pressionavam os governos para tomar medidas que protegessem os direitos dos trabalhadores e a qualidade de vida da população. Neste sentido, o Estado do bem-estar social foi sendo implementado nos países capitalistas do hemisfério norte, como resposta aos limites e à incapacidade dos mercados de resolverem questões sociais como pobreza, desemprego e desigualdade. Ainda que o período entre guerras tenha sido importante para a consolidação das medidas criadas, foi após a Segunda Guerra Mundial que a fase final do processo de transformação do sistema aconteceu. Esse período marcou uma transição significativa de sociedades agrárias para uma realidade predominantemente industrial em vários países, o que transformou profundamente as dinâmicas sociais e comunitárias. "As duas guerras (bem como a depressão) são, contudo, incidentes que aceleraram a evolução lógica do sistema, dado que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social" (Arretche, 1995, p. 12).

Dardot e Laval (2016) abordam que há um esgotamento das receitas tradicionais do liberalismo para lidar com as crescentes demandas sociais e econômicas da era industrial, não conseguindo responder às pressões resultantes da condição salarial e das desigualdades geradas pelo capitalismo do século XIX.

> Desde meados do século XIX, com certa intensificação a partir das primeiras reformas de Bismarck, no final dos anos 1870 e início dos anos 1880, assistiu-se na Europa a um movimento ascendente de dispositivos, regulamentações, leis destinadas a consolidar a condição dos assalariados e a evitar tanto quanto possível que eles continuassem a cair no pauperismo que afligiu todo o século XIX: legislação sobre o trabalho infantil, limitação da jornada de trabalho, direito de greve e associação, indenização por acidente, aposentadoria para operários. Essa pobreza nova, gerada no ciclo dos negócios, deveria ser baldada por medidas de proteção coletiva e segurança social. Cada vez mais, a ideia de que a relação salarial era um contrato entre duas vontades independentes e iguais aparecia como uma ficção absolutamente distante das realidades sociais naquela época de grandes concentrações industriais e urbanas. O movimento operário em pleno desenvolvimento tanto no plano sindical como no plano político, constituía nesse sentido, uma advertência constante da dimensão coletiva e ao mesmo tempo conflituosa da relação salarial, um desafio à concepção estritamente individual e "harmônica" do contrato de trabalho tal como o pensava a dogmática liberal (Dardot; Laval, 2016, p. 41).

Alternativas como a legislação trabalhista e as seguridades sociais foram propostas para atenuar os impactos negativos do ciclo econômico sobre a classe trabalhadora, de maneira especial, a crescente pauperização. Com o avanço das reformas, a ideia liberal de que a relação salarial era um contrato entre partes iguais revelou-se uma ficção, já que o poder econômico e social dos empregadores superava o dos trabalhadores. O liberalismo precisou ser adaptado ou revisto, para dar lugar a políticas que reconhecessem a desigualdade inerente às relações de trabalho no capitalismo industrial. As reformas sociais, ainda que limitadas, demonstraram que a simples manutenção de uma doutrina liberal pura era insuficiente para lidar com as tensões sociais da época, exigindo uma intervenção mais direta do Estado para regular as condições de trabalho e proteger os trabalhadores da exploração e da pobreza.

Na Europa, as políticas econômicas foram influenciadas pelo modelo keynesianismo, baseado nas ideias do economista britânico John Maynard Keynes, que defendia a implementação de um estado forte, que pudesse coordenar a economia, intervir para suavizar os ciclos econômicos, garantir emprego pleno e o crescimento por meio de políticas fiscais e monetárias expansionistas, bem como possibilitar uma rede de segurança social mais abrangente.

Um marco importante para a formação do Estado de Bem-Estar Social foi a publicação do Relatório Beveridge[16] no Reino Unido em 1942, elaborado por William Beveridge, que propôs um sistema abrangente de proteção social, sendo visto como essencial para assegurar a estabilidade macroeconômica ao fim da Segunda Guerra, para erradicar o que ele chamou de "cinco gigantes" sobre o caminho da reconstrução: pobreza, doença, ignorância, miséria e desemprego. O relatório trouxe uma nova abordagem à assistência social, propondo uma reformulação completa do sistema de seguros sociais, ampliando para além da seguridade social tradicional, mas que cobrisse todas as necessidades básicas da população, sem comprovação de carências e com duração ilimitada. Esse relatório serviu como base para a criação do Serviço

[16] Entre os principais elementos do relatório, destacam-se: Universalidade dos Benefícios: todos os cidadãos deveriam ter acesso a benefícios sociais, sem necessidade de comprovar carência. Isso significava uma cobertura ampla, desde cuidados de saúde até seguros contra desemprego, aposentadoria e outros tipos de assistência; Seguro Social Contributivo: O sistema seria financiado por contribuições regulares de empregados, empregadores e do governo. A ideia era que todos contribuíssem de acordo com suas capacidades, garantindo uma rede de proteção para todos, independentemente da situação individual no momento; Serviços Universais: criação de serviços públicos universais, como educação e saúde, para garantir igualdade de acesso e minimizar desigualdades sociais. Isso levou à criação do Serviço Nacional de Saúde (NHS) no Reino Unido, um dos legados mais duradouros do Estado de Bem-Estar Social britânico; Enfoque Preventivo: Além de fornecer proteção contra contingências sociais, o relatório também promovia políticas preventivas. A educação universal, por exemplo, era vista como uma ferramenta para combater a ignorância e abrir oportunidades econômicas para todos (Beveridge, 1943).

Nacional de Saúde no Reino Unido e influenciou a criação de políticas de Bem-Estar Social em outros países (Pereira, 2008).

Nos Estados Unidos, o Estado de Bem-Estar Social seguiu um caminho distinto em comparação com a Europa. Embora não tenha implementado um modelo tão abrangente, houve importantes avanços sociais, especialmente após a Grande Depressão[17] e durante a presidência de Franklin Roosevelt. Entre 1933 e 1939, foi implementado um conjunto de políticas econômicas e sociais com o objetivo de combater os efeitos devastadores da Grande Depressão, que começou em 1929, e recuperar a economia americana. Conhecido como "*New Deal*", o referido período é frequentemente dividido em duas fases: o Primeiro *New Deal* (1933-1934) e o Segundo *New Deal* (1935-1939), cada um com um foco específico.

Nessa perspectiva, foi estruturado o *Social Security* (Seguro Social) que oferecia pensões para idosos, seguro-desemprego e assistência a famílias carentes, com financiamento baseado em contribuições de trabalhadores e empregadores, sendo uma ação importante para a institucionalização de políticas sociais. Além disso, foram criados programas de empregos em obras públicas, fundos, regulamentado o mercado financeiro e fornecido subsídios aos agricultores. A prioridade era revitalizar setores econômicos, promover a recuperação e estabilizar o sistema financeiro. O *New Deal* deixou um legado ao criar a base do sistema de seguridade social nos Estados Unidos e ao redefinir o papel do governo federal na economia.

Outro conjunto de ações conhecidas por "*Great Society*" (1964-1968) foi lançado por Lyndon B. Johnson e surgiu num contexto de prosperidade econômica e de avanço tecnológico, tendo como foco principal a eliminação da pobreza e da injustiça racial. Com um objetivo mais amplo e de longo prazo, o foco era a melhoria de áreas como educação, saúde, habitação e expansão dos direitos civis, assim como eliminação da pobreza, promoção da igualdade racial e melhoria da qualidade de vida. Foram criados o *Medicare,* que oferecia seguro saúde para pessoas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, e o *Medicaid, que* possibilitava assistência médica para pessoas e famílias de baixa renda. Além disso, foram aprovadas leis de combate à discriminação racial e de proteção e direito ao voto, programas de educação infantil e educação profissional, financiamento para escolas públicas e auxílio alimentar. Esses

[17] A Grande Depressão foi uma profunda crise econômica global que começou em 1929 e perdurou ao longo da década de 1930, com impactos devastadores em praticamente todas as economias do mundo. O colapso do mercado de ações dos Estados Unidos em 1929, conhecido como a Queda da Bolsa de Valores de Wall Street, é amplamente visto como o ponto de partida da Grande Depressão, mas as suas causas foram mais complexas e envolviam uma série de fatores econômicos e financeiros. Ela é considerada a pior e mais prolongada depressão econômica da história moderna. Diante dessa situação, Franklin D. Roosevelt assumiu a presidência em 1933 com a promessa de implementar reformas agressivas para restaurar a economia e fornecer alívio aos americanos afetados. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CRISE%20DE%201929.pdf. Acesso em: 25 de fev. 2025.

programas, embora não tão extensivos quanto os sistemas de bem-estar social europeus, desempenharam um papel crucial na construção de uma rede de proteção social nos EUA, ajudando a mitigar os efeitos da pobreza e garantir uma base mínima de bem-estar para milhões de americanos.

Frente à complexidade do período e muitas teorias que buscam explicar o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, Arretche (1995) sistematiza as principais, apresentando diferentes abordagens e perspectivas. A autora identifica argumentos de ordem econômica e política que possibilitam a sua categorização, considerando debates sobre a sua origem. Entre os motivos apresentados, o Estado de Bem-Estar Social é concebido como um desdobramento da industrialização, uma resposta ao capitalismo, uma ampliação de direitos, um pacto entre capital e trabalho organizado, um resultado da mobilização da classe trabalhadora e, ainda, como uma ocorrência às estatísticas históricas.

A teoria que interpreta o Estado de Bem-Estar Social como uma consequência direta da industrialização prevê o desenvolvimento desse modelo estatal como intimamente relacionado às transformações sociais provocadas pela industrialização. Esse processo é considerado o fundamento que justifica tanto a criação quanto a continuidade do Estado de Bem-Estar Social. Arretche (1995, p. 6) apresenta a visão de Wilensky, em que “as razões do surgimento de programas sociais é a mesma em todos os países de alto nível de desenvolvimento industrial” sendo que o autor conclui que o crescimento econômico e os seus resultados demográficos e burocráticos são a causa da emergência do Estado de Bem-Estar social.

Outra abordagem, central nas análises de teóricos como James O’Connor e Claus Offe, entende o Estado de Bem-Estar social como uma resposta às necessidades do capitalismo, particularmente no que diz respeito à acumulação e à legitimação do sistema capitalista. De acordo com essa teoria, a existência desse modelo de Estado é funcional para a manutenção do próprio capitalismo. Ao citar o pensamento desses teóricos, Arretche (1995, p. 16) sintetiza essa concepção:

> o welfare state é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas e que estas sociedades (sem exceção) criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não atendidas. Neste contexto, o welfare state seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Assim, a emergência dos Estados de Bem-Estar não apenas não representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas seria essencialmente uma resposta funcional a seu desenvolvimento. [...]os programas sociais seriam fundamentalmente uma forma de corrigir/compensar disfuncionalidades, expressas no plano social, da operação do sistema capitalista.

Outro modelo explicativo importante refere-se à ampliação de direitos, tendo Thomas Humphrey Marshall como seu principal teórico. Arretche (1995) apresenta essa perspectiva de forma mais complexa, indo além de uma análise funcionalista ou da ênfase no processo de industrialização. Nessa abordagem, o Estado de Bem-Estar Social é compreendido como um mecanismo de proteção, proporcionando acesso a serviços anteriormente distantes, assumindo um papel democratizante e de fortalecimento dos laços no tecido social. Para Marshall, a construção da cidadania social é um dos fundamentos nucleares do Estado de Bem-Estar Social, compreendendo três tipos de direitos: os direitos civis (relacionados aos direitos necessários à liberdade individual); os direitos políticos (relacionados ao direito de participação no exercício do poder político); e os direitos sociais (relacionados à participação na riqueza socialmente produzida). Para Marshall (1967, p. 1113), os direitos sociais contemplam "[...] o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade". Nessa ótica, o Estado assume um papel de democratizar e fortalecer os laços sociais, havendo significativa relação entre os direitos alcançados e a cidadania (Arretche, 1995; Nogueira, 2001).

Arretche, (1995) aborda o pensamento do teórico Rosanvallon[18], para quem o Estado de Bem-Estar avançou ao longo dos séculos XIX e XX, de forma não linear, com grandes avanços, ou saltos, ocorrendo durante crises significativas, como as guerras, que demandaram ao final uma renovação social, reforçando a função protetora do Estado[19]. Esse processo visava reconstruir os laços sociais que formam a nação, promovendo a democratização das relações sociais por meio da atuação do Estado. Esse movimento desenrolou-se desde a conquista dos direitos civis, passando pelos direitos políticos e direitos sociais. Por meio de um contrato social celebrado entre os indivíduos e o Estado, há uma formação progressiva de uma representação ampliada do indivíduo, contemplando as suas dimensões econômica e social, substituindo a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção do Estado. Neste sentido, o contrato social que institui o Estado-nação moderno está fundamentado na implementação de duas funções: a produção da segurança e a redução da incerteza. Nessa concepção, não existe Estado

[18] Para Arretche (1995) Rosanvallon foi o autor que mais se apropriou das concepções de Marshall, sendo que ao explicar a crise do Estado de Bem-Estar, contribuiu para uma das interpretações sobre sua origem e desenvolvimento.

[19] Para Nogueira (2001), Rosanvallon se diferencia dos analistas marxistas e dos funcionalistas em suas explicações sobre o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social, especialmente quanto à sua natureza descontínua e não linear. Ele relaciona o progresso desses Estados "por saltos" a momentos de crise, acreditando que é nesses períodos que as bases do contrato social são reformuladas. Durante as crises, os pactos sociais são renovados em resposta às novas demandas, possibilitando uma articulação orgânica entre interesses divergentes.

sem que este cumpra as funções da proteção e sem que permita a existência de um indivíduo que possui direitos (direito à vida e direito à propriedade). As funções do Estado, que antes se limitavam à proteção da propriedade e da vida, expandem-se para incluir os direitos civis. Com isso, os direitos econômicos e sociais emergem naturalmente como uma extensão lógica dos direitos civis, refletindo uma transformação profunda nas funções e responsabilidades do Estado originado a partir da expansão dos direitos democráticos.

Além disso, existe a teoria que entende o Estado de Bem-Estar Social como um pacto entre o capital e o trabalho organizado dentro do capitalismo. Sob essa ótica, a função protetora do Estado fica subordinada a seu papel mais amplo de regulação social, com o foco nos programas sociais que garantem as condições mínimas de vida para a população em geral.

A teoria que explica o Estado de Bem-Estar Social como resultado da mobilização da classe trabalhadora ressalta a sua resistência frente aos interesses capitalistas e liberais, que tendem a regular a sociedade a partir das preferências da elite dominante. Essa perspectiva destaca a capacidade da classe trabalhadora de reivindicar os seus direitos em diferentes contextos e configurações de poder. Arretche (1995) ao referenciar o pensamento de Gough, menciona que a separação entre as esferas política e econômica no capitalismo permite uma relativa autonomia do Estado, criando uma margem significativa para a tomada de decisões dentro do aparato estatal. Ao contrário da visão de que o Estado seria apenas um instrumento de dominação de uma classe dominante, Gough argumenta que há espaço para a formulação de políticas e salienta que a luta de classes, expressa como lutas sociais, pode influenciar diretamente a criação de programas que beneficiem a classe trabalhadora. Essa visão conflitualista do Estado sugere que a pressão exercida pelos trabalhadores desempenhou um papel crucial na origem do Estado de Bem-Estar Social, ao moldar políticas que atendessem às suas demandas.

Por fim, a teoria que enxerga o Estado de Bem-Estar Social como uma resposta às configurações históricas enfatiza que os sistemas de proteção social refletem as particularidades históricas de cada país. As diversas formas de Estados de Bem-Estar Social são moldadas pelas respostas de cada nação às suas próprias desigualdades e desafios sociais ao longo do tempo (Arretche, 1995).

A autora também enfatiza que, desde os anos 1950 até os dias atuais, a análise sobre o Estado de Bem-Estar Social passou por um amadurecimento significativo, tanto em relação às variáveis analíticas utilizadas, quanto aos indicadores escolhidos para medir essas variáveis, assim como a qualidade e a diversidade das informações disponíveis. Houve uma mudança importante nos padrões de investigação, indo além da análise quantitativa. Abandonou-se a

abordagem que se concentrava no volume de gastos em políticas sociais, para focar mais na sua forma e na natureza. Nesse movimento, as grandes diferenças nas formas institucionais de fornecimento de serviços sociais trouxeram à tona a variabilidade dos sistemas de proteção social. Tornou-se necessário classificar de alguma maneira essas diferenças e explicar as razões de suas distinções, dando origem a argumentos de ordem política, institucional e histórica, que têm sido centrais nas pesquisas mais recentes. Esses argumentos destacam o Estado de Bem-Estar Social como um campo de escolhas e de solução de conflitos dentro das sociedades capitalistas avançadas, conflitos que envolvem a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, concebida como um direito de cidadania (Arretche, 1995).

A crise fiscal dos anos 1970 e as novas diretrizes econômicas impulsionadas pelo neoliberalismo questionaram a sustentabilidade desse arranjo, inaugurando uma transição marcada pela retração do papel do Estado e pela priorização das lógicas de mercado, o que redefiniu as concepções de direitos sociais e políticas públicas nas décadas seguintes.

2.4 Fatores que contribuíram para a transição do Estado de Bem-Estar Social para o Estado Neoliberal

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a reestruturação das formas de Estado e das relações internacionais tinha como objetivo evitar o retorno às condições que colocaram em risco o sistema capitalista durante a grande crise dos anos 1930, além de prevenir o ressurgimento das rivalidades geopolíticas que desencadearam o conflito. Tornou-se necessário garantir a paz e a estabilidade internacional, bem como estabelecer algum tipo de acordo entre capitalistas e trabalhadores. “O único caminho que restara era chegar a uma correta combinação de Estado, mercado e instituições democráticas para garantir a paz, a inclusão, o bem-estar e a estabilidade” (Harvey, 2014, p. 20).

A Europa Ocidental estava devastada, tanto econômica quanto estruturalmente e sua reconstrução foi, em grande parte, impulsionada pelo Plano Marshall[20]. Harvey (2014) assinala

[20] O Plano Marshall foi uma iniciativa dos Estados Unidos lançada em 1947 com o objetivo de reconstruir a Europa após a devastação da Segunda Guerra Mundial. Proposto pelo Secretário de Estado George C. Marshall, chefe do Departamento de Estado dos Estados Unidos durante a presidência de Harry Truman (1945-1953). O plano tomou corpo a partir do Programa de Recuperação Europeia (*European Recovery Program* – ERP), gerido pela Administração da Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Administration* – ECA), uma autarquia dotada de um grande volume de recursos orçamentários, entre 1948 e 1951, foi disponibilizado o montante nominal de US$ 12,63 bilhões. O trabalho esteve a cargo de uma numerosa equipe de agentes públicos com uma sede em Paris e escritórios em Washington e nos dezesseis países da Europa que aderiram àquela iniciativa: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega,

que, naquele período, na Europa, emergiram formatos de Estados social-democratas, democratas-cristãos e dirigistas, enquanto os Estados Unidos adotaram uma forma de Estado democrático liberal. Apesar das diferenças, essas formas compartilharam o compromisso de promover pleno emprego, crescimento econômico e bem-estar social, equilibrando a distribuição de poder entre o mercado e a intervenção estatal. As políticas fiscais e monetárias caracterizadas como "keynesianas" foram implantadas para estabilizar os ciclos econômicos e manter altos níveis de emprego. Além disso, um "compromisso de classe" entre capital e trabalho foi promovido para garantir o equilíbrio, com os Estados desempenhando um papel ativo na política industrial, nos padrões de salário social e na construção de sistemas de bem-estar.

De acordo com Harvey (2014), essa configuração político-econômica é comumente chamada de "liberalismo embutido", com os mercados e as atividades empresariais envoltos por uma rede de controle social, político e um ambiente regulatório que, em algumas situações, limitou, mas em outras liderou a estratégia econômica e industrial.

> O liberalismo embutido produziu elevadas taxas de crescimento econômico nos países capitalistas avançados durante os anos 1950 e 1960. [...] a política redistributiva (incluindo algum grau de integração política do poder sindical da classe trabalhadora e apoio à negociação coletiva), os controles sobre a livre mobilidade do capital (algum grau de repressão financeira particularmente por meio do controle do capital), a ampliação dos gastos públicos e a criação do Estado de bem-estar social, as intervenções ativas do Estado na economia, e algum grau de planejamento do desenvolvimento caminharam lado a lado com taxas de crescimento relativamente elevadas. O ciclo de negócios foi controlado com sucesso mediante a aplicação de políticas fiscais monetárias Keynesianas. Promoveu-se uma economia social e moral (sustentada às vezes por um forte sentido da identidade nacional) por meio das atividades de um Estado intervencionista. O Estado transformou-se na verdade num campo de força que internalizou relações de classe. Instituições da classe trabalhadora como sindicatos e partidos políticos de esquerda tiveram uma influência bastante concreta no aparato do Estado (Harvey, 2014, p. 21).

Como efeito da sua implementação em diferentes sociedades destaca-se a criação de uma rede de proteção que assegurou aos cidadãos uma base mínima de segurança. Houve redistribuição de renda por meio de impostos progressivos como mecanismo de transferência

---

Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido. Sua concepção retomou ideias experimentadas pelo *New Deal*, a política de recuperação econômica desenvolvida sob a presidência de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). A motivação inicial para implementar o plano não foi propriamente econômico ou humanitário, mas geopolítico, uma vez que alguns países europeus passaram a aderir ou a aproximarem-se do bloco soviético, seja por pressão militar, seja pelo fato de alguns partidos comunistas apresentarem-se como forças políticas de peso. Sendo assim, a ideia de um plano de salvação da Europa ganhou espaço na agenda política dos Estados Unidos e recebeu efetivo apoio da maioria do congresso americano. Fonte: LASSANCE, Antonio. **O Plano Marshall**: uma abordagem atual à formulação, ao desenho e à coordenação de políticas públicas e programas governamentais. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2661). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10626/2/TD_2661.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

de renda, bem como a melhoria nos indicadores de saúde pública e educação em vários países. A intervenção estatal também evitou crises econômicas severas e garantiu o pleno emprego em vários períodos históricos. A ampliação da cidadania social fortaleceu as democracias ao integrar os direitos sociais aos direitos civis e políticos.

Ao mesmo tempo, existiam correntes de pensamento contrários ao excesso de intervenção estatal, que defendiam um retorno ao liberalismo econômico, à promoção de mercados livres, desregulamentação e um papel reduzido do Estado. Essa visão foi articulada por intelectuais como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman (Anderson, 2012; Harvey, 2014).

Em 1944, Friedrich Hayek publicou o texto "O Caminho da Servidão", sendo uma de suas obras mais influentes, em que ele argumentava que a intervenção estatal inevitavelmente ocasionaria a perda de liberdade individual e levaria ao totalitarismo. Hayek defendia que a livre interação dos indivíduos no mercado levaria ao melhor uso dos recursos disponíveis, argumentando que o Estado deveria limitar-se a garantir as condições necessárias para que os mercados funcionassem, mas não deveria interferir diretamente nas decisões econômicas. Para esse teórico, as raízes da crise vivenciada estavam no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que "[...] havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais" (Anderson, 2012, p. 10).

A partir desse contexto, a solução indicada era que o Estado rompesse com o poder dos sindicatos, realizasse o controle dos recursos e reduzisse os gastos sociais e as intervenções econômicas, sendo a estabilidade monetária a meta a ser perseguida. Neste caso, era necessário maior disciplina orçamentária, com a contenção de gastos com o "bem-estar" e o restabelecimento de um contingente "natural" de desempregados, havendo um exército de reserva que enfraquecesse a atuação dos sindicatos. Além disso, eram indicadas reformas fiscais com redução de impostos sobre os rendimentos mais altos que incentivassem os agentes econômicos (Anderson, 2012).

Para Gentili (2002), Hayek tornou-se a referência intelectual mais importante no neoliberalismo como perspectiva doutrinária. Em 1947, organizou um encontro com outros teóricos que compartilhavam suas concepções e eram contra o Estado de Bem-Estar europeu e do *New Deal* norte-americano, tendo fundado a Sociedade de Mont Pelerin, "uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro (Anderson, 2012,

p. 10). No período, que contempla as décadas de 1950 e 1960, o capitalismo estava no seu auge, apresentando um crescimento sem precedentes e o mais rápido da história, mas Hayek e outros teóricos criticavam o "novo igualitarismo" do período, afirmando que esse formato destruía a liberdade e a concorrência, defendendo a desigualdade como um valor positivo.

Outro teórico influente do neoliberalismo é Ludwig von Mises. Tendo como principais obras: "Ação Humana" (1949) e "Socialismo" (1922), ele criticava o socialismo e o intervencionismo estatal, defendendo o livre mercado, sob o argumento que a economia é uma ciência da ação humana e que a intervenção estatal é ineficaz e moralmente errada, enfatizando que a única forma de coordenação econômica eficiente é por meio do mercado livre, sem interferência estatal.

Da mesma forma, Milton Friedman foi um grande defensor da desregulamentação, da privatização e da redução do papel do Estado na economia. Grande crítico do keynesianismo, promoveu políticas monetaristas, que influenciaram os governos neoliberais de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Suas obras mais influentes são: "Capitalismo e Liberdade" (1962) e "Livre para Escolher" (1980).

Gentili (2002) pondera que a crítica ao Estado de Bem-Estar e às políticas públicas de ampliação e universalização dos direitos sociais, presente na filosofia política, são conectadas, mas possuem especificidade própria. Na "argumentação instrumental", há a justificativa que o Estado interventor produz um aprofundamento da desigualdade e da injustiça social, ao invés de combatê-las. Neste sentido, a intervenção do Estado freia o funcionamento eficiente do mercado e cria novas desigualdades. Condicionado estruturalmente pelos problemas que seu próprio desenvolvimento foi criando, tal modelo de Estado não constitui um bom compromisso entre a eficácia e a injustiça social, sendo que as políticas que ele desenvolve tendem a ser perversamente improdutivas. Esse argumento apresentou maior impacto nos discursos políticos projetados para a reforma do Estado, defendendo a redução da intervenção social e a crescente privatização dos serviços públicos e das políticas sociais. Já no "argumento fundamentalista", a mesma crítica acontece, mas por outro motivo: o problema do Estado de Bem-Estar não reside na sua natureza improdutiva ou na sua ineficiência estrutural, mas por apresentar uma "essência totalitária". As políticas implementadas para ampliar os direitos sociais contrapõe um elemento essencial que constitui a natureza humana, a liberdade de escolha. A progressiva intervenção do Estado impõe o coletivismo sobre o individualismo, a propriedade pública sobre a propriedade individual, os direitos sociais sobre os direitos das pessoas e assim por diante. A obra de Hayek constitui-se um dos mais vigorosos expoentes do tipo de argumentação

fundamentalista, sendo utilizada como referência nos escritos de vários autores da filosofia política neoliberal (Gentili, 2002).

O grupo do Mont Pelerin obteve apoio financeiro e político, especialmente nos Estados Unidos, onde líderes corporativos e indivíduos ricos, contrários à intervenção estatal e à economia mista, mobilizaram-se para preservar seu poder no pós-guerra. O movimento ganhou destaque nos Estados Unidos e no Reino Unido após 1970, impulsionado por bancos de ideias associados à Sociedade Mont Pelerin e pela crescente influência na academia de Milton Friedman na Universidade de Chicago. A teoria neoliberal ganhou respeitabilidade acadêmica com os prêmios Nobel de Economia[21] concedidos a Hayek (1974) e Friedman (1976), embora esse prêmio estivesse sob controle da elite bancária. A partir de 1979, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, a sua versão monetarista consolidou-se como uma nova ortodoxia econômica, influenciando a regulação das políticas públicas de Estado, no mundo capitalista avançado (Harvey, 2014).

Para Harvey (2014), nenhuma forma de pensamento torna-se dominante sem oferecer um aparato conceitual capaz de mobilizar emoções, instintos, valores e desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social em que vivemos. Quando bem-sucedido, esse aparato conceitual enraíza-se no senso comum, tornando-se algo naturalizado e isento de questionamento.

> As figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tornando-os como "valores centrais da civilização". Assim agindo, fizeram uma sábia escolha, porque esses certamente são ideais bem convincentes e sedutores. Esses valores, sustentavam essas figuras, estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituísse os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos (Harvey, 2014, p.15).

No final da década de 1960, o modelo de Bem-Estar Social começou a entrar em colapso. Uma série de crises econômicas, somada à globalização, convergiu para criar um momento de transição, no qual o neoliberalismo foi surgindo como alternativa (Anderson, 2012).

[21] Diferentemente das categorias originais instituídas por Alfred Nobel, o Prêmio de Ciências Econômicas do Sveriges Riksbank em Memória de Alfred Nobel foi criado em 1968 pelo banco central sueco, em comemoração ao seu tricentenário, e não constava no testamento original do inventor. Embora siga os mesmos critérios das demais categorias, sua origem "bastarda" e a predominância de um perfil liberal entre os ganhadores tornou-o alvo de controvérsias. Descendentes de Alfred Nobel, como Peter Nobel, advogado e ativista de direitos humanos, já manifestaram indignação pública, afirmando que o prêmio é "um golpe de relações-públicas dado por economistas que buscam melhorar sua confiança" e que, frequentemente, é concedido a especuladores do mercado financeiro. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/nobel-de-economia-um-premio-bastardo-contr overso-10353719. Acesso em: 6 jun. 2025.

A primeira e mais significativa foi a crise do petróleo de 1973[22], que teve como causa a decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de impor um embargo sobre as exportações de petróleo para os Estados Unidos e outros países que apoiaram Israel na Guerra do Yom Kippur[23], além de aumentar expressivamente o preço. Essas ações tiveram como consequência o aumento extremo dos custos de energia, o que impactou em quase todos os setores da economia global, causando uma inflação rápida e generalizada. Outra crise do petróleo ocorreu em 1979 e teve como causa a Revolução Iraniana[24], motivando a interrupção das exportações de petróleo do Irã, provocando uma instabilidade no Oriente Médio, com novos aumentos no valor do petróleo, mais aumento na inflação global e desaceleração do crescimento econômico.

Esses dois momentos causaram um fenômeno conhecido como estagflação[25], que combina alta da inflação, baixo crescimento econômico com o aumento dos custos de produção e alta da inflação, que durou boa parte dos anos 1970. Tradicionalmente, para o keynesianismo, a inflação e o desemprego estavam inversamente relacionados, entretanto, as economias ocidentais experimentaram simultaneamente alta inflação e alto desemprego, um fenômeno que o keynesianismo não conseguia explicar. Esse fenômeno é difícil de combater porque as

[22] A crise do petróleo de 1973 marcou uma mudança significativa no equilíbrio de poder global. Ela não apenas desestabilizou as economias, mas também moldou as políticas energéticas e geopolíticas para as décadas seguintes. Os países exportadores de petróleo, especialmente no Oriente Médio, adquiriram uma influência geopolítica muito maior, uma vez que a OPEP emergiu como um ator crucial na economia global. Muitos países ocidentais começaram a reavaliar as suas políticas energéticas e houve um aumento no investimento em fontes de energia alternativas e em eficiência energética, bem como um esforço para reduzir a dependência do petróleo importado, especialmente do Oriente Médio.

[23] A Guerra do Yom Kippur, também conhecida como a Quarta Guerra Árabe-Israelense ou Guerra de Outubro, ocorreu de 6 a 25 de outubro de 1973 e iniciou durante o feriado judaico de Yom Kippur, o dia mais sagrado do calendário judaico. Foi um conflito travado entre Israel e uma coalizão de nações árabes lideradas por Egito e Síria em grande parte, como consequência de conflitos anteriores, principalmente a Guerra dos Seis Dias de 1967, em que as nações árabes não aceitaram perdas territoriais para Israel. Esse conflito teve profundas implicações geopolíticas no Oriente Médio e no mundo. Sob intensa pressão internacional, especialmente dos EUA e da União Soviética, um cessar-fogo mediado pelas Nações Unidas foi estabelecido em 25 de outubro de 1973. Os países árabes membros da OPEP usaram o embargo ao petróleo como uma arma política para punir os países ocidentais que apoiaram Israel, o que resultou em uma crise energética global.

[24] A Revolução Iraniana de 1979 e a subsequente crise do petróleo foram eventos interconectados que tiveram um impacto profundo no cenário global, especialmente no mercado energético e na geopolítica do Oriente Médio. Esses eventos marcaram o fim do regime do Xá Mohammad Reza Pahlavi no Irã e o início da República Islâmica, liderada pelo Aiatolá Ruhollah Khomeini, além de provocar uma nova crise no fornecimento de petróleo, que afetou a economia global. O Irã era um dos maiores produtores de petróleo do mundo e a instabilidade no país causou uma interrupção significativa na produção e exportação, de modo que o preço do petróleo mais que dobrou, passando de aproximadamente 15 dólares por barril para mais de 39 dólares. Essa segunda crise foi menos acentuada em termos de oferta que a de 1973, mas teve um impacto econômico global significativo, provocando uma nova onda de inflação e recessão em muitas economias ocidentais.

[25] A estagflação é um fenômeno econômico caracterizado pela combinação simultânea de inflação elevada, baixo crescimento econômico (ou estagnação) e alta taxa de desemprego. Esse termo surgiu nos anos de 1970, quando economias desenvolvidas, como a dos Estados Unidos e de países da Europa, experimentaram essa conjuntura desafiadora. Do ponto de vista teórico, a estagflação contradiz o modelo keynesiano tradicional, que sugeria que inflação e desemprego comportavam-se de maneira inversa, no entanto, a crise do petróleo de 1973, que elevou drasticamente os preços da energia e aumentou os custos de produção, reduziu o crescimento econômico.

políticas monetárias e fiscais tradicionais tendem a resolver apenas um dos problemas (inflação ou desemprego), agravando o outro. Por exemplo, políticas de aumento de juros para controlar a inflação podem piorar o desemprego, enquanto estímulos ao crescimento econômico podem alimentar ainda mais a inflação.

Outro evento importante que contribuiu para a transição para o neoliberalismo foi o fim do sistema de *Bretton Woods*. O sistema de *Bretton Woods* foi criado em 1944, nos Estados Unidos, com o objetivo de estabilizar a economia global após a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Baseava-se no padrão dólar-ouro, estabelecendo o dólar americano como a principal moeda de reserva mundial, com conversibilidade direta em ouro a uma taxa fixa. As demais moedas nacionais estavam atreladas ao dólar, mas com margens limitadas de flutuação. Para garantir a estabilidade do sistema, o FMI e o Banco Mundial forneciam suporte financeiro aos países em desequilíbrio de pagamentos. Isso favoreceu a expansão do comércio internacional e impulsionou um período de crescimento econômico global, conhecido como a "Era do Ouro" do capitalismo. No entanto, o sistema possuía fragilidades estruturais. O economista belga Robert Triffin apontou uma contradição inerente: para manter a liquidez global, os Estados Unidos precisariam expandir a oferta de dólares, mas isso geraria déficits crescentes na balança de pagamentos e pressionaria as reservas de ouro do país. O financiamento dos gastos militares na Guerra do Vietnã e o aumento das importações evidenciaram esses desequilíbrios, minando a confiança no sistema. Em 15 de agosto de 1971, o presidente Richard Nixon anunciou o fim da conversibilidade do dólar em ouro, marcando o colapso definitivo de *Bretton Woods* e a transição para um regime de câmbio flutuante. O fim do padrão dólar-ouro desencadeou uma nova fase da economia global, caracterizada por maior volatilidade cambial e mudanças nas políticas monetárias. Além disso, abriu caminho para a desregulamentação progressiva dos mercados financeiros, impulsionando a ascensão das políticas neoliberais a partir dos anos 1980.

> Mesmo antes da guerra áraba-israelense e do embargo do petróleo da OPEP de 1973, o sistema de taxas de câmbio fixas DCE Bretton Woods baseado em reservas de ouro tinha se mostrado ineficaz. A porosidade das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbio fixas. Os dólares dos Estados Unidos tinham inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositados em bancos europeus. As taxas de câmbio fixas foram abandonadas por causa disso em 1971. O ouro não mais poderia funcionar com a base metálica da moeda internacional; as taxas de juro passaram a ser flutuantes e as tentativas de controlar a flutuação logo foram abandonadas. O liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava clareamento esgotado e deixara de funcionar. A superação da crise requeria alguma alternativa (Harvey, 2014, p. 21).

A crise econômica da década de 1970 enfraqueceu o modelo keynesiano, que dependia de um ambiente monetário estável. A estagflação gerou a percepção de que as políticas keynesianas eram ineficazes. Além disso, o aumento dos custos de produção, impulsionado pelos choques do petróleo e pela crescente competitividade das economias emergentes, comprometeu a produtividade e a competitividade dos países ocidentais. Diante dessa conjuntura, economistas e formuladores de políticas passaram a buscar alternativas, favorecendo a ascensão do monetarismo e do neoliberalismo. A pressão por reformas econômicas levou à adoção de medidas como a desregulamentação, a flexibilização dos mercados e a redução do papel do Estado.

Paralelamente, as adversidades econômicas e as baixas taxas de retorno levaram os Estados Unidos a expandirem a sua atuação em novos mercados internacionais. Governos de países em desenvolvimento, por sua vez, enfrentavam escassez de recursos e recorriam a empréstimos como alternativa para financiar as suas demandas. Para viabilizar essas operações, era necessário criar um ambiente favorável à liberdade de ação financeira. Bancos de investimento de Nova York, apoiados na tradição imperial norte-americana, ampliaram as suas atividades no exterior, adotando um modelo de influência indireta. Diferente das práticas coloniais do século XIX, os Estados Unidos optaram por interferências estratégicas, chamado por Harvey (2014) de um colonialismo sem colônias, com o incentivo a conflitos locais, a cooptação de lideranças e a concessão de incentivos econômicos e militares. Essas táticas garantiram a abertura de mercados para empresas norte-americanas e consolidaram a sua hegemonia no mundo não comunista no período do pós-guerra (Harvey, 2014).

> Isso se tornou o método preferido de combate à ameaça de rebeliões e de revoluções comunistas, envolvendo uma estratégia antidemocrática (e ainda mais enfaticamente antipopulista e antissocialista/comunista) da parte dos Estados Unidos que levou o país a firmar cada vez mais alianças com repressivas ditaduras militares e regimes autoritários (claro que de modo mais espetacular na América Latina) (Harvey, 2014, p. 37).

Mesmo que se pudesse comprar facilmente o consentimento de elites governantes locais, a necessidade de coagir movimentos de oposição ou que ameaçavam os seus interesses, associou os Estados Unidos a uma longa história de violência, encoberta em boa parte pelo do mundo em desenvolvimento. Foi nesse contexto que os fundos dos bancos de investimento de Nova York dispersaram-se pelo globo. Antes de 1973, a maioria dos investimentos dos Estados Unidos era voltada para exploração de recursos básicos ou para cultivo de mercados específicos na Europa e América Latina, mas após aquele momento, isso se acentuou, concentrando-se no

fornecimento de recursos financeiros a governos de países estrangeiros, o que exigiu a liberalização do crédito e do mercado financeiro internacional, ação que o governo norte-americano começou a promover e apoiar ativamente, aplicando essa estratégia em nível global. Tendo uma grande necessidade de recursos, os países em desenvolvimento foram se endividando pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros e como os empréstimos eram em dólares norte-americanos, todo aumento na taxa de juros nos Estados Unidos poderia facilmente levar os países vulneráveis à inadimplência.

Harvey (2014, p. 38) utiliza, como exemplo, a moratória do México em 1982-1984, sendo um dos primeiros Estados recrutados para aquilo que se tornaria o aparelhamento neoliberal de Estado. O governo Reagan uniu os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade do país rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais. Esse comportamento tornou-se o padrão, sendo que o FMI e o Banco Mundial transformaram-se, a partir de então, em instrumentos para propagar a implantação do "fundamento do livre mercado" e da ortodoxia neoliberal. Em troca da renegociação da dívida, os países tinham que implementar reformas institucionais com cortes nos gastos sociais, flexibilizar as leis do mercado de trabalho e privatizar empresas estatais. "Foi inventado assim o 'ajuste estrutural'" (Harvey, 2014, p. 38. Grifo do autor).

> Mas o caso do México demonstrou na verdade uma diferença essencial entre a prática liberal e a neoliberal: naquela, os emprestadores assumem as perdas decorrentes de más decisões de investimento, ao passo que sob esta última os tomadores são forçados pelo Estado e por forças internacionais a assumir o ônus do custo do pagamento da dívida sejam quais forem as consequências para a vida e o bem-estar da população local. Se isso exige a entrega de ativos a empresas estrangeiras a preço de banana, que assim seja. [...]. Um dos efeitos disso [...] foi permitir aos proprietários de capital norte americanos a extração de altas taxas de retorno do resto do mundo ao longo das décadas de 1980 e 1990. A restauração do poder a uma elite econômica ou classe alta nos Estados Unidos e em outros países capitalistas avançados apoiou-se pesadamente em mais-valia extraída do resto do mundo por meio de fluxos internacionais e práticas de ajuste estrutural (Harvey, 2014, p. 38).

Como resultado, houve uma tendência de "desmantelamento" do Estado de Bem-Estar Social em muitos países, particularmente durante as décadas de 1980 e 1990, quando as políticas neoliberais ganharam força, defendendo a redução do papel do Estado na economia.

Conforme Harvey (2014), esse modelo contou com uma "experiência brutal realizada na periferia", como referência para formulação de políticas utilizadas posteriormente em outros países. No Chile, a sua implantação foi imposta após o golpe em 1973, que depôs Salvador Allende, primeiro governo de esquerda eleito na América Latina. Ao implementar reformas sociais e econômicas, nacionalizar indústrias estratégicas, como o cobre, e realizar a

expropriação de terras para a reforma agrária, buscando a redistribuição de riqueza e a redução das desigualdades sociais, Allende enfrentou forte oposição das elites econômicas chilenas e do governo dos Estados Unidos, que observava essa experiência como uma ameaça à influência americana na região.

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos adotaram uma política externa de forte enfrentamento às experiências de esquerda que poderiam ameaçar os seus interesses. Por meio da CIA, apoiaram grupos de oposição no Chile e promoveram campanhas de desestabilização econômica para enfraquecer o governo de Allende, o que culminou com o golpe de Estado liderado pelo general Augusto Pinochet, em 1973, que instaurou uma ditadura militar que durou até 1990. "Reprimiu com violência todos os movimentos sociais e organizações de esquerda e desmontou todas as formas de organização popular (como os centros comunitários dos bairros mais pobres)" (Harvey, 2014, p. 17). Pinochet adotou políticas econômicas influenciadas por um grupo de economistas neoliberais, conhecidos como "the Chicago Boys"[26], com adesão às teorias de Milton Friedman, professor da Universidade de Chicago, e chamado para ajudar na reconstrução da economia chilena. Com o FMI, negociaram empréstimos e reorganizaram a economia conforme as suas teorias.

> Reverteram as nacionalizações e privatizaram os ativos públicos, liberaram os recursos naturais (pesca, extração de madeira, etc.) à exploração privada e não regulada (em muitos casos reprimindo brutalmente as reivindicações das populações indígenas), privatizaram a seguridade social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio mais livre. O direito de companhias estrangeiras repatriar lucros de suas operações chilenas foi garantido. O crescimento liderado pelas exportações passou a prevalecer sobre a substituição de importações. O único setor reservado ao Estado foi o recurso-chave, o cobre (mais ou menos como o petróleo no Iraque). Isso veio a ser crucial para a viabilidade orçamentária do Estado, já que as receitas do cobre fluíram exclusivamente para seus cofres. A imediata recuperação da economia chilena em termos de taxa de crescimento, de acumulação de capital e de elevadas taxas de retorno dos investimentos estrangeiros durou pouco. O caldo azedou quando da crise latino-americana da dívida em 1982. O resultado foi uma aplicação muito mais pragmática e menos dirigida ideologicamente de políticas neoliberais nos anos seguintes (Harvey, 2014, p. 18-19).

[26] Os Estados Unidos financiaram o treinamento de economistas na Universidade de Chicago desde os anos 1950, sendo parte de um programa da Guerra Fria, destinado a neutralizar tendências de esquerda na América Latina. Esses economistas vieram a atuar na Universidade Católica de Santiago. No começo dos anos 1970, as elites organizaram oposição a Allende através de um grupo chamado "Clube de Segunda-feira" em parceria com esses economistas, financiando seu trabalho por meio de Institutos de Pesquisa (Harvey, 2014). O economista Paulo Guedes, que assumiu o ministério da economia no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), trabalhou no Departamento de Economia da Universidade do Chile no começo dos anos oitenta, a convite de Jorge Selume Zaror, ex-diretor de Orçamento do regime de Pinochet. Com doutorado realizado na Universidade de Chicago, foi para o Chile para conhecer de perto as reformas que os "Chicagos Boys" estavam implementando no país. Tudo indica que o projeto de Guedes sempre foi fazer no Brasil o que foi feito no Chile. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/politica/1540925012_110097.html. Acesso em: 25 fev. 2025.

O experimento no Chile forneceu subsídios importantes para a posterior adoção do neoliberalismo na Inglaterra em 1979, durante o governo de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, sob a administração de Ronald Reagan, na década de 1980. Segundo Anderson (2012), o modelo inglês foi o pioneiro e o mais puro, uma vez que restringiu a emissão monetária, elevou as taxas de juros, baixou drasticamente os impostos sobre os altos rendimentos, retirou os controles sobre os fluxos financeiros, aumentando os níveis de desemprego, combateu as greves, impôs uma nova legislação antissindical, cortou gastos sociais e, mais tardiamente, organizou um amplo programa de privatizações. Já a variante norte-americana era bem distinta, dando prioridade à competição militar com a União Soviética, mas também reduziu os impostos para os mais ricos, elevou as taxas de juros e combateu greves. Neste caso, não havia controle orçamentário, uma vez que Reagan aumentou o seu gasto militar, lançando-se numa corrida armamentista sem precedentes e criando um déficit público maior que qualquer outro presidente. No continente europeu, os países, que aderiram, praticaram um neoliberalismo mais cauteloso, mantendo a disciplina orçamentária, reformas fiscais, mais do que cortes de gastos sociais ou enfrentamentos aos sindicatos.

> Sob os efeitos da guerra fria e do Estado do Bem-Estar Social, o bloco capitalista procurou impedir, nos países economicamente subdesenvolvidos ou do Terceiro Mundo (América Latina, África, Oriente Médio), rebeliões populares que desembocassem em revoluções socialistas. O perigo existe por dois motivos principais: ou porque os países do Terceiro Mundo são colônias dos países capitalistas, ou porque neles a desigualdade econômico-social, a miséria e as injustiças são de tal monta que, nas colônias, guerras de libertação nacional e, nos demais países, rebeliões populares podem acontecer a qualquer momento e transformar-se em revoluções. O caso de Cuba, em 1958, evidenciou essa possibilidade. Os países mais fortes do bloco capitalista adotaram duas medidas: através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), fizeram empréstimos aos Estados do Terceiro Mundo para investir nos serviços sociais e em empresas estatais; e, através dos serviços de espionagem e das forças armadas, ofereceram "ajuda" militar para reprimir revoltas e revoluções. Com isso, estimularam, sobretudo a partir dos anos 60, a proliferação de ditaduras militares e regimes autoritários no Terceiro Mundo, como foi o caso do Brasil (Chauí, 2000, p. 555-556).

Na América Latina, o neoliberalismo foi desencadeado a partir dos anos 1970, tendo, como marco de origem, a ditadura militar imposta no Chile e, posteriormente, expandindo-se progressivamente em quase todos os países da região. Com países institucionalmente fragilizados pelas ditaduras e em processo de transição democrática e outros com peculiares regimes políticos democráticos de caráter tutelar, com grande envolvimento em corrupção, essas condições possibilitaram a sua propagação. A hegemonia consolidou-se durante os anos de 1980 com reformas para ajustes econômicos desencadeados para enfrentar a crise da dívida.

A ortodoxia neoliberal foi assumida pelas elites, como receita para superar o déficit público, legitimada por um discurso global que logo impregnou o senso comum (Gentili, 2002).

A estratégia de desenvolvimento neoliberal foi amplamente difundida como um meio para impulsionar o crescimento econômico, pressionando países em desenvolvimento a implementarem reformas estruturais alinhadas a essa ideologia. No contexto da Guerra Fria, o neoliberalismo incorporou um forte viés anticomunista, influenciando o cenário político global. Na Europa Ocidental, especialmente nos países do norte, a ascensão de governos de direita consolidou a sua hegemonia nas economias capitalistas avançadas da região e da América do Norte. Além disso, a influência dos mercados financeiros internacionais exerceu um papel determinante na reconfiguração das políticas econômicas em países governados por partidos socialistas. Diante das pressões do capital global, esses governos foram compelidos a adotar diretrizes mais alinhadas à ortodoxia neoliberal (Anderson, 2012).

Para Borón (2012), a direitização do clima ideológico e político nos anos 1980 trouxe juntamente um duplo movimento: de um lado, uma forte exaltação do mercado, fechando os olhos para os resultados desastrosos que o seu funcionamento autônomo ocasionou no passado e que resultou na Grande Depressão de 1929, isentando-o piedosamente de sua responsabilidade. Por outro, uma culpabilização do Estado como causador de todas as desgraças e infortúnios que afetaram as sociedades capitalistas. Não por acaso, esse discurso intensificou-se no mesmo período em que os Estados capitalistas da América Latina iniciavam a sua fase de democratização. Em consonância com essa lógica, as posições neoliberais passaram a retratar o Estado como um obstáculo ao desenvolvimento, defendendo a sua redução e desregulamentação.

Nesse contexto, o Consenso de Washington[27] foi apresentado como uma solução de ajuste e estabilização promovida pelo governo norte-americano e assimilado por grande parte das elites políticas, empresariais e intelectuais, como um símbolo de modernidade, refletindo-se em seu discurso e ação. Para obter auxílio financeiro e renegociar dívidas externas, os países em desenvolvimento adotaram esse modelo, que passou a ser implementado globalmente pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.

[27] Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos: FMI, Banco Mundial e BID. O objetivo do encontro era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar as experiências de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington" (Batista, 1994).

> O Consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 1940 e 1950. Por outro lado, essa perspectiva foi influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayer, Von Mises), dos monetaristas (Milton Friedman e Edmund Phelps), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Robert Lucas e Thomas Sargent) e da escola da escolha pública (James Buchanan, Gordon Tullock e William Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas trabalhando nas grandes burocracias internacionais, foi partilhada pelo Tesouro americano e, em consequência, pelo FMI e pelo Banco Mundial, agências multilaterais que, na prática, lhe estão subordinadas (Bresser-Pereira, 2021, p. 306).

Era propagado que as causas da crise latino-americana estavam baseadas no excessivo crescimento do Estado, protecionismo, excesso de regulação, empresas estatais ineficientes e em número excessivo e o populismo econômico, com a incapacidade de controlar o déficit público. Os neoliberais ajustaram a crítica, focando no modelo de governo coordenado por "ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas, pelo populismo... e pelos comunistas" (Moraes, 2001, p. 28).

> Primeiro, desenha um diagnóstico apocalíptico. Em seguida, prega uma receita salvacionista: forte ação governamental contra os sindicatos e prioridade para uma política antiinflacionária monetarista (doa a quem doer) – reformas orientadas para e pelo mercado, "libertando" o capital dos controles civilizadores que lhes foram impostos por duzentos anos de lutas populares".

Nessa avaliação, as reformas a curto prazo deveriam combater o populismo econômico e buscar o equilíbrio fiscal e estabilização e, a médio prazo, adotar estratégias para reduzir o tamanho do Estado, liberalizar o comércio internacional e promover as exportações.

Sendo assim, era necessário tomar dez medidas que foram fortemente implementadas pelos governos latino-americanos: disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; incentivo ao capital estrangeiro; privatização de estatais; desregulamentação da economia e proteção de direitos autorais (Bresser-Pereira, 2021).

De acordo com Bresser-Pereira (2021), as cinco primeiras reformas previam ações para estabilização da economia por meio do ajuste fiscal e as cinco restantes foram formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser muito reduzido. Para o autor, havia um diagnóstico equivocado de que a crise latino-americana tinha origem na indisciplina fiscal com o populismo econômico e o estatismo com o protecionismo nacionalista. Essa análise não contemplava nenhuma perspectiva histórica, ignorando que o papel do Estado é especialmente importante nas fases iniciais do desenvolvimento econômico, que o Brasil havia completado na década

anterior. “Sugeria ou pressuponha o absurdo neoclássico e liberal segundo o qual é suficiente estabilizar a economia através do ajuste fiscal, liberalizá-la, privatizá-la, desregulá-la e garantir boas instituições (estas entendidas como as que garantem a propriedade e os contratos) para que o país cresça de forma satisfatória e estável” (Bresser-Pereira, 2021, p. 307).

Esse plano recebeu críticas pelos impactos sociais, como cortes expressivos nos gastos públicos, ampliação das desigualdades, aumento da pobreza e enfraquecimento das redes de proteção social. A redução dos investimentos do Estado na área social esteve associada a um amplo programa de privatizações, abrangendo tanto empresas produtivas do Estado, quanto setores essenciais, como a seguridade e o bem-estar, impondo custos adicionais aos usuários. A educação foi uma das áreas mais afetadas pelos ajustes decorrentes desse processo (Gentili, 2002).

Borón (2012) destaca que a hegemonia ideológica do neoliberalismo, acompanhada por sua expressão política, o neoconservadorismo, atingiu uma intensidade incomum na América Latina. Esse processo resultou no enfraquecimento significativo do Estado, que passou a atender prioritariamente aos interesses das classes dominantes, ao mesmo tempo em que renunciava a parcela substancial de sua soberania nacional em favor dos Estados Unidos, da burguesia transnacional e de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, em um regime econômico centrado no dólar. Além disso, a crise estrutural do Estado, somada à sua fragilidade fiscal, à irracionalidade dos gastos e ao crescimento excessivo da burocracia, foi acompanhada por um discurso ideológico que criminalizava o setor público. Esse discurso associa o Estado à ineficiência, à corrupção e ao desperdício, enquanto a iniciativa privada é promovida como sinônimo de eficiência, integridade e austeridade. A conjugação desses fatores reduziu drasticamente a capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas. Ao contrário do que ocorria anteriormente, quando a burguesia utilizava o aparato estatal e políticas keynesianas para impulsionar a sua acumulação privada, observa-se, à época, um esforço contínuo para restringir a função regulatória do Estado. Essa estratégia de dominação, articulada nos diferentes contextos nacionais com os interesses das frações hegemônicas do capital imperialista encontrou terreno fértil no expressivo declínio do movimento operário em escala global. Como consequência, verificou-se uma ofensiva voltada a reverter os avanços estabelecidos desde a Grande Depressão de 1929, deslocando o equilíbrio entre Estado e mercado em favor deste último. Esse deslocamento materializou-se em processos de desregulamentação, liberalização econômica, abertura indiscriminada dos mercados e privatizações, permitindo que o capital privado se apropriasse de empresas estatais e serviços públicos altamente lucrativos (Borón, 2012).

Para Harvey (2014), um elemento vital para o pensamento neoliberal é o pressuposto de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio, que há muito tempo, determina a atitude norte-americana com relação ao restante do mundo. Usando a experiência do Iraque[28] como exemplo, o autor ressalta que os Estados Unidos buscaram impor com rigor um tipo particular de aparelho de Estado, cuja missão era proporcionar condições para a acumulação de capital tanto por capitalistas nacionais quanto estrangeiros: "Dou a esse tipo de aparelho de Estado o nome de Estado neoliberal. As liberdades que ele encarna refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro" (Harvey, 2014, p. 17). São exemplos, assim, sobre como o neoliberalismo pode ser imposto de maneira coercitiva e violenta, sem considerar os impactos sociais e humanos, em que a busca por lucros e a promoção de um modelo econômico específico desconsideram frequentemente as consequências sociais e políticas para as populações afetadas.

O autor argumenta que a semelhança entre as reestruturações do aparelho estatal em diferentes épocas e lugares, sob a influência coercitiva dos Estados Unidos, sugere que a expansão do poder imperial norte-americano esteve associada à disseminação global de formas neoliberais de Estado a partir de meados da década de 1970. Apesar disso, ele aponta que essa explicação não é suficiente para a complexidade de contextos que se seguiram em vários países. A experiência neoliberal no Chile, por exemplo, incluiu componentes significativos, mas decisões como as de Margaret Thatcher, em 1979, no Reino Unido e as de Deng Xiaoping na China, em 1978, não foram impostas pelos Estados Unidos. Além disso, as trajetórias neoliberais parciais observadas na Índia, nos anos 1980, e na Suécia, nos anos 1990, não podem ser atribuídas diretamente ao poder imperial norte-americano. Conforme Harvey (2014), o desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo no cenário global reflete um processo complexo, com múltiplas determinações e um grau significativo de caos e imprevisibilidade.

Nessa esteira, Harvey (2014) sublinha um elemento que merece atenção particular na transição vivenciada entre o Estado de Bem-estar e o neoliberalismo. A crise da década de 1970 impactou amplamente, a insatisfação manteve-se de forma generalizada e havia a sinalização

[28] David Harvey destaca em seus escritos como o Iraque, após a invasão liderada pelos Estados Unidos em 2003, tornou-se um exemplo contemporâneo de imposição forçada do neoliberalismo, de forma semelhante ao que ocorreu no Chile após o golpe de 1973. Cabe lembrar que a invasão do Iraque foi justificada pelo governo dos EUA com base em acusações de que o regime de Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa e estava ligado ao terrorismo, especialmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. No entanto, o autor ressalta que um dos objetivos subjacentes da intervenção era abrir a economia iraquiana aos interesses corporativos ocidentais, estabelecendo um regime de livre mercado que favorecesse empresas multinacionais, sobremaneira, as americanas (Harvey, 2014).

para a busca de uma alternativa ao compromisso social entre capital e trabalho. Os partidos comunistas e socialistas ganhavam força e, em alguns casos, chegaram ao poder em diversas partes da Europa. Nos Estados Unidos, os movimentos populares pressionaram por reformas abrangentes e por maior intervenção estatal. Essa mobilização representava uma clara ameaça política às elites econômicas e às classes dirigentes, tanto nos países capitalistas avançados quanto em muitas nações em desenvolvimento. Além da dimensão política, havia uma ameaça econômica à posição dessas elites, pois o acordo do pós-guerra, em quase todos os países, havia restringido o poder econômico das classes altas e assegurado aos trabalhadores uma parcela significativamente maior dos frutos da economia.

> Nos Estados Unidos, por exemplo, a parcela da renda nacional nas mãos do 1% mais ricos caiu de uma taxa de 16% antes da Segunda Guerra Mundial para menos de 8% depois dela, tendo ficado perto desse nível durante quase três décadas. Enquanto o crescimento se mantinha em altos níveis, essa restrição não parecia importante. Uma coisa é ter uma parcela estável de um bolo em crescimento. Mas quando o crescimento entrou em colapso nos anos 1970, quando as taxas de juros reais ficaram negativas e a norma era parcos dividendos e lucros, as classes altas em toda parte se sentiram ameaçadas. Nos Estados Unidos, o controle da riqueza (em oposição à renda) pelo 1% mais rico da população permaneceu mais ou menos estável por todo o século XX. Mas na década de 1970 sofreu uma acentuada queda com o colapso do valor dos ativos (ações, imóveis e poupanças). As classes altas tinham de agir com mais vigor para se proteger da aniquilação política e econômica (Harvey, 2014, p. 25).

Segundo Harvey (2014), o neoliberalismo pode ser compreendido como um projeto orientado, desde o início, à restauração do poder de classe. A neoliberalização pode ser interpretada como um esforço utópico de implementação de um plano teórico para reorganizar o capitalismo global ou como um projeto político voltado para restabelecer as condições para a acumulação de capital e o poder das elites econômicas. Embora tenha tido sucesso limitado na revitalização da acumulação de capital em escala global, conseguiu restaurar ou até mesmo criar o poder de uma elite econômica em muitos casos. O discurso teórico neoliberal serviu, principalmente, como um mecanismo de legitimação para justificar as ações necessárias à consecução desses objetivos. Ademais, os dados indicam que, quando os princípios neoliberais entram em conflito com a preservação do poder das elites, esses princípios são comumente abandonados ou adaptados de maneira que se tornam irreconhecíveis. Essa tensão entre as ideias neoliberais e as práticas concretas de neoliberalização reflete uma dinâmica criativa que transformou significativamente o funcionamento do capitalismo global nas últimas décadas. Nessa perspectiva, é observado que esse período foi marcado por extraordinárias concentrações de riqueza e poder em diversas partes do mundo.

Dessa forma, o neoliberalismo não se consolidou apenas como um conjunto de preceitos teóricos, mas como uma prática política que reconfigurou profundamente as relações econômicas e sociais, promovendo a ascensão de novas elites e a intensificação das desigualdades. A implementação desse modelo, ainda que tenha envolvido um discurso de eficiência e liberdade de mercado, mostrou-se como uma estratégia para garantir a manutenção do poder econômico em contextos variados. Ao longo das últimas décadas, essa lógica orientou reformas estruturais em diferentes países, redefinindo o papel do Estado e as formas de organização da economia global. Neste sentido, para compreender melhor a aplicação concreta do neoliberalismo, torna-se essencial analisar os seus princípios fundamentais e as políticas adotadas para viabilizá-lo. A desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas estatais, a redução dos gastos públicos, a abertura comercial e financeira e a ênfase no individualismo foram os pilares dessa transformação, moldando não apenas os sistemas produtivos, mas também as dinâmicas sociais e políticas contemporâneas.

2.5 Políticas Neoliberais: desregulamentação, privatização, redução de gasto público, abertura comercial e financeira e individualismo

O neoliberalismo emerge como uma doutrina político-econômica e ideológica que se contrapõe ao intervencionismo estatal, propondo e promovendo a liberalização econômica e a diminuição do papel do Estado na economia.

Para Harvey (2014), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano, seja melhor promovido ao liberar-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais com uma estrutura institucional caracterizada pela garantia do direito à propriedade privada, mercado e comércio livres. Neste sentido, o papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas, garantindo a integridade do capital, estabelecendo estruturas e funções legais e de defesa para garantir o direito à liberdade individual e assegurar, se necessário pela força, o seu funcionamento. Ademais, caso não existam mercados em setores como terra, água, educação, saúde, seguridade social ou controle da poluição ambiental, estes devem ser criados, por meio da intervenção estatal. No entanto, a sua atuação deve ser mínima, pois, segundo a teoria, o Estado não apresenta condições adequadas para interpretar corretamente os sinais do mercado, assim como a influência de grupos de interesse tende a distorcer e comprometer as intervenções estatais, especialmente em regimes democráticos, favorecendo interesses particulares em detrimento do bem coletivo (Harvey, 2014).

Dardot e Laval (2016, p. 7) indicam que o neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou política econômica, mas um "sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida" . Para os autores, o Estado neoliberal reorganiza as suas funções, desmantelando o aparato estatal produtivo por intermédio da privatização e adotando novas formas de governança que reestruturam as relações entre governo e sociedade. Além de promover a privatização, a desregulamentação e a redução dos gastos públicos, trouxe uma série de transformações estruturais que impactaram profundamente as sociedades contemporâneas. A desregulamentação, por exemplo, resultou em mercados financeiros mais livres, porém, mais voláteis, em que crises econômicas, como a de 2008, expuseram as fragilidades desse modelo de especulação financeira. A abertura comercial e financeira, por sua vez, facilitou a circulação de capitais e mercadorias em escala global, mas também acentuou as desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Esse paradigma se fortalece no contexto da globalização, em que a crítica ao Estado se intensifica, fundamentada numa falácia de ineficiência e alto custo. Para enfrentar crises econômicas e déficits orçamentários, reformas neoliberais foram implementadas com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente e menos intervencionista, inspirando-se no modelo de gestão privada. Segundo Dardot e Laval (2016), esse novo modelo de governança, orientado para o mercado e o consumidor, não apenas visa aumentar a eficácia e reduzir custos, mas também redefine radicalmente o papel do Estado democrático, questionando os direitos sociais e a função redistributiva tradicionalmente atribuída ao Estado de Bem-Estar Social. "Esta mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão" (Dardot; Laval, 2016, p. 274).

Noam Chomsky (2002, p. 9) observa que os princípios neoliberais, como a liberalização de mercados e a privatização, são promovidos pelas grandes corporações transnacionais, especialmente sob a liderança dos Estados Unidos. "Os 'grandes arquitetos' do Consenso [neoliberal] de Washington são os senhores da economia privada, em geral, empresas gigantescas que controlam a maior parte da economia internacional e têm meios de ditar a formulação de políticas e a estruturação do pensamento e da opinião". Essa busca por livre mercado está sujeita à hegemonia norte-americana, que, conforme as suas conveniências, pode violar acordos comerciais e impor as suas próprias regras.

> O mundo que os Estados Unidos buscaram "criar à sua imagem e semelhança", por meio das instituições internacionais, está baseado no princípio da lei do mais forte. E a "paixão norte-americana pelo livre mercado" implica que o governo dos Estados Unidos pode violar os acordos de comércio sempre que julgar necessário. Nenhum problema surge quando as comunicações, os bancos e a oferta de alimentos passam ao controle de empresas estrangeiras (principalmente norte-americanas). O problema é outro, porém, quando os acordos comerciais e as leis internacionais atrapalham os projetos dos poderosos mais uma vez, em conformidade com as claras lições da História (Chomsky, 2002, p. 41. Grifos do autor).

O modelo neoliberal vai além de um conjunto de políticas econômicas e apresenta-se como um projeto de classe, voltado para restabelecer o poder do capital e das elites econômicas, usualmente, às custas dos direitos sociais e das proteções oferecidas pelo Estado, resultando em profundas transformações nas relações entre capital, trabalho e cidadania.

Batista (1994) salienta a contradição entre o discurso neoliberal de redução do Estado e a realidade observada em alguns países, onde o gasto público continuou a crescer mesmo sob políticas neoliberais. Para justificar o encolhimento do Estado, invocam-se os excessos de regulamentação que reprimem as forças produtivas, a sua ineficiência e a irresponsabilidade fiscal, principal motivo do aumento da inflação. Mas os Estados Unidos convivem há anos com um déficit orçamentário de vultosas proporções, que oscila entre 3% e 5% do respectivo PIB e os países da União Europeia excedem todos os parâmetros previstos no Tratado de Maastricht[29]. A desestatização proposta por líderes como Thatcher e Reagan nem sempre se traduziu na redução efetiva do aparato estatal e o setor público manteve um papel significativo em diversas áreas estratégicas nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Além disso, Batista (1994) argumenta que a insistência em diminuir o Estado em níveis mínimos pode comprometer até mesmo as suas funções básicas, como a segurança interna e a defesa nacional, colocando em risco a sua soberania.

[29] O Tratado de Maastricht é conhecido também como Tratado da União Europeia e foi assinado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade de Maastricht, na Holanda, pelos países-membros da Comunidade Europeia. Por meio dele, os países signatários comprometeram-se a cumprir as metas de livre circulação de pessoas, serviços, produtos e capital. Lançou as bases para a consolidação de uma moeda única na Europa: o euro.

> Fala-se em emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente. Mas o que parece se pretender, na verdade, é reduzi-lo a níveis tão ínfimos que desorganizariam a máquina estatal e podem comprometer até a sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial. A sugestão acolhida em estudos dos organismos internacionais do FMI à ONU de condicionar a cooperação externa à redução de gastos militares e à redefinição das forças armadas pode ter mérito em alguns casos extremos mas configura uma nova e grave incursão na soberania nacional, campo tão vital e sensível como o da formulação de política macroeconômica. Acolhidas tais ideias, poder-se-ia até chegar na América Latina, pelo menos nos países menores, à dispensa do próprio Estado mínimo, da concepção do Estado-gendarme, passando a manutenção da ordem pública interna a depender, quem sabe, de forças multinacionais, da ONU ou da OEA, em "operações de paz" aplicadas cada vez mais a conflitos internos do que a conflitos internacionais. São tantas as limitações que se desejam impor ao Estado, que este pareceria estar sendo objeto de uma estratégia de solapamento da própria ideia de nação, da qual o Estado nada mais é do que a sua forma jurídica organizada (Batista, 1994, p. 20. Grifo do autor).

O modelo ortodoxo de *laissez-faire*, de redução do Estado à função estrita de manutenção da "lei e da ordem" poderia ser válido no mundo de Adam Smith, em mercados atomizados de pequenas e médias empresas gerenciadas por seus proprietários e operando em condições de competição mais ou menos perfeitas; universo em que a mão de obra era vista como uma mercadoria, a ser engajada e remunerada, exclusivamente, segundo as forças da oferta e da demanda; uma receita, portanto, há muito superada e que pouco tem a ver com os modelos modernos de livre empresa que se praticam, ainda que de formas bem diferenciadas nos países desenvolvidos (Batista, 1994).

A privatização, um dos pilares do neoliberalismo, redefiniu a gestão de setores essenciais como saúde, educação, energia e transporte, transferindo responsabilidades que antes pertenciam ao Estado para a iniciativa privada. Embora os defensores dessas políticas argumentem que a privatização traz eficiência e competitividade, os seus críticos apontam que, em muitos casos, ela levou à deterioração dos serviços públicos e ao aumento da exclusão social, uma vez que o acesso a bens essenciais passou a ser mediado pela capacidade de pagamento dos indivíduos.

> A instituição do mercado regido pela concorrência - construção desejada e apoiada pelo Estado - foi fortalecida e prolongada por uma orientação que consistiu em "importar" as regras de funcionamento do mercado concorrencial para o setor público, no sentido mais amplo, até que o exercício do poder governamental fosse pensado de acordo com a racionalidade da empresa (Dardot; Laval, 2016, p. 274-275. Grifo dos autores).

No campo das políticas sociais, a redução dos gastos públicos teve um impacto significativo em contraste com o Estado de Bem-Estar Social. Programas de proteção social foram encolhidos ou desmantelados e o conceito de responsabilidade individual ganhou

destaque, promovendo a ideia de que os cidadãos devem autogerir-se em áreas como previdência, saúde e educação. Essa transferência de responsabilidade do Estado para o indivíduo, no entanto, ignorou as desigualdades estruturais e as limitações de acesso a recursos, exacerbando a vulnerabilidade de populações mais pobres. Os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência na área da Educação, nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado, bem como em instituições internacionais que regulam as finanças e os mercados globais. Para Harvey (2014, p. 13), "o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo".

Percebe-se uma mudança cultural significativa ao colocar o individualismo no centro das relações sociais. A ideia de que o sucesso depende exclusivamente do esforço individual, desvinculado das condições estruturais e do apoio estatal, gerou um ambiente de competição acirrada, ao mesmo tempo em que enfraqueceu os laços de solidariedade coletiva. A ascensão do empreendedorismo como solução para os problemas econômicos também exemplifica essa mudança, pois valoriza a capacidade individual de inovação e adaptação, negligenciando a necessidade de políticas públicas que garantam uma rede de segurança para os menos favorecidos.

Harvey (2014, p. 76) afirma que, na teoria do Estado neoliberal, "a competição entre indivíduos, entre empresas, entre entidades territoriais (cidades, regiões, países, grupos regionais) é considerada a virtude primordial". A privatização e a desregulamentação, aliadas à concorrência, são, frequentemente, apontadas como estratégias para eliminar entraves burocráticos, aumentar a eficiência e a produtividade, elevar a qualidade e reduzir os custos. Além disso, embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja assegurada, cada indivíduo é considerado responsável por suas próprias escolhas e bem-estar, devendo arcar com as consequências de suas ações. Esse princípio estende-se a áreas como educação, assistência à saúde e previdência. O sucesso ou o fracasso são interpretados a partir de qualidades empreendedoras ou deficiências individuais - como a falta de investimento adequado em capital humano por meio da educação - em vez de serem atribuídas a fatores estruturais, como as desigualdades de classe, associadas ao capitalismo.

Do ponto de vista político, o neoliberalismo enfraqueceu as instituições democráticas. Dardot e Laval (2016) argumentam que esse modelo criou uma nova forma de governança, em que o poder econômico substitui o poder político e as políticas públicas são orientadas pela

lógica do mercado, não pelo interesse coletivo. O fortalecimento de regimes autoritários e a ascensão de partidos de extrema-direita em várias partes do mundo são indicativos de uma crise da democracia, exacerbada pela imposição de políticas neoliberais que desconsideram as necessidades sociais em prol da maximização do lucro. Harvey (2014) ressalta que os teóricos neoliberais mantêm uma postura de desconfiança em relação à democracia. Para eles, a governança baseada no princípio da maioria representa uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é vista como um privilégio viável apenas em contextos de relativa prosperidade, onde a presença de uma classe média robusta assegura a estabilidade política. Como consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites, priorizando o governo por meio de ordens executivas e decisões judiciais em detrimento dos processos democráticos e parlamentares. Ademais, buscam isolar instituições estratégicas, como o Banco Central, das influências e pressões democráticas, enfraquecendo os mecanismos de política econômica à disposição dos governos eleitos para enfrentar os graves problemas relacionados à desigualdade, ao desemprego, à renda, ao poder de compra e aos serviços públicos[30].

O individualismo exacerbado pelo neoliberalismo também teve consequências no campo das relações de trabalho. A flexibilização das leis trabalhistas, promovida como uma forma de dinamizar a economia, resultou na precarização do trabalho e na perda de direitos laborais. A *gig economy*[31], ou "economia de bicos", exemplifica essa transformação, em que trabalhadores são tratados como empreendedores autônomos, mas sem a proteção que antes era garantida por contratos formais de trabalho. Segundo Antunes (2018, p. 45):

[30] O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) destaca um estudo do Banco Mundial que analisa a relação entre a desigualdade e a independência dos bancos centrais. O estudo aponta que governos eleitos são mais propensos a realizar políticas orientadas à distribuição da renda, enquanto a autonomia dos bancos centrais limita essa capacidade, reduzindo o controle estatal sobre a política monetária e comprometendo a transparência fiscal. Os autores ressaltam três principais efeitos da independência dos bancos centrais: fortalecimento da liberalização financeira e do endividamento privado, beneficiando detentores de ativos; aumento do risco de desemprego, incentivando reformas trabalhistas flexibilizantes; e restrição dos gastos públicos voltados ao bem-estar social, dificultando a redução das desigualdades. Disponível em: https://cdn.brasildefato.com.br/documents/0946637259884a8e966383ef0be48072.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

[31] Este conceito refere-se a um mercado de trabalho caracterizado por empregos temporários, contratos autônomos e trabalhos informais, em oposição aos empregos tradicionais de longo prazo com vínculos empregatícios formais. Esse conceito ganhou destaque no contexto do neoliberalismo e das transformações no mercado de trabalho, especialmente com o crescimento de plataformas digitais, como Uber, Lyft e TaskRabbit, que conectam trabalhadores diretamente aos consumidores para a prestação de serviços temporários ou por demanda. Os trabalhadores são frequentemente tratados como autônomos ou *freelancers*, o que significa que eles não têm acesso a benefícios trabalhistas tradicionais, como seguro-saúde, férias remuneradas ou previdência social.

> Na nova morfologia do trabalho, o capital impulsiona a criação de múltiplas formas de precarização, como o trabalho temporário, informal, terceirizado, autônomo e agora, cada vez mais, mediado por plataformas digitais. Esses trabalhadores, muitas vezes chamados de "empreendedores", estão na verdade sujeitos a condições de superexploração, sem qualquer proteção social ou trabalhista.

Esse fenômeno representa uma nova forma de exploração do trabalho, em que o risco é transferido do capital para o trabalhador, exacerbando a insegurança econômica e social. Esse modelo de trabalho é promovido pela flexibilização das leis trabalhistas e pela ideia de que a flexibilidade oferece mais liberdade aos trabalhadores. Entretanto, ele resulta na precarização do trabalho, com salários baixos, falta de segurança no emprego e ausência de proteções sociais, bem como na mudança da responsabilidade pelo bem-estar econômico do trabalhador, que passa do empregador ou do Estado para o indivíduo.

Anderson (2020) reforça que economicamente o neoliberalismo fracassou ao não conseguir uma revitalização do capitalismo avançado, mas socialmente foi o contrário, conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais, embora não tão desestatizadas como previsto. Além disso, na perspectiva política e ideológica, o neoliberalismo alcançou grande êxito, ao disseminar a ideia de que não há alternativa e que todos precisam adaptar-se às suas normas. Para o autor, o neoliberalismo alcançou uma hegemonia tão abrangente desde o início do século, mesmo que muitos não acreditem em suas receitas e resistam à sua implementação.

2.6 O que difere e aproxima o Liberalismo Clássico do Neoliberalismo?

As diferenças e semelhanças entre o neoliberalismo e o liberalismo clássico refletem a mudança do pensamento econômico entre os séculos XIX e XXI. Embora o neoliberalismo compartilhe muitos princípios fundamentais do liberalismo clássico, ele radicaliza mudanças significativas às novas realidades sociais, políticas e econômicas. De acordo com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, deve ser visto como uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação de governantes, mas também a conduta das pessoas. O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de uma referência passada, mas assumido como uma construção histórica e norma geral de vida.

Ambas as correntes de pensamento compartilham a defesa de princípios como o mercado livre, a liberdade individual, a propriedade privada e a crítica em relação ao poder estatal. No que diz respeito ao mercado livre, tanto o liberalismo clássico quanto o neoliberalismo veem os

mercados como mecanismos cruciais para a alocação eficiente de recursos, promoção da inovação e geração de prosperidade, considerando a autorregulação do mercado como chave para o progresso econômico e social.

A visão sobre o papel do Estado, contudo, revela diferenças significativas entre as duas correntes. O liberalismo clássico, conforme proferido por autores como Adam Smith e John Locke, defende que o Estado deve restringir-se a funções básicas, como a proteção da propriedade, a defesa nacional e a manutenção da ordem pública. Na economia, a intervenção deve ser limitada a situações de falhas de mercado. Já o neoliberalismo, conforme citam pensadores como Friedrich Hayek e Milton Friedman, aceita um papel mais ativo do Estado para criar e manter as condições necessárias para que o mercado funcione de forma eficaz. O Estado é visto como um facilitador do mercado, promovendo a desregulamentação, a privatização e as políticas fiscais e monetárias que favoreçam o setor privado. Enquanto o liberalismo clássico defendia uma intervenção estatal mínima, o neoliberalismo incorpora uma forma de intervencionismo estatal estratégico, cujo objetivo central é expandir e fortalecer os mercados, ao invés de apenas limitar o papel do Estado. Neste sentido, o neoliberalismo defende um Estado forte em defesa dos interesses de acumulação e reprodução do capital e mínimo para as políticas sociais. Esse é um paradoxo que nem sempre é explicitado em todas as suas dimensões.

No que tange à concepção de mercado, o liberalismo clássico considera-o um sistema natural, que se autorregula, que tende ao equilíbrio quando deixado sem interferências. A metáfora da “mão invisível” de Adam Smith exemplifica essa visão. Já no neoliberalismo, o mercado é visto como uma construção social que precisa ser constantemente ajustada e moldada por políticas estatais. Assim, o mercado, no neoliberalismo, não é algo que funciona de maneira automática, mas um mecanismo que deve ser criado e sustentado por ações governamentais.

Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo rompe com a ideia clássica de um mercado autorregulado, defendido por Adam Smith. O mercado não é mais visto como um fenômeno espontâneo da ordem natural, mas como um artefato que deve ser deliberadamente criado, regulado e mantido por políticas públicas, inclusive mediante a ação constante do Estado. Para os autores, o neoliberalismo não procura a retirada do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital, mas a transformação da ação pública, fazendo com que o Estado seja regido por regras semelhantes àquelas que se sujeitam às empresas privadas.

No que se vincula às liberdades individuais, o liberalismo clássico as vê como um fim em si mesmas, com a liberdade econômica constituindo apenas um aspecto da liberdade individual mais ampla. Já no neoliberalismo, embora a liberdade individual continue a ser

valorizada, a prioridade é dada à liberdade de mercado. Intervenções estatais são justificadas se contribuírem para a criação de um ambiente, em que a lógica do mercado prevaleça, subordinando, assim, a liberdade individual à expansão do mercado.

2.7 Contradições e impactos sociais do Neoliberalismo frente ao Estado de Bem-Estar Social

A concepção de modernidade e progresso vinculada ao neoliberalismo tem sido amplamente utilizada para justificar reformas econômicas e sociais, particularmente, em países que buscam integrar-se às dinâmicas da economia globalizada. Nessa perspectiva, a adoção de políticas neoliberais é apresentada como inevitável para alcançar desenvolvimento econômico e competitividade internacional. O crescimento do PIB, a atração de investimentos estrangeiros e a criação de um ambiente favorável ao setor privado são, comumente, destacados como indicadores desse progresso, reforçando a ideia de que a redução do papel do Estado e a ampliação da participação do mercado são condições essenciais para a modernização.

No entanto, essa narrativa esconde profundas contradições. Embora o discurso neoliberal prometa eficiência e crescimento, o que se pode perceber é o favorecimento de interesses das elites econômicas. Além disso, ao impor-se um modelo de desenvolvimento, muitas vezes, são ignoradas particularidades locais, subordinando experiências e práticas econômicas regionais às exigências do capital global. Essa padronização pode levar à perda de autonomia econômica e cultural, restringindo as possibilidades de desenvolvimento de acordo com as necessidades e as características específicas de cada sociedade.

Outro aspecto controverso é a tendência do neoliberalismo de enfraquecer os sistemas de proteção social sob o argumento de que são obsoletos ou insustentáveis. A redução de investimentos em políticas públicas essenciais, como educação, saúde e seguridade social, amplia a vulnerabilidade econômica e social de amplos setores da população, aprofundando desigualdades e limitando as possibilidades de ascensão social. Assim, enquanto o neoliberalismo autoproclama-se como um modelo de progresso, a sua implementação, com frequência, resulta na ampliação da precarização do trabalho, na erosão de direitos sociais e na ampliação das disparidades socioeconômicas.

Cabe destacar outro aspecto importante que diz respeito às políticas fiscais regressivas, como a redução de impostos e atribuição de benefícios fiscais para os mais ricos e para as grandes corporações. Isso contribui para a redução de arrecadação que pressiona os gastos

sociais e a redução dos investimentos públicos em áreas como saúde, educação e seguridade social, enfraquecendo ainda mais as redes de proteção social que já são frágeis.

Após a adoção de políticas neoliberais no final da década de 1970, a desigualdade de renda aumentou significativamente em diversos países. Nos Estados Unidos, a participação de 1% mais rico na renda nacional cresceu, alcançando níveis posteriores ao período anterior à Segunda Guerra Mundial, o 0,1% mais rico ampliou a sua fatia de 2% em 1978 para mais de 6% em 1999. A diferença de remuneração entre trabalhadores e CEOs também apresentou um salto expressivo, passando de uma proporção de 30 para 1 em 1970 para quase 500 para 1 por volta de 2000. No Reino Unido, a parcela de renda nacional do grupo mais rico dobrou entre 1982 e 1999. Na Rússia, a implementação do neoliberalismo nos anos 1990 resultou no surgimento de uma oligarquia poderosa, enquanto na China, a orientação para o livre comércio intensificou a desigualdade de renda. No México, uma onda de privatizações a partir de 1982 levou à inclusão de alguns de seus cidadãos na lista dos mais ricos do mundo. Em escala global, vários países experimentaram aumentos significativos na desigualdade social, embora alguns tenham controlado a desigualdade em níveis moderados, os dados sugerem que a transição neoliberal é, de alguma forma, associada à restauração ou ao fortalecimento do poder das elites econômicas (Harvey, 2014).

> Na década de 60 as economias latino-americanas daquele momento, fulminadas agora por seu estatismo, cresceram a uma taxa anual de 5,7% e, na década seguinte, apesar dos problemas derivados da crise do petróleo e da recessão nos países industrializados, o fizeram a 5,6%. Nos neoconservadores anos 80, quando as políticas ortodoxas prevaleceram quase sem resistência, a taxa de crescimento foi de apenas 1,3% que se transforma em negativa ao levar-se em conta o crescimento da população. O caminho neoliberal para o Primeiro Mundo, portanto, não é senão um mito, habilmente manejado pelas classes e frações que atualmente detêm a hegemonia no sistema capitalista internacional (Borón, 2012, p. 77).

Segundo dados da Oxfam (2024), desde o início da década, a fortuna dos cinco bilionários mais ricos do mundo mais do que dobrou, enquanto 60% da humanidade ficou mais pobre. Os bilionários estão 3,3 trilhões de dólares – ou 34% – mais ricos do que no início desta década. Em 2024, 4,8 bilhões de pessoas estavam mais pobres do que em 2019, na sua maioria mulheres, populações discriminadas e minorizadas. “Em termos globais, os homens possuem 105 trilhões de dólares em patrimônio a mais do que as mulheres” e “nos Estados Unidos, o patrimônio de uma família negra comum equivale a apenas 15,8% ao de uma família branca comum. No Brasil, em média, o rendimento dos brancos é mais de 70% superior à renda de pessoas negras” (Oxfam, 2024, p. 9). O custo para manter as famílias aumentou mais do que a remuneração dos trabalhadores, centenas de milhões de pessoas observam os seus rendimentos

comprarem menos, ameaçando as suas perspectivas de um futuro melhor, sendo que as manifestações e as greves de trabalhadores são presenciadas em vários lugares, denunciando esse fenômeno global.

A desigualdade, considerando países do Norte e do Sul do planeta também aumentou. Apenas 21% da humanidade vive nos países do Norte global, mas concentram 69% da riqueza privada e 74% da riqueza dos bilionários do planeta. Mesmo após o fim formal do colonialismo, as dinâmicas neocoloniais continuam a moldar as relações com o Sul Global, sustentando desequilíbrios econômicos e favorecendo as nações mais ricas por meio da manipulação das regras da economia. Os Estados Unidos, em particular, consolidaram a sua hegemonia econômica global, especialmente na segunda metade do século XX. Parte significativa de sua prosperidade tem raízes na escravidão e na expropriação de povos indígenas (Oxfam, 2024).

As companhias globais registraram um salto de 89% nos lucros em 2021 e 2022 e novos dados mostram que 2023 deve bater todos os recordes como o ano mais lucrativo até o momento. Cerca de 82% desse lucro são usados para beneficiar os acionistas das empresas que estão entre os mais ricos.

> Desde 2020, os cinco homens mais ricos do mundo duplicaram suas fortunas. No mesmo período, quase cinco bilhões de pessoas em todo o planeta ficaram mais pobres. Privação e fome são uma realidade cotidiana para muita gente. No ritmo atual, serão necessários 230 anos para acabar com a pobreza, mas poderemos ter o nosso primeiro trilionário em 10 anos. Uma imensa concentração do poder das grandes empresas e monopólios em nível global está exacerbando a desigualdade em toda a economia. Sete de cada dez das maiores empresas do mundo têm bilionários como CEOs ou principais acionistas. Ao pressionar os trabalhadores, evitar o pagamento de impostos, privatizar o Estado e contribuir para o colapso climático, essas empresas estão impulsionando a desigualdade e agindo a serviço da entrega de cada vez mais patrimônio a seus donos, já ricos. Para acabar com a desigualdade extrema, os governos terão que redistribuir de forma radical o poder dos bilionários e das grandes empresas às pessoas comuns. Um mundo mais igualitário é possível se os governos regularem e repensarem o setor privado de forma eficaz (Oxfam, 2024, p. 4).

Nas 50 maiores empresas de capital aberto do mundo, os bilionários são os principais acionistas ou CEOs de 34% delas, com uma capitalização de mercado total de 13,3 trilhões de dólares. Sete das dez maiores empresas cotadas em Bolsas de Valores pelo mundo têm bilionários como CEOs ou principais acionistas que utilizam o seu controle para garantir que o poder das empresas esteja em constante crescimento por meio da concentração de mercado e monopólio, o que é possibilitado pelos governos (Oxfam, 2024).

Em vários setores, o aumento da concentração de mercado pode ser observado. Como exemplo, o relatório da Oxfam (2024), cita que, ao longo de duas décadas, 60 empresas

farmacêuticas fundiram-se em apenas 10 gigantescas companhias globais, as chamadas “Big Pharma”.

> Os grandes monopólios farmacêuticos compram agressivamente os seus concorrentes e aplicam regras de propriedade intelectual, apesar da inovação ser, em grande parte, bancada por financiamento público (nos Estados Unidos, por exemplo, todos os novos medicamentos aprovados entre 2010 e 2019 tiveram financiamento público). Esse modelo prioriza medicamentos altamente lucrativos, prejudicando o acesso e negligenciando vacinas, tratamentos e exames necessários a quem vive em países mais pobres. A Gilead, por exemplo, comprou o Sofosbuvir, um medicamento usado para tratar a hepatite C (e desenvolvido com bastante verba pública dos National Institutes of Health), depois triplicou o seu preço para 100 mil dólares por paciente, praticamente colocando-o fora do alcance de quem mais precisa. Em uma forma mais palpável e mortal de poder monopolista, ao menos outras 1,3 milhão de vidas poderiam ter sido salvas se tivesse havido maior acesso às vacinas contra a Covid-19 durante a pandemia, e países de renda mais baixa, em particular, poderiam ter tido índices de mortalidade mais baixos. Embora o financiamento público tenha sido vital para a criação dessas vacinas, elas foram monopolizadas pelas grandes farmacêuticas e protegidas agressivamente pelas regras de comércio global – expressando um resultado neocolonial do poder monopolista e privando os países do Sul Global das vacinas disponíveis nos países ricos (Oxfam, 2024, p. 30).

Há 25 anos, 10 empresas controlavam 40% do mercado mundial de sementes, o número caiu atualmente para apenas duas empresas. A agricultura tem registrado uma concentração cada vez maior na produção e comercialização de produtos agrícolas e alimentares. As “Big Techs”, empresas de tecnologia, dominam mercados: ¾ dos gastos com publicidade on-line são pagos à Meta, Alphabet e Amazon e 90% das buscas por informações on-line são feitas pelo Google. Cada vez mais, produtos que enganosamente diferenciam-se na comercialização são, na verdade, propriedade da mesma empresa (Oxfam, 2024).

> O poder de monopólio é aumentado e exercido por meio de muitas táticas empresariais, como fusões e aquisições, conluio em indústrias concentradas, abuso agressivo da proteção da propriedade intelectual e favorecimentos para expulsar do mercado rivais e pequenas empresas. Os operadores de capital de risco e os monopólios usam seu acesso preferencial ao financiamento para ajudar as empresas monopolistas enquanto matam as concorrentes de fome, e a seguir obtêm retornos mais elevados das empresas sobreviventes. As economias de todo o Sul Global estão presas à exportação de produtos primários, do cobre ao café, para uso pelas indústrias monopolistas do Norte Global, perpetuando um modelo “extrativista” de estilo colonial (Oxfam, 2024, p. 28).

A expansão dos monopólios fortaleceu o poder das grandes corporações e de seus proprietários, uma vez que a concentração de mercado possibilitou aumentos expressivos nos preços e, consequentemente, nas margens de lucro. A crescente monopolização ampliou a influência dessas empresas, cujo objetivo central é maximizar os retornos para os seus acionistas. O relatório da Oxfam (2024) identifica quatro formas pelas quais o poder corporativo

amplifica as desigualdades: *1. Beneficiando os super-ricos às custas dos trabalhadores; 2. Sonegando impostos; 3. Privatizando serviços públicos; e 4. Intensificando a crise climática.*

As grandes corporações aprofundam a desigualdade ao reduzir salários enquanto concentram lucros nas mãos dos grandes detentores de capital. Em 2022, a OIT[32] alertou que a queda histórica dos salários reais intensificaria a desigualdade global. Neste sentido, 791 milhões de trabalhadores tiveram os seus rendimentos corroídos pela inflação, resultando em uma perda acumulada de 1,5 trilhão de dólares nos últimos dois anos — o equivalente a quase um mês (25 dias) de salários perdidos por trabalhador. A disparidade de gênero é evidente: em 2019, as mulheres receberam, em média, apenas 51 centavos para cada dólar pago aos homens, estando majoritariamente em empregos precários e mal remunerados. Além disso, populações historicamente discriminadas por raça e etnia sofrem maior exploração nas cadeias produtivas, enquanto os lucros beneficiam desproporcionalmente pessoas brancas. As corporações também utilizam a sua influência para enfraquecer leis trabalhistas, restringir a sindicalização, precarizar direitos e barrar avanços como o aumento do salário-mínimo e a proteção contra o trabalho infantil (Oxfam, 2024).

As reformas trabalhistas[33] calcadas nos ideários neoliberais, que incluem a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilização das relações de emprego, enfraquecem a proteção dos trabalhadores e reduzem o poder de barganha dos sindicatos. Essas políticas, enquanto buscam aumentar a competitividade e a eficiência econômica, tendem a resultar em salários estagnados, condições de trabalho precárias e insegurança no emprego, impactando negativamente a classe trabalhadora, sendo que, jovens, mulheres, pessoas negras e pessoas com mais de 50 anos são afetadas de forma mais significativa.

Antunes (2020, p. 11) chama a atenção para o conceito de "uberização", como um processo no qual as relações de trabalho são cada vez mais individualizadas e invisibilizadas, assumindo uma aparência de "prestação de serviços", destruindo as relações de assalariamento e de exploração do trabalho.

---

[32] Fundada em 1919, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem como missão promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. É a única agência das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores de 187 Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da Organização. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/americas/brasil/conheca-oit. Acesso em: 25 fev. 2025.

[33] Um exemplo é a reforma trabalhista do Governo Temer, que alterou mais de 200 pontos na CLT, retirou direitos fundamentais e agravou a crise do emprego e renda. Com a falsa promessa de enfrentar a diminuição da oferta de vagas, a proposta de reforma atendeu a interesses do mercado financeiro e dos empresários. Além disso, enfraqueceu a ação dos sindicatos, ao atacar a fonte de financiamento das entidades. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/11/11/reforma-trabalhista-reduziu-renda-nao-gerou-emprego-e-precarizou-trabalho. Acesso em: 25 fev. 2025.

Ao longo do século, as empresas sob o comando do capital financeiro, influenciadas pela expansão informacional-digital, vem impondo a terceirização, a informalidade e a flexibilidade nas relações de trabalho. Para o autor, "a intermitência vem se tornando um dos elementos mais corrosivos da proteção do trabalho, que foi resultado de lutas históricas e seculares da classe trabalhadora em tantas partes do mundo".

As tecnologias da informação e comunicação desempenham um papel central nos diversos mecanismos de acumulação do capitalismo financeiro, fomentando a expansão do trabalho precário.

> Como consequência dessa nova empresa flexível, liofilizada e digital, os intermitentes globais tendem a se ampliar ainda mais, uma vez que o processo tecnológico-organizacional-informacional eliminará de forma crescente uma quantidade incalculável da força de trabalho, a qual se tornará supérflua e sobrante, sem empregos, sem seguridade social, sofrendo riscos crescentes de acidentes e mortes no trabalho, sem nenhuma perspectiva de futuro (Antunes, 2020, p. 11).

É visível que uma parcela de "novos trabalhos" será criada, mas a precarização, a subutilização, o subemprego e o desemprego tenderão a aumentar com maior velocidade. Esse vilipêndio em relação ao trabalho já apresenta grande impacto com a ampliação do trabalho digital, que vem destruindo a separação do tempo de vida no trabalho e fora dele, sendo o seu resultado denominado por Antunes (2020, p. 20) como "escravidão digital".

> Realizando jornadas de trabalho frequentemente superiores a oito, dez, doze ou mais horas por dia, muitas vezes sem folga semanal; percebendo salários baixos; vivenciando demissões sem qualquer justificativa; arcando com os custos de manutenção de veículos, motos, bicicletas, celulares, equipamentos, etc. - parece que começam a se desenvolver, nos laboratórios do capital, múltiplos experimentos que podem ser generalizados, depois da pandemia, para um amplo leque de trabalhos, nas mais distintas atividades, intensificando o processo de escravidão digital.

Ao trazer dados do IBGE do primeiro trimestre de 2020, Antunes (2020, p. 19) demonstra que houve uma intensificação das condições desumanas da classe trabalhadora: "atingimos o contingente de 12,9 milhões de desempregados, sendo que a informalidade atingiu 40%, com aproximadamente 40 milhões de trabalhadores e trabalhadoras à margem da legislação social protetora do trabalho". Para o autor, um dos primeiros desafios dos sindicatos e dos movimentos sociais de classe é compreender a "nova morfologia do trabalho", mais complexa, fragmentada, segmentada e heterogênea, que influencia as suas formas de representação e organização sindical, mas que possibilita também o florescimento de uma nova morfologia das lutas sociais, de auto-organização e de novas formas de representação.

Antunes (2020; 2023) também chama a atenção ao constatar essa tendência destrutiva com relação ao trabalho, indicando que se ampliam globalmente formas pretéritas de exploração que remetem aos primórdios da Revolução Industrial. Em pleno século XXI, estamos vivenciando sistemáticas de trabalho utilizadas no início do capitalismo, com um aumento de um contingente sem acesso a qualquer direito social e do trabalho[34]. Igualmente, o autor chama a atenção para uma nova fase de "desantropomorfização do trabalho" com a submissão ao maquinário informacional-digital que trará como consequência a redução de postos e a subsunção real do trabalho ao capital. O avanço da automação, com o uso crescente de máquinas digitais, inteligência artificial e algoritmos, reduz a participação do trabalho vivo ao substituir atividades humanas por processos robotizados. Esse cenário marca a consolidação da fábrica digital e a ampliação do trabalho morto.

> Além da precarização intensificada que vem conformando o trabalho uberizado, na outra ponta desta mesma processualidade, onde se expande a Indústria 4.0, estamos presenciado uma expressiva ampliação do trabalho morto, tendo o maquinário digital como dominante e condutor de todo processo produtivo, com a consequente redução do trabalho vivo, através da substituição das atividades que se tornam supérfluas, por conta do ingresso de novas máquinas automatizadas e robotizadas, sob o comando dos algoritmos. Mais robôs e máquinas digitais invadem a produção, o que nos leva a indicar que estamos adentrando em uma nova fase qualitativamente superior de subsunção real do trabalho ao capital. Agora com a presença da internet das coisas-IoT, inteligência artificial, nuvem, big data, impressão 3D, internet 5G, celulares, tablets, smartphones e assemelhados, o mundo informacional-digital passou a controlar, supervisionar e comandar esta nova fase da cyber indústria do século XXI. É por conta desses elementos socialmente destrutivos que estamos às vésperas de um novo processo de desantropomorfização do trabalho (para recordar Lukács), uma vez que se acentua expressivamente a tendência de eliminação (e/ou sujeição) de nossos contingentes de trabalho vivo e sua substituição (e/ou subordinação) pelo trabalho morto, resultante deste novo empreendimento empresarial que visa a consolidar a nova fábrica digital, nos mais distintos ramos e setores econômicos (Antunes, 2023).

Nas grandes corporações, o aumento e a intensificação dos tempos de trabalho geradores de lucro e de mais-valor tornaram-se ainda mais importantes, considerando a intensa competição e a corrida para ampliar o domínio de mercado. O capitalismo vem demonstrando uma enorme capacidade de articular as "atividades materiais", que prevalecem na indústria de transformação e na agroindústria, bem como ampliar as "atividades imateriais", desenvolvidas na indústria de serviços e nas grandes plataformas digitais. Essa dinâmica denuncia o papel

[34] É possível fazer a relação deste contexto com o aumento expressivo do número de trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão. O Brasil resgatou, em 2023, 3.151 trabalhadores em condições análogas à escravidão. Apesar da alta, o dado mostra como o país regrediu no período recente, precarizando a estrutura de fiscalização coordenada pelo Estado, com a redução do número de auditores fiscais do trabalho, que está no menor nível em 30 anos. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-01/brasil-resgatou-31-mil-trabalhadores-escravizados-em-2023#:~:text=O%20Brasil%20resgatou%2C%20em%202023,menor%20n%C3%ADvel%20em%2030%20anos. Acesso em: 25 fev. 2025.

importante que a informação, convertida em nova mercadoria, passa a assumir no processo de valorização e geração de mais valor que se encontra sob comando do capital financeiro, a quem cabe impulsionar e dirigir econômica, política e ideologicamente a totalidade da produção e reprodução do valor (Antunes, 2023).

Em conformidade com Antunes (2023), por meio das tecnologias de informação e comunicação, o universo digital está cada vez mais presente na produção, o que exige uma análise mais cuidadosa para identificar qual o papel que essas tecnologias vêm desempenhando nas formas de acumulação presentes no capitalismo financeiro atual. Esses novos espaços produtivos, cada vez mais conectados com as plataformas digitais e com o mundo dos algoritmos, vêm apresentando enorme destaque na geração de lucros, sendo que as grandes plataformas digitais, verdadeiras corporações globais, além de serem detentoras de informação, dominam cada vez mais a infraestrutura da sociedade, com forte potencial monopolista e concentracionista na economia global.

As grandes empresas e os seus ricos proprietários também fomentam a desigualdade ao travar uma guerra altamente eficaz contra a tributação. A alíquota do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas caiu mais de 50% nos países da OCDE desde 1980. Práticas como planejamento tributário agressivo, uso abusivo de paraísos fiscais e concessão de incentivos fiscais garantem que muitas corporações paguem alíquotas bem menores que deveriam, beneficiando-se desproporcionalmente da redução dos impostos. Além disso, a evasão fiscal priva governos no mundo todo de receitas que poderiam ser usadas para reduzir as desigualdades e acabar com a pobreza (Oxfam, 2024).

O crescente poder das grandes corporações tem pressionado o setor público para transformar serviços essenciais, como educação, saúde e acesso à água em mercadorias, marginalizando o acesso por critérios econômicos. Ao mesmo tempo, essas empresas, comumente, registram lucros exorbitantes financiados com recursos públicos. O Banco Mundial e outros atores que financiam ações de desenvolvimento deram prioridade à prestação de serviços privados, usando dinheiro público para garantir retornos às empresas, tratando necessidades básicas como oportunidades de investimento. Esse processo enfraquece a capacidade dos governos de oferecer serviços universais e de qualidade e aprofunda as desigualdades socioeconômicas, restringindo o acesso a quem pode pagar. Dessa forma, a privatização de serviços públicos, em vez de garantir eficiência e qualidade, com frequência, traduz-se na ampliação das desigualdades, limitando direitos fundamentais e aprofundando a segregação socioeconômica em escala global (Oxfam, 2024). A exclusão de grandes segmentos da população desses serviços essenciais intensifica a marginalização e as tensões sociais. As

políticas neoliberais, ao enfraquecerem os mecanismos de proteção social e promoverem a concentração de riqueza, têm gerado conflitos sociais e políticos em diversas regiões do mundo. Movimentos sociais e protestos têm surgido em resposta às crescentes desigualdades, à precarização do trabalho e à exclusão de grandes setores da população do acesso a serviços essenciais.

O agravamento da crise climática tem sido presente pelo crescente poder das grandes corporações, uma vez que muitos dos bilionários do mundo detêm, controlam e lucram diretamente com atividades altamente emissoras de gases de efeito estufa, beneficiando-se da resistência corporativa a uma transição energética cada vez mais necessária e urgente. Para proteger os seus interesses, essas empresas frequentemente recorrem à desinformação, negando ou distorcendo os impactos das mudanças climáticas, além de atuar ativamente para enfraquecer ou silenciar aqueles que se opõem à exploração de combustíveis fósseis (Oxfam, 2024).

A pressão para a adoção de políticas neoliberais, impulsionada por instituições internacionais e pelo capital transnacional, tem limitado a capacidade dos governos, uma vez que muitos países enfrentam dificuldades financeiras decorrentes do aumento da dívida pública. Entre 2024 e 2029, as nações de renda baixa e média-baixa deverão destinar quase meio bilhão de dólares por dia apenas ao pagamento de juros e dívidas, o que exigirá cortes significativos nos gastos públicos para atender os seus credores. Esse cenário reflete uma mudança estrutural no papel do Estado, que progressivamente deixa de atuar como provedor de serviços e garantidor do bem-estar social para tornar-se um facilitador do mercado e do capital. Cabe destacar que as pessoas com mais poder aquisitivo detêm maior influência na economia, em políticas públicas e em leis. Mais de 11% dos bilionários do mundo concorreram a cargos públicos ou tornaram-se políticos. Uma análise de aproximadamente 3 mil propostas de políticas em 30 países europeus ao longo de 40 anos revela que as iniciativas respaldadas pelos segmentos mais ricos da população tiveram maior probabilidade de serem implementadas em comparação com aquelas apoiadas pelos grupos de menor renda (Oxfam, 2024).

Diante das fragilidades expostas pelo modelo neoliberal, cresce o debate sobre a necessidade de reformular as políticas econômicas e sociais, buscando alternativas que conciliem inclusão social, equidade e sustentabilidade. Esse movimento sugere um possível retorno a formas mais significativas de intervenção estatal, com o objetivo de assegurar justiça econômica e proteção social. As falhas do neoliberalismo reforçam a urgência de estratégias alternativas que equilibrem a dinâmica de mercado com mecanismos de redistribuição de renda e ampliação dos direitos sociais.

O relatório da Oxfam (2024) destaca três medidas essenciais para conter o poder das grandes empresas: *revitalizar o Estado, regular o setor corporativo e reinventar os negócios*. Um Estado forte é fundamental para equilibrar o poder econômico, fornecendo bens públicos, regulando mercados e garantindo serviços essenciais como saúde, educação e segurança alimentar. Ademais, deve fortalecer a transparência, a fiscalização e a capacidade regulatória para assegurar que o setor privado atue em benefício do bem comum.

Os governos devem conter o poder excessivo das grandes corporações, rompendo monopólios e garantindo direitos trabalhistas e ambientais. Isso inclui limitar a remuneração de CEOs, fortalecer sindicatos, implementar políticas de justiça climática e de gênero e criar leis para proteger grupos historicamente discriminados. Também é necessário aumentar a tributação sobre grandes fortunas e lucros excessivos, promovendo um acordo global para taxar os mais ricos.

Por fim, os governos podem impulsionar novos modelos empresariais que priorizem trabalhadores e comunidades, apoiando cooperativas e negócios de impacto social. Medidas como incentivos fiscais e compras governamentais devem favorecer empresas comprometidas com igualdade social e sustentabilidade. Nenhum apoio público deve ser concedido a corporações que não cumpram metas ambientais, pratiquem salários indignos ou busquem favorecer-se pagando menos impostos.

3 RECONFIGURAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO SOB INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS CONSIDERANDO O PERÍODO DE 1995 A 2022

3.1 Introdução

A trajetória do Estado brasileiro entre 1995 e 2022 reflete uma série de transformações estruturais que, ao longo de cinco governos, foram moldadas pela interação entre políticas neoliberais e esforços para preservar ou expandir o acesso a direitos sociais. Esse período foi marcado por profundas reformas que alteraram significativamente o papel do Estado na economia, nas políticas sociais e na educação. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso até o de Jair Bolsonaro, o Brasil passou por mudanças nas formas de governança, nas estratégias de desenvolvimento e na relação entre o público e o privado, com impactos abrangentes sobre as instituições e as políticas públicas. Nesse contexto, destacam-se as reformas constitucionais e mudanças nos investimentos em setores-chave, que configuraram uma reorganização do Estado alinhada tanto às demandas do mercado quanto aos desafios de inclusão social.

O objetivo deste capítulo é analisar como as transformações na organização do Estado brasileiro ao longo desse período influenciaram diferentes dimensões da política pública e da organização social, considerando os seus alinhamentos ou afastamentos em relação ao projeto neoliberal. Serão discutidas as reformas institucionais, as políticas de financiamento e alguns elementos que caracterizam os cinco governos. Com base nessa análise, o capítulo busca compreender as dinâmicas entre os critérios de um mercado cada vez mais predatório e os esforços do Estado para atender as demandas sociais, ressaltando as convergências e as ênfases entre os princípios do neoliberalismo e as iniciativas de fortalecimento de um Estado de Bem-Estar Social.

3.2 O Estado como meio de perpetuação do poder: A continuidade das estruturas dominantes e a fragilidade dos direitos sociais no Brasil

A história da formação do Estado brasileiro revela a manutenção de uma estrutura no modo como o poder é exercido e distribuído. Desde o período colonial até os dias atuais, as instituições estatais têm funcionado, em grande medida, como instrumentos de reprodução das desigualdades, favorecendo os interesses de uma minoria dominante em detrimento da maioria da população. Um grupo social que pretende dominar economicamente outro grupo, extraindo continuamente o produto de seu trabalho, precisa saber “colonizar” o seu espírito. Sob tal ótica,

Souza (2016) entende que quem quiser apropriar-se, por intermédio do mercado e do Estado da riqueza e do produto do trabalho alheio, precisa convencer os explorados que a dominação é, de alguma forma, benéfica. O autor ressalta que o capitalismo é comandado por uma elite específica - "a elite do dinheiro" - que detém o poder de cooptar todas as outras elites (intelectual, política, jurídica, jornalística, literária e outras) para exercer influência na sociedade. No caso da elite intelectual, a sua atuação é central para legitimar a dominação, uma vez que produz uma moralidade própria, disseminando a imagem de uma elite virtuosa que traz progresso, emprego e conforto coletivo. Ainda segundo Souza (2016), até mesmo guerras contemporâneas, motivadas pelo controle de riquezas e responsáveis por milhões de mortes, são justificadas por esse corte moral construído pelo capitalismo — uma racionalidade que se apresenta como ética, mas que, na verdade, é profundamente falsa.

Souza (2016) igualmente salienta que a construção da "hegemonia do dinheiro" no Brasil não vem de agora. Ela foi consciente e cuidadosamente construída, justificando padrões econômicos, políticos, sociais e culturais excludentes que caracterizam o país, sendo que seus efeitos são vistos, por exemplo, no discurso que demoniza o Estado e sacraliza o mercado. Todas as formatações históricas do Estado no Brasil, do momento da Independência até os dias atuais, apontam para a continuidade de sua organização, segundo interesses da "elite do dinheiro", oligárquica, que também reforça soluções repressivas e ditatoriais (Souza, 2016; Ianni, 1984).

A Monarquia esteve organizada sob o respaldo de um "poder moderador", que, na prática, garantia o monopólio do aparelho estatal por parte dos donos de escravos, senhores de engenho, fazendeiros de café, estancieiros, proprietários de terras, negociantes, interesses estrangeiros. Por outro lado, os escravos e os livres (negros, mulatos, índios, caboclos, brancos, imigrantes) eram considerados gente de "outra categoria" (Ianni, 1984).

> À medida que se formava e desenvolvia o Estado nacional, organizava-se o aparelho estatal de modo a garantir o regime de trabalho escravo. Depois, à medida que o regime de trabalho escravo foi sendo substituído pelo de trabalho livre, os grupos e as camadas dominantes reorganizaram o aparelho estatal de modo a garantir o predomínio dos seus interesses, em detrimento de trabalhadores rurais e urbanos, negros, índios, imigrantes (Ianni, 1984, p. 13).

Para Ianni (1984), no período monárquico entre 1822-1889, ocorreram fatos significativos de mobilização, revoltas e protestos, que contribuíram no processo histórico de formação do Estado nacional. Contudo, apesar do caráter transformador dessas mobilizações, esses momentos de ruptura foram apropriados pelas elites dominantes, que buscaram canalizar

algumas demandas sociais, de modo a preservar o seu interesse e manter-se no poder. Entre elas, a abolição da escravidão, por exemplo, foi conduzida sem qualquer reparação aos escravizados, beneficiando, sobretudo, setores da elite agrária, bem como a proclamação da República, que contou com a participação de setores militares e civis ligados às elites, que viram aquele momento como uma oportunidade de reconfigurar o sistema político sem promover mudanças profundas na estrutura social. Assim, mesmo diante de pressões sociais, as elites conseguiram manter a sua hegemonia, moldando as transformações históricas de acordo com os seus interesses.

O autor também destaca que, durante a República, ao longo de diferentes fases, o Estado brasileiro assumiu distintas configurações: oligárquica, corporativa, populista ou militar. A despeito das formas jurídico-políticas estabelecidas pelas constituições republicanas, o exercício do poder estatal, em diversos contextos, caracterizou-se por práticas autoritárias, ditatoriais e, em certos momentos, com traços fascistas.

Considerando o período da Primeira República (1889–1930), o Estado oligárquico consolidou-se mediante o domínio das elites governantes, sendo contra os setores populares que buscavam reduzir a exploração ou avançar em conquistas democráticas. A repressão exercida sobre esses grupos manifestava-se tanto por meio da violência estatal quanto de práticas privadas legitimadas pelas oligarquias. Nesse contexto, desenvolveu-se a chamada "política dos governadores" ou "Política dos Estados", mecanismo pelo qual as elites dos estados mais poderosos instrumentalizavam as disputas entre oligarquias regionais e aprofundavam as desigualdades, assegurando a hegemonia do bloco agrário no controle do aparelho estatal. À revelia dos interesses populares, consolidou-se um pacto entre o Presidente da República, os governadores e os coronéis, formando uma engrenagem estatal informal, mas efetiva, de sustentação do poder oligárquico: era reconhecida a plena autonomia das elites regionais, que ignorava as espoliações realizadas por essas elites com o objetivo de eleger as bancadas e o governo estadual, mas as unidades da federação deveriam agir em consonância com as decisões do poder central.

Neste caso, os interesses populares que contribuíram com o movimento republicano foram rapidamente marginalizados. A estrutura política então vigente, baseada na política dos governadores, promoveu o retorno das elites fundiárias ao centro do poder. Poucos anos após a abolição da escravidão e a queda da Monarquia, emergia um novo bloco agrário, expressão concreta do Estado oligárquico que marcou a Primeira República. Buscou-se transformar os estados federados em verdadeiras propriedades privadas das oligarquias regionais, às quais cabia, inclusive por meio da força, reprimir qualquer manifestação de resistência social. Os

setores populares, assim, eram sistematicamente excluídos da esfera pública e da deliberação política. Nesse contexto, consolidava-se uma concepção de Estado por meio da manipulação do aparelho estatal em benefício dos interesses do bloco agrário. Essa lógica de dominação estruturava todas as ações centrais do Estado contra trabalhadores rurais, seringueiros, caboclos, sitiantes, indígenas, negros, operários e mesmo setores da classe média que ousavam organizar-se e reivindicar os seus direitos (Ianni, 1984; Schwarcz e Starling, 2018).

> A estabilidade política da República estava garantida por três procedimentos principais: empenho dos governos estaduais em manter o conflito político confinado à esfera regional; reconhecimento por parte do governo federal da plena soberania dos estados no exercício da política interna; manutenção de um processo eleitoral em que, a despeito dos mecanismos políticos que tentavam controlar as disputas locais, as fraudes continuavam frequentes.[...] O voto era entendido como moeda de troca, as relações de poder se desenvolviam a partir do município, e na ponta desse relacionamento está o fenômeno do coronelismo. [...] O coronel era, assim, parte fundamental do sistema oligárquico. Ele hipotecava seu apoio ao governo estadual na forma de votos, e, em troca, o governo garantia o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, especialmente através da cessão de cargos públicos, que iam do delegado de polícia à professora primária. E desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismo, negociações e repressão (Schwarcz; Starling, 2018, p. 322).

A grande depressão econômica de 1929-1933 e a Revolução de 1930 afetaram a oligarquia cafeeira, principal influência do bloco agrário, provocando uma crise que levou ao esgotamento desse modelo. Esses acontecimentos marcaram o início de uma nova etapa na qual se intensificaram processos de industrialização, urbanização, intervenção estatal na economia, fortalecimento do sindicalismo atrelado ao Estado e ampliação do aparato governamental, sobretudo do Poder Executivo. A nova configuração das classes sociais urbanas e o rearranjo de suas correlações de força permitiram ao Estado expressar uma nova composição de classe, envolvendo alianças entre as burguesias cafeeira, comercial, industrial e imperialista, bem como setores da classe média e do operariado. O setor industrial passou a conquistar importância no subsistema econômico brasileiro e passou a desenvolver-se em proporção mais acelerada. Além desses aspectos, a II Guerra Mundial (1939-1945) contribuiu para a transição para um sistema econômico com predomínio do setor industrial. Assim, entre os anos 1950 e 1960, as decisões sobre política econômica passaram a ser tomadas em função de interesses e das perspectivas abertas à burguesia industrial (Ianni, 1984; 2004).

Fernandes (2006) contribui para uma análise profunda dos desafios que persistem na sociedade brasileira ao examinar a formação de uma sociedade de classes, que não teve um passado feudal em dissolução para ascensão da classe burguesa. O autor considera que houve, no Brasil, uma ordem colonial que se desagregou, mas permaneceu em estrutura e privilégios,

na qual a classe burguesa realiza uma "revolução dentro da ordem", excluindo a maioria de uma sociedade civil:

> Ao se apelar para a noção de "Revolução Burguesa", não se pretende explicar o presente do Brasil pelo passado de povos europeus. Indaga-se, porém, quais foram e como se manifestaram as condições e os fatores histórico-sociais que explicam *como* e *por que* se rompeu, no Brasil, com o imobilismo da ordem tradicionalista e se organizou a modernização como processo social. Em suma, a "Revolução Burguesa" não constitui um episódio histórico. Mas, um fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converte numa necessidade histórico-social. Por isso, ela envolve e se desenrola através de opções e de comportamentos coletivos, mais ou menos conscientes e inteligentes, através dos quais as diversas situações de interesses da burguesia, em formação e em expansão no Brasil, deram origem a novas formas de organização do poder em três níveis concomitantes: da economia, da sociedade e do Estado (Fernandes, 2006, p. 37, grifos do autor).

A chamada "Revolução Burguesa", conforme analisada por Fernandes (2006), realizou-se como uma modernização conservadora, em que as estruturas coloniais foram preservadas sob novas formas, mantendo-se a concentração de poder e riqueza nas mãos de poucos. Assim sendo, o Estado constituiu-se historicamente como um instrumento de perpetuação das desigualdades, restringindo o acesso à cidadania e à efetivação dos direitos sociais, especialmente, para as camadas subalternizadas da população.

Ao abordar o período da independência do país, Fernandes argumenta que a transição do "Estatuto Colonial" para uma "Ordem Social Competitiva", como a sociedade de mercado, apresentou mais continuidade do que rupturas, preservando elementos como o patrimonialismo, o mandonismo e os privilégios da sociedade estamental. A independência do Brasil incorporou simultaneamente um componente revolucionário e outro conservador. O elemento revolucionário buscava despojar a ordem social herdada da sociedade colonial dos seus traços "heteronômicos", condição necessária para adquirir-se flexibilidade e autonomia para compor uma sociedade nacional. Por outro lado, o elemento conservador manifestou-se na intenção de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social desprovida de condições materiais e morais suficientes para gerar o nível de autonomia necessário à construção de uma nação. A coexistência desses elementos tão antagônicos resultou em uma realidade inexorável. A grande lavoura e a mineração, nas condições em que puderam ser exploradas produtivamente, impunham a perpetuação das estruturas do mundo colonial - da escravidão à extrema concentração da renda e ao monopólio do poder de reduzidas elites, com a marginalização permanente da enorme massa de pessoas livres que não conseguia integrar-se na sociedade civil e a exploração invisível da soberania nacional nas relações econômicas, diplomáticas ou

políticas com as grandes potências. Portanto, a Independência foi naturalmente minada como processo revolucionário, devido ao predomínio de influências histórico-sociais que limitaram a profundidade da ruptura com o passado. O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político, entretanto, seu substrato material, social e moral, perpetuou-se, utilizado como base para a construção da sociedade brasileira (Fernandes, 2006).

Neste sentido, o Estado configurou-se com a manutenção de uma sociedade organizada na mesma ordem social, com uma economia mais aberta ao mercado, mas com o controle mantido pelo mesmo grupo. Para as classes populares, não houve revolução no sentido necessário de divisão de poder e das terras.

Contudo, as transformações ocorridas a partir da segunda metade do século XX impuseram novos desafios e redefiniram o papel do Estado na dinâmica social. O avanço da globalização e a consolidação do projeto neoliberal nas décadas de 1980 e 1990 alteraram as formas de intervenção estatal, como também fragilizaram ainda mais os mecanismos de garantia dos direitos sociais e de promoção da equidade. É nesse contexto que se insere o próximo tópico, que examina o avanço das reformas neoliberais e as implicações dessas mudanças na função do Estado e na configuração das políticas públicas no Brasil.

3.3 O avanço das reformas neoliberais e a mudança na função do Estado na dinâmica social

O debate sobre a atuação estatal ganhou novas formas a partir da década de 1980, quando se iniciou uma série de reformas, primeiro nos países do capitalismo central e, posteriormente, nos países capitalistas periféricos. A proposta defendida era de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado e iniciou-se uma ampla campanha a favor de ajustes liberais e da integração, sendo que a globalização foi um fenômeno central no período de desenvolvimento da sociedade capitalista.

Sob essa ótica, o que se propõe é que o Estado deixe de ser predominantemente interventor para assumir um caráter gerencial. Sendo assim, há uma defesa para reorganizar o Estado interventor, tanto no campo econômico quanto nas políticas sociais. Tal processo visa criar condições para a ampliação da lógica de mercado, universalizando os princípios do capitalismo e internalizando a racionalidade mercantil no âmbito da gestão pública. Nesse novo arranjo, o Estado incorpora valores e práticas das corporações transnacionais, funcionando como instrumento de reprodução do capital.

O documento “O Estado no Mundo em Transformação”, publicado pelo Banco Mundial, explicita essa orientação ao afirmar que os mercados não devem ser substituídos pelo Estado, mas complementados por ele. Reconhece-se, portanto, que “um Estado efetivo – e não um Estado mínimo – é essencial para o desenvolvimento econômico e social, mais, porém, como um parceiro e facilitador do que como diretor” (Banco Mundial, 1997, p. 18).

Dessa forma, o papel do Estado é reposicionado: não se trata de eliminá-lo, mas de reconfigurá-lo para atender às exigências do capital em crise estrutural. Como ressalta Zanardini (2006), é necessário reformar o Estado, bem como as suas práticas e instituições associadas, inclusive no que diz respeito às suas formas de organização.

Os impasses enfrentados pelo Estado evidenciaram a sua posição subordinada em uma ordem social dominada pela lógica do capital. Os fatores que determinam essa ordem são definidos pelo avanço das forças produtivas, que transformam as relações sociais de produção, deixando o Estado incapaz de interferir e sobrepor-se a eles, atuando apenas como regulador da dinâmica social. Neste sentido, a racionalidade que governa a sociedade capitalista não se origina no Estado, mas nas determinações que surgem da estrutura produtiva e das relações sociais determinadas por ela (Costa, 2012).

Para Costa (2012), a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, porém decorre de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente no comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países, sendo um elemento da organização de um novo padrão de relações sociais na sociedade capitalista. “Ela expressa uma nova composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos, a partir do modelo do Estado de Bem-Estar Social” (Costa, 2012, p. 51-52). As relações entre os diversos países e a atuação das empresas multinacionais, em um cenário de concorrência intensificada, forçaram a mudança nas práticas de regulação social e na ampliação da atuação dos mercados. Trata-se de um momento histórico em que o poder do capital domina a sociedade ou, como alguns referem, há uma financeirização.

A Reforma do Estado é apontada por diversos intelectuais como uma estratégia conduzida pela elite econômica dos países centrais com o objetivo de expandir a sua atuação no mercado global, pressionando os países periféricos para abrirem os seus negócios. Neste sentido, foram sendo implementadas políticas liberalizantes com programas de privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho com a alteração de leis trabalhistas e previdenciária, bem como realizados cortes em programas sociais. A globalização da produção e do mercado financeiro foi colocada como fato irreversível que exigia a remodelação dos Estados Nacionais para inserirem-se no mercado global. “A reforma do Estado é parte de um conjunto de medidas

que criou uma ‘nova ordem mundial’, firmada a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países” (Costa, 2012).

Veronese (2011, p. 30) observa que termos como “Reforma do Estado”, “Reforma Administrativa”, “Reforma do Aparelho do Estado” e “Reforma Gerencial” não devem ser usados de maneira intercambiável, pois designam processos distintos. A Reforma do Estado refere-se às grandes mudanças sociais e econômicas que impactam a estrutura do Estado, enquanto a Reforma Administrativa concentra-se na reorganização da máquina estatal. A Reforma do Aparelho do Estado pode ser vista como sinônimo da Reforma Administrativa e a Reforma Gerencial, influenciada pelo “gerencialismo” ou *managerialism*, propõe soluções que incorporam conceitos do setor privado à gestão pública (Veronese, 2011). Esse paradigma gerencial, amplamente adotado no Brasil, particularmente, a partir da década de 1990, foi essencial para a reorganização administrativa que se seguiu.

> Reforma do Estado busca rotular as grandes alterações sociais e econômicas que marcaram o Brasil em alguns períodos históricos definidos, com especial atenção aos impactos destas mudanças no Estado [...]; Reforma Administrativa [...] designa as propostas de alterações no funcionamento das máquinas administrativas estatais [...] alterações no sentido geral do funcionamento dos sistemas estatais [...]; Reforma do Aparelho do Estado [...] pode ser lida como equivalente à Reforma Administrativa; Reforma Gerencial [...] explicita um movimento acadêmico de teóricos que buscam propor, na prática, soluções para as Reformas Administrativas contemporâneas. Tal movimento atende por “managerialism” sendo vertido ao português como “gerencialismo”. Designa então o termo, as Reformas Administrativas que absorvem os princípios e os conceitos do chamado paradigma “gerencialista”, na administração pública [...] (Veronese, 2011, p. 30, grifos do autor).

Conforme já foi abordado no primeiro capítulo, na América Latina e em vários países periféricos, o neoliberalismo foi impulsionado pelo Consenso de Washington implementado em meados da década de 1990, como imposição para receber ajuda financeira, negociar dívidas externas e tornou-se um modelo implementado em atendimento a uma nova ordem econômica globalizada para regulamentação do campo econômico e social. Dentro dessa lógica, o que se seguiu na reforma do Estado brasileiro foi o reordenamento do seu papel e das suas funções, reduzindo a sua intervenção na economia e nas suas próprias dimensões, privatizando empresas e serviços, reduzindo o gasto público e provocando um maior investimento de capital nas finanças públicas do Estado. Em conformidade com Batista (1994):

> As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (Batista, 1994, p. 18).

Ao realizar-se um recorte temporal, detendo-se no período de 1995 a 2022, em que o Brasil passou por reformas econômicas e institucionais profundas, que impactaram não apenas a economia, mas também as políticas sociais e educacionais, verifica-se que, no período, o cenário político brasileiro oscilou entre governos que implementaram reformas neoliberais buscando a redução do papel do Estado na economia e iniciativas que pretendiam manter ou expandir políticas de bem-estar social. Essas reformas, enquanto reflexo de contextos políticos e econômicos distintos, delinearam o papel do Estado de maneiras diferentes. Em alguns períodos com uma ênfase maior numa perspectiva neoliberal, com redução do tamanho do Estado para as questões sociais e na transferência de parte de suas funções para o setor privado. Em outros, observou-se uma postura com maior intervenção estatal e investimentos públicos em setores estratégicos, como a educação.

Neste sentido, a trajetória do Estado brasileiro está marcada por uma série de transformações estruturais que reconfiguraram a administração pública e tais transformações refletem diferentes concepções do papel do Estado, moldando as relações entre setor público e privado, a gestão dos recursos públicos e a atuação em áreas essenciais.

3.4 O Estado nos diferentes governos no período de 1995 a 2022

3.4.1 Alguns contextos no período anterior a 1995

Considerando a trajetória histórica do Brasil, alguns aspectos são cruciais para compreender a sua formação política, econômica e social como nação. A Ditadura Civil-Militar (1964-1985) é um deles, sendo um período marcado por um governo autoritário que limitou as liberdades civis e políticas. O Congresso Nacional foi fechado temporariamente e diversas instituições democráticas foram controladas ou suprimidas. A repressão de dissidentes políticos foi uma característica central, o que se deu por meio dos Atos Institucionais, especialmente o AI-5 de 1968, o regime autorizou a prisão sem julgamento e a cassação de direitos políticos, muitos opositores do regime foram presos, torturados, desaparecidos e mortos. A censura foi uma das ferramentas mais comuns de controle, em que artistas e intelectuais foram perseguidos

por suas produções que criticavam o regime. Jornais, músicas, filmes, peças de teatro e até programas de televisão eram monitorados, de tal forma que qualquer conteúdo considerado subversivo ou crítico ao governo era proibido.

Durante a primeira metade da ditadura, o Brasil experimentou um rápido crescimento econômico, conhecido como "Milagre Econômico" (1968-1973), no entanto, esse crescimento foi acompanhado de uma profunda crise econômica nos anos 1970 e 1980, com o aumento da dívida externa e da inflação. O regime foi caracterizado por uma centralização do poder nas mãos do Executivo e a militarização de diversas instâncias do governo. Os presidentes militares governaram por decretos e leis autoritárias, sem a participação efetiva do Congresso ou da sociedade civil. Para Antunes (2022), esse poder ditatorial e militarizado implementou uma política econômica baseada na internacionalização da economia brasileira, privatizando e empreendendo uma legislação social e trabalhista que intensificou a super exploração do trabalho e ao mesmo tempo implementou um Estado militar de exceção, cujo objetivo central era derrotar a organização popular que estava se desenvolvendo significativamente.

Pochmann (2013), ao avaliar os indicadores socioeconômicos utilizados como referência nos últimos cinquenta anos, refere-se a três trajetórias distintas. A primeira, entre as décadas de 1960 e 1970, foi marcada por uma forte expansão da renda per capita, com crescimento médio anual de 4,6%. A situação geral do trabalho também melhorou, com aumento na taxa de ocupação, maior formalização dos empregos gerados e redução da pobreza, registrando uma expansão média anual de 4,2%. Apesar disso, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional caiu 11,7% e o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho aumentou quase 22% entre 1960 e 1980. Em resumo, naquele período, cresceu a renda per capita e melhorou a ocupação, mas piorou consideravelmente a distribuição pessoal e funcional da renda (Pochmann, 2013).

A transição para a democracia foi gradual e controlada pelos militares. A "abertura política" começou no final da década de 1970, com o restabelecimento de alguns direitos civis e políticos. Em 1984, no contexto das "Diretas Já", grandes mobilizações populares surgiram nas principais cidades, exigindo eleições diretas, enquanto o Congresso preparava-se para escolher o novo presidente de forma indireta, seguindo a lógica imposta pelo regime militar. O movimento "frente liberal" no Congresso levou à eleição de Tancredo Neves, mas, com a sua morte, José Sarney[35], então vice-presidente, assumiu o cargo. Após 20 anos de ditadura, o

[35] José Sarney é um personagem político controverso. Durante a ditadura ele esteve ao lado dos militares, sendo filiado à ARENA. Ele nunca foi um progressista, mas na nova configuração política ao final da ditadura vai compor com o MDB a aliança que saiu vencedora na votação indireta feita pelo congresso nacional.

Brasil, já num contexto histórico marcado pela ideologia neoliberal e de globalização, iniciava uma longa transição para a democratização da sociedade, por meio do processo constituinte (Frigotto, 2010).

O governo de José Sarney (1985-1990) foi caracterizado por uma série de desafios políticos, sociais e econômicos, sendo uma fase importante de transição do regime militar para a democracia. Um dos elementos centrais do seu governo foi a promulgação da Constituição de 1988, que instituiu o marco legal da redemocratização do país. No campo econômico, o governo enfrentou uma inflação que saltou de 200% para 2.000% ao ano e, para combatê-la, implementou planos emergenciais como uma tentativa de estabilização econômica. A sociedade brasileira ainda carregava resquícios da ditadura no início da redemocratização, tanto nas estruturas de poder quanto na cultura política. Apesar da democratização formal, o controle do Estado, as práticas autoritárias e o predomínio de uma elite tradicional e conservadora permaneceram, resistindo às mudanças estruturais. A transição ocorreu sem a democratização econômica: o sistema bancário, os meios de comunicação, a propriedade da terra e as grandes estruturas comerciais e econômicas permaneceram inalteradas (Sader, 2013). O período também foi marcado por grandes mobilizações sociais e greves, expressando o descontentamento popular com a falta de melhorias significativas nas condições de vida e com a ineficácia das políticas econômicas (Anderson, 2020; Schwarcz; Starling, 2018).

Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente, rendendo uma "disputa acirrada entre a esquerda, representada pelo ex-metalúrgico e líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, e a direita, representada por Fernando Collor de Mello, *playboy* demagogo oriundo de uma das famílias mais ricas e antigas do país" (Anderson, 2020, p. 19). Collor venceu com uma margem estreita e, já no discurso de posse, prometeu o "extermínio geral dos controles estatais", tendo como bandeira a liberdade e a iniciativa individual, uma clara adesão aos preceitos neoliberais (Anderson, 2020).

No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), houve uma primeira adesão clara ao modelo neoliberal, que se caracterizou pela implementação de reformas comerciais e administrativas recomendadas por organismos internacionais, influenciadas pelas diretrizes do Consenso de Washington. Conforme Batista (1994) e Frigotto (2010), o governo Collor seguiu à risca as diretrizes neoliberais, adotando um discurso técnico-gerencial que favorecia a descentralização, a flexibilização e a privatização, que preparou o terreno para as reformas estruturais que viriam nos anos seguintes.

De acordo com Filgueiras (2006, p. 58), a agenda do Consenso de Washington

> [...] pode ser resumida pelos seguintes pontos: combate à inflação através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado – com destaque para a privatização – e da economia, com a quebra dos monopólios estatais.

Estava em curso um importante processo mundial de internacionalização, com a implementação de uma política de abertura comercial, produtiva e financeira. Para Rodrigues e Jurgenfeld (2021), entre os anos 1980 e 1990, houve mudanças dos países periféricos para ter acesso ao novo ciclo de internacionalização do capital, sendo que os autores assinalam quatro situações que fizeram parte desse contexto: a Rodada Uruguai (1986 a 1994), que resultou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, aumentando a influência dos Estados Unidos nas decisões sobre o comércio mundial; a criação da cartilha do Consenso de Washington e sua adesão pelo Brasil e outras economias periféricas para ter acesso aos capitais financeiros; a renegociação da dívida externa brasileira por meio do Plano Brady, voltado para atrair fluxo de capitais, que ajudariam supostamente os países periféricos com recursos e investimentos no seu processo de desenvolvimento em substituição ao Estado nacional; além da criação do Mercosul, concebido a partir do Tratado de Assunção, em 1991, prevendo uma integração comercial e produtiva de natureza aberta e desregulada (Campos, 2009).

O governo Collor tentou, embora com resultados limitados, reduzir a grave instabilidade monetária deixada pela década de 1980. Essas iniciativas de reforma econômica provocaram crescentes tensões políticas entre o Executivo, as forças políticas no Legislativo e diversos setores da sociedade. Tais tensões refletiram conflitos entre interesses e visões econômicas divergentes, além de distintas concepções sobre a democracia. Enquanto Fernando Collor tendia a reduzir a democracia à sua dimensão eleitoral e concentrar poder na Presidência, enfraquecendo o papel do Legislativo e Judiciário, os partidos e as organizações sociais alinhados ao processo de democratização dos anos anteriores formaram uma coalizão de oposição, buscando superar essas limitações (Sallum Junior, 2021).

Schwarcz e Starling (2018) afirmam que o presidente Fernando Collor foi eleito com um discurso de “uma cruzada moralizadora contra o empreguismo e as distorções salariais do funcionalismo público, sobretudo de quem aumentava os salários por meio de manobras burocráticas – os ‘marajás’” (Schwarcz; Starling, 2018, p. 491, grifo das autoras). Tomou posse em 15 de março de 1990 num contexto de hiperinflação e implantou um Plano Econômico com reformas fiscal, bancária e patrimonial, prevendo o bloqueio de boa parte do dinheiro em contas-corrente, aplicações financeiras e caderneta de poupança. Como resultado, houve uma

redução no consumo, empresas decretaram falência e milhares de trabalhadores ficaram desempregados. Não tendo o resultado esperado, o país foi envolvido numa crise econômica, que tentou ser contornada por meio de um novo plano econômico e, em paralelo, houve a privatização de empresas estatais, fechamento de autarquias e fundações, além da abertura do país ao mercado internacional e ao capital especulativo. Com uma política econômica contraditória, congelou salários, liberou os preços e aumentou impostos.

Segundo Filgueiras (2005), o programa apresentado no Plano Collor não se limitava, como os planos anteriores de estabilização econômica, a combater a inflação. Pela primeira vez, ele trazia um conjunto de reformas estruturais que envolviam mudanças na relação entre o Estado e o setor privado, bem como nas dinâmicas entre capital e trabalho. Esse programa seguia os princípios do neoliberalismo, promovendo a privatização, a abertura comercial e financeira, além de enfraquecer direitos sociais e trabalhistas por meio da desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho.

Após várias denúncias de corrupção, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instalada e resultou no seu *impeachment*. O vice-presidente Itamar Franco assumiu interinamente a presidência em 2 de outubro de 1992, assumindo formalmente a presidência em 29 de dezembro de 1992, quando o presidente Collor renunciou ao cargo, numa manobra para evitar a condenação e oito anos de inelegibilidade. Para Sallum Junior (2021, p. 281), o processo de *impeachment* "não foi apenas o afastamento de um presidente que 'rompera as regras do jogo'; foi também um processo pelo qual centros de poder político e atores sociais, antes subalternos, afirmaram sua força política, em linha com o processo de democratização iniciado nos anos 1980".

O governo de Itamar Franco (1992-1995) destacou-se por uma política econômica relevante para controlar a inflação, mas que resultou também num aprofundamento do neoliberalismo no Brasil. Adotava uma postura política marcada por tendências reformistas e nacionalistas, o que desagradava setores das classes dominantes, que exigiam que ele cumprisse o programa pelo qual havia sido eleito. A pressão da ortodoxia econômica rapidamente surgiu, alertando que, caso Itamar não seguisse o caminho deixado por Collor, seria acusado de "estelionato eleitoral", por não dar continuidade às propostas do governo anterior. Ao formar uma equipe econômica composta por economistas majoritariamente ligados à PUC-Rio, Itamar deixou claro que se inclinaria para o projeto econômico de Collor, buscando atender as críticas provenientes dos defensores da ortodoxia econômica (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021).

Além de ter iniciado o Plano Real, realizou uma ampliação da abertura ao capital estrangeiro, permitindo que este entrasse em maior volume no capital das empresas estatais

privatizadas. Faz parte de seu legado a consolidação das privatizações do setor siderúrgico nacional, desestatização do setor petroquímico e de fertilizantes e a venda da Embraer, uma das maiores e mais importantes empresas nacionais (Rodriguese; Jurgenfeld, 2021).

Em meio a uma crise política decorrente do *impeachment* de Fernando Collor, Itamar Franco formou um governo multipartidário, com membros de partidos como PMDB, PSDB, PDT e até mesmo representantes da esquerda. Essa coalizão foi resultado de negociações que incluíam a reconfiguração das relações entre os poderes do Estado e o Congresso. O governo de Itamar carecia de coesão e direção, mesmo contando com amplo apoio parlamentar, havia conflitos internos e constantes demissões de ministros, o que indicava uma fragilidade na estabilidade política.

Mesmo utilizando um discurso de atenção para uma agenda social, as iniciativas no campo econômico afastaram a interpretação de um governo distinto da atuação de Collor, dando continuidade ao programa de privatização, elevação da carga tributária e cortes de gastos (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021). Essas ações não provocaram a estabilização da moeda e a inflação continuava perto de 30% ao mês nos primeiros meses de 1993, não havendo perspectiva de redução (Sallum Junior, 2021).

> Itamar praticou, sob pretexto da interinidade, aquela ambiguidade que o caracterizou desde o início do seu governo: quanto mais fala no "social", na "miséria e sofrimento de milhões de compatriotas", conforme a peça final do discurso em que anunciou o seu plano econômico, mais implementa um projeto com traços de continuidade do Projeto Collor: critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas, como a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) [...] (Antunes, 2005, p. 21, grifos do autor).

De acordo com Antunes (2005), o governo Itamar propagava um "reformismo social" para os assalariados que ficou apenas no discurso, tendo concretizado um programa "modernizador" para os proprietários do capital. Propôs o crescimento da economia para combater a miséria, mas implementou um assistencialismo estatal fraco, sem mexer no padrão de acumulação que gerava a pauperização. Num contexto marcado por profundas mudanças tecnológicas e produtivas que reconfiguraram a divisão internacional do trabalho, nada foi proposto como projeto econômico alternativo para enfrentar a globalização imposta pelo capital internacional.

Com as alterações nos ministérios, o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), que já ocupava o Ministério das Relações Exteriores, assumiu o Ministério da Fazenda em maio de 1993. Com grande aceitação pelas elites políticas e econômicas e meios de comunicação,

apresentava uma visão liberal moderada. Ele indicou que o principal problema do Brasil estava no Estado, e não no mercado, com a inflação sendo o maior inimigo a ser enfrentado, pois afetava especialmente os mais pobres e impedia o desenvolvimento. A solução, segundo ele, não estaria em medidas drásticas ou mágicas, mas em reformar o Estado e eliminar a inflação, permitindo o crescimento sustentado do país. Embora essas ideias se afastassem do nacional-desenvolvimentismo, elas não marcavam claramente uma posição em relação ao neoliberalismo e nada se declarava sobre o papel do Estado reformado no processo de desenvolvimento do país. Ainda assim, a sua postura social-democrata o protegia de ser rotulado como neoliberal pelas correntes de esquerda (Sallum Junior, 2021).

Uma das suas maiores realizações do governo de Itamar Franco foi a criação do Plano Real, implementado em três fases: primeiro, o governo implementou o Programa de Ação Imediata (PAI), destinado a equilibrar o orçamento, já que, com o fim da inflação, haveria dificuldade em fechar as contas. Para viabilizar esse ajuste, foram criados o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF). O FSE permitia que recursos destinados pela Constituição de 1988 à área social fossem realocados para outros usos, conforme necessidade do governo. Em seguida, foi estabelecido um mecanismo de transição monetária: a Unidade Real de Valor (URV), um índice único de indexação, que restabeleceu a função de unidade de conta da moeda. Por fim, a terceira fase visou restaurar as funções de meio de troca e reserva de valor, convertendo a URV na nova moeda, o Real (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021).

> Assim, em 14 de junho, menos de um mês depois de sua posse, o novo ministro lançou o Programa de Ação Imediata (PAI) prometendo: a) finalizar a renegociação da dívida externa para reintegrar o país no mercado financeiro internacional; b) acelerar o programa de privatizações de empresas estatais; c) pôr ordem nos bancos públicos estaduais e nas relações financeiras entre os estados (endividados e inadimplentes) e a União; e d) recuperar a receita federal dando vigência ao IPMF e combatendo a evasão fiscal, principalmente das grandes empresas, e cortar gastos do governo federal previstos no orçamento de 1993 (Sallum Junior, 2021, p. 289-290).

Para realizar as ações previstas no PAI, houve um empenho da equipe econômica para a renegociação da dívida externa nos moldes do Plano Brady[36] com os credores privados

[36] O plano permitiu ao Brasil renegociar parte dos títulos da dívida externa que, até então, eram considerados prescritos no mercado financeiro internacional e com possibilidade de elevados ágios. No entanto, essa renegociação foi custosa, exigindo que o país oferecesse garantias aos detentores dos títulos, o que envolveu novos empréstimos e a imobilização de reservas do Banco Central. Comparativamente, a renegociação brasileira foi mais onerosa do que a de países como México, Venezuela e Argentina, que receberam garantias financiadas por fontes oficiais. Embora a expectativa fosse de redução da dívida, o que se observou foi um aumento substancial. A dívida externa cresceu de US$ 115,5 bilhões em 1989 para US$ 241,2 bilhões em 1999, um aumento de 109%. O serviço da dívida também subiu, passando de US$ 24 bilhões no final dos anos 1980

estrangeiros. Sobre as privatizações, foi dado sequência ao programa pelo Ministério da Fazenda, mas não foi possível ampliar ou acelerar a sua execução, devido às resistências do presidente Itamar Franco (Cardoso, 2008a).

Rodrigues e Jurgenfeld (2021, p. 155) destacam pelo menos três atuações do ministro FHC para dar andamento ao neoliberalismo no país: "1) auxiliou em uma perda ainda maior de autonomia por parte do Estado nacional com a conclusão da negociação do Plano Brady; 2) realizou a elaboração do Plano Real; e 3) continuou o programa de privatizações herdado de Collor".

A implementação dos demais objetivos do Programa de Ação Imediata dependia de acordo com os governadores, bem como aprovação no Congresso, e mesmo o governo demonstrando apoio parlamentar, a aproximação das eleições tornava o ambiente mais hostil para negociações. Foi dada continuidade às iniciativas de impor disciplina aos gastos de estados e municípios e, após intensas negociações, o governo conseguiu aprovar uma nova lei que permitia refinanciar as dívidas dos entes federados. Além disso, foi aprovada a lei que regulamentava o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) e definida uma nova lei salarial, que modificava as regras de reajuste dos ganhos da maioria da população trabalhadora. Com o corte do equivalente a seis bilhões de dólares nas despesas previstas no orçamento de 1993, o governo conseguiu garantir parte importante do ajuste das contas públicas que pretendia realizar, mantendo as condições para que pudesse gestar um programa negociado de estabilização monetária (Sallum Junior, 2021).

Além disso, o foco nas privatizações estava em consonância com o fato de que havia uma preocupação maior em fazer caixa e aumentar a receita a curto prazo para sustentar a introdução do Plano Real. Os efeitos positivos temporários das privatizações no balanço de pagamentos e o Plano Real eram prioridades, mas é preciso considerar que a entrada do capital estrangeiro a longo prazo significaria saída de capital, com as remessas de lucros para as suas matrizes, e desnacionalização. Igualmente, o Estado ficaria sem uma fonte de receita importante dos lucros das empresas estatais, que passaria para o capital privado nacional e estrangeiro (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021).

Por intermédio da análise da política econômica implementada no Governo de Itamar Franco, que incluiu a renegociação da dívida externa, o Plano Real e o avanço das privatizações, demonstra-se como seu governo contribuiu para o fortalecimento do neoliberalismo no Brasil.

---

para US$ 62,8 bilhões no final da década seguinte. O recuo no serviço da dívida no início dos anos 1990 deveu-se à renegociação com base no Plano Brady, encerrada em 1994, mas, depois disso, o crescimento da dívida voltou a acompanhar o aumento do endividamento do país (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021).

Destaca-se a sua política de desestatizações, marcada pela venda de setores estratégicos, como o siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, além da privatização da Embraer. A alienação dessas empresas, fundamentais para o desenvolvimento industrial e tecnológico do país, evidencia o alinhamento do governo Itamar Franco com a agenda neoliberal de seu antecessor, Fernando Collor de Mello, e não com um projeto de desenvolvimento nacional, comprometendo setores-chave para a soberania do Brasil.

3.4.2 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil consolidou a sua transição para o neoliberalismo, iniciada em governos anteriores. A era FHC, conforme denominado por Belieiro Júnior (2013), será certamente registrada na história do país como um período de grandes transformações, contemplando um conjunto de mudanças que afetou diretamente a sociedade, a economia e o Estado. A principal diferença é que, pela primeira vez, um governo abraçou diversos projetos fundamentados em um novo paradigma, sendo a primeira iniciativa política explicitamente vinculada a uma estratégia reformista tendo, como base, os princípios neoliberais. Embora seja verdade que essa política tenha se iniciado com Collor, foi com FHC que ela assumiu uma estratégia mais claramente delineada, com o governo aderindo às diretrizes do Consenso de Washington, com foco na redução do papel do Estado na economia, privatizações e ajustes fiscais rigorosos, apoiado por organismos financeiros multilaterais. Isso inseriu o Brasil de forma definitiva no grupo de países que adotou políticas baseadas em recomendações liberais explícitas, especialmente as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). O ímpeto reformista de FHC envolveu uma revisão crítica da era Vargas, de superação desse modelo associado ao atraso e marcado pelo nacionalismo econômico, o estatismo e as instituições estabelecidas durante o período do nacional-desenvolvimentismo. O esforço central de FHC e seu grupo foi o de desmantelar um sistema fundamentado em um modelo de Estado, economia e sociedade que, segundo a ótica reformista, encontrava-se obsoleto diante das exigências técnicas e econômicas da globalização econômica e financeira. “A defesa do caminho único e a adesão pragmática às teses da inevitabilidade do processo de globalização ganharam força, assumindo [...], uma retórica arrogante, buscando desqualificar os críticos do governo como nacionalistas presos ao passado” (Belieiro Júnior, 2013, p.114).

Na campanha para eleição de 1994, FHC estruturou a proposta de governo denominada: “Mãos à obra, Brasil”, propondo um “novo projeto de desenvolvimento para o país”, contemplando três elementos fundamentais:

> a) refazer o esquema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; c) fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio aparelho do Estado, que deve ser reformado) para realização eficiente de projetos sociais compensatórios e para a defesa dos interesses nacionais em plano internacional (Cardoso, 2008b, p. 3).

Estava previsto que os recursos necessários para a implementação desse programa deveriam ser obtidos a partir de seis fontes principais: (1) alocações do orçamento público, fortalecidas e revitalizadas por uma reforma fiscal; (2) fundos decorrentes do processo de privatização; (3) criação de um Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, utilizando parte das reservas internacionais do país; (4) captação de recursos nos mercados financeiros nacionais e internacionais, por meio da emissão de títulos de longo prazo, viabilizada pela estabilização macroeconômica; (5) estabelecimento de novas parcerias com o setor privado para a realização de investimentos públicos, incluindo concessões e associações com empresas nacionais e estrangeiras e (6) fontes tradicionais de financiamento externo (Cardoso, 2008b).

Além disso, Cardoso (2008b) apontava que o Estado brasileiro passava por profunda crise institucional, funcional e organizacional que afetava de forma considerável a sua capacidade de representar o interesse público, de coordenar e dirigir o esforço nacional e de oferecer com eficiência os serviços públicos indispensáveis ao bem-estar do povo. Neste aspecto e para adaptar-se às transformações que a sociedade está vivendo, defendeu novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade, de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade assumissem a corresponsabilidade por ações de interesse público, além de garantir que a comunidade organizada estabelecesse suas prioridades, administrasse os recursos comunitários e desenvolvesse a capacidade de cuidar de si mesma.

Prevaleceu o diagnóstico de que a economia brasileira precisaria urgentemente adaptar-se ao novo ambiente econômico internacional, como condição para a modernização econômica e social. Para Belieiro Júnior (2013), de modo geral, a política econômica de FHC foi caracterizada por sua complexidade e pela adoção de diversas estratégias. As políticas fiscal, monetária, de privatizações e de abertura econômica refletem um amplo conjunto de princípios teóricos e políticos voltados a promover transformações profundas na estrutura social, econômica e política do país. Ao Estado, foi atribuído um papel de disciplinador e direcionador

do desenvolvimento econômico, afastando-se da posição central que havia ocupado em períodos anteriores. Na perspectiva liberal de FHC, o Estado brasileiro já havia cumprido o seu papel como principal indutor do crescimento econômico. Além disso, o equilíbrio fiscal do Estado era considerado essencial para o sucesso das medidas, exigindo uma política rigorosa. Adotou a estratégia de que superar a crise fiscal e combater a inflação dependia de um processo prolongado de ajuste fiscal, cortes de gastos e disciplina financeira. Predominou a visão economicamente determinista, de que a solução para os problemas sociais, econômicos e políticos do Brasil passavam necessariamente pelo controle da inflação. A crença era que, ao estabilizar a economia e combater a inflação, seria possível garantir as bases para uma saúde política e social estável.

Por intermédio da Reforma Administrativa realizada em 1995, o Estado brasileiro foi reestruturado. Essa reforma foi implementada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira. O PDRAE propôs mudanças fundamentais na administração pública, buscando transformar o Estado em um agente regulador e prestador de serviços essenciais, com menos envolvimento direto na produção de bens e serviços.

> Este "Plano Diretor" procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. [...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado (Brasil, 1995, grifos do autor).

O PDRAE, na introdução, esclarece que o Estado deve ser visto apenas como promotor e regulador das atividades econômicas e sociais pela via da produção de bens e serviços e que a reforma do Estado denota transferir para o segmento privado todas as atividades possíveis de serem controladas pelo Mercado, entre elas, as atividades de educação, cultura e pesquisa científica.

Uma das distinções centrais apresentadas pelo PDRAE é a diferenciação entre o Estado e o aparelho do Estado, destacando que o Estado se refere à esfera mais ampla, envolvendo as

estruturas institucionais e os marcos jurídicos que configuram a soberania, a autoridade política e o poder de governar. Ele detém o poder soberano de criar leis, regulamentar e garantir a ordem social. Já o aparelho do Estado trata-se do conjunto de órgãos e instituições que compõem a máquina administrativa e operacional do governo, responsável por implementar as políticas públicas, fiscalizar, prestar serviços e gerir os recursos públicos. Essa reforma é concebida num contexto de mudança do papel do Estado, reduzindo a sua atuação direta na produção de bens e serviços, para assumir uma posição de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social.

A reforma focava em quatro áreas principais: **a separação das funções do Estado** ao distinguir o aparelho do Estado em quatro setores: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas do Estado, Serviços Não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado[37]; **a gestão pública gerencial** que buscou substituir o modelo burocrático tradicional, que era considerado lento e ineficiente, por um modelo gerencial, que focava em resultados e eficiência, adotando práticas comuns no setor privado, como metas de desempenho e controle por resultados, incentivando a descentralização e a autonomia dos órgãos públicos; **parcerias com o setor privado e o terceiro setor**, por meio de privatizações, concessões e a criação de organizações sociais (OS), que assumiram a gestão de serviços públicos não exclusivos e **a redução do tamanho do estado** com a venda de empresas públicas, a demissão de servidores considerados excedentes ou ineficientes e o incentivo ao plano de demissão voluntária (PDV). Essa reforma buscava deixar o Estado mais "enxuto", com foco na regulação e supervisão de atividades estratégicas, enquanto transferia a execução de várias funções para o setor privado ou organizações sociais. Essas mudanças tiveram impacto significativo nas áreas de educação, saúde, previdência e infraestrutura.

Com um discurso de ineficiência da atuação do Estado é descrita a necessidade de transferir para o setor privado algumas atividades que são passíveis de controle pelo mercado,

[37] **Núcleo estratégico**: envolve funções que são exclusivas do governo, como a formulação de políticas públicas, defesa nacional, relações internacionais e justiça. O Estado continuaria a desempenhar esses papeis de forma direta, já que são fundamentais para a soberania e a governança do país. **Atividades exclusivas do Estado**: são atividades que, embora não façam parte do núcleo estratégico, ainda precisam ser controladas pelo Estado, como a arrecadação de impostos, fiscalização e regulamentação de certos setores. **Serviços não exclusivos**: incluem serviços públicos que não precisam ser realizados exclusivamente pelo Estado, atuando simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Nesse caso, o Estado pode atuar como regulador e financiador, mas a execução direta dos serviços pode ser compartilhada com o setor privado ou organizações sociais, que podem gerenciar e operar serviços que envolvem direitos humanos fundamentais como educação e saúde. **Produção de bens e serviços para o mercado:** refere-se àquelas atividades que não precisam ser feitas pelo Estado e que podem ser realizadas inteiramente pelo setor privado, como a produção de bens industriais, serviços de telecomunicações, transporte, entre outros. A ideia é que o Estado não deveria manter o controle direto sobre empresas estatais que competem no mercado, mas deixar que empresas privadas assumam essas atividades, permitindo maior eficiência e competitividade (Brasil, 1995).

ampliando a privatização de empresas estatais. Além disso, destaca-se outro processo relevante, a descentralização da prestação de serviços que demandam financiamento público, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica, fenômeno denominado "publicização"[38]. Schwarcz e Starling (2018) sublinham que essa transferência de serviços do setor estatal para o setor privado e a consequente "publicização" de serviços não-exclusivos do Estado, assumidos por organizações sociais em áreas essenciais, geraram debates sobre a perda da responsabilidade estatal em garantir o acesso universal a esses serviços.

Segundo Pereira:

> O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa e o próprio sistema da previdência. Para isto, a ideia é de criar a possibilidade de essas entidades serem transformadas em "organizações sociais" - grifo nosso (Pereira, 1995, p. 12).

Dessa forma, tendo como pano de fundo a educação como uma atividade não exclusiva do Estado, há uma ampla expansão do setor privado na área educacional, como consequência um estreitamento entre o público e o privado, ocorrendo grandes alterações, principalmente para o ensino público superior, abrangendo, sobretudo, a gestão e o financiamento das instituições públicas federais.

> Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização" (Brasil, 1995, p. 12).

Conforme Veronese (2011), o PDRAE deve ser entendido como parte de um procedimento de transformações nas relações entre Estado e sociedade, que não teve simplesmente o seu início no ano de 1995, mas começou a ser gestado muito antes, durante o governo Sarney, perpassando os seus sucessores Fernando Collor de Mello, Itamar Franco,

[38] Para os Serviços não exclusivos do Estado, é prevista a descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder estatal, mas que devem ser subsidiados pelo Estado. Esse processo estabelece um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e controle dessas atividades. Nesse contexto, as atuais fundações públicas são transformadas em organizações sociais, caracterizadas como entidades de direito privado sem fins lucrativos, que, mediante autorização específica do poder legislativo, podem firmar contratos de gestão com o poder executivo e, assim, receber dotações orçamentárias (Brasil, 1995).

culminando no ano de 1995 no governo de FHC, porém não se esgotando ali, estendendo as suas ramificações e alcances aos governos posteriores. Almeida (1999) aponta que, com o Programa de Privatização e a instituição do Conselho Interministerial de Privatização, o governo Sarney, em 1985, dava prosseguimento ao programa de desestatização, implantando ainda no último Governo Militar do presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985), que privatizou 20 estatais e realizou a fusão e transferência para governos estaduais de outras 22 empresas públicas. O processo de reforma do Estado brasileiro foi ocorrendo de maneira vacilante por toda a década de 1990, período identificado com uma forte liberalização econômica e social. A reforma gerencial proposta em 1995 pode, assim, "ser considerada consequência natural desse processo, pois o Estado não opera no vácuo social, e sim nas suas múltiplas relações com as forças econômicas e sociais" (Veronese, 2011, p. 31). De acordo com Barbado (2003, p. 305), a redefinição do papel do Estado denota que "a produção de bens e serviços é abandonada para então fortalecer-se o Estado na função de promotor e regulador desse desenvolvimento [...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado".

Anderson (2020) aponta que o governo de FHC acreditava que o Brasil não conseguiria financiar o seu crescimento apenas com a poupança interna e considerava as empresas estatais como focos de ineficiência e corrupção, sendo assim, promoveu uma ampla privatização, 'leiloando' o setor público ao capital privado. O governo apostava na venda das estatais para atrair recursos, reduzir a dívida do país, resguardando o Real. O valor arrecadado com a venda das estatais serviria também para reduzir a dívida interna, do governo federal e dos estados. Entretanto, o ocorrido foi o contrário, uma vez que as vendas não arrecadaram um valor significativo e o governo assumiu várias dívidas das estatais vendidas, sendo assim, a privatização aumentou a dívida do país (Biondi, 2003). Conforme Belieiro Junior (2013):

> Para FHC, as privatizações eram absolutas prioridade, seja no sentido de desafogar o Estado das grandes tarefas econômico estratégicas do passado, seja para obter recursos extras para a caixa do governo. Em muitos casos de venda de empresas, as decisões do governo passaram por cima de todas as críticas, vindas essencialmente do movimento sindical e de grupos políticos de esquerda, contrários ao programa de privatização. De outra parte, grupos nem tão contrários às privatizações, questionavam também sobretudo a forma pela qual foram leiloadas as estatais. Com crítica ou não, o fato é que FHC vendeu boa parte do patrimônio industrial público construído em décadas no Brasil. Empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, inaugurada em 1943 por Vargas, a Companhia Vale do Rio Doce, uma gigante da mineração, além do sistema Telebrás, que atendia o país todo, foram leiloadas e entregues à iniciativa privada.

Para Biondi (2003), houve uma intensa campanha com o apoio dos meios de comunicação contra o serviço prestado pelas estatais, induzindo a opinião pública a favor das privatizações. Entre os principais argumentos utilizados, havia a promessa de que, com a eficiência das empresas privadas, os preços das tarifas ao consumidor seriam mais baixas, fato que não se concretizou. Ainda antes das privatizações, o governo já havia iniciado o aumento das tarifas, no intuito de ser atrativo e garantir lucros aos futuros compradores, inibindo o risco de protestos com aumentos após as privatizações. Para as telefônicas, os reajustes foram de até 500% a partir de novembro de 1995 e, para as fornecedoras de energia elétrica, aumentos de 150%, ou até maiores, considerando a mudança na política de cobrança de tarifas em contas com o consumo menor. Além disso, o governo garantiu que os compradores teriam direito a aumentar as tarifas todos os anos, de acordo com a inflação. O acordo previa uma redução do valor da tarifa dos serviços locais, os mais utilizados pela população com menor renda, mas que começaria apenas a partir de 2001, prevendo queda máxima de 4,9% no total, sete anos depois da privatização, ao contrário do que o governo e os meios de comunicação afirmaram (Biondi, 2003; Ribeiro Junior, 2011).

Biondi (2003) afirma ainda que a sociedade foi iludida, uma vez que o governo prometeu rápida melhoria nos serviços e punição caso os compradores das estatais não cumprissem as metas contratuais. Nos setores de energia e telefonia, ficou evidente que essas promessas eram falsas, uma vez que, nos contratos, as metas só entrariam em vigor em dezembro de 1999, permitindo que os compradores negligenciassem os serviços ou deixassem de atender a população durante todo o segundo semestre de 1998 e todo o ano de 1999, sem que a Anatel pudesse intervir, além de emitir advertências. Apenas com grande pressão popular, o governo agiu punindo essas empresas com base na lei que reformulou o sistema de telecomunicações, anteriormente ignorada nos contratos.

Biondi (2003) também denuncia que a maioria das vendas de estatais foi realizada com os pagamentos feitos em parcelas com juros muito baixos, inferiores às taxas normais realizadas no país, assim como menores que o governo pagava sobre a sua dívida, que aumentava cada vez mais. Na venda das redes ferroviárias, por exemplo, os compradores deram uma entrada de 10% a 20% do valor total, com prazo de até 30 anos para quitar o restante. Nos primeiros três anos, os compradores lucraram utilizando o patrimônio estruturado pelo Estado e ainda obtiveram empréstimos do BNDES para investimentos. No caso das telecomunicações, o parcelamento não foi divulgado, foi dada uma entrada de 40%, seguida de duas parcelas de 30% a serem pagas em dois anos. A mídia destacou que o governo recebeu 13,5 bilhões de reais, mas omitiu que apenas 5,4 bilhões seriam pagos inicialmente. Quando as telecomunicações

foram vendidas por 22,2 bilhões de reais, foi divulgado que o valor seria usado para reduzir a dívida, escondendo que apenas 8,8 bilhões seriam recebidos no momento da venda. Ademais, o governo financiou 50% do valor da entrada, via BNDES, para empresas nacionais, mesmo que fossem apenas participantes de um consórcio. Outra situação denunciada por Biondi (2003) foi o governo aceitar "moedas podres" vendidas pelo BNDES para pagamento em até 12 anos, como pagamento das estatais. Sendo assim, os compradores quase não precisaram desembolsar recursos. Um exemplo é a Companhia Siderúrgica Nacional leiloada por 1,05 bilhão de reais, mas esse valor foi pago quase na sua totalidade com "moedas podres". Na prática, o governo recebeu como pagamento os títulos, que vendeu pela metade do preço, assim sendo, as estatais foram compradas pela metade do valor anunciado (Biondi, 2003; Ribeiro Junior, 2011).

Houve um empenho muito grande do governo de FHC para realizar as privatizações de empresas públicas, a ênfase é percebida na fala do presidente: "É preciso dizer sempre e em todo lugar que este governo não retarda privatização, não é contra nenhuma privatização e vai vender tudo o que der para vender" (Ribeiro Junior, 2011, p. 36). Em 1996, entre as empresas que seriam privatizadas estava a Companhia Vale do Rio Doce, segunda maior mineradora do mundo, com 40 empresas e faturamento de US$ 2 bilhões/ano. O seu controle acionário foi vendido em maio de 1997, com direito a financiamento oficial subsidiado aos compradores e uso de moedas podres. Custou US$ 3,3 bilhões, mas, em 2011, o mercado lhe atribuiu preço 60 vezes maior, US$ 200 bilhões. Para Ribeiro Junior (2011), a companhia foi privatizada de forma perversa, não sendo contabilizadas as imensas reservas de minério de ferro, que podem atender a demanda mundial por 400 anos, além do seu valor ter uma elevação significativa na primeira década do século XXI.

Em dezembro de 1998, após o leilão de grandes empresas como Vale, Embraer, Usiminas, Copesul, CSN, Light, Acesita e as ferrovias, houve uma diferença entre a expectativa e a realidade. O governo FHC afirmava ter arrecadado R$ 85,2 bilhões com as privatizações, mas há um valor maior, de 87,6 bilhões de reais, a ser descontado, valor que não entrou ou que saiu dos cofres públicos. Esse levantamento é parcial, faltava ainda calcular itens importantes, como gastos com demissões, perdas de Imposto de Renda, perda dos lucros das estatais privatizadas e outros[39]. Para Biondi (2003) o balanço geral mostra que o Brasil liquidou as estatais, não havendo redução da dívida interna.

[39] "Houve vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo, mas o seu valor total já foi incluído, enganosamente, nos resultados divulgados pelo governo. Houve ainda dívidas das empresas privatizadas, e que foram "engolidas" pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos "compradores". E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber" (Biondi, 2003).

Cabe destacar que, após a privatização, foi divulgado um aumento imediato nos lucros das empresas privatizadas. Mas esses lucros foram obtidos por meio de medidas anteriores da privatização, como aumentos tarifários expressivos e demissões em massa, além do governo ter assumido indenizações que deveriam ser responsabilidade dos compradores. As dívidas acumuladas pelas estatais, muitas vezes resultantes de políticas governamentais, foram assumidas pelo governo antes da privatização[40]. Essas condutas possibilitaram lucros rapidamente, não necessitando de grande empenho para melhorar a eficiência ou gestão das empresas (Biondi, 2003).

Essa política também foi acompanhada de uma abertura econômica mais agressiva, com a intenção de atrair investimentos estrangeiros diretos, tanto para modernizar a infraestrutura nacional quanto para dinamizar setores estratégicos da indústria. Ao integrar o Brasil de forma mais profunda ao mercado global, o governo apostou no capital externo como peça chave para impulsionar o desenvolvimento e a competitividade do país no cenário internacional, ao mesmo tempo em que reduzia o papel do Estado na condução da economia. Houve entrada de investimento estrangeiro, mas pouco foi feito para dinamizar a economia nacional com baixas taxas de investimento. As operadoras estrangeiras foram atraídas por ativos baratos e taxas de juros altíssimas, arrematataram estatais, compraram empresas locais e títulos da dívida pública. Os déficits comerciais aumentaram drasticamente e as taxas de juros foram elevadas a níveis ainda mais altos para assegurar a entrada de capital estrangeiro e manter o valor da moeda. No entanto, a dívida atingiu proporções tão elevadas que se tornou extremamente vulnerável à perda de confiança, resultando em grandes fugas de capital a cada nova crise nos mercados financeiros internacionais, culminando em um inevitável colapso cambial. As constantes intervenções do FMI acabaram agravando ainda mais o endividamento do país (Anderson, 2020).

Parte da literatura acadêmica e boa parcela da imprensa atribui à política econômica implementada no governo de FHC um perfil responsável considerando o tema fiscal, o que não corresponde à realidade. Para Alverga (2016), a estabilização monetária no país estruturou-se por meio de uma política cambial de valorização da moeda nacional, abertura comercial com redução das tarifas sobre as importações, déficit na balança comercial e no balanço de transações, taxa de juros extremamente altas e aumento da dívida pública com relação ao PIB, além da desindexação. As principais consequências foram o agravamento da situação fiscal e a

[40] Em alguns períodos, o governo brasileiro evitou o reajuste de preços, tarifas de produtos e serviços fornecidos por estatais. Essas políticas de congelamento de preços resultaram em prejuízos e acúmulo de dívidas para essas empresas, que também enfrentaram os custos adicionais com os juros dessas dívidas (Biondi, 2003).

ocorrência de altas taxas de desemprego. A dívida pública praticamente duplicou como proporção do PIB, e a situação fiscal da União, estados e municípios agravou-se (Abrucio; Loureiro, 2004).

O efeito perverso desse mecanismo é o crescimento exponencial do estoque da dívida pública, que passou de cerca de R$ 64 bilhões em 1994 para mais de R$ 870 bilhões em oito anos. Além disso, o total da dívida pública, que representava 30,4% do PIB no início de 1995, alcançou 63,9% em setembro de 2002[41].

Na campanha para reeleição em 1998, que se deu por intermédio do plano de governo "Avança, Brasil: Proposta de Governo", FHC apresentou as bases que conduziram o seu segundo mandato. No documento, apresentou diretrizes que apostavam numa virada histórica no desenvolvimento da sociedade brasileira, sendo "a inclusão dos excluídos", como consequência do crescimento econômico. "Para isso, é preciso vincular estabilidade e investimento produtivo; crescimento e geração de empregos; competitividade e universalização da educação fundamental; equilíbrio fiscal e melhoria das políticas sociais. Em uma palavra, simultaneamente, progresso material e progresso social" (Cardoso, 2008c, p. 1).

No entanto, no contexto social, a desigualdade apresentou-se entre as mais acentuadas do planeta, além da elevação dos índices de violência. Na periferia do capitalismo global, a adoção do modelo neoliberal expõe as economias nacionais às oscilações imprevisíveis dos mercados financeiros internacionais, controlados pelos países do centro. A manutenção de uma taxa de câmbio desvalorizada mostrou-se inviável e a ausência de mecanismos robustos de controle de capitais e proteção econômica deixaram o país vulnerável às crises externas, amplificando os impactos das flutuações globais sobre a economia doméstica.

Para Belieiro Júnior (2013), embora a inflação tenha sido controlada, o esforço e a mobilização política para manter a estabilidade foram intensas, com significativo custo social e político. É necessário avaliar as crises ocorridas durante os oito anos de governo FHC, desencadeadas pela própria lógica da política econômica, revelando a instabilidade do programa de manutenção do Real. A questão cambial, foco de divergências dentro do governo, tornou-se o principal ponto de conflito. A fragilidade da economia brasileira frente às pressões externas e a incapacidade de lidar com essa vulnerabilidade expuseram as limitações da política econômica. Entre 1995 e 1998, os fundamentos do Plano Real foram seriamente

[41] Disponível em : https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/618027/Cardoso_Fernando_Henrique_P042_R0010.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=aumento%20da%20d%C3%ADvida%20p%C3%BAblica%20do,cerca%20de%20R%24%20870%20bilh%C3%B5es. Acesso em: 11 abr. 2025.

comprometidos, especialmente devido à manutenção da paridade cambial fixa, que, apesar das críticas, foi mantida por quatro anos a um elevado custo financeiro.

Alverga (2016) salienta que o Banco Central brasileiro se desfez de bilhões de dólares das reservas cambiais para manter valorizada a taxa cambial. A combinação entre a queda das reservas internacionais e o aumento do endividamento levou à crise cambial, falta de dólares para pagar os compromissos com os credores, o que determinou que o governo brasileiro buscasse um empréstimo de emergência de cerca de US$ 40 bilhões do FMI. Como decorrência da obtenção do empréstimo e como condição necessária para quitá-lo, o Brasil foi obrigado a iniciar a política de obtenção de superávit primário, para assegurar o pagamento do serviço da dívida pública (amortização mais juros). A pressão externa em decorrência de um conjunto de crises financeiras também teve grande impacto, bem como a desvalorização cambial, em janeiro de 1999.

Para Abrucio e Loureiro (2004, p. 64), o ano de 1999 tornou-se, "um ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávites primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI". Mesmo alcançando resultados relevantes no superávit primário, que, em 2001, chegou a 3,5% do PIB, a vulnerabilidade externa do país, fruto da aventura cambial e da aposta equivocada de que sempre haveria financiamento disponível, obrigou o país a muitos anos de sacrifício fiscal.

Conforme Anderson (2020, p. 43), FHC insistiu nesse caminho pelo pacto político com a oligarquia tradicional que o levou ao poder, "proprietários de terra do Nordeste, banqueiros e magnatas da mídia do Rio de Janeiro e de São Paulo", que realizaram uma leitura equivocada e foram prejudicados em consequência do excesso de desregulamentações pelo governo que respaldaram. O Brasil tornou-se refém do apoio do FMI e do Tesouro americano, o país dos Estados Unidos passou a ser a principal referência em muitos aspectos, havendo um alinhamento completo em todas as questões internacionais relevantes na política externa.

Segundo Anderson (2020), a política brasileira tornou-se mais previsível durante o governo de FHC, com sólido apoio parlamentar que permitiu a aprovação de projetos encaminhados ao Congresso. Os apontamentos da oposição eram desqualificados com muita ênfase, o que favoreceu um ambiente de conformismo, no qual os princípios neoliberais passaram a ser tratados como verdades incontestáveis, consolidando uma ordem neoliberal no Brasil.

Com a abertura econômica, o capital especulativo foi atraído para os países em desenvolvimento devido às altas taxas de juros, que, em vez de beneficiar, acabam prejudicando

essas economias já endividadas. Ao menor sinal de instabilidade, esse capital rapidamente retira-se, impactando negativamente as taxas de câmbio e ampliando a incerteza econômica, sem promover novos investimentos ou gerar empregos. Nesse contexto, a política governamental que facilita a entrada de capital de curto prazo revela-se prejudicial aos interesses nacionais. Torna-se essencial estabelecer restrições à aplicação de capital especulativo nesses países, o que requer um Estado com capacidade para regular a economia, em vez de adotar políticas liberalizantes e irresponsáveis que deixam o país vulnerável ao capital especulativo. A dependência dos Estados endividados do mercado financeiro resultou na perda de soberania em diversas áreas da regulação econômica. Por sua vez, a internacionalização da economia enfraqueceu o poder dos governos nacionais, inclusive no âmbito fiscal, tornando a cobrança de impostos, em um contexto de globalização e alta mobilidade de capitais, uma tarefa complexa (Costa, 2012).

No contexto das reformas, a Constituição de 1988, amplamente reconhecida por consolidar a democracia e os direitos, sendo chamada de “Constituição cidadã”, foi alvo de críticas severas, sendo caracterizada como retrógrada e ineficiente diante das novas exigências da globalização. Em resposta, passou por mudanças significativas para alinhar-se aos objetivos liberais do governo. Para implementar a sua agenda reformista, FHC teve que adotar uma estratégia política para garantir maioria parlamentar. Em um cenário político fragmentado e marcado por uma cultura individualista, concentrou o poder em arenas restritas, buscando reduzir conflitos no sistema político. Essa estratégia permitiu que ele aprovasse diversas medidas de seu projeto reformista, mesmo enfrentando oposição e ignorando a impopularidade de algumas ações (Belieiro Júnior, 2013). Essa política promoveu um distanciamento dos princípios estabelecidos de garantia e ampliação dos direitos sociais e econômicos. Assim, o governo FHC pode ser visto como uma continuidade dos governos Itamar Franco e Collor, que já buscavam soluções neoliberais para os problemas estruturais do Brasil.

Segundo Costa (2012), as reformas liberais promovidas pelo governo FHC demonstram a falta de comprometimento tanto do governo quanto das elites econômicas que negligenciaram o grave quadro social do país. A crise do Estado foi apresentada pelo governo como um fato consumado, vinculada à exaustão do modelo desenvolvimentista e à crise fiscal. Embora a reforma do Estado tenha sido defendida como essencial para a retomada do crescimento econômico, ela foi reduzida a uma discussão técnica e administrativa, esvaziada de seu conteúdo político. A autora rejeita a ideia de que a reforma realizada pelo governo FHC fosse a única alternativa, ou uma “salvação nacional”, e argumenta que o pacto político consolidado durante esse governo, em articulação com um processo de subordinação externa que favoreceu

determinados setores internos, foi possível devido à incapacidade da sociedade, particularmente, dos partidos de oposição, de contestar esse projeto. Um elemento chave para a ausência de resistência à reforma foi a falta de um amplo debate com a sociedade, uma vez que o presidente FHC governou de maneira autoritária e centralizadora, frequentemente por meio de Medidas Provisórias, enquanto o Congresso Nacional mantinha-se submisso ao Poder Executivo. “O medo da inflação e da ingovernabilidade do Estado foi fomentado pelo discurso ideológico do Governo FHC, para que a sociedade aceitasse, sem debate, a reforma do Estado, operacionalizada através das reformas constitucionais” (Costa, 2012, p. 63).

A Reforma do Estado no governo FHC não foi concebida como um mecanismo para promover uma reforma social ou reduzir as desigualdades no Brasil. Em vez disso, buscou expandir a lógica econômica de “eficiência” para toda a sociedade, incluindo a política e a administração pública. Embora seja inegável que o Estado brasileiro enfrenta desafios financeiros e de gestão, a reforma foi apresentada de forma técnica e despolitizada, limitando o debate a aspectos pragmáticos e gerenciais.

Para Sader (2013), o neoliberalismo consolidou-se na América Latina por meio do combate à inflação, associado a uma crítica intensa ao papel do Estado, considerado o responsável pelo desequilíbrio financeiro e por outros problemas, como restrições à livre circulação de capitais, ineficiência administrativa, corrupção, atraso econômico e alta carga tributária. “Cada país repetiu, à sua maneira, o ideário neoliberal, com governos ditatoriais, como Pinochet, “nacionalistas”, como Carlos Menem, ou social-democratas, como Fernando Henrique Cardoso” (Sader, 2013, p. 136).

> Quando disse que ia “virar a página do getulismo” na história do Brasil, FHC revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticulá-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa às orientações dos Estados Unidos. Depois da estabilidade monetária, o impulso de apoio ao programa neoliberal terminou e, após três crises, sempre com empréstimos e acordos de ajuste do FMI, a economia brasileira entrou em profunda e prolongada recessão, da qual só sairia no governo Lula. Fracassou o projeto que havia pregado que a estabilidade monetária, por si mesma, geraria modernização econômica e distribuição de renda (Sader, 2013, p. 137, grifos do autor).

Ademais, o neoliberalismo no Brasil gerou dois fenômenos interligados e negativos: a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho. A desregulamentação permitiu a liberação dos capitais de suas restrições, direcionando-os para o setor financeiro.

Assim sendo, os investimentos especulativos tornaram-se mais atrativos do que os produtivos, ocasionando uma transferência significativa de renda entre essas esferas. Esse contexto tornou o Estado refém do capital financeiro, contribuindo para o crescimento do déficit público e o seu endividamento. As relações de trabalho, por sua vez, foram impactadas pela informalização, o que resultou na precarização e na perda de direitos essenciais, como o contrato formal de trabalho. Essa dinâmica enfraqueceu a condição dos trabalhadores como cidadãos sociais, afastando-os do acesso aos seus direitos, fazendo com que permanecessem em situação de exclusão social (Sader, 2013).

Para Pochmann (2013), no período entre 1981 e 2003, a renda dos brasileiros permaneceu praticamente estagnada, com variação média anual positiva de 0,2%. A situação geral do trabalho piorou 14%, especialmente, na taxa de ocupação e formalização dos empregos. A participação do rendimento do trabalho na renda nacional diminuiu 23% e a desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho manteve-se praticamente inalterada.

Em resumo, o período foi marcado pela consolidação do ideário neoliberal no Brasil, promovendo reformas estruturais que reduziram o papel do Estado na economia e incentivaram a participação do setor privado na prestação de serviços. Essas reformas, entretanto, deixaram como legado um debate profundo sobre o papel do Estado no desenvolvimento social e econômico do país, bem como o impacto de tais políticas nas camadas mais vulneráveis da população.

3.4.3 Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, marcou uma mudança importante com a entrada de um representante das classes populares na alternância do poder político no Brasil. Em conformidade com Oliveira (2004), a eleição de Lula com uma ampla votação carregava uma expectativa de mudança no sentido oposto à estagnação do governo FHC, integrando um "caleidoscópio de protestos, promessas, possibilidades, frustrações, insegurança, falta de horizontes [...] ancorada no consistente colégio eleitoral construído pelo PT ao longo de seus 22 anos, mas que esbarrava sempre numa intransponível rejeição" (Oliveira, 2004, p. 37). A quarta tentativa de chegar à presidência foi construída a partir de uma reestruturação da campanha que incluiu temas como a estabilidade monetária, a proteção contra a inflação, o término da fome e o respeito aos compromissos com o capital financeiro, mas, sem subordinação, especialmente ao FMI. Tendo, como vice, o empresário José de Alencar, do

Partido Liberal, Lula propôs uma política de aliança de classe, conciliando os interesses do mercado com políticas sociais.

Diante do agravamento da crise econômica no país em que o governo e o mercado insistiam em atribuir ao chamado "risco Lula", o candidato petista lançou a Carta ao Povo Brasileiro[42], na qual prometeu honrar os contratos e os compromissos assumidos e manter os fundamentos da economia, como câmbio livre, inflação controlada e superávit primário. O documento contestava que a instabilidade resultava do temor à sua candidatura, ressaltando que o nervosismo dos mercados e a especulação nasceram das graves vulnerabilidades estruturais da economia apresentadas pelo governo FHC. Realizou uma crítica ao modelo econômico dos anos de 1990 e a gestão econômica do governo FHC:

> Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas (Silva, 2002, p. 1).

Para tranquilizar os agentes econômicos, a carta afirmava que "[...] o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade" (Silva, 2002, p. 2). Direcionado ao mercado financeiro, há o compromisso com a estabilidade econômica: "Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação" (Silva, 2002, p. 2). O controle da inflação, outra preocupação do mercado, também é destacado no documento, assim como o crescimento econômico, a geração de empregos e a distribuição de renda. Há um destaque, igualmente, para o equilíbrio fiscal como instrumento de crescimento e a preservação do superávit primário para impedir o aumento da dívida interna e para não abalar a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos.

Durante o primeiro ano de mandato de Lula, a herança econômica deixada por seu antecessor teve um impacto significativo, revertendo grande parte das expectativas sobre o Partido dos Trabalhadores e o governo eleito. Em um contexto de dívida pública duas vezes maior que a média latino-americana, as taxas de juros nominais ultrapassaram 20%, sendo que

[42] Documento publicado pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, reunido no centro de convenções do Anhembi, em São Paulo, transformado em orientações partidárias e divulgado em 22 de julho de 2002 pelos partidos que integravam a Coligação Lula Presidente (Singer, 2010a).

a moeda havia perdido metade de seu valor durante o período eleitoral de 2002. Para recuperar a confiança dos investidores, Lula nomeou uma equipe econômica de perfil ortodoxo que aumentou ainda mais as taxas de juros e reduziu os investimentos públicos com o objetivo de atingir um superávit primário superior ao exigido pelo FMI. Como consequência para a população, houve aumento nos preços e no desemprego, enquanto o crescimento do PIB foi reduzido pela metade. Críticos ligados ao governo anterior, que haviam sido alvo das críticas de Lula durante a administração de FHC, destacaram com satisfação a continuidade entre os dois governos (Anderson, 2020).

A eleição de Lula, que deveria representar uma ruptura com o governo anterior, prosseguiu no mesmo caminho em muitas políticas, evidenciado na divulgação do documento "Política Econômica e Reformas Estruturais" em abril de 2003, pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho. O Documento apresentava um conjunto de diretrizes para a política econômica do governo Lula e refletia o compromisso com a responsabilidade fiscal e o controle da inflação, destacando a importância da disciplina orçamentária e da estabilidade econômica para promover o crescimento sustentável. O Documento tinha como referência a Carta ao Povo Brasileiro e o Programa de Governo, divulgados pelo presidente Lula antes das eleições, contemplando três ideias principais: a necessidade de retomada do crescimento sustentável da economia; que essa retomada passaria por um período de transição, com ajuste das condições macroeconômicas e a implementação de reformas estruturais; e a opção por um projeto de desenvolvimento econômico, tendo a inclusão social como seu eixo principal, enfrentando graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza. O programa de governo considerava que o projeto de desenvolvimento deveria contemplar a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis, o fortalecimento das instituições essenciais à participação social e ao adequado funcionamento dos mercados, bem como a melhoria da distribuição de renda, compatível com a igualdade de acesso dos diversos grupos sociais aos bens e serviços básicos, como saúde, educação e emprego (Brasil, 2003a).

O Documento sinalizava uma abordagem gradual nas reformas estruturais, enfatizando a necessidade de promover um ambiente de confiança para investimentos internos e externos, em um momento em que o país enfrentava grandes desafios econômicos e sociais. Um dos pontos questionados foi o alinhamento da política econômica de Lula com práticas neoliberais, priorizando o controle da inflação e a disciplina fiscal em detrimento de investimentos sociais mais robustos. Muitos argumentaram que a ênfase em metas de superávit primário e em políticas de austeridade limitava a capacidade do governo para realizar transformações estruturais mais profundas e de implementar políticas de redistribuição que poderiam beneficiar

as classes populares. Além disso, houve críticas ao impacto das reformas sugeridas, vistas como desfavoráveis aos trabalhadores e como concessões aos interesses do mercado financeiro. Nessa perspectiva, o governo realizou uma reforma previdenciária regressiva e uma reforma tributária pouco efetiva para acalmar os investidores e estimular a retomada dos investimentos. Essas medidas conservadoras, somadas à falta de maioria no Congresso, desencadearam crises em seu governo, inclusive com movimentos sociais que se opuseram à reforma da previdência e à política econômica, levando à saída de alguns quadros do partido (Sader, 2013). Em 2005, com a entrada de Dilma Rousseff, na Casa Civil, e Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, houve mudanças relevantes da política macroeconômica (Sader, 2010b).

O Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) (Brasil, 2003b) foi peça central no planejamento do governo Lula e visava promover transformações estruturais na sociedade brasileira, com foco em cinco dimensões interdependentes: **Social:** ampliação do acesso à saúde, educação, cultura e esporte, com foco na redução das desigualdades sociais. Programas como o Bolsa Família e o Fome Zero ganham relevância nessa dimensão; **Econômica:** com estímulo ao crescimento econômico sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda. Investimentos em infraestrutura, inovação tecnológica e apoio a setores estratégicos da economia; **Regional:** prevendo redução das desigualdades regionais, promovendo o desenvolvimento integrado de todas as regiões do país; **Ambiental:** na promoção do desenvolvimento sustentável, com ênfase na preservação ambiental e no uso responsável dos recursos naturais; **Democrática:** fortalecimento da democracia participativa, com ampliação da participação popular nos processos decisórios e promoção da cidadania.

Esse Documento buscava estabelecer uma estratégia de longo prazo focada em inclusão social e redistribuição de renda, promovendo, ao mesmo tempo, um forte crescimento econômico e um aumento do emprego. Os seus principais elementos articulam-se em torno de três mega-objetivos:

> **Desenvolvimento Social:** Combate à fome e à miséria, promoção da inclusão social e justiça social; **Crescimento Econômico:** Geração de empregos, aumento da renda, estabilidade econômica e inserção competitiva do Brasil no mercado internacional; **Fortalecimento da Cidadania e Afirmação da Soberania Nacional:** Consolidar a democracia participativa, garantir a segurança pública e promover o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2003b).

O PPA procurava combinar o crescimento econômico com a justiça social, combatendo a pobreza e a desigualdade por meio de programas de transferência de renda e geração de empregos. O plano previa uma atuação mais ativa do Brasil no cenário internacional, buscando

parcerias estratégicas e ampliando a participação do país em fóruns multilaterais. Além disso, previa a sustentabilidade ambiental com foco na preservação, no uso responsável dos recursos naturais e no combate à mudança climática.

Desde o início do seu mandato, o presidente Lula comprometeu-se em auxiliar as camadas populares, das quais ele fez parte. Embora reconhecesse a necessidade de negociar com as elites econômicas e políticas, considerava que o enfrentamento da miséria deveria ser mais firme do que até então. A sua primeira iniciativa, o programa Fome Zero, não obteve os resultados esperados. No entanto, em seu segundo ano de governo, ele lançou o Bolsa Família[43], unificando os programas sociais pré-existentes e ampliando a sua cobertura. O Bolsa Família consistia em repasses de recursos financeiros diretamente para mães de famílias de baixa renda, condicionado à frequência escolar e ao cuidado com a saúde das crianças. O programa apresentava baixo custo financeiro em comparação ao seu impacto social e político. Além de reduzir a pobreza e estimular a demanda nas regiões mais carentes do país, o programa enviava uma mensagem importante: o Estado preocupa-se com os cidadãos, garantindo-lhes direitos sociais, independentemente de sua condição. O programa Bolsa Família significou transferência direta de renda para a população pobre e extremamente pobre – em 2013, o Bolsa Família cobria 50 milhões de pessoas, 26% da população do país. Dessa forma, houve avanço na criação de políticas estruturantes e em escala para incorporação dos brasileiros à rede de proteção social (Anderson, 2020; Schwarcz; Starling, 2018).

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela administração de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), colocou-se em evidência o compromisso do Estado brasileiro com um avanço contínuo e sólido de combate à pobreza. Ademais, quando somadas as ações como os Territórios da Cidadania[44], coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, e os projetos cooperativos apoiados pela Secretaria de Economia Solidária, as iniciativas do MDS buscaram conferir um caráter emancipatório aos esforços de inclusão social (Singer, 2010a).

---

[43] Setores conservadores e adeptos à política de FHC, inclusive o próprio ex-presidente, lançaram uma crítica a Lula e seu governo como retrógrado e populista, nos mesmos moldes de Getúlio Vargas e Perón. Mas Anderson (2020) pondera que os programas sociais implementados não apresentam o favorecimento característico do populismo clássico, uma vez que são administrados de forma impessoal, livre dos sistemas capilares do clientelismo, sendo o paradigma desses governos bastante distinto.

[44] Criado em 2008, durante o segundo mandato do presidente Lula, o programa foi uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltada às regiões mais pobres do país. A base do programa era a integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em planos desenvolvidos nos territórios, com o protagonismo da sociedade. Cada território tinha seu Colegiado Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade, que se reunia em assembleias abertas à participação dos interessados e determinava um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações para todo o ano, combinando vários programas governamentais. Disponível em: https://fpabramo.org.br/2017/02/24/territorios-da-cidadania-completa-nove-anos/. Acesso em: 27 mar. 2025.

Com a aprovação do Estatuto de Idoso, em janeiro de 2004, a idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que paga um salário-mínimo para idosos e pessoas com deficiência cuja renda familiar é de até ¼ do salário-mínimo por pessoa, caiu de 67 para 65 anos, ampliando o atendimento, que, em 2006, atingiu 2,4 milhões de pessoas. Além disso, a inclusão de pessoas atendidas em programas como o Luz para Todos, regularização de propriedades quilombolas e construção de cisternas favoreceu o público de baixíssima renda. "O tripé formado pela Bolsa Família, pelo salário mínimo e pela expansão do crédito, somado aos referidos programas específicos, resultaram em uma diminuição significativa da pobreza a partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar" (Singer, 2009, p. 93).

> Para manter em calma a burguesia, o mandato inicial de Lula [...], foi marcado pela condução conservadora nos três principais itens da macroeconomia: altos superavits primários, juros elevados e câmbio flutuante. Na aparência, o governo seguia o rumo de FHC e seria levado à impopularidade pelas mesmas boas razões. De fato, 2003 foi um ano recessivo e causou desconforto nos setores progressistas. Ao final, parte da esquerda deixou o PT para formar o PSOL. Mesmo com a retomada econômica no horizonte de 2004 [...]. Ocorre que, de maneira discreta, outro tripé de medidas punha em marcha um aumento do consumo popular, na contramão da ortodoxia. No final de 2003, dois programas, aparentemente marginais, foram lançados sem estardalhaço: o Bolsa Família e o crédito consignado. Um era visto como mera junção das iniciativas de FHC. O segundo, como paliativo para os altíssimos juros praticados pelo Banco Central. Em 2004, o salário mínimo começa a se recuperar, movimento acelerado em 2005. Comendo o mingau pela borda, os três aportes juntos começaram a surtir um efeito tão poderoso quanto subestimado: o mercado interno de massa se mexia, apesar do conservadorismo macroeconômico (Singer, 2010b).

Para Schwarcz e Starling (2018), as grandes marcas dos dois governos de Lula foram o combate à miséria, a redução da pobreza, a diminuição da desigualdade e a expansão da inclusão social. O esforço para aumentar a renda do trabalhador incluiu a formalização do emprego, a ampliação do crédito e o aumento do salário-mínimo – de cerca de 60% entre 2000 e 2013. Com a indexação das aposentadorias ao salário-mínimo, o aumento beneficiou pelo menos 18 milhões de pessoas diretamente (Anderson, 2020).

> Combinados, o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla levaram à maior redução da pobreza na história brasileira. De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num intervalo de seis anos, e o número de miseráveis foi reduzido pela metade. Metade dessa dramática transformação pode ser atribuída ao crescimento, e a outra metade a programas sociais - financiados, é claro, pelas maiores receitas oriundas do crescimento (Anderson, 2020, p. 62-63).

Os relatórios oficiais, embasados em diversas análises estatísticas e respaldados por agências e jornalistas internacionais, registraram não apenas uma expressiva redução da pobreza no Brasil durante esses anos, mas também uma significativa queda na desigualdade. O índice de Gini[45], que era de 0,58 no início do governo Lula, reduziu-se para 0,538 ao final do seu segundo mandato. De acordo com essas estimativas, a partir de 2005, os rendimentos dos 10% mais pobres da população cresceram quase seis vezes mais rápido que os dos 10% mais ricos. Ademais, cerca de 25 milhões de pessoas ascenderam à chamada nova classe média[46] brasileira, que, a partir de então, passou a representar a maior parte da população. Para muitos analistas, tanto nacionais quanto internacionais, essa foi a mudança mais promissora da gestão Lula (Anderson, 2020).

Ao avaliar a trajetória iniciada a partir de 2004, Pochmann (2013) afirma que houve expansão média anual da renda per capita dos brasileiros de 3,3% e houve melhoria do índice que reflete a situação geral do trabalho ao ritmo de 5,5% por ano. "A participação do rendimento do trabalho na renda nacional subiu 14,8% entre 2004 e 2010. Nesse mesmo período, o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho foi reduzido em 10,7%" (Pochmann, 2013, p. 147).

As políticas de transferência de renda, aumento do salário mínimo e linhas de crédito impulsionaram o consumo popular e a expansão do mercado interno, o que, por fim, propiciou

[45] O Índice de Gini foi desenvolvido pelo estatístico e sociólogo italiano Corrado Gini, que o apresentou pela primeira vez em 1912. É uma medida estatística usada para avaliar a desigualdade de distribuição de renda em uma determinada população. Ele varia de 0 a 1 (ou de 0 a 100 em algumas versões). Quanto mais próximo de 1, maior a concentração de renda em uma parcela pequena da população; quanto mais próximo de 0, mais equitativa é a distribuição da renda. Embora amplamente utilizado, a confiabilidade do Índice de Gini depende de fatores como a qualidade dos dados. Ele fornece uma visão geral da desigualdade, mas não captura algumas variantes específicas, sendo mais sensível a mudanças na renda das camadas intermediárias e menos sensível a mudanças nos extremos (os muito ricos ou muito pobres), o que pode subestimar ou superestimar desigualdades específicas. Apesar de limitações, é amplamente considerado uma ferramenta confiável e útil para a análise da desigualdade de renda, sendo utilizado por organizações como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como uma métrica importante para comparações internacionais. No entanto, muitos analistas complementam o Gini com outras medidas de desigualdade para obter uma imagem mais completa. No segundo trimestre de 2024, o índice de Gini da renda domiciliar se manteve em 0,520. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/desigualdade-de-renda/. Acesso em: 20 fev. 2025.

[46] É importante destacar que o termo "nova classe média" recebe críticas de alguns autores, entre eles, é possível referir Jessé Souza, que, ao mencionar os trabalhadores que ascenderam economicamente durante os governos petistas, argumenta que essa classificação baseada unicamente na renda é reducionista. Para o autor, esses indivíduos não compartilham os mesmos capitais culturais, simbólicos e sociais da classe média tradicional, sendo, na verdade, uma nova fração da classe trabalhadora inserida em condições de vida e trabalho marcadas pela precariedade e pela insegurança. Sendo assim, Souza (2018) propõe que o conceito adequado para compreender esse grupo é o de "nova classe trabalhadora", cujas práticas, valores e perspectivas são moldados por um histórico de exclusão social e de esforços contínuos para conquistar reconhecimento e estabilidade em uma estrutura social profundamente desigual.

a criação de mais empregos. Acrescente-se que, desde 2005, os gastos do governo com a educação triplicaram e o número de estudantes universitários dobrou.

Após um longo período considerado a pior estagnação do século, o PIB cresceu a um ritmo médio de 4% de 2004 a 2006, influenciado em parte pela boa situação internacional e aumento da demanda chinesa por soja e minério de ferro, bem como pelo aumento do preço das *commodities.* Com isso, os negócios melhoraram, a criação de emprego cresceu, o Estado passou a recolher receitas maiores e mudou o clima no país (Anderson, 2020).

Diferente do governo de FHC, Lula não privatizou nenhuma empresa estatal durante seu governo. Enquanto o governo FHC foi amplamente caracterizado por uma agenda pró-liberalização e privatização, o governo Lula da Silva é, com frequência, retratado como uma reorientação significativa na direção oposta.

Para Singer (2010b), o segundo mandato de Lula possibilitou uma atuação mais ampla, uma vez que se apresentou uma correlação de forças menos inclinada ao capital. Com o lançamento do PAC e um orçamento público menos restrito, aumentaram as obras, que, além de absorver mão de obra, também incentivaram o investimento privado. Assim, em 2007, foi gerado 1,6 milhão de empregos, 30% a mais do que no ano anterior. Houve a derrubada da CPMF no final de 2007, o que não reduziu o ritmo dos projetos implementados pelo governo e a transferência de renda continuou a crescer.

No período entre 2002 e 2006, o país registrou um crescimento econômico médio anual de 4,9%. Houve crescimento contínuo da economia brasileira, com fluxo positivo de capital e aumento das reservas internacionais, que eram de US$ 37,65 bilhões em 2002 e chegaram, em 2010, a US$ 288,57 bilhões. Esse contexto propiciou que, em dezembro de 2005, o presidente Lula quitasse de forma antecipada a dívida com o FMI de aproximadamente US$ 15,5 bilhões, prevista para ser paga até 2007. O pagamento dessa parcela única contribuiu para o aumento da confiança da opinião pública interna e externa. Em 2009, pela primeira vez na história, o Brasil emprestou US$ 10 bilhões ao FMI. Esse empréstimo foi articulado pelos BRICS, cujos integrantes fizeram aportes específicos para ajudar os países emergentes a amenizarem os impactos da crise internacional. Em 2012, o Brasil emprestou novamente US$ 10 bilhões ao FMI, dessa vez para socorrer países da Zona do Euro. Essa política tinha como objetivo fortalecer a posição do Brasil e aumentar a pressão para que os países emergentes ampliassem a sua representação e influência nas decisões da instituição. Durante décadas, o Brasil recorreu à ajuda financeira do FMI para equilibrar as contas, tendo que se submeter às exigências de cortes nos investimentos e de ajustes impostas aos países devedores. Durante o governo de

FHC, o país recebeu três empréstimos do fundo, que totalizaram US$ 67 bilhões,[47] além das visitas mensais de representantes do FMI para averiguação das contas públicas.

O Brasil caminhou, com os demais países do mundo, para uma projeção e cenário de crescimento econômico favorável até o início da crise financeira internacional em 2008[48], que comprometeu o planejamento de todos os países no mundo. Diante desse cenário, que interrompeu o ciclo ascendente de produção e consumo, o governo brasileiro foi forçado a implementar políticas anticíclicas. Apesar da queda na arrecadação de impostos, o governo aumentou as transferências de renda; as reservas compulsórias dos bancos foram reduzidas; o investimento público subiu e o consumo das famílias foi estimulado. As práticas bancárias locais também ajudaram na superação da crise, uma vez que os controles rígidos e maior transparência deixaram os bancos brasileiros em melhor forma que os norte-americanos, protegendo o país dos piores efeitos da crise financeira. Contudo, o elemento central foi a política estatal coordenada, que preservou a economia saudável para lidar com aquele momento. No segundo governo Lula, já havia um mercado interno de massa ativado, que conseguiu contrabalançar o impacto da crise. "A ideia, difundida pelo presidente, de que a população podia comprar sem medo de quebrar, ajudou a conter o que poderia ser um choque recessivo e a relançar a economia em tempo curto e velocidade alta" (Singer, 2010b, p. 3). Além da desoneração fiscal estratégica (IPI sobre os automóveis e os eletrodomésticos da linha branca), houve a atuação dos bancos públicos, como o BNDES, para sustentar as empresas aumentando a capacidade do Estado para conduzir a economia e financiar grandes obras que ajudaram a impulsionar o crescimento. No segundo trimestre de 2009, o capital estrangeiro começou a retornar ao país e, ao final do ano, a crise havia sido superada. No final de seu segundo mandato, a economia já apresentava uma expectativa de crescimento de 7% (Anderson, 2020; Singer, 2010b).

De acordo com Sader (2013), inicialmente, Lula buscou avançar pelo canal de menor resistência e maior fragilidade do neoliberalismo, sendo assim, priorizou as políticas sociais e os projetos de integração regional em detrimento da ditadura da economia e dos tratados de

[47] Disponível em: https://memorialdademocracia.com.br/card/brasil-devedor-a-credor-do-fmi?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 fev. 2025.

[48] A crise financeira de 2008, também conhecida como a Grande Recessão, foi uma crise global desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos. Teve origem na concessão desenfreada de empréstimos hipotecários de alto risco que resultou em uma bolha imobiliária. Quando os preços das casas começaram a cair, muitos mutuários ficaram inadimplentes e os bancos, que haviam transformado essas hipotecas em produtos financeiros complexos, enfrentaram grandes prejuízos. A crise levou à falência de instituições financeiras de renome e exigiu intervenções governamentais massivas, como pacotes de resgate bancário, para estabilizar o sistema financeiro. O impacto foi global, com recessões econômicas, aumento do desemprego e quedas drásticas no comércio e no investimento mundial.

livre-comércio com os Estados Unidos. Ao criar formas inovadoras de políticas sociais e a inviabilização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)[49], houve uma ruptura com a herança neoliberal, sendo considerados eixos estratégicos da alternativa pós-neoliberal.

Na política externa, o governo Lula adotou uma direção distinta do governo anterior, priorizando a integração regional sem entrar em confronto direto com os Estados Unidos. O foco foi no fortalecimento do Mercosul e na manutenção de relações diplomáticas com países como Cuba e Venezuela. Sob a liderança do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o Brasil destacou-se ao formar uma coalizão de países em desenvolvimento, com o objetivo de barrar as tentativas de Estados Unidos e Europa de promover acordos de livre comércio que os beneficiassem, via Organização Mundial do Comércio. A criação dos BRICS[50] marcou uma alternativa significativa à hegemonia euro-americana. "Sob Lula, o país emergiu como potência global. Ao fim do governo, sua impressionante popularidade era um reflexo não apenas das melhorias de ordem material, mas também do orgulho coletivo em relação à nação" (Anderson, 2020, p. 66). Segundo dados do Banco Mundial e FMI, em 2002 o Brasil ocupava a 12ª posição no ranking global de economias medido pelo PIB em dólar e, em 2011, alcançou a 6ª posição como maior economia do mundo, ultrapassando o Reino Unido[51].

Durante o governo Lula, a classe de proprietários e investidores foi a que mais se beneficiou, demonstrando o paradoxo do governo Lula: distribuiu, mas manteve a estrutura de

[49] A ALCA foi uma proposta de integração econômica, lançada em 1994, durante a Cúpula das Américas em Miami, com o objetivo de criar uma zona de livre comércio abrangendo todos os países das Américas, exceto Cuba. A ideia era eliminar barreiras tarifárias e reduzir restrições ao comércio e aos investimentos entre os países participantes, promovendo um fluxo comercial mais livre em toda a região. Liderada pelos Estados Unidos, a ALCA visava ampliar o mercado das empresas norte-americanas e fortalecer a integração econômica do continente. No entanto, o projeto encontrou forte resistência de diversos países da América Latina, especialmente da Venezuela, Brasil e Argentina, que temiam que a ALCA reforçasse a dependência econômica da região em relação aos Estados Unidos e prejudicasse indústrias locais devido à concorrência desigual. Críticos apontaram que o acordo favorecia principalmente os interesses das grandes empresas multinacionais e poderia limitar a soberania dos países em políticas de desenvolvimento econômico e social. Após anos de negociações e divergências entre as nações participantes, a proposta da ALCA foi abandonada em 2005 na Cúpula das Américas em Mar del Plata, Argentina. Fonte: CODAS, Gustavo; JAKOBSEN, Kjeld; SPINA, Rose (Orgs.) **Alca dez anos**: fracasso e alerta a novas negociações. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906050523/pdf_1143.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

[50] O BRICS foi formalmente criado em 2009, quando Brasil, Rússia, Índia e China realizaram sua primeira cúpula oficial em Ecaterimburgo, na Rússia. Nessa ocasião, os quatro países começaram a coordenar suas ações para fortalecer a cooperação econômica e política. A África do Sul foi incorporada ao grupo em 2010. Em 2023, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Irã ingressaram no Bloco. O grupo se reúne para promover a cooperação econômica, política e diplomática entre seus membros, com foco em fortalecer o multilateralismo e oferecer uma alternativa às instituições dominadas pelas potências ocidentais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Juntos, os países do BRICS representam uma parcela significativa da população mundial e uma porção relevante da economia global.

[51] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2803200318.htm#:~:text=O%20PIB%20. Acesso em: 27 fev. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/pib-do-brasil-ultrapassa-do-reino-unido-pais-se-torna-6-economia-do-mundo-3513784. Acesso em: 27 fev. 2025.

reprodução do capital. Um exemplo disso é o mercado de ações: entre 2002 e 2010, a Bovespa registrou um crescimento de 523,26%, superando todas as outras bolsas de valores do mundo. Foi a maior alta nominal entre as 12 principais bolsas do mundo, superando emergentes como China (94,36%), Índia (505,95%) e México (452,04%). No período FHC (1995-2003), o ganho real do Ibovespa foi de 26,80%[52]. Os investidores aumentaram em mais de cinco vezes o seu patrimônio, resultado de longo período de crescimento econômico mundial, pela demanda chinesa por *commodities* e impulsionado pelo consumo interno brasileiro. Esses enormes lucros especulativos favoreceram uma burguesia moderna acostumada a operar com a oscilação dos preços das ações. Já para o setor mais conservador da classe média, avesso ao risco, as elevadas taxas de juros proporcionaram rendimentos altamente satisfatórios em aplicações bancárias.

Anderson (2020) indica dois parâmetros importantes para entender o referido período: primeiro, a globalização que inviabilizou um projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, buscado historicamente. A Terceira Revolução Industrial exige altos investimentos em pesquisa e impõe patentes que limitam a transferência de seus resultados para países periféricos, como o Brasil, onde os investimentos em pesquisa e desenvolvimento são baixos. Como consequência, em vez de promover a industrialização, a recente Revolução Tecnológica deslocou o foco da acumulação econômica para as transações financeiras e a extração de recursos naturais, resultando no rápido crescimento dos setores bancário, de mineração e do agronegócio voltado à exportação. Foi uma concessão que o governo Lula precisou fazer para chegar a um acordo com o capital, mas, para o autor, essa mudança representa uma involução, uma vez que tira recursos do investimento da produção, e uma regressão, porque leva o país ao passado, na dependência de produtos primários para o crescimento.

Para Antunes (2005), o governo Lula é considerado exitoso na implementação de uma política de conciliação de classes que ao mesmo tempo em que preservava e ampliava os interesses e lucro da elite dominante, mantendo, assim, o apoio da burguesia ao governo, favorecia setores mais empobrecidos da classe trabalhadora. Mas mesmo conseguindo ampliar significativamente o número de postos de trabalho e reduzindo altos índices de desemprego, o autor aponta que ele não conseguiu enfrentar as condições de vulnerabilidade e os crescentes índices de informalidade que contribuíam com a precarização da força de trabalho no país.

[52] Jornal O Globo: Bovespa subiu 523% em 8 anos, o maior ganho entre os 12 principais mercados do mundo. 03/10/2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/bovespa-subiu-523-em-8-anos-maior-ganho-entre-os-12-principais-mercados-do-mundo-2943520. Acesso em: 10 dez. 2024.

3.4.4 Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

O governo Dilma Rousseff é, rotineiramente, caracterizado pela continuidade do projeto político iniciado no governo Lula, com ênfase no desenvolvimento econômico e na inclusão social. No período em questão, foi dada sequência ao modelo de Estado desenvolvimentista, com investimentos em infraestrutura, políticas de crédito e incentivos fiscais para impulsionar o crescimento econômico.

A eleição de Dilma Rousseff foi, sem dúvida, o maior triunfo eleitoral de Lula. Até poucos meses antes, Dilma era uma figura pouco conhecida pelo público, sem histórico de campanhas e sem uma imagem carismática, mas conseguiu, nas urnas, um resultado muito próximo ao de Lula. Como Ministra de Minas e Energia, demonstrou habilidade administrativa para evitar crises e apagões que afetaram o governo de FHC. Ganhou destaque, no governo Lula, durante a fase mais radical de sua administração, que, na percepção neoliberal, estava relacionada ao estatismo e ao nacionalismo acentuados. Ela defendeu energicamente a soberania brasileira sobre as vastas reservas submarinas de petróleo, objeto de interesse das multinacionais e do capital nacional. Dilma comprometeu-se não apenas em ampliar os programas habitacionais e de infraestrutura do governo Lula, mas também a oferecer melhor cobertura de saúde para a população. Durante a sua posse, quebrou o protocolo ao prestar homenagem aos colegas de resistência que pereceram durante a ditadura (Anderson, 2020).

Ao reconduzir Antônio Palocci à chefia da Casa Civil e substituir Amorim no Ministério das Relações Exteriores por um diplomata mais próximo dos interesses dos EUA, estruturou, inicialmente, o governo no formato que agradou empresários e o mercado. Com o controle dos aumentos do salário-mínimo e a manutenção das altas taxas de juros, além da promessa de rigor nos gastos públicos, as suas ações assemelharam-se às políticas econômicas ortodoxas dos primeiros anos do governo Lula.

Houve a manutenção e a ampliação de programas sociais como o Bolsa Família, cuja cobertura cresceu até atingir 14 milhões de famílias em 2014[53], buscando consolidar os avanços no combate à pobreza e à desigualdade. Observa-se um crescimento constante refletindo a expansão contínua do programa, que se consolidou como uma das principais políticas de transferência de renda do governo federal.

O governo Dilma investiu na expansão do ensino superior, com a criação de novas universidades federais e o programa Prouni, ampliando o acesso de jovens de baixa renda à

[53] Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php. Acesso em: 27 fev. 2025.

educação. Da mesma forma, buscou fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional, com destaque para a participação em fóruns multilaterais como o BRICS e o G20.

No mesmo período, enfrentou um cenário econômico internacional adverso, com a crise de 2008 ainda impactando a economia global. De 2011 em diante, o preço dos principais itens comercializados pelo país (minério de ferro, soja e petróleo) foram reduzidos significativamente, impactando no retorno fiscal para gastos sociais. Internamente, a inflação e a deterioração fiscal colocaram em xeque a sustentabilidade do modelo econômico. A queda do crescimento econômico e instabilidades nas finanças globais fizeram com que o governo organizasse um pacote de medidas para estimular o investimento a favor de um desenvolvimento continuado (Anderson, 2020).

Em agosto de 2011, o Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central decidiu reduzir a taxa de juros de 12,5% para 12% ao ano. Nas reuniões subsequentes, o COPOM continuou com cortes progressivos na taxa, que atingiu 7,25% em outubro de 2012 e permaneceu nesse patamar até abril de 2013. Paralelamente, no mesmo mês, iniciou-se um processo de desvalorização da taxa de câmbio brasileira. O governo, desde o início daquele ano, implementava alterações regulatórias no mercado de câmbio, como a imposição de recolhimentos compulsórios em determinadas operações e mudanças nas alíquotas do IOF. Essas ações levaram a uma elevação da taxa de câmbio, que, após registrar o valor mais baixo desde 1999 (R$ 1,56 por dólar), subiu para cerca de R$ 2,00 por dólar entre maio de 2012 e maio de 2013. Essas medidas tinham como objetivo fomentar o aumento da taxa de investimento na economia brasileira. A redução da taxa de juros buscava diminuir o custo do capital, enquanto a desvalorização cambial visava aumentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado externo. Ainda nessa linha, esperava-se que a menor rentabilidade das aplicações financeiras incentivasse a transferência de recursos para atividades produtivas. O esforço desenvolvimentista não se limitou à política macroeconômica. O governo também implementou ações para reduzir custos enfrentados pelas empresas, como negociações sobre as taxas de retorno em licitações de obras públicas, redução dos preços da energia elétrica e desoneração da folha de pagamento. Essas iniciativas objetivavam, simultaneamente, estimular o crescimento econômico e combater desigualdades, ao restringir os lucros excessivos de setores concentrados. Outra estratégia foi a redução dos spreads dos bancos públicos, o que gerou pressão competitiva sobre as instituições financeiras privadas (Rugitsky, 2015).

O ministro Guido Mantega organizou uma nova matriz econômica para estimular a economia com o aumento dos investimentos. Os bancos estatais comprometeram boa parte dos recursos de empréstimo para empresas com subsídios, favorecendo grandes construtoras e

produtores de commodities, com um alto custo para o Estado: “Mantega esperava beneficiar a indústria com uma desvalorização do real e impulsionar os investimentos do setor privado, com concessões fiscais e juros mais baixos às custas de uma redução no investimento público em infraestrutura” (Anderson, 2020, p. 95).

> As taxas de juros foram reduzidas, as folhas de pagamento foram desoneradas, a conta de luz ficou mais barata, os bancos estatais concederam mais empréstimo aos setores privados, a moeda se desvalorizou e o movimento do capital passou a ter um controle limitado. [...], mas, em vez de decolar, a economia caiu de um crescimento já bastante medíocre de 2,72% em 2011 para mero 1% em 2012. Em abril de 2013, com a inflação acima de 6%, o Banco Central aumentou os juros de forma abrupta, enfraquecendo a ‘nova matriz econômica’ do ministro da Fazenda, Guido Mantega (Anderson, 2020, p. 92-93).

Guimarães (2015) destaca que a crise no governo Dilma reflete a revolta de setores conservadores contra dois atos da presidenta que contrariaram os interesses do “mercado”, representado por milionários, latifundiários, rentistas, banqueiros e seus aliados na mídia, Congresso e Judiciário. O primeiro foi a redução, ainda que temporária, das taxas de juros, o que diminuiu a transferência de riqueza do Estado e da sociedade para bancos privados, acionistas e detentores de títulos públicos. O segundo foi o apoio, mesmo tímido, à democratização dos meios de comunicação, desafiando o sistema que manipula informações para sustentar o poder das elites e desmoralizar movimentos por igualdade e direitos sociais. Essas ações atingiram o núcleo do mecanismo de concentração de riqueza, especialmente o sistema financeiro e bancário, provocando forte oposição e demandas pela privatização dos bancos públicos.

Para Rugitsky (2015), o argumento de que parte da estagnação dos investimentos no Brasil, a partir de 2011, teve uma dimensão política pode ser compreendido considerando as reações adversas de setores econômicos poderosos às políticas adotadas pelo governo. Ao reduzir juros, pressionar os *spreads* bancários para baixo e questionar as taxas de retorno em licitações públicas e no setor elétrico, o governo enfrentou resistência de grupos influentes, cujos interesses foram diretamente afetados. Essa resistência teria refletido na desaceleração da taxa de investimento. Embora esse raciocínio possa parecer conspiratório, ele baseia-se na observação de que decisões de investimento não são tomadas de forma isolada, como se cada empresa atuasse sem relação com o restante do mercado, uma vez que economia e política são partes integradas da sociedade e é esperado que investimentos sejam influenciados por barganhas e negociações. Além disso, em um mercado como o brasileiro, poucos grandes conglomerados detêm parcela significativa dos investimentos e as decisões desses grupos

podem desencadear efeitos em cadeia, impactando os seus fornecedores e consumidores e influenciando a economia de forma geral.

> A estagnação do investimento abriu, assim, o caminho para a virada da política econômica. Ao reduzir o crescimento da atividade econômica, desacelerou a arrecadação de impostos, colocando pressão sobre as contas públicas. Ao mesmo tempo, a desvalorização cambial pressionou a inflação e forçou o governo a recuar em relação ao afrouxamento da política monetária. A partir de abril de 2013, o COPOM inicia um ciclo de elevação da taxa de juros que, ao aumentar a conta de juros a ser paga pelo governo, retirou dele o argumento de que um superávit fiscal menor seria suficiente para estabilizar o endividamento público (Rugitsky, 2015, p. 136).

Somados a esse contexto, composto pela crise política e econômica, a deflagração da Operação Lava Jato[54], no primeiro trimestre de 2014, revelou a existência de um cartel formado pelas principais construtoras do país que dominavam e fraudavam licitações com contratos superfaturados e desvio de recursos para diretores da Petrobrás e para partidos que indicavam nomeações. Conforme Anderson (2020), essa prática vinha sendo realizada há anos, gozando de costumeira impunidade destinada aos ricos e poderosos.

O judiciário brasileiro, que atuava nesse caso, inspirou-se no Caso *Tangentopoli*, ocorrido na Itália nos anos 1990 e incorporou instrumentos como a delação premiada, a prisão cautelar por período indefinido e a execução provisória da pena após condenação em segunda instância – sendo esta última uma inovação no contexto nacional, resultante de uma mudança interpretativa da Constituição. A conjugação entre delações e prisões preventivas, frequentemente, marcadas por indução e intimidação, aliada ao vazamento seletivo de informações com foco atingindo preferencialmente o Partido dos Trabalhadores, projetou os investigadores de Curitiba como figuras de destaque na mídia. Essa atuação judicial, conforme Anderson (2020), acabou comprometendo a necessária luta contra a corrupção ao afastar das garantias de processo legal e ao alinhar-se a uma cobertura da imprensa, que, longe de promover uma ética da legalidade, reforçava práticas históricas de desrespeito à lei.

Nas palavras de Saviani (2018), a crise política, que envolveu o país, foi construída a partir de uma narrativa desvirtuada e parcial que se fundamentava no discurso do combate à corrupção. Segundo o autor, difundiu-se a ideia de que o Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir o governo, teria instalado uma organização criminosa voltada para a apropriação de

[54] Em 2013, gravações feitas numa casa de câmbio que funcionava em um lava-jato em Brasília levaram à prisão de um doleiro com longa ficha criminal. Preso em Curitiba, o doleiro tentou proteger a família fazendo revelações do esquema de corrupção da Petrobrás, do qual tinha sido intermediário na transferência de recursos entre empreiteiros, diretores e políticos. Em pouco tempo, surgiram diversas acusações contra nove das principais construtoras brasileiras, o que levou à prisão de diretores e abertura de investigação contra mais de cinquenta deputados, senadores e governadores (Anderson, 2020).

recursos públicos. No entanto, ele destaca que, conforme depoimentos como o do ex-presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal, Armando Coelho Neto, e do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, essa versão não corresponde à realidade. Saviani sustenta que o erro do PT consistiu em não ter tentando desmontar o esquema já existente de articulação entre partidos e financiamento político, preferindo aderir a essa lógica para manter uma base de apoio no Congresso, sem o qual não conseguiria governar. Ressalta ainda que tal estrutura antecedia a própria criação do partido. A crise agravou-se no contexto de um clima de hostilidade direcionado ao PT, intensificado pela cobertura midiática, que diariamente veiculava denúncias não comprovadas contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, o ex-presidente Lula e o partido. Essa ofensiva teria contaminado todas as instituições da República, incluindo o Judiciário, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidades empresariais, o Parlamento, os partidos políticos e os meios de comunicação -, comprometidas com o objetivo de enfraquecer o PT e inviabilizar uma eventual candidatura de Lula.

De modo complementar, Guimarães (2015) ressalta que, no âmbito da operação Lava Jato, observou-se a ausência de ações por parte do Poder Judiciário para conter a formação de uma opinião pública contrária aos acusados, alimentada por denúncias frequentemente desprovidas de provas e feitas por criminosos confessos, que, ao realizarem delações premiadas, visavam obter vantagens pessoais. Paralelamente, a mídia tratava alguns pedidos de investigação como se fossem evidências conclusivas de culpa, contribuindo para a deslegitimação dos acusados frente à opinião pública. O processo eleitoral de 2014 acentuou esse cenário de polarização política. A disputa acirrada resultou na reeleição de Dilma Rousseff por uma margem estreita. Contudo, ao contrário de pleitos anteriores, o grupo derrotado contestou publicamente o resultado. Essa contestação envolveu ações no Tribunal Superior Eleitoral, como o pedido de cassação da chapa “Dilma-Temer”, bem como a articulação das chamadas “pautas-bomba” no Congresso Nacional, caracterizadas por projetos que agravaram as contas públicas e dificultaram a gestão fiscal. Segundo Silva (2019), tais estratégias fragilizaram o governo federal, comprometendo, de forma significativa, a sua capacidade de governar.

Em resposta à instabilidade política e às pressões, a presidenta Dilma alterou a condução da política econômica, instituindo um comportamento de maior austeridade, com cortes nos gastos sociais, restrição de crédito nos bancos públicos e aumento de tributos, visando à recomposição do superávit primário. Anderson (2020) sugere que essa mudança de rumo teria como objetivo apaziguar a opinião pública alinhada ao pensamento neoliberal e reduzir os ataques da imprensa.

> Diante da instabilidade política gerada por esta campanha, a presidenta Dilma, com o objetivo de conter as manobras golpistas (recontagem de votos, acusações de fraude, ameaças diversas, etc.) e de apaziguar o "mercado", anunciou um programa de austeridade, de equilíbrio orçamentário, de contração de gastos do Estado, de redução de investimentos, na esperança de conquistar a "confiança dos investidores", seu principal objetivo, e de "acalmar" seus opositores políticos. É preciso notar que o "mercado" não é uma entidade da sociedade civil, mas sim, na realidade, um ínfimo grupo de multimilionários, investidores, especuladores e rentistas, e seus funcionários, quais sejam os chamados economistas-chefe de bancos e fundos, os jornalistas e articulistas de economia, e seus associados no exterior (Guimarães, 2015, p. 20).

O programa de ajuste foi apresentado com a promessa de não prejudicar os direitos dos trabalhadores e dos programas sociais, tendo, como principal objetivo, equilibrar o orçamento por meio de contingenciamento de recursos, contenção de despesas e aumento de impostos, a fim de gerar um superávit primário, necessário para o pagamento dos juros da dívida pública e para conquistar a "confiança do mercado" e dos investidores. Era necessário atrair investidores que aumentassem a capacidade produtiva, criando novos empregos e promovendo o desenvolvimento econômico. Sendo assim, a confiança estava ligada à expansão da demanda sustentada que gerasse oportunidades lucrativas para investimentos. Mas a criação de um ambiente propício para investimentos é improvável em uma conjuntura de juros altos e retração econômica. Neste aspecto, sem políticas que promovam a expansão da demanda e a estabilidade econômica, os investimentos produtivos tendem a continuar em níveis insuficientes para estimular o crescimento (Guimarães, 2015).

Neste sentido, com o aumento dos juros e a economia estagnada, o pacote pró-cíclico conduziu o país a uma recessão generalizada, havendo queda nos investimentos, cortes salariais e aumento da taxa de desemprego. A situação não era complexa, não chegava ao nível de outros países, mas a oposição partidária e os defensores do neoliberalismo faziam questão de que tudo parecesse pior do que estava e a crise, que já era econômica, transformou-se também em política. A queda da popularidade da presidenta foi se acentuando, uma vez que houve impacto no padrão de vida das pessoas. "Dilma estava pagando o preço por não ter cumprido as promessas que a elegeram. Boa parte de seus eleitores passou a enxergar sua vitória como uma espécie de fraude" (Anderson, 2020, p. 93).

Com o aumento do preço das passagens de ônibus em São Paulo e no Rio de Janeiro, iniciou-se uma onda de protestos liderados pelo Movimento Passe Livre (MPL), que apresentava como bandeira central a tarifa zero para o transporte público. Os estudantes eram de classe média e da periferia e demonstraram descontentamento por outras questões como o aumento de desemprego entre os jovens e a baixa remuneração (Souza, 2016).

A imprensa comportou-se com uma cobertura tendenciosa, instigando para construir a narrativa de incompetência por parte da atuação do Estado. No decorrer da cobertura, os protestos, que anteriormente eram considerados um incômodo causado pelas manifestações, passaram a ser definidos como pacíficos e tido como expressão democrática. Logo apareceram bandeiras do Brasil e rostos pintados dando uma visão estética e moral do movimento anti-governo federal capitaneado pela grande imprensa, especialmente a rede Globo. "Os ritos passaram a ser cantar o hino nacional, vestir a camisa da seleção, ter a cara pintada e usar a bandeira nacional" (Souza, 2016, p. 91), incorporando um público de famílias de classe média com renda mais elevada.

Com ataques agressivos, surfando na onda de protestos desencadeada pelo MPL, ampliou-se o foco das manifestações de massa, federalizando os protestos com o objetivo de atingir a figura da presidenta Dilma. Reivindicações que iniciaram trazendo pautas como transporte público, saúde e educação, transformaram-se em críticas à aprovação da PEC 37/2011[55] que se tornou a maior bandeira dos manifestantes que alegavam que ela representava um estímulo à corrupção. Utilizando palavras de ordem como: "Muda Brasil" e reavivando expressões utilizadas durante a ditadura militar de 1964: "Deus, família e liberdade", dois principais grupos, Vem pra Rua e Movimento Brasil Livre (MBL), mobilizavam-se pela internet, conseguindo convocar milhares de pessoas pelo Facebook (Anderson, 2020; Souza, 2016).

Em resposta às manifestações, em 24 de junho de 2013, a presidenta Dilma reuniu-se com governadores e prefeitos para propor cinco pactos nacionais[56]: 1. Responsabilidade fiscal e controle da inflação: compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e controle da inflação; 2. Assembleia constituinte para a reforma política: essa proposta enfrentou resistência e não avançou, uma alternativa como a realização de um plebiscito foi proposta, mas também não teve avanço no Congresso Nacional. 3. Saúde: medidas para acelerar investimentos na construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBSs), bem como a contratação de médicos por intermédio do Programa Mais Médicos.; 4. Educação: foi aprovada a destinação de 75% dos *royalties* do petróleo e 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal para investimentos em educação; 5. Transportes: foram anunciados

[55] A PEC 37/2011 foi proposta para que fosse definida ao § 10 do art. 144 da Constituição Federal a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, impedindo que essa ação fosse desenvolvida pelo Ministério Público.

[56] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-06/mobilizacao-social-de-junho-de-2013-levou-o-governo-propor-cinco-pactos. Acesso em: 27 mar. 2025.

investimentos em mobilidade urbana, sendo que a sua implementação variou conforme a região do país (Souza, 2016).

Mesmo assim, o movimento pela destituição da presidenta foi aumentando, sendo articulado por diferentes forças políticas. Em 17 de abril, a Câmara dos Deputados aprovou o seu *impeachment*, coordenado e articulado pelo presidente da casa, Eduardo Cunha. Num domingo, 367 deputados federais votaram a favor, revezando-se ao microfone, evocando Deus e a família, enquanto desconsideravam as acusações formais. Três semanas depois, o Senado decidiu pelo afastamento da presidenta por seis meses e, durante esse período, seu vice, Michel Temer, assumiu como presidente interino. Em 31 de agosto, o seu processo foi julgado pelo Senado e ela foi condenada, por 61 votos contra 20, a perder definitivamente o cargo, para o qual havia sido eleita democraticamente em 26 de outubro de 2014, com 51,64% dos votos válidos. Conforme Saviani (2018, p. 29), foram violadas "normas jurídicas relativas aos direitos mais elementares, inclusive dispositivos constitucionais", tratando-se de um golpe parlamentar-jurídico-midiático.

> A caracterização da destituição de Dilma Rousseff, presidenta reeleita, como um golpe decorre do fato de que não foi cumprida a exigência constitucional da existência de crime de responsabilidade, único motivo legal que justifica o impeachment. Obviamente, os autores desse ato sempre negaram a existência do golpe argumentando que seguiram todo o ritual previsto, inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal que presidiu a sessão do Senado que consumou o impeachment, conforme previsto na Constituição. Ocorre que o STF lavou as mãos sugerindo que a decisão cabe ao Senado Federal, órgão do Poder Legislativo que é autônomo, não cabendo ao Judiciário interferir.

Com o afastamento de Dilma Rousseff, rompeu-se a institucionalidade democrática, desestruturando o Estado Democrático de Direito. Essa ruptura instaurou um estado de exceção caracterizado por uma série de atos discricionários, que abriram caminho para uma escalada de arbitrariedades. Nesse contexto, emergiu um cenário de golpe contínuo, sustentado por sucessivos atos ilegais praticados por diferentes esferas de poder, incluindo o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e a mídia. Essas práticas abarcam desde condenações sem provas até ações como a liberação estratégica de delações e a censura à imprensa, especialmente em momentos decisivos como o período eleitoral (Saviani, 2018).

Souza (2016) reforça que existe uma continuidade entre as manifestações realizadas em 2013 e o golpe realizado em abril de 2016, apontando um período de intenso e articulado cerco ideológico que até hoje é mal compreendido pela população. "A grande questão é como protestos localizados com foco em políticas municipais foram manipulados de tal modo a se

‘federalizarem’ e atingirem a popularidade da presidenta Dilma, que àquela altura gozava dos mais altos índices de aprovação no seu governo” (Souza, 2016, p. 87).

A denúncia de golpe de Estado baseou-se na evidente articulação entre setores do Legislativo, do Judiciário, do empresariado – especialmente, da mídia – e do governo, sob a liderança de Michel Temer. Embora tenha havido esforços para legitimar o processo de destituição de Dilma Rousseff com base na acusação de crime de responsabilidade, o trâmite legislativo e as circunstâncias externas indicaram outra realidade. A aceitação da denúncia contra Dilma ocorreu após a frustrada negociação de Eduardo Cunha com o PT, na qual buscava apoio político para impedir a tramitação de denúncias contra si[57].

Além disso, o cenário do *impeachment* já havia sido antecipado pelo manifesto “Uma Ponte para o Futuro”, divulgado por Temer, que destacava a necessidade de formar uma maioria política, ainda que transitória, para implementar mudanças rápidas no Congresso Nacional e na sociedade (Silva, 2019). Temer, que já havia se distanciado do governo, vinha articulando a implementação de um programa econômico voltado para privatizações, reforma da previdência e cortes nos gastos com saúde e educação. Com o apoio de três quintos dos parlamentares, ele formou uma coalizão entre PMDB, PP, PSDB e outros partidos menores, garantindo suporte suficiente para aprovar medidas favoráveis ao mercado financeiro, independentemente dos impactos sobre as camadas populares (Anderson, 2020).

Em conformidade com Singer (2013), o primeiro governo de Dilma foi caracterizado pela adoção de políticas que conciliavam interesses visando às transformações sociais sem confrontar o capital, estando próximo de um processo de reformismo mais acentuado, sendo que essa postura provocou uma reação do capital, que se unificou contra o governo. O acirramento das eleições de 2014 também contribuiu para a crise política. Após sair derrotado pela quarta vez, o PSDB decidiu colocar em dúvida o resultado das eleições daquele ano, o que contribuiu para o golpe[58].

---

[57] JUPIARA, Aloy; OTAVIO, Chico. *Deus tenha misericórdia dessa nação*: A biografia não autorizada de Eduardo Cunha. São Paulo: Editora Record, 2019.

[58] O senador Tasso Jereissati, figura de destaque no PSDB, ex-presidente do partido e atual presidente do Instituto Teotônio Vilela (órgão de formação política dos tucanos), fez declarações reveladoras em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 13 de setembro de 2018. Na ocasião, ele admitiu que o PSDB cometeu uma série de “erros memoráveis” que marcaram a atuação do partido nos anos recentes. Jereissati apontou, como primeiro erro, a decisão de contestar o resultado das eleições de 2014 logo após a vitória de Dilma Rousseff, atitude que, segundo ele, contrariou a história e os princípios do partido, tradicionalmente, pautados pelo respeito às instituições e à democracia. O senador classificou essa contestação como um verdadeiro atentado à ordem democrática. O segundo erro destacado foi o comportamento dos parlamentares tucanos, que votaram contra princípios históricos do PSDB, especialmente na área econômica, apenas para se oporem ao PT. Ele reconheceu que essa postura culminou em um boicote deliberado ao governo Dilma Rousseff, materializado nas chamadas “pautas-bomba”, que geraram instabilidade e inviabilizaram a administração, contribuindo diretamente para sua queda. Por fim, Jereissati considerou como o “grande erro” do partido a adesão ao governo de Michel Temer.

Durante e após o processo de *impeachment*, políticos e juristas questionaram se as chamadas "pedaladas fiscais" poderiam, de fato, ser caracterizadas como crime de responsabilidade e se este era o verdadeiro motivo por trás da tentativa do Congresso de afastar a presidenta Dilma. Muitos apontaram que, na realidade, o *impeachment* foi impulsionado por interesses econômicos e políticos específicos.

Antunes (2005, p. 57) esclarece que se consolidou na América Latina uma nova modalidade de golpe, que já havia sido praticada em países como Honduras e Paraguai, em que, por um processo de judicialização da política e de politização da justiça, efetivou-se o afastamento da presidenta, coordenado pelo parlamento para dar uma aparência de legalidade. Para o autor, o que se viu no Brasil, com o golpe de 2016, pode ser definido como um "Estado de direito de exceção". Como não foram apresentadas provas judiciais, tratou-se então de uma "deposição política", uma vez que o mesmo parlamento, que a depôs, reconheceu que ela não cometeu crime ao manter seus direitos políticos. "Estampava-se uma evidente incongruência jurídica".

Para Proner, (2016) e Musse (2021), o golpe de 2016, que retirou do poder sem qualquer comprovação de crime de responsabilidade uma presidenta legitimamente eleita, tornou o Brasil uma pseudodemocracia. Apesar da manutenção de direitos presentes na ordem democrática, como as liberdades de expressão, de reunião, de organização e de manifestação, a igualdade no jogo político e na competição eleitoral foi comprometida. "A representação política, ainda que heterogênea, dos interesses da classe trabalhadora tornou-se alvo prioritário do aparato repressivo do Estado (Judiciário; Ministério Público; Polícia Federal; Receita Federal; Forças Armadas) em conluio com agências de segurança norte americanas" (Musse, 2021, p. 58). Sendo assim, desencadeou-se uma série de ações de criminalização do espaço público, desenvolvida pela imprensa corporativa, como grandes jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão, acompanhados de uma poderosa indústria de *fake news*, financiados por empresários, *think tanks*[59], corporações nacionais e internacionais.

Essa escolha maculou ainda mais a trajetória do PSDB ao associá-lo a um governo que, para muitos, carecia de legitimidade e adotou medidas impopulares e contrárias aos interesses nacionais. As declarações do senador reforçam a tese de que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi articulado como parte de uma estratégia política para derrubar o governo eleito, resultando na ascensão de um governo considerado ilegítimo e alinhado a interesses que divergiam das pautas populares e democráticas. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/nosso-grande-erro-foi-ter-entrado-no-governo-temer/. Acesso em: 25 fev. 2025.

[59] *Think tank* – expressão que pode ser traduzida por "centro de pensamento" — é um termo criado nos Estados Unidos e utilizado, a partir da década de 1950, para designar organizações que se dedicam a produzir e/ou difundir pesquisas, ideias e projetos com o objetivo de influenciar governos e/ou conformar uma certa opinião pública. Em geral, buscam transmitir uma imagem técnica, tentando afastar-se de uma identificação estritamente ideológica, mesmo que claramente defendam determinadas concepções política e ideologicamente orientadas. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/conexoes-ultraliberais-nas-americas/#_ednref55. Acesso em: 12 abr. 2025.

Baggio (2020) salienta a existência de uma rede de organizações e *think tanks*, que disseminam ideias liberais e ultraliberais[60]. Entre elas, a autora aborda a Atlas Network[61] que atua com o objetivo de influenciar as disputas de opinião, defendendo um Estado enxuto ou mesmo um Estado mínimo. São evidentes os vínculos dessas organizações, tanto nacionais como estrangeiras, principalmente norte-americanas, com algumas das corporações de mídia mais poderosas do Brasil, assim como com organizações criadas com o objetivo de mobilizar a população em manifestações de oposição ao Partido dos Trabalhadores e de apoio ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2015 e 2016, como o Movimento Brasil Livre e o Vem pra Rua. São grupos que têm atuado fazendo oposição a governos eleitos de esquerda, centro-esquerda e social-democratas, cujas políticas não são consideradas favoráveis ao livre mercado e a interesses dos Estados Unidos, tendo atuado, cada vez com mais intensidade, com o objetivo de desgastar, desestabilizar e, finalmente, derrubar esses governos.

Com a destituição de Dilma Rousseff, o governo de Michel Temer marcou uma interrupção significativa em relação às administrações petistas anteriores (2003-2016). Assumiu medidas conservadoras, como a aprovação do teto de gastos, as reformas trabalhista e previdenciária e a autonomia do Banco Central, que se tornaram viáveis após o *impeachment*. Ademais, a intensificação do antipetismo pavimentou o caminho para a ascensão da extrema-direita, representada por Jair Bolsonaro, que replicou, no Brasil, o modelo de organização da direita neofascista do hemisfério Norte, contando com o apoio explícito de *think tanks*, organizações e teóricos como Matt Schlapp[62] e de Steve Bannon[63].

Observa-se um nítido comprometimento dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, especialmente no que se refere à justiça social, proteção dos direitos sociais e

---

[60] A autora utiliza a expressão ultraliberal, em lugar de neoliberal, por considerá-la mais precisa, uma vez que sintetiza as propostas de um liberalismo mais acentuado na era da globalização financeira. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/conexoes-ultraliberais-nas-americas/#_ednref55. Acesso em: 12 abr. 2025.

[61] A Atlas Network — *think tank* legalmente denominado *Atlas Economic Research Foundation*, sediado em Washington, atua, desde 1981, na defesa e na propagação de concepções da direita ultraliberal, com organizações parceiras em todos os continentes. O seu principal idealizador e fundador foi Antony Fisher (1915-1988), um empresário britânico defensor das concepções do economista austríaco Friedrich Hayek, assim como do norte-americano Milton Friedman. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/conexoes-ultraliberais-nas-americas/#_ednref55. Acesso em: 12 abr. 2025.

[62] Presidente da União Conservadora Americana (ACU), Matt Schlapp esteve no Brasil na Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC) em São Paulo, organizada pela ACU e pela Fundação Instituto de Inovação e Governança (Indigo), espaço de formação e pensamento do Partido União Brasil. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/presidente-de-grupo-conservador-dos-eua-pede-trabalho-conjunto/. Acesso em: 12 abr. 2025.

[63] Apontado como um dos principais nomes responsáveis pela vitória de Trump em 2016, atuou como assessor na Casa Branca no período de 2017 a 2021. É considerado um dos ideólogos do crescimento da extrema-direita nos últimos anos no mundo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2025/02/22/quem-e-steve-bannon-ex-estrategista-de-trump-que-gerou-polemica-ao-fazer-gesto-considerado-nazista.ghtml. Acesso em: 13 abr. 2025.

participação democrática. A proposta, viabilizada por Michel Temer e respaldada por uma coalizão parlamentar conservadora, representou uma ruptura com o pacto social ao priorizar ajustes fiscais e reformas estruturais que comprometeram direitos fundamentais. Esse movimento de reversão dos direitos sociais e do papel do Estado como promotor da equidade também representou retrocesso, frente ao desmonte de políticas públicas estruturantes. Ao subordinar os direitos fundamentais à lógica fiscal, rompeu-se com o projeto constitucional que concebe o Estado como agente de transformação social. A imposição de limites orçamentários rígidos e a retração da atuação estatal em áreas sociais implicam o enfraquecimento da democracia, concentrando poder decisório nas mãos de elites econômicas, à revelia da participação popular prevista na Carta Magna.

Para Sader (2013), os governos de Lula e Dilma representaram uma ruptura com as décadas anteriores de hegemonia neoliberal, promovendo uma mudança significativa na formação social do Brasil. Apesar da persistência do neoliberalismo como força predominante no cenário global e de seus efeitos serem sentidos no país, essas administrações destacaram-se por resistir às tendências globais, adotando políticas anticíclicas para enfrentar a recessão nos países centrais do capitalismo. Contudo, também enfrentaram a necessidade de adaptarem-se aos desafios impostos pelo modelo neoliberal, como a desindustrialização, a dependência de exportações primárias e a fragmentação social.

3.4.5 Governo Michel Temer (2016-2018)

O *impeachment* de Dilma Rousseff marcou não apenas uma ruptura política, mas também uma profunda reorientação ideológica no governo brasileiro. Sob a gestão de Michel Temer, houve uma priorização clara da redução do papel do Estado na economia. Essa mudança foi sustentada por uma aliança política que reuniu setores do mercado financeiro, grandes empresários e forças conservadoras no Congresso, alinhados em torno de um projeto que buscava flexibilizar direitos trabalhistas, atrair investimentos estrangeiros e promover privatizações. No entanto, o afastamento de Dilma e a subsequente agenda de austeridade suscitaram críticas quanto à legitimidade do processo e ao impacto social das políticas implementadas (Anderson, 2020).

O governo de Michel Temer promoveu uma inflexão significativa na agenda pública, com a substituição da busca do crescimento com inclusão social adotada pelos governos petistas, optando por reformas de orientação a favor do mercado, em que prevaleceu prioritariamente a promoção do ajuste fiscal. Apesar dessa mudança de direção, o governo

manteve os pilares da estabilização macroeconômica — câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal — que também marcaram as gestões de Lula e Dilma. Essa mudança foi fundamentada no documento "Uma ponte para o futuro"[64], apresentado em 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães (FUG), ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em uma declaração durante um evento voltado para investidores, Michel Temer afirmou que o *impeachment* de Dilma Rousseff decorreu de sua recusa em aceitar as propostas delineadas no documento pelo PMDB. Temer atribuiu a escalada da crise política, que culminou em sua posse, à exclusão das diretrizes econômicas defendidas pelo partido, incluindo reformas estruturais do cunho neoliberal, como a desvinculação de gastos em saúde e educação[65]. A declaração de Temer corrobora a tese da defesa de Dilma Rousseff de que os supostos crimes de responsabilidade atribuídos a ela serviram como pretexto para a sua destituição. Esse cenário reforça a percepção de uma ruptura política impulsionada por interesses econômicos e partidários (Carneiro e Brasil, 2021).

O referido documento apresentava um conjunto de propostas reformistas que incluem: a implementação de um novo regime orçamentário, eliminando todas as vinculações de receita; o fim da indexação de periodicidade e benefícios previdenciários, inclusive para pessoas com deficiência; a desregulamentação das relações de trabalho, priorizando convenções coletivas sobre normas legais; a imposição de limites para o crescimento das despesas de custeio, restringindo-os aos patamares inferiores ao crescimento do PIB; a intensificação das privatizações de empresas estatais e o aumento das concessões e parcerias; e a adoção de regras mais rigorosas para a aposentadoria. Essas propostas delinearam um cenário de retração do papel e das funções do Estado, marcando uma reversão do processo de fortalecimento da capacidade estatal promovida durante os governos petistas (Carneiro; Brasil, 2021).

Neste aspecto, o governo refletiu uma concepção de Estado centrada na austeridade fiscal e na implementação de reformas estruturais, com foco na redução da intervenção estatal em setores estratégicos. As medidas adotadas buscaram reduzir a presença estatal na economia, priorizando a flexibilização de mercados, a redução dos investimentos estatais em áreas de interesse da iniciativa privada e a contenção de gastos públicos (Silva, 2019). Entretanto, tais decisões não podem ser compreendidas como exclusivamente internas. Conforme observa Dweck (2018), após o *impeachment* de Dilma Rousseff, o governo Temer adotou um conjunto de

[64] Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

[65] Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para -o-futuro/. Acesso em: 10 dez. 2024.

medidas de austeridade, fortemente influenciadas por pressões do mercado financeiro, de setores empresariais e por recomendações de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

Entre as primeiras iniciativas voltadas à reestruturação das funções do Estado, destaca-se a Emenda Constitucional n. 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016 e conhecida como PEC do Teto de Gastos[66]. Essa emenda alterou o dispositivo constitucional relacionado ao financiamento de políticas sociais, reduzindo a capacidade de investimento em segurança pública, assistência social, saúde e educação. Trata-se da consolidação de um novo Regime Fiscal, cujos impactos sobre as políticas sociais e a dinâmica econômica do país foram amplamente significativos. O seu objetivo central foi estabelecer um mecanismo de congelamento dos gastos públicos, impedindo o aumento das despesas totais e reais do governo, além da variação da inflação, mesmo em contextos de crescimento econômico. Dessa forma, a ampliação de investimentos em uma área somente seria viável mediante cortes em outras, ignorando as projeções de crescimento econômico e demográfico ao longo dos 20 anos seguintes. De forma geral, a lei atendeu aos objetivos de restrição de investimentos públicos a níveis mínimos essenciais nas áreas sociais e o estabelecimento de mecanismos legais para limitar a alteração desses investimentos, bem como a construção de uma retórica destinada a justificar o golpe em Dilma e a suposta necessidade de um governo provisório (Silva, 2019).

> Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico (Mariano, 2017, p. 261).

[66] A Emenda Constitucional n. 95/2016 foi resultado das Propostas de Emenda à Constituição n. 241 e n. 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tendo sua votação final no dia 16 de dezembro de 2016. A partir de então, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que efetivaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo federal, com previsão de vigorar até 2036. Qualquer mudança nas regras só poderia ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, sendo limitada à alteração do índice de correção anual. Foi fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, vedando o aumento real do limite. Nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos poderia corresponder ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado - IPCA (e assim sucessivamente), (Mariano, 2017).

Cabe destacar que essa medida não abrangeu os gastos financeiros relacionados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que continuaram a crescer sem restrições. Conforme Dowbor (2017), a EC 95/2016 travou os gastos com políticas públicas que são gastos que incidem sobre o resultado primário, mas não limitou os gastos com a dívida pública, que é onde ocorre o verdadeiro e imenso rombo, aprofundando a transferência de recursos da sociedade para grupos financeiros. Segundo o autor, a financeirização da economia desloca as decisões econômicas para atender aos interesses de grandes grupos financeiros, resultando na captura do Estado por agentes focados unicamente no lucro. Assim, essa Emenda Constitucional não se configura como um instrumento neutro de equilíbrio fiscal, mas como uma escolha política que aprofunda desigualdades ao privilegiar os rendimentos do capital em detrimento dos direitos sociais.

Para Dweck (2020, p. 83), o Teto dos Gastos tinha como objetivo "[...] reduzir o tamanho do Estado brasileiro, por meio da contração das despesas públicas federais, o que impossibilitará a promoção de serviços e a promoção de direitos sociais e aumentará a desigualdade social no Brasil [...]". Mesmo que ocorresse crescimento econômico, a previsão de gastos na área social não poderia ser ampliada. Esse cenário confirmou-se nos anos seguintes com o aprofundamento dos cortes, congelamentos e contingenciamentos.

A proposta enfrentou ampla resistência da sociedade civil, desencadeando greves e ocupações em escolas e universidades públicas por todo o país. Os protestos foram impulsionados não apenas pela falta de diálogo com a sociedade, mas também pela contestação a um discurso oficial considerado falacioso, que apresentava a implementação de um novo regime fiscal, baseado na limitação de gastos e investimentos públicos, especialmente em serviços sociais, como a única solução para retomar o crescimento econômico. Tal narrativa atribuía a crise a um suposto comportamento fiscal irresponsável dos governos anteriores (Mariano, 2017).

Para Behring (2021, p. 39), essa agenda sinalizou um ponto de aprofundamento do plano de austeridade imposto à classe trabalhadora no Brasil, configurando-se como elemento central na política econômica implementada no país. Conforme a autora, o fundo público, constituído na arrecadação estatal, é, em essência, "[...] uma punção compulsória [...] da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções". Além disso, esse fundo é formado com parte do valor adquirido com trabalho necessário à medida que os trabalhadores pagam impostos, direta e indiretamente, sobretudo pelo consumo. Assim, ao não equalizar as contribuições para o fundo público pela capacidade econômica de

cada um, o Estado acaba por cobrar mais de quem ganha menos. Diante do sistema tributário regressivo e desigual, o fundo público ganha volume majoritariamente pela renda e pelo consumo dos trabalhadores. Tais recursos deveriam retornar para os trabalhadores por meio de políticas sociais. Com isso, direitos sociais (como educação, saúde, moradia, saneamento básico e seguridade social) poderiam ser ofertados pelo poder estatal de maneira gratuita, universal e com qualidade, financiado por esse fundo.

No contexto das disputas, intensificadas pelas transformações no papel do Estado e pela financeirização da economia, observa-se que a elite nacional e internacional tem se apropriado da maior parcela dos recursos públicos. Essa apropriação dá-se por meio de mecanismos como a dívida pública, contratos e compras governamentais e o controle sobre a oferta e regulação do crédito, operados por uma complexa rede de relações entre o público e o privado. Essa disputa acirra-se com a crise estrutural do capital, que passa a depender ainda mais desses recursos para ampliar a exploração da força de trabalho e suas taxas de lucro e, como decorrência, manter a sua reprodução (Behring, 2021).

O governo Temer enfrentou uma crise de legitimidade devido às circunstâncias que o levaram ao poder (o *impeachment* de Dilma Rousseff), bem como de popularidade, frente às medidas de ajustes realizadas e aos diversos escândalos de corrupção envolvendo a cúpula do governo. Isso resultou numa atuação que buscava atender às demandas do mercado e do setor empresarial, mas com limitada base de apoio popular.

A redução de programas sociais e investimentos foi justificada como necessária para conter o aumento da dívida pública e o déficit fiscal. Embora não tenha ocorrido uma extinção de políticas sociais, houve uma desaceleração de sua expansão, com cortes significativos em programas como o Bolsa Família. Enquanto a redução de programas sociais e investimentos era justificada pela necessidade de conter o aumento da dívida pública e do déficit fiscal, as reformas estruturais complementavam essa orientação, buscando transformar a relação entre Estado, mercado e trabalho. A gestão adotou medidas para diminuir o protagonismo estatal em áreas econômicas estratégicas, favorecendo o setor privado como agente central de desenvolvimento.

A Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) emerge como um marco significativo nesse processo, promovendo profundas alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em vigor desde sua instituição em 1943, durante o "Estado Novo" sob a liderança de Getúlio Vargas. A CLT consolidou-se como um marco na proteção social dos trabalhadores, garantindo direitos fundamentais, como carteira de trabalho, jornada de trabalho com limite de horas, férias remuneradas, salário-mínimo, décimo terceiro salário, entre outros, tornando-se parte essencial

da realidade trabalhista brasileira. Essa reforma buscou alinhar a legislação aos interesses do mercado, com significativos prejuízos aos trabalhadores, abrangendo setores públicos e privados. O discurso propagado apresentava a reforma como uma medida capaz de gerar milhões de novos empregos. Contudo, essa promessa não se concretizou na prática. Dentre as principais mudanças introduzidas pelas Leis 13.467/2017 e 13.429/2017, destacam-se: a precarização dos contratos de trabalho, a instituição da jornada intermitente, o enfraquecimento da organização sindical, a redução da força da Justiça do Trabalho e a flexibilização da terceirização (Silva, 2019).

Para Antunes (2020;2022), a flexibilização de direitos, a ampliação das formas de contratação e a fragilização da proteção jurídica do trabalhador contribuíram para consolidar um modelo cada vez mais baseado na informalidade, na instabilidade e na ausência de garantias mínimas. Ao instituir-se o preceito de "negociado sobre o legislado" nas relações de trabalho, desestruturou-se grande parte da legislação social trabalhista. Com a implementação da flexibilização ampla das relações de trabalho, legalizou-se o mecanismo de terceirização irrestrita, expandindo o trabalho intermitente. Além disso, a uberização aprofunda essa lógica ao impor um regime de subordinação disfarçada sob a retórica do empreendedorismo individual, transformando trabalhadores em prestadores de serviço autônomos, sem vínculo empregatício e desprovidos de direitos historicamente conquistados.

Teixeira *et al*. (2017) analisam que a reforma trabalhista, ao apresentar-se como promotora de "segurança jurídica" e agente de "modernização" das relações de trabalho, criou mecanismos que permitiram às empresas alinhar a demanda por trabalho à lógica empresarial, reduzindo custos associados à estabilidade e segurança do trabalhador. Sendo assim, as justificativas da segurança jurídica e da modernização foram um subterfúgio para ocultar o objetivo de eliminar os entraves que a regulação pública do trabalho colocava à exploração capitalista, o que ocasionou um aumento da precarização, da vulnerabilidade, da insegurança e da desproteção do trabalhador. Simultaneamente, legalizou a desresponsabilização das empresas que contratam, incentivando a transformação do trabalhador em um empreendedor de si. Nesse modelo, o indivíduo assume integralmente a responsabilidade de garantir e gerenciar a sua sobrevivência em um mercado de trabalho que enfraquece ainda mais a já precária rede de proteção social existente. Esse cenário torna-se evidente ao serem analisadas as regulamentações introduzidas para modalidades como trabalho temporário, terceirizado, jornada parcial, trabalho autônomo, assim como a criação de um novo formato de contrato, a do trabalho intermitente.

> Os contratos intermitentes, em tempo parcial, a terceirização, os autônomos e os contratos temporários se instituem em oposição aos contratos por tempo indeterminado. [...] Não há, nessas modalidades de contratação, qualquer estímulo à geração de emprego, ao contrário, são adotadas com o propósito de racionalizar o uso do tempo pelos empregadores, gerando mais desemprego, insegurança e precariedade (Teixeira *et al*., 2017, p. 63).

No caso da terceirização, antes da reforma, a legislação permitia apenas em etapas do processo produtivo, preservando as funções principais para trabalhadores contratados sob regimes formais. No entanto, o artigo 4º da nova lei introduz um controverso entendimento, permitindo que a prestação de serviços por terceiros deixe de restringir-se às partes específicas da produção. A partir dessa mudança, viabiliza-se a terceirização de "quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com sua execução"[67]. Essa alteração impacta as condições de trabalho, mas também compromete, a longo prazo, a sustentabilidade do sistema produtivo.

Para Silva (2018), a reforma repercutiu profundamente nas relações de classe ao atacar diretamente a organização dos trabalhadores. Isso se evidencia pela suspensão da contribuição sindical e pela exclusão dos sindicatos do processo de homologação de demissões, o que enfraqueceu a fiscalização e reduziu as fontes de financiamento das entidades representativas. Ademais, a nova legislação permite a realização de acordos trabalhistas sem a participação dos sindicatos, abrangendo trabalhadores não sindicalizados. Nesse contexto, a reforma também enfraqueceu o papel fiscalizador da Justiça do Trabalho e da própria legislação, ao priorizar os acordos entre empregadores e empregados sobre as normas legais. Essa dinâmica abre espaço para que negociações ocorram sem a anuência dos sindicatos e sem respaldo adequado da legislação. Consequentemente, o princípio de preferência pelo "negociado" sobre o "legislado" desarticula o papel classista dos sindicatos e compromete a capacidade fiscalizadora da Justiça do Trabalho (Silva, 2018).

Esse período também foi marcado por uma intensificação das privatizações e concessões, em setores estratégicos como o petróleo, a energia elétrica e a infraestrutura de transportes entrando na mira do governo. Leilões de campos do pré-sal, concessões de aeroportos, rodovias e linhas de transmissão elétrica foram promovidos com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros e gerar receitas de curto prazo para aliviar a crise fiscal. Essa estratégia, alinhada à lógica neoliberal, visava reduzir a presença do Estado na economia,

[67] Altera a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. Redação dada pela lei nº 13.429, de 2017.

flexibilizar regras regulatórias e fortalecer a confiança dos mercados internacionais. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) iniciou em setembro de 2016 com o objetivo de transferir para a iniciativa privada 175 ativos públicos em dez setores estratégicos, totalizando R$ 287,5 bilhões. As áreas elencadas como prioritárias foram: ferrovias, rodovias, aeroportos, portos, geração hidrelétrica, distribuição de energia, transmissão de energia, mineração, óleo e gás e outros segmentos. No final do governo Temer, os resultados indicavam a condução de 91 processos de venda de ativos públicos. Considerando os projetos concluídos, o processo de desestatizações concentrou-se no setor de petróleo e energia e configurou-se não apenas como um processo de privatização, mas de desnacionalização, ampliando o acesso de empresas estrangeiras. Houve ainda projetos que permaneceram em andamento como objeto de tentativa de transferência do público para o privado: cinco empresas públicas por desestatização; treze aeroportos, nove rodovias e cinco ferrovias por concessão; dezesseis atividades portuárias por arrendamento; cinco distribuidoras de energia por privatização; além da realização de cinco rodadas de cessões de direito exploratório sobre minérios e duas rodadas de leilões de áreas do pré-sal, bem como a indicação de privatização do Sistema Eletrobrás e outras empresas como Casa da Moeda, Loteria Instantânea LOTEX e a Gestão de Rede de Comunicações do Comando da Aeronáutica (COMAER)[68].Contudo, críticas surgiram quanto à venda de ativos estratégicos a preços baixos e ao impacto dessas medidas sobre a soberania nacional e o desenvolvimento a longo prazo.

Houve ainda uma redução significativa nos investimentos em educação e pesquisa científica, com cortes orçamentários para universidades e programas de incentivo à inovação.

O governo Michel Temer concebeu o papel do Estado sob uma perspectiva profundamente influenciada pelo ideário neoliberal, defendendo a limitação de suas funções às atividades sociais, mas direcionando recursos públicos no atendimento de interesses do capital. A austeridade fiscal tornou-se a estratégia central de sua gestão, com prioridade absoluta ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, frequentemente, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos públicos, que sofreram cortes severos, mas não comprometeram o pagamento da dívida pública.

Ademais, o Estado foi reconfigurado como um facilitador do mercado, por meio de reformas como a trabalhista e a ampliação das privatizações, que buscaram criar um ambiente mais atrativo para o setor privado, aliviando regulações e fortalecendo a lógica do lucro. Esse comportamento gerou profundas consequências econômicas, sociais e institucionais. No campo

[68] Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-privatizacao-em-marcha-forcada-nos-governos-temer-e-bolsonaro/. Acesso em: 29 mar. 2025.

social, o aumento da desigualdade e da pobreza foi agravado pela redução de investimentos em áreas fundamentais como saúde e educação, enquanto a precarização do trabalho, evidenciada pelo crescimento da informalidade e pela redução de direitos trabalhistas, tornou-se uma realidade alarmante. Institucionalmente, houve um enfraquecimento do papel do Estado como promotor do bem-estar social, acompanhado pela deterioração da confiança pública nas instituições, alimentada pela percepção de que as reformas beneficiaram, sobretudo, as elites econômicas. Essas medidas provocaram reações significativas, com movimentos sociais e sindicatos organizando manifestações e eventos como a Greve Geral de 2017, em oposição às mudanças. No âmbito econômico, embora as reformas tenham sido justificadas como necessárias para impulsionar o crescimento, os resultados foram tímidos, com taxas de desemprego persistentemente altas e poucos avanços no investimento privado, revelando a limitação de uma agenda de austeridade como solução para os desafios estruturais do país.

As políticas do governo Michel Temer, ao alinharem-se ao neoliberalismo, revelaram uma continuidade em relação às adotadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), especialmente no que se refere à concepção de um Estado mais enxuto e à priorização de reformas estruturais para reduzir a intervenção estatal na economia. Contudo, as medidas de Temer representaram uma radicalização desse modelo, aprofundando o neoliberalismo com impactos ainda mais severos, especialmente no que diz respeito aos direitos trabalhistas e aos investimentos públicos em áreas sociais. Esse aprofundamento preparou o terreno para a continuidade de um projeto neoliberal no governo de Jair Bolsonaro, ao criar uma base institucional de reformas e austeridade que consolidou a lógica de mercado como central para a política econômica. O legado do governo Temer, portanto, projeta-se como um marco na implementação de políticas que restringem o papel do Estado, promovendo uma agenda voltada para o favorecimento das elites econômicas e a precarização dos direitos sociais.

3.4.6 Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022)

O governo de Jair Bolsonaro teve como marca uma combinação de neoliberalismo econômico e conservadorismo político, alterando as diretrizes do Estado brasileiro. A sua gestão destacou-se pela busca incessante de reduzir o papel do Estado na economia, pela desestruturação de políticas públicas consolidadas e pela condução política pautada por tensões constantes com instituições democráticas, discursos polarizadores e um alinhamento estratégico com movimentos de extrema-direita, tanto no plano nacional quanto internacional. Esse

contexto refletiu um modelo de governança que priorizou a fragmentação institucional e a desconstrução de políticas públicas.

O Estado no governo Bolsonaro foi fortemente moldado por uma convergência ideológica com o neoliberalismo e correntes conservadoras, tendência que vinha desde o golpe de 2016. A influência de figuras-chave, como Olavo de Carvalho, filósofo e ideólogo alinhado ao governo, foi crucial na formulação de um projeto que associava valores liberais à moral conservadora, defendendo uma visão de sociedade mais hierárquica e tradicional.

Durante a campanha eleitoral, investiu fortemente em dois eixos principais: moral e econômico. Antunes (2022) assinala que o partido que elegeu Bolsonaro, o Partido Social Liberal (PSL), era um agrupamento político com pouca influência e que se identificava como ultraconservador nos costumes, no fortalecimento dos "valores da família" e na diferenciação sociossexual dos homens, que devem comandar a estrutura familiar. Essas concepções dão fundamento ao neopentecostalismo religioso que compõem o ideário do partido.

O Plano de Governo apresentado ao TSE nas eleições de 2018 foi intitulado "O Caminho da Prosperidade". Esse Plano apresentou em todas as páginas o slogan "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos" e expôs, em sua capa, um versículo bíblico. O enaltecimento do liberalismo econômico perpassa todo o documento, enaltecendo a liberdade como bem mais precioso, a propriedade privada e a não interferência do Estado nas relações familiares. Com relação à economia, o documento responsabiliza os governos petistas pela recessão econômica, aumento da inflação, déficit primário elevado, desemprego e corrupção. Neste sentido, o liberalismo é apresentado como a única forma de o Brasil superar esse contexto. Sendo assim, defende que o bem-estar, a eficiência econômica e a distribuição de renda serão alcançadas com as concessões e a privatização das empresas públicas, destinando os recursos para o pagamento da dívida pública, para a retomada da confiança do mercado nas transações econômicas do país, resultando no aumento do investimento e alcance da estabilidade monetária. Afirma também que a redução da dívida será reforçada pela realização de ativos públicos, relegando mais uma vez ao mercado a "salvação" do Brasil. Para equilibrar as contas, foi prevista a busca por um superávit primário que estabilize a relação entre a dívida pública e o PIB, aprofundando a austeridade fiscal.

Com relação à educação, as propostas foram bem aceitas ao defender os interesses dos fundamentalistas religiosos e do mercado educacional. Constava, no plano de governo, a educação para o empreendedorismo como política de Estado, adequação da rede pública de ensino básico e superior ao modelo de Educação à Distância, além de caracterizar o Plano

Nacional de Educação como um documento orientador para doutrinação de crianças e adolescentes (Salvador; Penante, 2023).

Bolsonaro apresentou-se como crítico ao sistema que dele fez parte. É uma figura política que, mesmo não sendo originário diretamente das classes burguesas, representa-as fielmente, mas procurou assumir uma aparência de independência e autonomia, fazendo um esforço para descolar a sua imagem de políticos tradicionais, colocando-se contraditoriamente como uma opção para enfrentar a "velha política" (Antunes, 2022).

Para Avritzer (2021, p. 13-14), Bolsonaro chegou à presidência não como um líder político, mas como "líder de um movimento capaz de destruir políticas e políticos". Com uma concepção de "anti-governabilidade", a sua organização inicial moldou-se na estruturação de um governo com a maioria dos ministros sem relação com partidos e que não eram técnicos em suas especialidades, trilhando um caminho de destruição de políticas. Áreas consolidadas, como a Educação e o Meio Ambiente, sofreram desestruturação sob a gestão de ministros que travaram intensos conflitos com profissionais da área, organizações não governamentais e entidades internacionais, como as Nações Unidas.

> No Ministério da Educação, o presidente indicou um fundamentalista da guerra cultural. É interessante entender que não há elementos meritocráticos no processo de indicação de ministros na Educação, assim como para gestão da pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Não são políticas menores. Pelo contrário, ambas constituíam áreas nas quais o Brasil conseguiu oferecer respostas positivas às fortes deficiências que tinha. Porém, a proposta de Bolsonaro era destruir essas áreas. As crises produzidas por seus ministros foram ignoradas ou até mesmo comemoradas pelo presidente. Até o início de 2020, havia uma lógica nessa loucura: essas políticas não eram necessárias ao país ou não interessavam à base de sustentação do capitão. Assim, não só a política de destruição da governabilidade no meio ambiente, como também os cortes de recursos para a educação superior, atenderam a uma visão regressiva da política que, como sabemos, o bolsonarismo representa bem (Avritzer, 2021, p. 14-15).

Além disso, Bolsonaro utilizava uma estratégia para governar direcionando a sua narrativa para a ampla base de apoio construída nas redes sociais, que lhe permitiam estabelecer um canal direto de comunicação com seus seguidores. Por meio dessas redes, o bolsonarismo promoveu a degradação das instituições por intermédio da disseminação massiva de *fake news*. Ao intensificar os ataques, criou-se um ambiente propício para pressioná-las. Paralelamente, manifestações de rua ampliaram o poder de constranger instituições e políticos, facilitando a implementação de sua agenda. Outra estratégia adotada na relação com as instituições políticas é popularmente conhecida como "morde e sopra". Essa abordagem consistia em desgastar as instituições ao deslegitimá-las publicamente, enquanto simultaneamente as cooptavam,

explorando práticas nocivas como o clientelismo e outros aspectos problemáticos do sistema político (Avritzer, 2021). Bolsonaro imprimiu em sua gestão uma dinâmica voltada constantemente ao conflito com os demais poderes, governos estaduais, imprensa, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, setores da cultura, ciências, artes e organizações multilaterais. Couto (2021), denomina essa postura de produção constante de conflito como "governo-movimento", sendo um modo de funcionamento do governo que focava no enfrentamento a outros atores, mantendo uma agitação contínua para mobilização de sua base fiel, ativando os seus simpatizantes para a criação constante de inimigos.

> Esse *modus operandi* evidencia-se em diversos momentos: na desestruturação de políticas e instituições longamente construídas; no ataque verbal virulento a adversários e críticos, motivando contra eles violência real ou simbólica; na mobilização de hordas de apoiadores para a intimidação e para a deslegitimação de poderes constituídos; na perseguição de funcionários públicos que, no cumprimento de suas atribuições legais, produzem resultados que desagradam o governante e seu círculo; na negação de evidências, dados e conhecimento científico, aos quais se contrapõem crenças subjetivas, ou "verdades reveladas" do líder; na guerra cultural contra formas de expressão, perspectivas de mundo ou modos de vida divergentes dos preconizados pelo capitão (Couto, 2021).

Historicamente, o conservadorismo no Brasil buscou apresentar-se de forma disfarçada, defendendo o *status quo* enquanto tentava projetar uma imagem progressista para o mundo. No entanto, o bolsonarismo inaugurou uma nova vertente de conservadorismo: ideológica e abertamente anti-institucional. Para Avritzer (2021), o bolsonarismo configurou-se como um projeto que se posiciona fora dos parâmetros tanto do liberalismo quanto do conservadorismo moderno. O seu traço distintivo é a negação de qualquer concepção estruturada de governo, uma postura que só não levou o país a um colapso total devido ao apoio de forças centristas no Congresso e do mercado, que optaram por compor e estabilizar o governo em seus momentos mais críticos.

Cabe destacar que o governo Bolsonaro foi eleito com uma plataforma econômica de clara orientação ultraliberal, sintetizada em seu programa de governo e reforçada pela escolha de Paulo Guedes[69] para o Ministério da Economia, que assumiu a condução de toda a agenda econômica. Na agenda fiscal, a promessa era eliminar o déficit primário em um ano, combinando cortes de gastos, revisão de desonerações e um amplo programa de desestatização. Para garantir o cumprimento do teto de gastos, apostava na reforma da Previdência, incluindo a proposta de criar um regime de capitalização, e na desvinculação de despesas e receitas da

[69] Anderson (2020, p. 153), descreve Paulo Guedes como "um neoliberal puro-sangue, cujos principais remédios para os males econômicos no Brasil são a privatização de todas as empresas e ativos estatais para pagar a dívida pública e a desregulamentação de todas as transações possíveis".

União, com a introdução de um modelo de “orçamento base zero”. Boa parte do discurso de Guedes ecoava o tom dominante da mídia, que atribuía o crescimento descontrolado dos gastos públicos à Constituição de 1988, alegando que a sua implementação não seria viável por não caber no orçamento. O programa também previa um novo pacto federativo, prometendo descentralizar poderes e aumentar os recursos para estados e municípios. No campo trabalhista, propunha um ambiente favorável ao empreendedorismo com a implementação da carteira verde e amarela, na qual os contratos individuais prevaleceriam sobre as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aproximando o trabalho formal das condições do trabalho informal.

Para estimular o crescimento econômico de longo prazo, o governo defendia a abertura comercial unilateral e uma reforma tributária destinada a desonerar o capital, incluindo a criação de um sistema de imposto de renda negativo. Havia ainda a proposta de implementar uma renda básica nos moldes neoliberais, substituindo serviços públicos gratuitos por transferências diretas. Para Dweck (2021), essa agenda foi posta em prática no primeiro ano de governo, com o aprofundamento das ações já implementadas pelo governo Temer, que estabeleceu um arcabouço institucional que impedia outros governantes de adotarem instrumentos que se desviassem da lógica neoliberal.

Esse alinhamento não apenas buscou reconfigurar a economia, mas também promover valores conservadores no campo social, propondo um Estado com intervenção limitada nas questões sociais e voltado essencialmente para a liberdade econômica. A crítica ao Estado de Bem-Estar Social foi uma das principais bandeiras ideológicas, refletindo uma visão de que esse modelo, associado a um grande aparato estatal, representava um obstáculo para o crescimento econômico e a liberdade individual. O governo adotou a posição de que o Estado deveria reduzir a sua intervenção direta nas áreas de saúde, educação e assistência social, promovendo, em vez disso, um maior papel do mercado na oferta desses serviços. Essa crítica traduziu-se em uma agenda de privatizações, desregulamentações e cortes de investimentos públicos, com a justificativa de que a eficiência econômica dependeria da livre ação do mercado.

No discurso governamental, a relação entre Estado, mercado e sociedade foi reconstruída para privilegiar o mercado, visto como o motor do progresso, enquanto o Estado deveria ser reduzido a um papel facilitador, sem envolver-se ativamente na redistribuição de recursos ou na garantia de direitos sociais. Essa visão implicou uma transformação nas funções do Estado, afastando-o da tradicional responsabilidade de assegurar o bem-estar da população e buscando, em seu lugar, um modelo em que a iniciativa privada fosse a principal responsável pelo desenvolvimento social e econômico.

Neste sentido, o desmonte institucional foi instaurado, sendo que uma das primeiras medidas do governo foi o envio da proposta de reforma da Previdência[70] para o Congresso em fevereiro de 2019, que foi aprovada no final de outubro do mesmo ano, apesar de muitos protestos. A reforma foi marcada por críticas por prejudicar, principalmente, os trabalhadores mais pobres, que enfrentam maior dificuldade para cumprir os critérios de aposentadoria, como idade mínima e maior tempo de contribuição para alcançar o benefício integral.

Além disso, o Executivo apresentou ao Congresso Nacional, em novembro de 2019, um pacote de medidas econômicas conhecido como o "Plano Mais Brasil", considerado como "uma ampla e decisiva agenda de transformação do Estado"[71]. Contemplou três Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que reforçaram o plano fiscal do governo Bolsonaro: **a PEC Emergencial**, a dos **Fundos Públicos** e a do **Pacto Federativo**. Segundo Dweck (2021), essas propostas visavam a uma ampla reforma do Estado, com o objetivo de "desobrigar", "desindexar" e "desvincular" recursos, representando um grande risco de enfraquecer as funções essenciais do Estado, como a estabilização dos ciclos econômicos, a redistribuição de renda e a garantia da provisão de bens públicos (Dweck, 2021, p. 245).

A **PEC Emergencial** n. 186, de 2019, foi proposta para a implementação de mecanismos de controle fiscal conhecidos como "gatilhos" no contexto do teto de gastos da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, que estabeleceu um limite para o crescimento das despesas primárias do governo federal por 20 anos, ajustado pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida buscou limitar o aumento das despesas públicas, especialmente, em áreas como saúde e educação, que possuem vinculações constitucionais de financiamento. A PEC n. 186 propôs a introdução de "gatilhos" que, em caso de descumprimento da Regra de Ouro — que proíbe a União de contrair dívida para financiar despesas correntes —, permitiriam a redução da jornada de trabalho e dos salários dos servidores públicos em até 25%, aplicáveis a todas as esferas da federação. No entanto, a PEC

[70] A reforma da previdência estabeleceu idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, com tempo mínimo de contribuição de 20 e 15 anos, respectivamente, sendo o valor do benefício de 60% da média das contribuições, sendo necessário 40 anos de contribuição para alcançar o valor integral. Antes, o benefício integral seguia a fórmula 86/96, que somava idade e tempo de contribuição, com mínimos de 35 anos para homens e 30 para mulheres. A reforma também eliminou a aposentadoria por idade, anteriormente concedida com 15 anos de contribuição e idade mínima de 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens). Essas alterações endureceram o acesso à aposentadoria, impactando especialmente trabalhadores de baixa renda, que enfrentam maior dificuldade para alcançar os critérios exigidos. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2019/10/22/reforma-da-previdencia-e-aprovada-e-aposentadoria-fica-mais-dificil-para-trabalhador. Acesso em: 13 mar. 2025.

[71] Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil. Acesso em: 13 mar. 2025.

n. 186 enfrentou críticas significativas e especialistas[72] apontaram que a desvinculação de receitas para educação e saúde poderia resultar em perdas de recursos para esses setores, agravando desigualdades regionais e comprometendo a qualidade dos serviços prestados. Além disso, a possibilidade de redução salarial e de jornada para os servidores públicos foi vista como uma medida que poderia impactar negativamente a qualidade dos serviços públicos e os direitos trabalhistas dos servidores.

A proposta de Emenda Constitucional (PEC) 187/2019, também conhecida como a **PEC dos Fundos Públicos**, foi apresentada com o objetivo de extinguir todos os fundos públicos infraconstitucionais, ou seja, aqueles criados por lei e vinculados a receitas específicas, reformulando aspectos fiscais e administrativos da União. A justificativa principal da proposta estava associada à intenção de simplificar o orçamento público e possibilitar uma maior flexibilidade na alocação de recursos, com a desvinculação de receitas e a eliminação de fundos considerados obsoletos ou ineficazes. Mas apresentava implicações significativas para o financiamento público e a gestão fiscal, considerando o impacto sobre as políticas públicas e o equilíbrio federativo. Todos os fundos públicos criados por lei antes da Constituição de 1988 seriam extintos, a menos que ratificados por uma nova lei específica dentro do prazo de dois anos.

> A extinção dos fundos infraconstitucionais, proposta pela PEC 187/2019, caso concretizada, implicaria na eliminação de ferramentas de gestão que há décadas compõem o arsenal de ministérios e secretarias de governo estaduais e municipais por todo o país. Na prática, sua extinção significaria uma profunda reconfiguração na disputa e destinação de recursos orçamentários entre os entes da federação e entre os diversos atores sociais que hoje orbitam os variados órgãos governamentais e que têm nos fundos especiais sua principal, senão única, fonte de financiamento de suas diversas atividades Como visto, tais atividades envolvem aspectos de extrema importância para o funcionamento da sociedade, como, por exemplo, as atividades relativas ao financiamento de cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior em todo o país (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES) assim como programas de desenvolvimento educacional de forma ampla (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE), atividades relacionadas à prevenção de acidentes ambientais e de promoção de programas ligados à preservação do meio-ambiente (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima- Fundo do Clima), atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT), programas direcionados ao desenvolvimento social e regional (Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Fundo Social – FS, e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE), dentre outros que alcançam atividades realizadas em todo o território nacional (Raimundo; Abouchedid, 2020, p. 33).

[72] Disponível em: https://campanha.org.br/noticias/2021/03/01/nota-tecnica-com-pec-1862019-educacao-brasileira-pode-perder-quase-r-100-bilhoes-e-agravar-desigualdades/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 mar. 2025.

A extinção desses fundos implicaria a necessidade de que os programas financiados por eles fossem sustentados por outros mecanismos disponíveis nos órgãos públicos. Contudo, na ausência de tais mecanismos, havia um risco significativo de que os programas sejam descontinuados juntamente com suas fontes de financiamento. Para Raimundo e Abouchedid (2020), a proposta representa um retrocesso significativo na disponibilidade de recursos para inúmeras atividades regulares do Estado, abrangendo não apenas o caráter social. A eliminação dos instrumentos de financiamento de políticas públicas em um cenário de austeridade permanente, consolidado pelas escolhas governamentais e pela EC 95/2016, que congelou os gastos sociais, configurando mais um passo rumo à desestruturação do Estado e à fragilização das políticas públicas.

Já a proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 188/2019, conhecida como **PEC do Pacto Federativo**, retomava diversos pontos da PEC Emergencial. O seu objetivo central era revisar o pacto federativo brasileiro, promovendo mudanças significativas na relação fiscal e administrativa entre os entes federativos (União, estados e municípios), mas, na prática, ampliaria medidas que enfraqueceriam o federalismo cooperativo. Entre as propostas, destaca-se a alteração do artigo 6º da Constituição, que submeteria os direitos sociais a um conceito indefinido de "equilíbrio fiscal intergeracional", abrindo espaço para que os direitos fundamentais fossem relativizados com base em critérios econômicos, podendo permitir a revisão ou a redução de políticas públicas, sob o argumento de contenção fiscal. Caso aprovado, tal mudança decretaria o fim da garantia constitucional dos direitos sociais ainda não plenamente efetivados. Outras propostas contemplavam a desvinculação de recursos, atualmente, atrelada a áreas específicas, como saúde e educação, prevendo a unificação e permitindo maior flexibilidade na aplicação desses percentuais, ameaçando os investimentos já agravados pela Emenda Constitucional n. 95, de 2016; a extinção de municípios com menos de cinco mil habitantes e com arrecadação própria inferior a 10% da sua receita total; a introdução de gatilhos automáticos para contenção de despesas, como congelamento de variação e progressões de carreira no funcionalismo público, caso seja ultrapassado um limite de gastos; bem como a extinção de fundos públicos. Além disso, a União não poderia socorrer governos estaduais com dificuldades fiscais e financeiras.

Para Amaral (2019)[73], as mudanças constitucionais propostas nessa PEC expõem a dimensão ultraliberal do grupo que assumiu o governo federal no período, ao não querer estabelecer planos plurianuais, desvincular os recursos financeiros associados às políticas

[73] Disponível em: https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/. Acesso em: 25 mar. 2025.

sociais e transferir para estados, Distrito Federal e municípios as responsabilidades para diminuição das desigualdades sociais. De outro modo, ao gerir os recursos do fundo público, previa a transferência desses recursos para o setor privado realizar ações sociais, protegendo as despesas financeiras vinculadas ao capital. Essa proposta teve resistência significativa de parlamentares e gestores municipais, especialmente, daqueles que representam interesses de pequenos municípios ou áreas mais dependentes de repasses federais. A sua complexidade e o impacto de suas medidas em diferentes níveis de governo dificultaram o avanço no Legislativo. Com a pandemia de COVID-19, esse movimento foi parcialmente desacelerado devido à necessidade de uma atuação mais efetiva do Estado para enfrentar a crise.

Nesse contexto específico, as políticas públicas de saúde durante o governo Bolsonaro foram marcadas pelo encolhimento do orçamento frente ao discurso de austeridade que iniciou no governo Temer. O momento anterior à pandemia de COVID-19 foi marcado pelo desmonte de diversas áreas como a Atenção Básica, HIV/Aids, Saúde Indígena, Saúde da Mulher e outras (Oliveira; Fernandez, 2021). Durante a pandemia de COVID-19, o Brasil vivenciou uma gestão que minimizou a gravidade da crise sanitária e flexibilizou políticas de saúde. Para Santos (2021, p. 164, grifo do autor), o Brasil foi o único país no mundo que precisou enfrentar as duas crises: a crise sanitária causada pelo vírus e a crise política provocada por um "presidente irresponsável", que questionou as recomendações de cientistas e da OMS e envolveu-se ativamente na disseminação de informações falsas sobre a pandemia.

Em vez de promover medidas coordenadas de contenção, o governo federal priorizou o discurso de "liberdade econômica", negligenciando as ações fundamentais como o distanciamento social, o uso de máscaras e a obrigatoriedade da vacinação. Naquele período, o Ministério da Saúde passou por um esvaziamento técnico, dando lugar à acomodação de interesses políticos do presidente. Essa postura não apenas comprometeu uma resposta à pandemia, mas também ampliou as desigualdades, atingindo com mais força grupos específicos — como pessoas negras, de baixa renda e moradoras de periferias — resultando em milhares de mortes evitáveis.

Somou-se a isso o negacionismo à ciência e os sucessivos atritos do presidente com ministros da Saúde que inviabilizavam uma resposta coesa no âmbito federal. Coube a governadores e prefeitos assumirem a linha de frente no combate à pandemia, avocando-se o protagonismo na política nacional, adotando medidas de isolamento social para prevenir o colapso de seus sistemas de saúde durante a emergência sanitária. No modelo federativo brasileiro, há uma combinação entre o autogoverno das unidades federativas e a gestão compartilhada com o governo central. União, estados, Distrito Federal e municípios possuem

competências específicas definidas por uma constituição comum. No entanto, durante a pandemia, as ações e os discursos do Palácio do Planalto destoaram das orientações técnicas recomendadas (Oliveira; Fernandez, 2021). A falta de articulação entre as esferas de governo e a carência de instrumentos econômicos robustos intensificaram-se, dificultando a organização do sistema de saúde. Em última instância, a crise escancarou o ônus de um modelo de gestão alinhado a uma visão de Estado reduzida, que deixa de priorizar o bem-estar social e a saúde pública em nome de uma lógica de minimização da intervenção estatal.

Paralelamente, a política ultraliberal conduzida pelo então ministro da Economia, Paulo Guedes, fragilizou instituições e instrumentos de política econômica essenciais em períodos de crise. O governo federal é a esfera que dispõe de instrumentos para contornar uma forte queda da arrecadação diante da desaceleração econômica, mas a morosidade para utilizar as cláusulas de escape da EC n. 95, de 2016, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), levou a uma resposta tardia e insuficiente. Porém, não bastava a ampliação de recursos, era preciso a coordenação de medidas em diversas áreas para permitir uma paralisação organizada que reduzisse os efeitos durante e após a pandemia. A principal medida adotada foi o pagamento do auxílio emergencial, que demorou a ser definido, sendo que o pagamento foi implementado lentamente. O governo propôs, inicialmente, um valor de 200 reais, mas o Congresso aprovou um auxílio de 600 reais por três meses, ampliados para mais dois meses e, posteriormente, um valor de 300 reais até dezembro de 2021, beneficiando um público amplo de quase 70 milhões de brasileiros. Além disso, foi disponibilizado um auxílio para os trabalhadores formais e uma tímida proposta de auxílio às empresas que não garantiram a contenção de demissões dos trabalhadores. Mas, para o sistema bancário e instituições financeiras, houve rapidez e os montantes foram bem maiores, se comparados com os valores destinados a outras áreas (Dweck, 2021).

> Para além da disponibilização de recursos, o governo federal também se eximiu da adoção de medidas regulatórias importantes, como a possibilidade de fila única na oferta de leitos de UTI, tendo em vista a desigualdade na distribuição de leitos disponíveis pelo SUS e os exclusivos da rede privada. Ao mesmo tempo, não coordenou compras centralizadas ou um plano de reconversão industrial para garantir a oferta de equipamentos e insumos básicos para a expansão de leitos, cuja escassez afetou decisivamente a capacidade de atendimento à população (Dweck, 2021, p. 251).

Santos (2021) argumenta que o negacionismo de Bolsonaro transformou o país no epicentro da pandemia no contexto latino-americano, proclamado pela OMS. No início de junho de 2020, no momento que o Brasil contabilizava mais de 35 mil mortos, o presidente informou

que a divulgação de dados sobre o impacto das infecções pelo novo coronavírus seria restringida, decisão que gerou intensas críticas e repercussões negativas no cenário internacional. Diante desse "apagão de dados", o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) lançou um painel próprio, enquanto diversos outros painéis alternativos foram criados pela imprensa e por voluntários para garantir a divulgação e o monitoramento da evolução da doença no país, buscando diretamente os dados fornecidos pelos estados. A ausência de dados exatos sobre a evolução dos casos, internações, mortes e vacinação comprometeu a capacidade da comunidade científica de compreender plenamente o cenário da pandemia, dificultando a formulação de políticas públicas eficazes[74] (Santos, 2021).

Mesmo em tais condições, o ministro Paulo Guedes não mudou a sua agenda econômica. Usando como desculpa o aumento do endividamento, utilizou o terrorismo fiscal e a ameaça da inflação para conduzir as agendas de reformas, apressando o programa de desestatização, a proposta de independência do Banco Central, o andamento das PECs Emergencial, de Fundos Públicos e do Pacto Federativo, bem como a necessidade de realizar uma reforma administrativa, contando com o apoio da mídia num discurso de ataque aos servidores públicos. As privatizações e as desregulamentações de setores estratégicos, como energia, telecomunicações e transporte, foram vistas como medidas para aumentar a eficiência e atrair investimentos privados, contudo resultaram em uma diminuição da presença estatal em setores essenciais, enfraquecendo a capacidade do Estado de oferecer serviços públicos de qualidade (Dweck, 2021).

Naquele período, obteve-se uma expressiva centralização do poder no Executivo, evidenciada pela concentração de decisões e pela ampliação da influência presidencial sobre as questões políticas e administrativas. A governança foi marcada pelo uso frequente de decretos, medidas provisórias e ações presidenciais, mecanismos que permitiram ao chefe do Executivo atuar de forma direta, frequentemente, à margem do Congresso Nacional. Essa centralização trouxe implicações significativas para a democracia, ao comprometer a separação de poderes e reduzir a autonomia do Legislativo e do Judiciário. A relação com o Congresso foi marcada por uma aliança estratégica com algumas bases parlamentares, buscando apoio em troca de benefícios políticos, o que resultou em uma forma de governança que priorizava o alinhamento político ao Executivo, muitas vezes, em detrimento da representação popular e da diversidade de interesses. Paralelamente, o governo reconfigurou ou enfraqueceu agências reguladoras e

[74] Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52974181. Acesso em: 12 jan. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/12/29/brasil-vive-apagao-de-dados-oficiais-sobre-a-covid.ghtml. Acesso em: 12 jan. 2025.

autarquias, instituições que desempenham historicamente funções técnicas e independentes na regulação de setores-chave, como saúde, meio ambiente e economia. Ao restringir a autonomia dessas entidades, o Executivo aumentou a sua influência direta sobre a formulação e a execução de políticas, comprometendo o equilíbrio institucional e a eficiência do Estado em atender demandas essenciais.

O governo Bolsonaro fez intensas críticas em diversas áreas, especialmente, no que tange aos direitos humanos, à inclusão social e à proteção ambiental. Ao longo dos anos como parlamentar, manifestava-se, rotineiramente, de forma hostil a movimentos sociais e grupos populares. Ao converter-se ao neopentecostalismo, garantiu expressivo apoio dos evangélicos, que se caracterizam pela defesa intransigente dos "valores da família" (Antunes, 2022). Esse cenário foi agravado por um discurso que buscava deslegitimar o papel do Estado como provedor de garantias, o que gerou uma crescente polarização política.

No campo ambiental, o governo adotou medidas que enfraqueceram significativamente a proteção ambiental e estimularam o desmatamento, especialmente, na Amazônia. Essa postura gerou impacto nos países europeus e nas organizações internacionais preocupadas com as mudanças climáticas e a sustentabilidade global. A falta de compromisso com políticas ambientais internacionais e a retórica anti-ambiental deixou o país à margem de discussões globais sobre o tema. Tendo proximidade com o agronegócio, havia declarada resistência ao movimento ambientalista e defendia maior "flexibilidade e liberdade" para as grandes corporações, como mineradoras e grande proprietários rurais, desenvolverem a produção de *commodities*, assim como para a liberação de agrotóxicos e de transgênicos. As queimadas e a devastação da Amazônia, do Pantanal e outras áreas intensificaram a marca destrutiva desse governo, beneficiando grupos vinculados ao agronegócio, extração de minérios, madeira e exploração de outros recursos naturais (Antunes, 2022).

No plano internacional, a política externa do governo Bolsonaro foi marcada por um rompimento com as práticas diplomáticas tradicionais. O Brasil priorizou um alinhamento estratégico com países e blocos conservadores, privilegiando relações bilaterais que refletiam uma agenda voltada para segurança, negociações e valores conservadores. Além disso, a adoção de uma retórica ideológica agressiva, com críticas a organismos multilaterais e a governos de orientação progressista, enfraqueceu a tradição diplomática de autonomia e pragmatismo que historicamente caracterizou a atuação internacional do Brasil.

Para Lopes (2021), a condução da política externa ocasionou uma quebra do consenso diplomático vigente desde a redemocratização, promovendo um reposicionamento ideológico, que privilegiou afinidades políticas em detrimento de interesses nacionais de longo prazo.

“Outrora um empreendedor de normas como igualdade civil em uniões homoafetivas e defesa da multiculturalidade, o Brasil uniu-se à líderes da Hungria e Polônia, além do próprio Trump, para formar a ‘Parceria pelas Famílias’” (Lopes, 2021, p. 230, grifo do autor).

O país mudou os seus votos sobre temas de gênero no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e seguiu os Estados Unidos em resoluções ligadas ao conflito entre Israel e Palestina. O alinhamento com Israel teve uma postura incomum considerando o histórico diplomático do Brasil, reposicionando-se nos assuntos que envolvem árabes e judeus, aderindo a uma “guerra cultural” para atender demandas domésticas de financiadores e lideranças conservadoras e cristãs de sua base.

> Não há, porém, na percepção dos burocratas do Itamaraty, uma leitura de interesse nacional que esteja inoculada e faça sentido operacional. Esse “novo Brasil”, com retórica moralista, ineditamente fomentador de clivagens étnicas e religiosas, amigável a Trump e contrário ao *establishment* global, navega sem rumo pelas relações internacionais. Não faz política externa na verdadeira acepção do termo, apenas militância personalista e sectária (Lopes, 2021, p. 231, grifo do autor).

Contudo, esse modelo resultou em um certo isolamento do país no cenário global, diminuindo a sua influência em fóruns multilaterais, como as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio. Essa reconfiguração da diplomacia brasileira comprometeu a sua imagem como um ator relevante no debate de temas globais.

O governo Bolsonaro promoveu uma reconfiguração das políticas de segurança pública, marcada por uma ênfase no militarismo e pela crescente participação das Forças Armadas no governo e em ações de policiamento interno, especialmente em áreas urbanas com altos índices de violência. Essa abordagem resultou em uma estreita relação entre civis e militares, diluindo as fronteiras entre as funções das Forças Armadas e das polícias, o que suscitou preocupações sobre a militarização da segurança pública e seus impactos na democracia.

O discurso oficial sobre violência e ordem pública foi pautado pela defesa de um “estado policial” mais rígido, conferindo às forças de segurança amplos poderes repressivos para o combate ao crime. Esse modelo repressivo, em detrimento de políticas preventivas, gerou consequências negativas, atingindo, de maneira desproporcional, algumas populações, como negros e moradores de periferias, que passaram a ser alvos recorrentes de operações violentas e abusivas. Essa condução intensificou as tensões sociais e fomentou uma cultura de impunidade nas forças de segurança.

Para Musse (2021), o governo Bolsonaro foi sustentado por adeptos ao autoritarismo e por grupos indiferentes ao exercício dessa forma de poder, classificando o bolsonarismo como

constituído por quatro grupos sociais ou culturais: agentes de repressão, fundamentalistas religiosos, empresariado e classe média tradicional. Conforme o autor, os membros das forças coercitivas, dos generais aos vigilantes da segurança privada, executores do monopólio da violência estatal, reforçaram a sua adesão quando este escolheu a arma como símbolo de sua campanha eleitoral, que endossa o uso da força e transforma o ato de matar em política de Estado. Mesmo cercado de hipocrisia, o discurso do conservadorismo moral atraiu fundamentalistas de todas as religiões e o empresariado visualizou no seu governo a possibilidade de pautas de desmonte de direitos trabalhistas e sociais. A identificação com Bolsonaro de uma massa de indivíduos com personalidades autoritárias presentes em todos os segmentos sociais, mas majoritariamente na classe média, passou pela mobilização do medo, do ódio e do ressentimento social.

> Como indutor de um movimento neofascista, ele estimula mecanismos inconscientes valendo-se de um repertório de procedimentos miméticos, proveniente de uma tradição iniciada com Mussolini e Hitler, e aclimatada no continente no pós-guerra por uma série de agitadores fascistas norte-americanos. Esse arsenal foi recentemente atualizado pela imitação da atitude de pastor no púlpito televisivo e do comportamento do apresentador de programas de auditório. Enquanto Bolsonaro demonstra, por meio de *lives* diárias ou semanais, o domínio de técnicas radiofônicas e televisivas, seus colaboradores, valendo-se do uso cientificamente programado de algoritmos, disseminam toneladas de fake news nas redes sociais (Musse, 2021, p. 63).

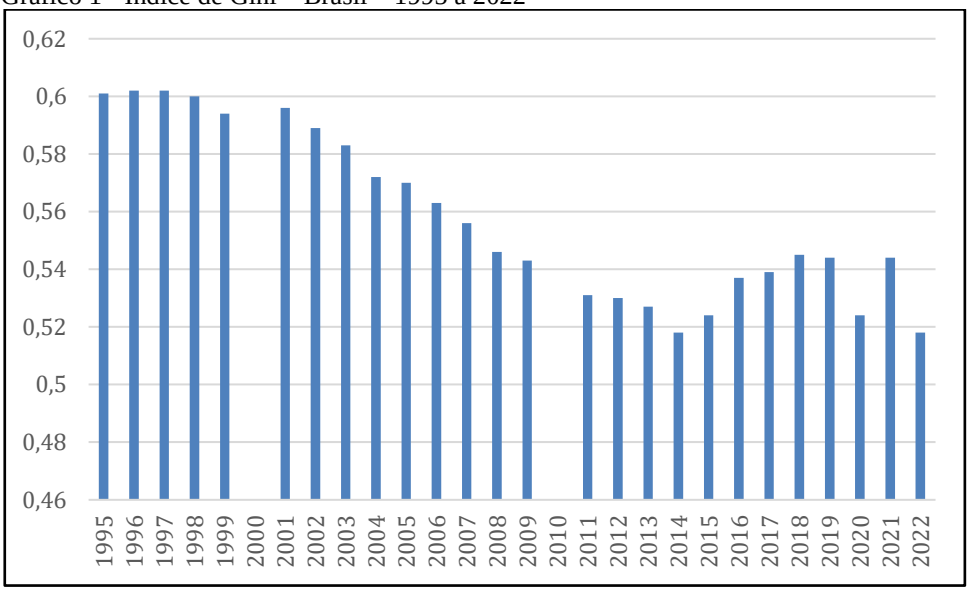
Os efeitos a longo prazo do modelo de Estado do governo Bolsonaro sobre a democracia, a economia e o bem-estar social revelam tensões profundas entre os princípios neoliberais, autoritários e democráticos que marcaram a sua gestão. O alinhamento com uma agenda neoliberal, focada na austeridade fiscal, privatizações e redução da intervenção estatal, enfraqueceu o papel do Estado como provedor de serviços públicos essenciais, comprometendo o bem-estar social e ampliando as desigualdades.

O governo de Bolsonaro configurou-se como uma experiência singular, marcada por condutas que não apenas fragilizaram os fundamentos democráticos, como também afetaram profundamente o funcionamento regular das instituições do Estado. Neste sentido, adotou uma lógica política anárquica, com ataques sistemáticos aos poderes constituídos, à imprensa, à ciência e aos organismos multilaterais, ao contrário das gestões de Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer, que, mesmo alinhadas a princípios neoliberais e promotoras de reformas de cunho fiscalista e privatista, mantiveram um compromisso formal com a institucionalidade. A sua condução assentou-se na deslegitimação da política tradicional, no tensionamento permanente entre Executivo e Judiciário e na promoção de um discurso antissistema que mobilizou práticas autoritárias e negacionistas. Esse processo manifestou-se na militarização

de cargos civis, no desmonte de políticas públicas e na corrosão da administração pública por meio da desqualificação técnica e do clientelismo político.

No ano de 2021, cerca de 62,5 milhões de pessoas (ou 29,4% da população do país) estavam na pobreza. Entre estas, 17,9 milhões (ou 8,4% da população) estavam na extrema pobreza. Em 2021, o Índice de Gini aumentou e atingiu o patamar de 2019, indo a 0,544. Essa taxa foi reduzindo até 2014, voltando a crescer até 2018. O índice caiu em 2020 em virtude da distribuição dos programas de emergências de transferência de renda implementados em virtude da pandemia da Covid-19[75]. Após crescer em 2021, o índice de Gini do rendimento médio mensal domiciliar *per capita* caiu em 2022, atingindo 0,518. Mesmo com a redução, a desigualdade permaneceu: em 2022, o rendimento médio domiciliar *per capita* do 1% da população equivale a 32,5 vezes o rendimento médio dos 50% que ganham menos, R$ 537, uma desigualdade muito grande, ainda que, em 2021, essa razão fosse de 38,4 vezes. O Gráfico 1 apresenta esses dados.

Gráfico 1 - Índice de Gini – Brasil – 1995 a 2022



Fonte: Banco Mundial (2025).

Na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2021, quase 70% da população indicou, como renda, um salário-mínimo per capita ou menos como renda. Da mesma forma, a referência dos benefícios de pensões e aposentadorias do INSS é o salário-mínimo. Assim, 59,4% dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, ou quase 19

[75] Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012. Acesso em: 27 fev. 2025.

milhões de aposentados e pensionistas recebem salário-mínimo. Entre 2003 e 2006, houve um aumento real de 27%, acima da inflação, durante o primeiro mandato de Lula, mesmo não havendo uma política instituída para valorização do salário-mínimo. A partir de demandas das centrais sindicais, o governo instituiu, no final de 2004, o Conselho Nacional do Salário Mínimo, com o objetivo de formular uma política de valorização acordada salário-mínimo empresários e trabalhadores que elaborou uma proposta conhecida como "política permanente de valorização do salário-mínimo" que passou a vigorar em 2007, prevendo a reposição da inflação do período entre as correções, o aumento real pela variação do PIB e a antecipação da data-base de revisão para janeiro. Em 2012, essa política passou a ser definida em Lei estipulando a correção segundo o INPC do ano anterior e a variação do PIB de dois anos precedentes. A Lei vigoraria até 2023 com possibilidade de revisão no ano de 2019. O governo Bolsonaro não deu continuidade à regra instituída em 2012, o que eliminou a política de valorização do salário-mínimo, que deixou de ter ganho real e a reposição da inflação, conforme consta na constituição[76].

Considerando o salário-mínimo e o seu poder de compra, no período entre 2003 e 2018, ele cresceu 83%. Na gestão de Jair Bolsonaro, a variação é negativa em 2%. Ao fazer a relação com a cesta básica, calculada pelo Dieese, o aumento do poder de compra do salário-mínimo foi de 46% nos dois mandatos de Lula, enquanto caiu 26% no governo Bolsonaro. Ao considerar-se o período em que a política de valorização do salário-mínimo vigorou, entre 2003 e 2018, o crescimento do poder de compra do salário-mínimo havia sido de 56%, antes da queda no governo Bolsonaro[77].

Ao mesmo tempo, as práticas autoritárias e a centralização do poder no Executivo geraram um ambiente de erosão das instituições democráticas, minando a confiança nas estruturas de governança e na separação de poderes. O impacto sobre as instituições públicas e o funcionalismo foi profundo, com cortes orçamentários, desvalorização salarial e precarização das condições de trabalho. Além disso, o modelo de segurança pública militarizado e a defesa do "estado policial" agravaram as tensões sociais, colocando em risco os direitos civis e a liberdade individual. Para o modelo de Estado pós-Bolsonaro, os desafios incluem a necessidade de reconstruir a confiança nas instituições públicas, restaurar a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e promover um equilíbrio entre a proteção da democracia e as demandas por reformas econômicas.

---

[76] Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/noticias/o-poder-de-compra-do-salario-minimo-dos-governos-lula-a-bolsonaro-nota-do-cecon-n-18. Acesso em: 27 fev. 2025.

[77] Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/noticias/o-poder-de-compra-do-salario-minimo-dos-governos-lula-a-bolsonaro-nota-do-cecon-n-18. Acesso em: 27 fev. 2025.

As heranças e os legados deixados por suas políticas, como a fragilização do sistema de saúde, educação e a redução da capacidade regulatória do Estado, exigem um esforço significativo para reverter os danos e encontrar um caminho sustentável para a democracia e o bem-estar social no Brasil.

4 CONCEPÇÕES DE ESTADO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL (1995–2022)

4.1 Introdução

Este capítulo procura analisar o investimento em políticas educacionais no Brasil entre os anos de 1995 e 2022, com ênfase nas políticas educacionais e, particularmente, na Educação Profissional e Tecnológica (EPT). A investigação busca compreender de que forma os distintos governos federais — Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro — articularam os seus modelos de desenvolvimento com a execução de políticas sociais e como essas ações dialogaram com as suas respectivas concepções de Estado. Parte-se da premissa de que as políticas sociais, em especial as educacionais, refletem diretamente as concepções de Estado e os modelos de desenvolvimento adotados pelos diferentes governos.

Assim, ao longo do capítulo, será discutido o papel do Estado, considerando o modo como cada governo formulou, financiou e executou as suas ações no campo da educação, especialmente na EPT. Essa análise pretende evidenciar as diferentes lógicas de atuação estatal, ora orientadas por concepções desenvolvimentistas e distributivas, ora subordinadas ao ideário neoliberal de austeridade, privatização e responsabilização individual.

Será explorada a relação entre a concepção de Estado adotada por meio do mapeamento de indicadores como acesso à educação. Em seguida, serão abordadas as políticas públicas educacionais com foco na trajetória da Educação Profissional no Brasil, observando os principais marcos legais, programas implementados e alterações estruturais ocorridas nas diferentes gestões.

Por fim, será abordada a formatação das políticas de EPT à luz das concepções de Estado, com especial atenção para o impacto do ideário neoliberal sobre as políticas públicas. A análise dos documentos normativos, decretos e leis específicas permitirá identificar as prioridades governamentais em educação profissional.

Ao desenvolver essa análise, pretende-se contribuir para a compreensão das relações entre Estado e políticas educacionais, evidenciando os limites e as possibilidades da atuação estatal na democratização do acesso à educação e na promoção da justiça social no Brasil.

Os investimentos em Educação e em EPT no Brasil passaram por grandes alterações entre os anos de 1995 e 2022, período que compreende cinco gestões federais com distintas orientações político-econômicas. A análise desse percurso revela momentos de retração,

expansão e contenção orçamentária, refletindo não apenas as prioridades governamentais, mas também os efeitos de políticas macroeconômicas como o ajuste fiscal, as medidas de austeridade, assim como momentos de expansão dos investimentos públicos.

Este capítulo procura compreender como se configurou a EPT em cada um desses governos, identificando os principais marcos legais e políticas públicas implementadas, os seus avanços, os retrocessos e os desafios.

4.2 O orçamento público e o financiamento das Políticas Educacionais

A compreensão do orçamento público é fundamental para a análise do financiamento das políticas sociais, especialmente da Educação. Como instrumento central de planejamento do Estado, o orçamento explicita, de forma sistemática, a previsão das receitas que se pretende arrecadar e de despesas que se planeja realizar em um determinado exercício financeiro. Ao reunir essas duas dimensões, ele não apenas viabiliza a operacionalização das políticas públicas, como também revela as prioridades do governo em relação às diferentes áreas de atendimento à população.

Um instrumento essencial no ciclo do planejamento governamental é o Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal. O PPA estabelece, para um horizonte de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, orientando as despesas de capital e aquelas vinculadas a programas de duração continuada. Mais do que um plano técnico, o PPA constitui uma estratégia de médio prazo que articula ações do Estado em diferentes áreas e regiões do país.

No âmbito federal, o Orçamento da União detalha os recursos destinados ao funcionamento do Estado e à execução de políticas públicas essenciais. Entretanto, a alocação dos recursos públicos não ocorre de maneira arbitrária, estando condicionada ao que foi previamente autorizado e estabelecido nas leis orçamentárias. Neste sentido, dois instrumentos assumem papel central no processo de planejamento e execução orçamentária: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)[78]. Ambos são elaborados

[78] A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tem o papel de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, incluindo metas e prioridades para a administração pública no ano, estabelecendo diretrizes e metas de política fiscal, entre outros assuntos. Já a Lei Orçamentária Anual - LO apresenta a programação dos gastos governamentais, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos. Trata-se de um único documento, constituído por três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento. Acesso em: 14 jun. 2025.

pelo Poder Executivo no ano anterior ao de sua vigência, submetidos à apreciação e aprovação do Congresso Nacional e, por fim, sancionados pela Presidência da República (Brasil, 2024).

Conforme previsto na Constituição Federal, a cada ano, um novo orçamento deve ser elaborado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo. Cabe salientar que o orçamento público não se resume a uma peça técnico-financeira, mas se constitui como um instrumento político e social que evidencia a correlação de forças no interior do Estado e da sociedade, refletindo interesses, disputas e escolhas que moldam as ações governamentais – especialmente aquelas voltadas ao financiamento da educação pública.

A execução orçamentária representa a fase em que os recursos públicos são efetivamente utilizados para viabilizar as metas e as políticas previstas no planejamento, acompanhada de forma contínua por órgãos como a Secretaria de Orçamento Federal e pela Junta de Execução Orçamentária, que assessora diretamente o Presidente da República na gestão fiscal. Ao longo do ano, a execução é monitorada pela Secretaria de Orçamento Federal, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de avaliações bimestrais sobre receitas e despesas primárias. Durante a execução, pode-se constatar a insuficiência de recursos para determinadas políticas ou a emergência de despesas não previstas. Nesses casos, a LOA pode ser alterada por meio da abertura de créditos adicionais, o que demonstra a necessidade de flexibilidade orçamentária diante das dinâmicas e exigências da gestão pública (Brasil, 2024).

4.3 Plano Nacional de Educação (PNE)

Outro instrumento importante de planejamento das ações de Estado que define diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a educação no Brasil é o Plano Nacional de Educação (PNE). Esse documento representa uma referência para as políticas e as ações do Estado, balizadas pelo pacto federativo e pelo regime de colaboração e cooperação entre os entes federados (Oliveira *et al*., 2011).

Saviani (2007) sublinha a importância da elaboração do Plano Nacional de Educação para a implementação de políticas educacionais, articulando as iniciativas da União, dos estados e dos municípios, que, por meio de ações, metas e objetivos, sejam estruturantes da educação nacional.

> [...] a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma, o PNE. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos. Nessas circunstâncias, o PNE torna-se, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecedores da educação, reconhecidamente um lugar comum nas plataformas e nos programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político (Saviani, 2007, p. 4).

Na década de 1930, surgiram as primeiras iniciativas de institucionalização do Plano Nacional de Educação (PNE), sendo que, em 1931, o Conselho Nacional de Educação passou a ter, como atribuição, a proposição de medidas para o planejamento e o desenvolvimento do ensino, sendo proposta pelo conselheiro João Simplício Alves de Carvalho a criação de uma comissão para elaborar um plano de educação a ser apresentado ao governo federal e aos estados.

Na mesma direção, o movimento dos Pioneiros da Educação, um grupo de intelectuais, políticos e educadores, divulgou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, documento que defendia a implementação de um plano nacional de Educação, com a defesa de uma escola pública, leiga, obrigatória e gratuita.

> Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais.[79]

Com a significativa repercussão, o resultado foi a inclusão do artigo 150 na Constituição Brasileira de 1934, que declarava ser de competência da União: "[...] fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País". No artigo 152, é determinada a competência do Conselho Nacional de Educação para elaborar o referido plano e encaminhar para aprovação do Poder Legislativo, sugerindo medidas necessárias para a solução dos problemas educacionais e a distribuição adequada dos recursos (Brasil, 1934). Posteriormente, todos os textos constitucionais incorporaram de alguma forma a noção de um Plano Nacional de Educação, com exceção da Carta de 1937.

[79] O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.

No período entre 1946 e 1964, duas vertentes influenciavam no Congresso a concepção de educação que estaria presente na LDBEN. Nesse movimento, o debate sobre o Plano Nacional de Educação perdeu espaço e o campo educacional ficou dividido em duas visões distintas de educação: a primeira concebendo o Estado como o planejador do desenvolvimento do país, tendo, como base, o nacional, o desenvolvimentismo; a outra, com uma tendência privatista, contrapondo-se ao intervencionismo do Estado (Santos; Amaral, 2020).

Após um longo processo de tramitação, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) foi promulgada em 1961. Nesse contexto, as discussões em torno de um Plano Nacional de Educação (PNE) foram retomadas. Santos e Amaral (2020), ao compararem as duas primeiras tentativas de elaboração de um PNE — a primeira em 1937, interrompida pelo Estado Novo, e a segunda em 1962, após a promulgação da LDBEN — destacam que a proposta de 1937 apresentava maior complexidade técnica e abrangência, enquanto o plano aprovado em 1962 estabelecia um conjunto de metas quantitativas e qualitativas com horizonte de execução de oito anos, sendo um guia de aplicação de recursos dos entes federados.

A partir de 1964, com o início do Regime Civil-Militar, o protagonismo no planejamento educacional transfere-se dos educadores para os tecnocratas, influenciados pela teoria do capital humano, interferindo no planejamento das políticas educacionais e influenciando as duas reformas educacionais ocorridas no período, com caráter tecnicista e economicista. Entre 1964 e 1985, seis Planos de educação foram produzidos, sendo que Azanha (1993) considera os planos globais de desenvolvimento dedicados à educação, organizados no aparato do regime. Esse modelo de Planejamento subordinou o campo educacional às dimensões produtivas, ao atribuir às metas educacionais o fornecimento de mão de obra ao mercado de trabalho (Azanha, 1993).

Segundo Azanha (1993), após a iniciativa de 1962 e suas revisões até 1989, cerca de dez planos foram elaborados e parcialmente executados, revistos e abandonados, situação que reflete os problemas gerais da administração pública brasileira e o fato da educação nunca ter sido realmente prioritária para os governos, sendo a experiência brasileira de planejamento educacional um quadro claro de descontinuidade administrativa, um conjunto fragmentado e, algumas vezes, incoerente de iniciativas governamentais que nunca foram mais que esquemas distributivos de recursos.

Com o processo de redemocratização a partir da década de 1980 e com a construção de uma nova constituição, a educação brasileira configurou-se como uma das pautas mais debatidas. O artigo 214 definiu que deveria ser estabelecido um

> [...] plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Nesse contexto, ressurge a proposta de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, que possibilite estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação (Santos; Amaral, 2020).

Nessa perspectiva, na LDBEN n. 9.394, de 1996, consta, nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União a elaboração do Plano, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e estabelece que a União encaminhe o documento ao Congresso Nacional, contendo diretrizes, metas e estratégias, prevendo a sua aprovação um ano após a publicação da LDBEN, para ser executado nos dez anos seguintes. Sendo assim, em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou, no Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei n. 4.155, de 1998, que foi construído de forma coletiva como resultado do I e II Congresso Nacional de Educação (CONED), que teve, como referência, um documento prévio discutido com associações de profissionais da área, com as entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas, mas uma proposta do governo de FHC foi anexada ao projeto de Lei tramitando em conjunto. O projeto elaborado pela sociedade civil adotou como referência estabelecimento de um custo por aluno que garantisse a qualidade do ensino, conforme previsto na Constituição e na LDBEN. Com base nesse parâmetro, estimou-se a necessidade de investimentos equivalentes a 10% do PIB por dez anos, com posterior estabilização em 6%. O texto final do relator propôs que os investimentos públicos em educação alcançassem 7% do PIB, enquanto a proposta do Executivo previa 6,5% do PIB, considerando a soma de recursos públicos e privados — o que, na prática, significaria a manutenção do patamar vigente de 4,5% de investimento público. Mas esse ponto foi vetado pelo Presidente da República e nenhum valor foi fixado, sendo assim, a redação final definiu 295 metas sem estimativa de aporte financeiro.

Por meio da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi aprovado o PNE previsto para o período de 2001-2010. Quanto à Educação Tecnológica e Formação Profissional, foram definidas 15 metas, com destaque prevendo triplicar a cada cinco anos a oferta de cursos básicos de educação profissional (meta 3), triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível

técnico (meta 5), além de triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente (meta 6). Segundo Pinto (2002), o texto aprovado falhou ao não delimitar a responsabilidade do Poder Público no cumprimento das metas, configurando um plano com baixa viabilidade.

Com relação ao PNE (2014-2024), cabe destacar a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), sendo um amplo movimento que envolveu diversos atores vinculados à educação. Ocorrido em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º abril de 2010, esse encontro, que foi precedido de conferências municipais, regionais e estaduais, estabeleceu-se como um processo de debate democrático que possibilitou a discussão sobre os rumos da educação que serviriam como subsídio à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para os dez anos seguintes. Mas, na concepção de Oliveira *et al*. (2011), o Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 não refletiu o conjunto das decisões da CONAE, cujo documento final foi resultado de debates e disputas ocorridos no espaço democrático que aquele momento possibilitou.

Após o processo de trâmite no Congresso Nacional, por quase quatro anos, com a aprovação da Lei n. 13.005/2014, foi instituído o PNE para o período de 2014-2024. Esse plano estabeleceu 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias. Foi mais robusto que o plano anterior, prevendo metas como: universalização da pré-escola até 2016; elevação da taxa de matrícula no ensino médio; valorização dos profissionais da educação; ampliação da educação em tempo integral; investimento público de 10% do PIB em educação até 2024. Previu a atuação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e monitoramento pelo Inep.

Sobre as vinte metas estabelecidas, duas estão diretamente relacionadas com a educação profissional: a Meta 10 que visa “oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (Brasil, 2014, p. 6). Na sequência deste texto (Quadro 1), são apresentados os dados disponibilizados no Painel de Monitoramento das Metas do PNE que demonstra uma porcentagem de 5,9% no atendimento da meta, muito distante do previsto para o período.

Quadro 1 - Indicador 10A: Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional – Brasil – 2013-2024

Indicador 10A	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
	2,8%	2,8%	3,0%	2,8%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	2,2%	3,5%	4,7%	5,9%

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

O painel também apresenta os dados separados por etapa de ensino fundamental e médio, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, por etapa de ensino (fundamental e médio) – Brasil – 2013-2024

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% EJA EF integrada à EPT	2,6 %	2,5 %	3,1 %	2,9 %	0,5 %	0,3 %	0,6 %	0,5 %	1,0 %	2,1 %	2,4 %	2,5 %
% EJA EM integrada à EPT	3,1 %	3,3 %	3,0 %	2,5 %	3,0 %	2,9 %	3,1 %	3,6 %	3,8 %	5,8 %	8,2 %	10,8 %

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

Já a Meta 11 propôs "triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público" (Brasil, 2014, p. 6). Conforme o Quadro 3 a seguir, houve aumento no número de matrículas, mas não atendeu a meta prevista de 4.808.838 matrículas.

Quadro 3 - Matrículas em EPT de nível médio – Brasil – 2013-2024

Indicador 11A	
2013	1.602.946
2014	1.886.167
2015	1.825.457
2016	1.775.324
2017	1.791.806
2018	1.868.917
2019	1.874.974
2020	1.901.477
2021	1.851.541
2022	2.069.771
2023	2.271.607
2024	2.389.454

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

No que se refere ao indicador 11B: Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio, a meta foi atendida, contabilizando 65,6%.

Além disso, algumas estratégias do PNE 2014–2024 reforçam a importância da articulação entre a educação profissional, a inclusão social e a expansão da oferta educacional pública e gratuita. A estratégia 3.7 propôs o fomento à ampliação de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, com atenção às especificidades de populações do campo, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. No mesmo sentido, a estratégia 8.4 recomenda a ampliação da oferta gratuita de cursos técnicos pelas entidades do sistema sindical, de forma articulada ao ensino público regular, visando atender segmentos historicamente

marginalizados. A estratégia 9.11 destaca a implementação de programas de capacitação tecnológica voltados à juventude e à população adulta com baixos níveis de escolarização, com ênfase na inclusão produtiva e social de pessoas com deficiência, por meio de ações articuladas entre os sistemas de ensino, a Rede Federal, universidades e associações. Já a estratégia 12.2 previa a ampliação de vagas por meio da interiorização da Rede Federal de EPT, da educação superior e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional e a distribuição regional de oportunidades. Por fim, a estratégia 15.13 propunha a valorização da experiência prática na formação docente voltada à educação profissional, com a oferta de cursos de complementação e certificação didático-pedagógica para profissionais atuantes na área (Brasil, 2014).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é responsável pelos estudos que subsidiam a aferição das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para orientar a atuação dos sistemas educacionais do país, do nível básico ao superior, por 10 anos. O Inep publicou relatórios bienais (2016, 2018, 2020, 2022 e 2024) com o objetivo de dar transparência ao processo de evolução do plano, possibilitando a análise de dados e informações para cada uma das 20 metas, possibilitando um acompanhamento em uma série histórica[80]. O último relatório publicado em 27 de junho de 2024 foi o 5º Ciclo de Monitoramento[81] que mostra que, ao término do decênio 2014-2024, o plano deixou grande parte de suas metas por cumprir, sendo quatro das vinte metas consideradas parcialmente alcançadas. Houve progressos pontuais, mas metas estruturantes fracassaram, entre elas, o financiamento previsto na Meta 20, que ficou aquém do patamar de 10% do PIB, atingindo 5,5% em 2024. O balanço final evidencia alguns avanços, descontinuidade de políticas e financiamento insuficiente.

Em 2024, foi realizada uma prorrogação do PNE 2014-2024 até dezembro de 2025[82], para evitar uma lacuna e garantir a continuidade das políticas e metas estabelecidas até a tramitação e aprovação do novo PNE no congresso. O projeto do novo PNE para o período de 2024-2034 foi elaborado pelo Ministério da Educação com base em conferências e audiências públicas. Foi enviado ao congresso em 2024, mas ainda não avançou nas discussões.

[80] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais. Acesso em: 21 jul. 2025.

[81] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/estudos-educacionais/inep-lanca-relatorio-do-5o-ciclo-de-monitoramento-do-pne?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 21 jul. 2025.

[82] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/26/lei-prorroga-vigencia-do-plano-nacional-de-educacao-ate-dezembro-de-2025. Acesso em: 21 jul. 2025.

4.4 Atuação do Estado e financiamento da Educação no Brasil

A busca pela efetivação dos direitos sociais no Brasil está diretamente vinculada à trajetória histórica de lutas por reconhecimento e por justiça distributiva. Esse processo intensificou-se especialmente ao longo da década de 1980, período marcado por intensa mobilização popular, greves, conflitos pela vigência da ditadura Civil-Militar.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um esforço para a institucionalização de direitos sociais, o que pressupõe a destinação de recursos públicos e exige a adoção de mecanismos estáveis e estruturantes de financiamento.

Pinto e Adrião (2006) salientam que, desde a Constituição de 1934, o principal instrumento de financiamento da Educação é a vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos. Essa vinculação foi descontinuada durante os períodos autoritários, primeiro, com a Constituição de 1937 e, depois com a de 1967, imposta pelo regime militar de 1964, que suprimiu a obrigatoriedade constitucional para destinar um percentual mínimo de recursos, o que resultou em queda nos investimentos. Com a redemocratização, houve uma mobilização para recuperar o papel do Estado na garantia do direito à educação, culminando na Constituição de 1988, que fixou o mínimo de 18% da Receita Líquida de Impostos da União e de 25% para estados e municípios. Essa medida foi fundamental para garantir o crescimento progressivo dos recursos públicos destinados à educação.

Na sequência, serão identificados e analisados os principais programas e políticas educacionais realizadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, com ênfase nas ações voltadas à Educação Profissional e Tecnológica. A análise baseia-se em documentos oficiais para compreender como as decisões expressam as prioridades de cada gestão. Também se examina a estruturação da Rede Federal, os programas de expansão e os recursos aplicados, buscando identificar momentos de fortalecimento, estagnação ou desestruturação da EPT.

4.4.1 A trajetória da Educação Profissional no Brasil

A relação entre a educação básica e a educação profissional no Brasil é marcada pela dualidade e pela vinculação da educação ao modelo econômico vigente em cada época histórica. Considerando o período de colonização, que teve como base a exploração agrícola e extrativista voltada à exportação, não havia demanda por formação qualificada para a maioria da população,

formada por indígenas e pessoas escravizadas, cujas atividades restringiam-se à lavoura, mineração e produção açucareira (Moura, 2010).

Nesse contexto, a educação dos trabalhadores não era considerada prioridade e a formação para o trabalho ocorria de modo assistemático, por meio da prática de ofícios na condição de ajudantes e aprendizes. Apenas com a chegada da família real ao Brasil, surgiram as primeiras iniciativas institucionais voltadas ao ensino de ofícios manufatureiros, ainda limitadas e excludentes.

> A aprendizagem sistemática de ofícios não tomou, na Colonia, a forma escolar. Foi só no período de transição para a formação do Estado nacional, durante a estada da família real no Brasil, que veio a ser criada a primeira escola para o ensino de ofícios manufatureiros (Cunha, 2000, p. 29).

Cunha (2000) explica que, até o século XIX, a educação propedêutica era restrita à formação de futuros dirigentes da elite, com a exclusão das camadas populares do acesso ao conhecimento formal e sistematizado.

A educação profissional formal tem origem, em 1809, com a criação do Colégio das Fábricas, numa perspectiva assistencialista, visando atender menores abandonados e pessoas em situação de pobreza. Em 1816, criou-se a Escola de Belas Artes, objetivando articular o ensino das ciências e do desenho para o trabalho realizado nas oficinas mecânicas. Entre 1858 e 1886, foram criados os Liceus de Artes e Ofícios que ofereciam uma base teórica e prática para o ensino industrial (Moura, 2010).

Na Constituição de 1824, foi estabelecida a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos. Sem mencionar a educação profissional, conforme observa Caires (2018), o ensino voltado para atividades manuais e industrial permaneceu vinculado a uma perspectiva assistencialista e direcionado para as camadas empobrecidas. A educação voltada aos ofícios manuais e industriais permanecia subordinada aos interesses das elites, sendo valorizada apenas enquanto instrumento de preparação de mão de obra subalterna, o que reforçava a estratificação social e a funcionalização da educação.

Nessa perspectiva, a origem da educação profissional no Brasil está associada a uma concepção assistencialista, voltada ao atendimento de populações socialmente vulneráveis, buscando disciplinar e integrar indivíduos que estavam à margem das normas e valores estabelecidos na época (Moura, 2010).

No início do século XX, houve uma mudança nessa característica, tendo maior iniciativa do poder público na organização da formação profissional para a preparação de operários para

o exercício profissional, buscando atender as demandas do poder econômico que, em função do processo de industrialização, passou a necessitar de trabalhadores mais qualificados. Sendo assim, em 1906, o ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comercio, mediante a necessidade de uma política de incentivo à preparação para o trabalho nessas três esferas.

Em 1909, Nilo Peçanha criou as Escolas de Aprendizes Artífices[83] e, em 1910, instalou dezenove delas em várias unidades da Federação, custeadas pelo Estado brasileiro, além de ser organizado o ensino agrícola e, naquela década, foram organizadas escolas para a formação de ferroviários (Moura, 2010).

Para Ramos (2014), a criação das Escolas de Aprendizes Artífices e do ensino agrícola representou um marco importante para a educação profissional no país, ao ampliar a sua atuação para atender às demandas dos setores industrial e agrícola. Esse movimento inicial de institucionalização da formação profissional, ocorrido no início do século XX, antecedeu um novo cenário que se apresentou nas décadas de 1930 e 1940, marcado por profundas transformações políticas, econômicas e educacionais. No referido período, a história do desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro esteve atravessada por tensões entre um projeto de desenvolvimento autônomo e outro subordinado aos interesses do grande capital. Ainda que a formação dos trabalhadores fosse reconhecida como uma necessidade da expansão industrial, ela permaneceu à parte das diretrizes da política educacional.

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), o então Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, promoveu a primeira grande reforma educacional em 1931. Essa reforma, posteriormente, referendada pela Constituição de 1934, estabeleceu a responsabilidade do governo federal em instituir diretrizes educacionais e estruturar um plano nacional de educação, além de prever a vinculação de recursos públicos. Conforme os Decretos n. 19.890/1931[84] e n. 21.241/1932[85], o ensino secundário foi regulamentado, sendo voltado prioritariamente à preparação para o ensino superior, mantendo um perfil seletivo e elitista. O ensino profissional, por sua vez, foi normatizado de forma paralela, sem articulação com o ensino regular, institucionalizando o dualismo educacional: de um lado, a formação propedêutica voltada à elite; de outro, um ensino profissional independente

[83] Disponível em: https://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.
[84] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19890.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.
[85] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21241.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2021.241%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%201932.&text=Consolida%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20a,secund%C3%A1rio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 20 jun. 2025.

e restrito em termos da configuração produtiva e ocupacional. Ainda que o ensino profissional comercial tenha sido regulamentado por meio do Decreto n. 20.158/1931[86], nenhuma relação entre eles foi estabelecida (Moura, 2010; Ramos, 2014).

A Constituição de 1937 foi a primeira a apresentar diretrizes mais sistematizadas do ensino industrial. Em seu artigo 129, se estabelece que o ensino pré-vocacional, voltado às camadas populares, constitui o dever primordial do Estado no campo educacional. Para tanto, o poder público deveria fundar instituições de ensino profissional e oferecer subsídios a iniciativas promovidas por estados, municípios, entidades privadas e associações profissionais. A Carta Constitucional também atribuía às indústrias e sindicatos a responsabilidade de criar escolas de aprendizes, destinadas prioritariamente aos filhos de seus trabalhadores e associados, sendo o Estado responsável em conceder-lhes incentivos públicos para tal (Brasil, 1937). Foi assinada a Lei 378/1937[87], que transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional. Por outro lado, apresentou um retrocesso, pois, entre outros aspectos, acabou com a vinculação de recursos destinados à educação (Moura, 2010).

Essa demanda foi decorrente do processo de industrialização que exigia um contingente de profissionais mais especializados para a indústria, o comércio e a prestação de serviços. Esse fortalecimento da indústria nacional foi potencializado pela Segunda Guerra Mundial, que redirecionou a produção das potências hegemônicas para a indústria bélica, abrindo espaço para que países periféricos ampliassem a sua industrialização, especialmente por meio do modelo de substituição de importações. Tal modelo visava atender às necessidades das elites locais, promovendo a produção interna de bens antes importados. A industrialização brasileira havia se baseado na incorporação de tecnologias e conhecimentos externos, o que definiu uma racionalidade educacional compatível com esse modelo: uma educação superior limitada, voltada à elite, e desprovida de pesquisa científica, enquanto para as classes populares, uma formação profissional instrumental, voltada à operação de equipamentos importados. Assim, consolidou-se uma estrutura educacional dual, funcional à reprodução das desigualdades sociais e ao papel subalterno do país no sistema produtivo global (Moura, 2010).

Tal processo exigiu um posicionamento mais efetivo dos dirigentes com relação à educação. Assim, no início dos anos 1940, foram promulgados vários decretos-lei, que ficaram

[86] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20158-30-junho-1931-536778-republicacao-81246-pe.html. Acesso em: 20 jun. 2025.
[87] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

conhecidos como as Leis Orgânicas da Educação Nacional - a Reforma de Capanema[88], para organizar a educação básica e responder ao contexto que se estabelecia. Essa reforma ficou marcada pela centralização das decisões educacionais e pela criação de Leis. As principais são apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Decretos-Lei aprovados na Reforma Capanema

Decreto-lei	Objetivo
DL 4.048/1942	Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)
DL 4.073/1942	Instituição da Lei Orgânica do Ensino Industrial
DL 4.244/1942	Lei Orgânica do Ensino Secundário (setorização em ciclos ginasial e colegial)
DL 6.141/1943	Reforma do Ensino Comercial
DL 8.529/1946	Lei Orgânica do Ensino Primário
DL 8.530/1946	Lei Orgânica do Ensino Normal
DL 8.621 e 8.622/1946	Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
DL 9.613/1946	Lei Orgânica do Ensino Agrícola

Fonte: Moura (2010).

Essas medidas reorganizaram a educação, estruturando-a em diferentes ramos, cada qual com uma legislação própria, o que resultou na fragmentação do sistema de ensino e na ausência de articulação entre os diferentes níveis e modalidades. A reforma também centralizou o controle educacional nas mãos do Estado, particularmente do governo federal, que passou a definir as diretrizes nacionais e a supervisionar os sistemas de ensino.

A educação brasileira denominada regular ficou estruturada em dois níveis: a educação básica e a superior. A educação básica dividia-se em duas etapas: curso primário (5 anos) e o secundário, subdividido em ginasial (4 anos) e colegial (3 anos). O ensino secundário foi reorganizado pelo Decreto-Lei n. 4.244/1942, com caráter enciclopédico e seletivo, destinado à preparação para o ensino superior e, portanto, acessível a uma parcela restrita da população. Já os decretos-leis n. 4.073/1942, n. 9.613/1946 e n. 6.141/1943 regulamentaram o ensino técnico nos setores industrial, agrícola e comercial, respectivamente. A formação docente, por meio do ensino normal, foi regulamentada pelo Decreto-Lei n. 8.530/1946, que organizava a preparação de professores para o ensino primário. Essa formação profissional era oferecida em instituições específicas, mas sem integração com o ensino secundário regular, o que aprofundou a separação entre os dois percursos educacionais e não habilitava para ingresso no ensino superior, sendo necessário para esse acesso, que houvesse a aprovação em processos de

[88] A chamada Reforma Capanema, implementada durante o Estado Novo (1937–1945), sob a gestão do ministro Gustavo Capanema, promoveu uma ampla reestruturação do sistema educacional brasileiro, por meio da promulgação de uma série de Decretos-Leis entre os anos de 1942 e 1946.

adaptação[89]. Além disso, foram criados os Serviços Nacionais de Aprendizagem, como o SENAI (1942) e o SENAC (1946), voltados à formação de mão de obra para a indústria e o comércio, com financiamento e gestão compartilhados entre o Estado e o setor empresarial. Nos anos seguintes, foram organizadas outras instituições do sistema S, revelando a opção de repassar à iniciativa privada a tarefa de preparar mão de obra para o setor produtivo (Moura, 2010).

Para Caires (2018), a atuação de Capanema buscou garantir uma educação intelectual e humanística para a classe social economicamente dominante, destinando o ensino profissional às camadas populares, reforçando uma organização escolar dualista, correspondente com a divisão técnica do trabalho e reprodutora da estrutura social.

O processo de industrialização no Brasil intensificou a demanda por mão de obra qualificada, o que conferiu maior relevância ao ensino técnico industrial. Como resposta a essa necessidade, foi promulgada a Lei n. 3.552/1959[90], que reestruturou a organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial. Posteriormente, o Decreto n. 47.038/1959[91] regulamentou essa lei e transformou as escolas técnicas da rede federal em autarquias, instituindo oficialmente as Escolas Técnicas Federais. Esse movimento evidenciou o Estado assumindo parte da formação de trabalhadores, em consonância com a sua atuação prevista no plano dos investimentos públicos estratégicos (Ramos, 2014).

Outro momento de grande importância política em torno das questões educacionais foi o período que antecedeu a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN de 1961). Foi um período de intenso debate sobre os diferentes modelos de desenvolvimento do país, que envolveu diferentes propostas para a educação, refletindo os conflitos entre os setores populares que pleiteavam a extensão da rede escolar gratuita (primário e secundário); a equivalência entre ensino médio propedêutico e profissionalizante, entre outros aspectos. Enquanto isso, setores vinculados às classes hegemônicas que defendiam que a educação fosse predominantemente em escolas privadas, financiadas pelo Estado, mas sem direito de fiscalização da rede, e que as escolas públicas fossem complementares, assim os pais teriam liberdade de escolha. Nesse contexto de conflito, o projeto tramitou por 13 anos,

[89] Os conteúdos desses processos correspondiam aos conhecimentos das ciências, das letras e das artes exigidos para o ingresso na educação superior e que não estavam incluídos na formação dos técnicos (Moura, 2010).

[90] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3552.htm#:~:text=LEI%20No%203.552%2C%20DE%2016%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201959.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20nova%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20escolar,Cultura%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 21 jun. 2025.

[91] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d47038.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2047.038%2C%20DE%2016%20DE%20OUTUBRO%20DE%201959.&text=Aprova%20o%20Regulamento%20do%20Ensino,e%20nos%20t%C3%AArmos%20do%20art. Acesso em: 21 jun. 2025.

refletindo as contradições da sociedade e da educação. O projeto de Lei começou a tramitar no Congresso em 1948, mas a Lei n. 4.024[92] só foi aprovada e entrou em vigor em 1961.

A primeira LDBEN envolveu todos os níveis e modalidades acadêmica e profissional de ensino, dando a equivalência formal entre os cursos, permitindo o acesso de todos ao ensino superior sem a exigência de exames adicionais[93], além de prever a liberdade de atuação da iniciativa privada. Embora aparentasse romper com a dualidade educacional, tal superação foi apenas normativa, pois os currículos mantiveram a separação entre as formações. Enquanto o ensino propedêutico continuava a privilegiar conteúdos exigidos nos vestibulares, os cursos profissionalizantes eram voltados às demandas imediatas do mercado de trabalho, reforçando, na prática, a desigualdade entre as trajetórias escolares (Moura, 2010).

Com o golpe civil-militar de 1964, a educação passou a ser utilizada como instrumento de inculcação ideológica do governo autoritário. A qualificação da força de trabalho durante o período de industrialização dependente no país, ocorreu de forma associada aos interesses estrangeiros, envolvendo, principalmente, setores ligados à produção industrial para substituir as importações. Nesse contexto, em 1965, foi criada a Equipe de Planejamento do Ensino Médio (EPEM) vinculada ao Ministério da Educação, com a função de assessorar estados e municípios na elaboração de planos para o ensino médio, alinhando esse nível de ensino às exigências do novo modelo de desenvolvimento econômico. A sua existência é paralela ao Programa Intensivo de Formação de Mão de Obra (PIPMO), desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, com foco na formação rápida e funcional de trabalhadores para o mercado industrial. O PIPMO atendia diretamente à demanda imediata por força de trabalho e a EPEM atuava no planejamento dos sistemas educacionais, sendo políticas distintas, mas se complementavam na organização da formação profissional, alinhada aos interesses do setor produtivo.

Conforme aponta Barradas (1986, p. 33), “o Estado, ao criar o PIPMO, investiu, através do treinamento de grande quantidade de mão de obra semi-qualificada, no sentido de incrementar e assentar as bases de um projeto de industrialização, traduzindo uma necessidade mais imediata de acumulação e concentração do capital”. A autora indica que esse programa assumia diversas configurações, conforme a demanda das empresas, sendo que os cursos com maior complexidade em nível de segundo grau eram ofertados pelo convênio com as Escolas

[92] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm#art120. Acesso em: 21 jun. 2025.

[93] Esta lei organizou a educação brasileira em três graus: primário (com 4 séries, igual para todos, obrigatório a partir dos 7 anos e pré-primário para crianças menores de 7 anos). Educação de grau médio com dois ciclos: ginasial (11 a 14 anos) e colegial (15 a 17 anos), abrangendo cursos secundários (propedêutico), técnicos e de formação de professores (profissionalizantes). Educação de grau superior acessível a todos os concluintes do grau médio, mediante habilitação em concurso (Moura, 2010).

Técnicas Federais, já os treinamentos em nível de primeiro grau eram oferecidos por instituições do sistema S, mas também em canteiros de obras. A execução desse programa durante o regime civil-militar demonstra a implementação de uma lógica de privatização da educação profissional, mediante a transferência de recursos públicos para entes privados, a quem cabia a formulação dos projetos educacionais. Nessa perspectiva, Ramos (2014) esclarece que a organização do ensino técnico industrial contou com participação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI)[94], constituída por órgãos americanos como a USAID e a Aliança para o Progresso, no contexto do Acordo Brasil e Estados Unidos firmado ainda em 1946, visando fornecer equipamentos, assistência financeira e orientação técnica às escolas técnicas brasileiras.

Nesse cenário, em 1971, foi promovida uma profunda reforma na educação básica com a aprovação da Lei n. 5.692/71[95] - Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, que representou uma tentativa de implementar o ensino de 2º grau como profissionalizante para todos. As mudanças concentraram-se na educação de grau primário e de grau médio, mais especificamente nos cursos que até então denominavam-se primário, ginasial e colegial, os quais foram transformados em 1º e 2º graus, sendo que o 1º grau (7 a 14 anos) agrupou o primário e o ginasial, dividindo em 1º grau menor (1ª a 4ª série) e 1º grau maior (5ª a 8ª série). O 2º grau absorveu o colegial, sendo previsto para ser realizado em três anos (15 aos 17 anos). Dois aspectos merecem destaque nessa reforma: a ampliação da fase inicial de ensino, aumentando o grau de escolaridade mínima da população; e o caráter de profissionalização obrigatória do ensino de 2º grau, organizado para atender a demanda de mão de obra para a fase de industrialização do país.

De acordo com Ramos (2014), as reformas educacionais dos anos 1970 fizeram parte do mito da economia planificada. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II[96] demonstram o

[94] No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, apresentou, em 1946, o seu programa internacional para Paz e Liberdade, sendo que uma das metas era o desenvolvimento de um programa de cooperação técnica com países subdesenvolvidos, visando compartilhar os avanços científicos e tecnológicos norte-americanos. Como desdobramento dessa política, firmou-se o Acordo Brasil–Estados Unidos para o Ensino Industrial, por meio da criação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial (CBAI). Esse acordo, oficializado pelo Decreto-Lei n.º 9.724, de 3 de setembro de 1946, era resultado da I Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas, da qual participou o então ministro brasileiro Gustavo Capanema. Essa parceria foi significativa para o desenvolvimento do ensino técnico no Brasil, alinhado aos interesses geopolíticos e econômicos dos Estados Unidos, reforçando a perspectiva utilitarista da educação profissional como suporte ao modelo de desenvolvimento industrial dependente.

[95] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

[96] Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) representaram o auge da tentativa de consolidação de um modelo de industrialização concentrada e subordinada aos interesses do grande capital. O I PND (1972–1974) projetava elevadas taxas de crescimento do PIB e da indústria, articulando investimentos estatais e financiamento externo, objetivando inserir o Brasil no rol das economias emergentes. No entanto, como aponta Tavares, esse crescimento foi sustentado por um endividamento externo crescente, pela centralização de

empenho dos governos da ditadura militar em implementar o desenvolvimento acelerado, com a organização de políticas para criar condições para o país competir no cenário de economia e tecnologia modernas. A expansão das multinacionais no Brasil ocorreu de forma expressiva, sendo viabilizada, por financiamentos oriundos de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse processo contribuiu com o endividamento do país, num contexto de excesso de liquidez do sistema bancário internacional, com abundante oferta de capital e ao mesmo tempo a existência de muitos projetos de investimento produtivo.

Essas medidas refletem uma visão economicista da educação, na qual se estabelece uma relação direta entre o sistema educacional e as exigências da produção capitalista. Assim posto, a educação passou a ser moldada para atender aos interesses de um modelo de desenvolvimento vinculado ao grande capital. Entretanto, surgiu uma contradição: ao mesmo tempo em que o ensino técnico era promovido como meio de qualificação para o mercado de trabalho, ele também possibilitou o acesso ao ensino superior. Isso entra em conflito com o papel historicamente atribuído ao ensino técnico de conter ou limitar o acesso das classes populares à universidade (Ramos, 2014; Moura, 2010).

Moura (2010) observa que, na prática, o caráter compulsório restringiu-se às instituições públicas, nos sistemas estadual e federal. Nas instituições privadas, manteve-se o currículo propedêutico. Nos sistemas estaduais, não foi implementado completamente, uma vez que a concepção curricular presente na lei, empobrecia a formação geral em favor da profissionalização instrumental, com pouca base científica e sem abordar conhecimentos mais complexos. Além disso, não havia estrutura específica e especializada e professores com formação e qualificação. Por outro lado, nas Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), a realidade foi construída de outra maneira. Essas escolas consolidaram a sua atuação mais voltada para a formação industrial, contando com financiamento adequado e corpo docente e técnico especializado, com uma política de valorização, diferente das outras redes públicas. Essas instituições configuraram-se como referência de qualidade na formação de técnicos de nível médio, sendo que os seus egressos

decisões no Estado e pela exclusão da maioria da população dos supostos benefícios do progresso. O II PND (1975–1979) buscou dar continuidade ao ciclo do chamado "milagre econômico", mas se deparou com os limites estruturais do modelo, agravados pela crise do petróleo de 1973. Diante da deterioração dos termos de troca e da vulnerabilidade energética, o governo redirecionou os seus esforços para a substituição de importações e a busca por autonomia energética. Contudo, essa estratégia aprofundou a dependência tecnológica e financeira, reforçando um padrão de desenvolvimento excludente, concentrador de renda e funcional à internacionalização do capital. Disponível em: https://www.scielo.br/j/neco/a/434xFFWgn qzkmF WK5w3mbDc/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 jun. 2025.

compõem quadros importantes em grandes empresas. Aos poucos, a lei foi sendo flexibilizada para facultar a obrigatoriedade da profissionalização no 2º grau, fazendo ressurgir a dualidade presente na legislação.

Para Cunha (2005), os resultados propostos pela reforma não foram alcançados. Sem considerar as Rede de Escolas Técnicas Federais que já possuíam uma tradição na articulação da educação geral com a formação profissional, as outras redes não conseguiram cumprir a lei, uma vez que a maioria das instituições optou pela oferta de cursos em ramos profissionais com menor estrutura e custo, concentrando a oferta de cursos na área de contabilidade e administração, sem atender as demandas da sociedade. Conforme Manfredi (2002, p. 107), a reforma de 1971 deixou como legado "[...] sua contribuição para tornar ainda mais ambíguo e precário o ensino médio e para a desestruturação do ensino técnico oferecido pelas redes estaduais". Neste sentido, a autora destaca que as únicas instituições que escaparam dessa desestruturação foram as da rede de escolas técnicas federais, uma vez que apresentavam autonomia por serem autarquias do governo federal.

Outro aspecto importante da história da educação profissional do país que ocorreu no período da ditadura civil-militar foi a transformação de algumas escolas técnicas em centros federais de educação tecnológicas (Cefets). Cunha (2005) explica que esse processo é um desdobramento das reformas educacionais do período e da mobilização social que demandava a ampliação das vagas do ensino superior. O projeto de criação dos Cefets surgiu pela necessidade de criação de cursos superiores de curta duração, frente à demanda de um grande contingente de jovens que buscava a universidade.

Enquanto havia altas taxas de crescimento econômico foi possível direcionar boa parte desses jovens com formação no segundo grau para o mercado de trabalho, aliviando a demanda pela educação universitária. No entanto, com a crise do petróleo de 1973, as dificuldades econômicas foram aumentando, expondo as fragilidades da política educacional desse período, sendo que a solução encontrada foi atender essa demanda com a oferta de cursos superiores de menor duração e com custo mais baixo.

> Os Cefets ofereciam cursos regulares de nível tecnológico superior de administração, de hotelaria, de engenharia industrial e de tecnologias nas áreas de construção civil, manutenção (mecânica, petroquímica, elétrica e eletrônica) e de processamento petroquímico. Além disso atuavam na formação de professores das disciplinas para escolas técnicas e das disciplinas profissionalizantes do 2º grau. Ofereciam também cursos de pós-graduação lato sensu (especialização) e stricto sensu, em nível de mestrado (Manfredi, 2002, p. 162).

Até a abertura democrática, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica era organizada pelos Cefets do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Paraná, que ofertavam cursos técnicos de nível médio e nível tecnológico superior; pelas Escolas Técnicas Federais voltadas para a oferta de cursos na área industrial, como também as Escolas Agrotécnicas Federais, especializadas em cursos técnicos de nível médio, para atender a demanda do setor agrícola.

Para Hermida (2006), as décadas dos anos 1960 e 1970 foram marcadas por reformas na educação nacional realizadas pelo regime civil-militar, para adequar-se às exigências do novo modelo de acumulação do capital internacional. Com a queda na qualidade e a desorganização da educação formal dos anos de 1980, surgiram formas de organização por meio de movimento sociais. Nos anos 1990, a sociedade brasileira organizou-se para reivindicar direitos em várias áreas, entre elas, na educação. Sendo assim, pode-se perceber que as reformas estão vinculadas a períodos de crise, de redefinição de modelos de acumulação vigentes e de constituição de novos sujeitos históricos.

Com a mobilização para a transição democrática, finalizando o período da ditadura civil-militar, houve a instalação do Congresso Nacional Constituinte em 1987 e a organização da sociedade civil para a inclusão do direito vinculado à educação pública na Constituição (Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005). Nesse contexto, a principal controvérsia continuou na tensão, de um lado, a defesa de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos e, de outro, a perspectiva que subordina os direitos sociais à lógica de prestação de serviços da iniciativa privada, que se fundamenta no discurso de contenção dos gastos do Estado e incapacidade em desenvolver bons serviços (Moura, 2010).

No governo de Itamar Franco (1992-1994) para dar resposta à demanda de mão de obra qualificada no contexto da economia globalizada, foi aprovada a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica[97] que previa a retomada do processo de cefetização das 19 Escolas Técnicas Federais e das 37 Escolas Agrotécnicas Federais. Mas esse processo não foi implementado com a aprovação da reforma por meio do Decreto Nº 2.208/1997, no governo de FHC (1995-2002), que foi na contramão da proposta, causando um esvaziamento na oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, fragmentando a formação sólida ofertada na Rede Federal (Manfredi, 2002).

É importante destacar a participação do Brasil, em março de 1990, na "Conferência Mundial de Educação para Todos", em Jomtien, Tailândia[98], tendo como co-patrocinadores

[97] Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

[98] Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 25 maio 2025.

agências multilaterais, que resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa conferência, na concepção de Ramos (2005, p. 36), "constitui-se num marco reordenador das políticas de educação básica nos países do Terceiro Mundo". Dentre algumas metas previstas, é importante pontuar a erradicação do analfabetismo, a universalização da educação básica, a redução dos índices de evasão e repetência, a descentralização administrativa e financeira da educação, o fortalecimento de alianças com outros segmentos comunitários, entre eles, as ONGs, as empresas privadas e voluntariado; a implantação da avaliação dos sistemas educacionais e dos docentes, por meio de indicadores de eficácia; a implantação e o desenvolvimento de ações para o ensino à distância; a reestruturação das carreiras docentes. Esse evento acabou por ter reflexos no Brasil, sendo que várias metas fizeram parte das políticas educacionais. Para que esses objetivos fossem atingidos, deveriam ser elaborados, pelos mesmos países, planos decenais de educação. Buscando subsidiar o plano decenal, foi realizada, em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a "Semana Nacional de Educação para Todos" com intensa participação de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil (Pinto, 2002). Desse evento, resultou o "Compromisso Nacional de Educação para Todos" visando orientar a elaboração do "Plano Decenal de Educação para Todos", que contemplou sete objetivos para a educação básica:

> 1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho; 2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento; 3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica; 4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem; 5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso; 6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação; 7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (Brasil, 1993).

Na mesma linha, é perceptível a influência dos referenciais do acordo internacional nos anteprojetos da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). No projeto de Lei apresentado, havia a defesa da formação profissional integrada à formação geral, envolvendo seus múltiplos aspectos humanísticos, científicos e tecnológicos, elaborado com intensa mobilização dos educadores para a defesa de uma educação na perspectiva da superação da dualidade da formação manual e intelectual. O ensino médio estaria orientado à recuperação da relação entre conhecimento e prática do trabalho, sendo compreendido como uma etapa que pudesse consolidar os conhecimentos das etapas anteriores, em que o estudante acessasse o

conjunto de conhecimentos, o que possibilitaria compreender a totalidade da vida social e produtiva, desenvolvendo as suas potencialidades em diversos aspectos.

Ramos (2017) assinala que havia uma defesa pela educação politécnica, de caráter omnilateral, para oportunizar aos estudantes uma formação ampliada que apresentasse os fundamentos científicos, tecnológicos e sócio-históricos da produção. Neste sentido, a politecnia relaciona-se com o "domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho moderno" (Saviani, 2003, p. 140).

> [...] diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno. Está relacionada aos fundamentos das diferentes modalidades de trabalho e tem como base determinados princípios, determinados fundamentos, que devem ser garantidos pela formação politécnica. Por quê? Supõe-se que, dominando esses fundamentos, esses princípios, o trabalhador está em condições de desenvolver as diferentes modalidades de trabalho, com a compreensão do seu caráter, da sua essência. Não se trata de um trabalhador adestrado para executar com perfeição determinada tarefa e que se encaixe no mercado de trabalho para desenvolver aquele tipo de habilidade. Diferentemente, trata-se de propiciar-lhe um desenvolvimento multilateral, um desenvolvimento que abarca todos os ângulos da prática produtiva na medida em que ele domina aqueles princípios que estão na base da organização da produção moderna.

Saviani (2003, p. 136) também define a politecnia como algo que "se encaminha na direção da superação da dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre instrução profissional e instrução geral", relacionando escola e trabalho, instrução intelectual e trabalho produtivo. Nessa perspectiva, o autor defende que, em todo trabalho humano, ocorre ao mesmo tempo o exercício corporal e intelectual, de modo que a formação deve proporcionar uma compreensão ampla da organização do trabalho na sociedade. Afirma, ademais, que a formação omnilateral é preconizada em sua concepção de politecnia, referindo-se ao desenvolvimento das múltiplas potencialidades dos indivíduos.

A proposta de formação integral foi gradualmente se enfraquecendo diante da correlação de forças entre os projetos de educação pública e educação privada. Como resultado, a LDBEN aprovada pelo Congresso Nacional em 1996 reafirmou, mais uma vez, a dualidade entre o ensino médio e a educação profissional.

Moura (2010) observa que essa LDBEN estrutura a educação brasileira em dois níveis - educação básica e educação superior - deixando a educação profissional à margem da organização regular, tratando-a incorretamente como modalidade. No capítulo referente ao ensino médio, a legislação prevê que, se for atendida a formação geral, poderá contemplar a preparação para o exercício de uma profissão. Além disso, a educação profissional é concebida como passível de articulação com o ensino regular ou desenvolvida por diferentes estratégias

de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. Essa formulação legal evidencia tanto a possibilidade de articulação entre o ensino médio e a educação profissional quanto a sua eventual desarticulação, perpetuando a sua ambiguidade.

4.4.2 Reformas Educacionais e a reconfiguração da Educação Profissional no Governo FHC

As eleições de 1994 ocuparam um lugar central na história da educação brasileira. Pela primeira vez, os principais candidatos à presidência apresentaram propostas expressivas para a área. No programa de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC), a educação foi concebida como um instrumento estratégico para o desenvolvimento econômico do país. Essa concepção estava fundada na teoria do capital humano[99], segundo a qual a qualificação dos trabalhadores, por meio da melhoria da escola e da elevação da qualidade do ensino, seria essencial para a adaptação às novas exigências do mercado global, associando uma maior produção de riquezas com o combate à pobreza e a miséria.

Hermida (2006, p. 33) explicita:

> A proposta teve como principais fontes as recomendações de pesquisas que tratavam da evasão e da repetência dos alunos matriculados no ensino de 1º grau, as recomendações do Banco Mundial para o ensino de 2º grau no Brasil, as recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que colocavam ênfase na pesquisa tecnológica e sua adaptação para o setor produtivo, e o modelo das universidades estaduais paulistas para as Instituições Federais de Ensino Superior, que enfatizava o aumento da produtividade, da qualidade, da avaliação e a gestão autônoma. O conjunto dessas fontes caracterizava o papel econômico da educação.

Com a posse de FHC em 1995, a educação foi incorporada ao conjunto de políticas públicas prioritárias, figurando entre as cinco grandes metas de seu governo, ao lado da agricultura, emprego, saúde e segurança (Hermida, 2006).

Sob essa ótica, os planos plurianuais elaborados nos governos de FHC, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, apresentaram uma proposta de programas de formação e qualificação dos trabalhadores para contribuir com o crescimento econômico do

[99] A Teoria do Capital Humano é uma elaboração de Theodore Shultz de base econômica neoclássica, cujo objetivo foi explicar a influência do fator humano (H) na produtividade. A teoria do fator econômico considera que a sociedade como produto de fatores – econômico, social, político – que atuariam independentemente um dos outros nos diferentes momentos da sociedade. A primazia do fator econômico ocorre enquanto a sociedade não tenha atingido o seu momento pleno de desenvolvimento, que seria o ponto ótimo das relações de produção e de distribuição de renda. A educação aparece, então, compondo o fator econômico, como um capital individual que teria consequências sobre o capital social. Partindo dos componentes que inferem na variação do PIB da renda per capita (relação entre capital fixo e capital variável e nível de tecnologia), a TCH introduz o fator "H" (recursos humanos), que podem ser potencializados pela educação (Ramos, 2014).

país. No PPA Brasil em Ação (1996-1999), foi consolidada a proposta de focar na estabilidade econômica como meta para alcançar uma fase sustentada de desenvolvimento econômico e social, sendo assim, o planejamento foi conduzido tendo, como base, a estabilidade monetária, o equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado (Ferreira, 2010). A ênfase foi dada à descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais. A preocupação com a empregabilidade do trabalhador foi ressaltada, direcionando ações para a educação básica, formação profissional e requalificação para a conquista de um posto de trabalho de qualidade. Sendo assim, a organização da educação profissional foi estruturada por meio do programa Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)[100], mantido com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Esse plano teve, como característica, a implantação de cursos de curta duração, geralmente com carga horária bastante reduzida, voltados para atender a demanda do setor produtivo, priorizando beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores autônomos e grupos populares. A formação para o trabalho foi cada vez mais desassociada de uma escolarização, pois o Planfor não é uma política educacional, mas uma política de emprego administrada pelo MTE (Ferreira, 2010).

Buscando atender a meta de empregabilidade, em 1997, outro programa implementado e criado no âmbito do Ministério da Educação (MEC) foi o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), por intermédio do Decreto n. 2.208/1997, que regulamentou artigos da LDBEN, organizando a forma de operacionalizar a educação profissional no país, separada da educação regular, utilizando recursos do FAT e de convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As ações que decorreram dele ficaram conhecidas como a Reforma da Educação Profissional e o seu objetivo foi financiar a expansão da Rede de Educação Profissional, fazendo mudanças que flexibilizaram o currículo, permitindo ao aluno cursar módulos para complementar a carga horária necessária para a obtenção de uma determinada habilitação profissional, sem a obrigação de frequentar todas as etapas. Para atingir a meta de geração de empregos, renda e qualificação para o trabalho, o PPA apresentou ações e projetos, com destaque para a implantação de um sistema de qualificação e requalificação

[100] Em 1995, iniciou a implementação do Planfor como parte do projeto de desenvolvimento social do governo. Em 1996, ele foi incluído no PPA "Brasil em Ação." A sigla Planfor começou a ser utilizada no final de 1996 e significava Plano Nacional de Educação Profissional, mas, para evitar confusões com outros programas, passou, em 1997, a chamar-se Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, sem, contudo, mudar a sigla, que já havia se tornado conhecida (Ferreira, 2010).

profissional, com o propósito de integrar as ações do setor público e articular com as instituições privadas de formação profissional (Ferreira, 2010).

Esse movimento explicita o pensamento que se tornou hegemônico e fundamentou as principais ações dos países emergentes para o ensino básico regular, direcionando a responsabilidade pela formação profissional para a iniciativa privada. Corsetti e Vieira (2015) destacam que a proposta de reestruturação do Estado vinha ocorrendo sob forte pressão do capital, visando adequá-lo a seu projeto de acumulação, conforme os princípios gerais definidos internacionalmente. Algumas práticas foram implementadas, atribuindo autonomia às instituições públicas que assumiram maior responsabilidade por intermédio da "Nova Administração Pública" (*New Public Management* - NPM), segundo a qual se pressupunha ser possível aplicar à administração pública as mesmas regras da gestão das empresas privadas, marcada pelo gerencialismo, que se revela na gestão centrada na escola, sendo que o governo exerce controle estratégico, instituindo indicadores de qualidade e adotando mecanismos permanentes de avaliação de desempenho (Souza, 2008; Pacheco, 2012).

O Proep foi implementado de forma autoritária pelo governo, disponibilizando recursos para as escolas que aderissem às suas proposições. Teve seu início em 24 de novembro de 1997, quando foi assinada uma operação de crédito de US$ 250 milhões entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o comprometimento de US$ 250 milhões a título de contrapartida nacional, totalizando US$ 500 milhões (Souza, 2008).

> O exame da nova legislação a Lei 9394/96 (LDB), o Decreto 2208/97, que regulamenta LDB no tocante à "educação profissional", e a Portaria 646, disciplinadora do assunto no âmbito da rede federal de educação, assim como o Programa de Expansão da Educação Profissional/PROEP indica a ocorrência de mudanças não apenas na retórica, mas na orientação das políticas educacionais. A utilização da noção de educação profissional, que se apresenta como "avanço conceitual" em relação à de formação, identificada à aprendizagem restrita de uma tarefa específica, em conformidade com o paradigma taylorista/fordista de organização do trabalho, não consegue, entretanto, ocultar os objetivos e consequências das medidas governamentais que, ao desescolarizar o ensino técnico, vem reforçar a dualidade de sistemas de educação geral e educação profissional. Ao contrário dos objetivos declarados, a lei reafirma a antinomia entre formação geral e formação técnica, impedindo a construção de uma educação politécnica ampla, condizente com os requisitos da cidadania (Moraes, 2001).

Cabe destacar que uma proposta para a educação nacional foi incluída estrategicamente no cronograma de reforma do Estado brasileiro, sob forte influência de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), buscando adequar o setor público a um modelo de gestão gerencial, que fazia parte do projeto de

privatização do Estado brasileiro em atendimento à política neoliberal (Hermida, 2006; Pacheco, 2012).

Conforme foi visto no capítulo anterior, a reforma do Estado foi um tema muito presente nas décadas de 1980 e 1990, dominando a agenda política brasileira e internacional Neste sentido, foi implementado o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tendo, como base, um programa de abertura econômica do mercado, bem como várias reformas que ajustaram o Estado brasileiro ao modelo de gestão e administração neoliberal, entre elas envolvendo a Educação, sob o rótulo de "modernização nacional" e, assim, sendo possível atender determinações impostas por organismos externos, como condição para a obtenção de recursos (Hermida, 2006).

Para Hermida (2006), a reforma educacional no Brasil concretizou-se nos dois governos de FHC, mas o processo reformista começou a configurar-se a partir de 1988, depois que a Assembleia Constituinte aprovou uma nova Constituição Federal. Dentre as principais políticas públicas, destaca-se a nova LDBEN n. 9.394/1996, bem como um conjunto de dispositivos complementares com a função de regulamentar a nova lei, entre eles, prevendo mudanças no ensino médio e, de forma paralela, o desmanche das Escolas Técnicas Federais e dos CEFET's (Hermida, 2006).

Oliveira (2002, p. 125) reforça que:

> A década de 1990 representou um período ímpar no Brasil em termos de reformas no Estado e, consequentemente, nos serviços públicos. Embora as reformas educacionais tenham se iniciado logo nos primórdios da referida década, só ganharam maior vigor e abrangência nacional a partir da segunda metade dos anos 90, com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de ter-se assistido antes a algumas iniciativas de reformas da educação nacional, como, por exemplo, o Plano Decenal de Educação, assinado durante o governo Itamar Franco, em 1993, estas não passaram de tentativas que ficaram no papel.

Entre as diversas mudanças propostas, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado, em articulação com o Ministério da Educação, passou a direcionar atenção à área educacional, partindo do entendimento de que a educação não constitui um serviço de prestação exclusiva do Estado. Nessa perspectiva, foram sendo construídas mudanças nas Instituições Federais de Ensino (IFEs) em uma nova modalidade de entidade não estatal, definidas como "organizações sociais" – instituições de natureza pública, porém de direito privado. Esse movimento marcou o início do processo denominado publicização, no qual a gestão de serviços públicos passou, progressivamente, para entidades privadas com fins públicos. Assim sendo, a articulação entre o Estado e o setor privado tornou-se uma característica central das políticas

educacionais, especialmente, no ensino técnico, uma vez que as Escolas Técnicas Federais foram um dos principais alvos dessa reestruturação. A tentativa de transformá-las em organizações sociais gerou resistência significativa, uma vez que se observava um movimento em direção à privatização da educação pública.

> Durante sua vigência esse instrumento legal sofreu grande resistência e críticas provenientes dos mais variados setores, como dos sindicatos de docentes e técnico administrativos vinculados à EP, da comunidade científica, principalmente dos setores que atuam na esfera da educação e trabalho, dos docentes da rede federal de educação tecnológica e, ainda, de parcela significativa dos dirigentes dessa mesma rede (Moura, 2005).

Pinto (2002) assinala que o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, apresentava bom trânsito entre as agências internacionais, contava com bom espaço e influência na mídia, o que possibilitou ao governo a condução e aprovação de vários instrumentos legais que regem a estrutura e a organização do sistema educacional brasileiro, provocando forte impacto no financiamento da educação. Entre eles, é importante destacar: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), a Emenda Constitucional n. 14 que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei n. 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/ 2001).

Em 2000, no PPA Avança Brasil (2000-2003), a proposta foi desenvolver a política de educação profissional executando e ampliando as ações do Proep e do Planfor. Ao analisar o documento, observa-se uma mudança com integração das etapas do planejamento e maior rigor na especificação do resultado desejado sobre o público. As ações foram integradas ao Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e seus componentes foram agrupados em cinco ações, dentre as quais cabe referir:

> 3) Implementação da Reforma da Educação Profissional: Expandir a rede de escolas da Educação Profissional e, consequentemente, a oferta de matrículas dos níveis Básico, Técnico e Tecnológico, mediante o fortalecimento da Rede Federal, do reordenamento das Redes Estaduais e a **expansão das escolas do Segmento Comunitário**[101].

Em termo legais, o ensino médio retomou um sentido puramente propedêutico, enquanto os cursos técnicos, obrigatoriamente, separados do ensino médio, passaram a ser oferecidos em dois formatos: *concomitante ao ensino médio* (o estudante pode realizar o ensino médio e um

[101] Disponível em: https://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/relativ2000.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025 (grifo nosso).

curso técnico, mas com matrículas e currículos distintos) podendo cursar dois na mesma instituição (concomitância interna) ou em diferentes instituições (concomitância externa); a *sequencial* ou *subsequente*, para quem já concluiu o ensino médio (Pacheco, 2012).

Nesse processo de reformulação, foi sendo implementada a política de transferência de recursos públicos às instituições privadas, permitindo que elas passassem a ofertar cursos técnicos, em diferentes modalidades, atuando para atender às expectativas das novas formas de acumulação do capital, acomodando atividades privadas em espaços públicos. Essa política foi sendo desenhada, inicialmente, no formato de financiamento público para a implantação das escolas, com posterior automanutenção, o que incluía a tarefa de ofertar vagas gratuitas, tanto nas instituições públicas como nas privadas. O objetivo era criar uma rede de instituições privadas de caráter comunitário e reforçar o sistema S[102]. No espaço público, o programa reservava às escolas estaduais as tarefas de formação para o trabalho, nos mesmos moldes adotados para a esfera privada. Os projetos que apresentassem alguma proposta relacionada ao ensino médio, era sumariamente descartado, seguindo a determinação de separação do ensino médio da educação profissional. Nessa mesma direção, a Portaria 646/97 determinou que, a partir de 1998, a oferta de vagas de cada instituição federal no ensino médio corresponderia a, no máximo, 50% das vagas nos cursos técnicos de nível médio no ano de 1997, os quais conjugavam ensino médio e educação profissional, reduzindo a sua oferta. Pacheco (2012) escreve que a manutenção de 50% da oferta do ensino médio na Rede Federal não era a intenção inicial dos promotores da reforma que pretendiam extinguir definitivamente a vinculação das instituições federais com a educação básica, decisão revertida após intensa mobilização. Os movimentos sociais resistiram à separação entre educação básica e profissional com intensas participações nas Conferências Nacionais de Educação organizadas pelo Movimento em Defesa

[102] O Sistema S é um conjunto de nove instituições de direito privado, chamadas paraestatais, vinculadas às confederações patronais de vários setores econômicos que prestam serviços considerados de interesse público, em áreas como formação profissional, educação básica, esporte, cultura e lazer e também de apoio à micro e pequenas empresas. Administram orçamentos anuais em que boa parte é composto por recursos públicos, chamados de parafiscais. São tributos que não entram no orçamento da União cuja arrecadação é destinada ao custeio de atividades de interesse público, mas que podem ser exercidas por entidades privadas. No caso do Sistema S, eles vêm de contribuições compulsórias pagas pelas empresas sobre a remuneração de seus trabalhadores. Integram o Sistema S o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Sesi, vinculados à CNI; o Serviço Nacional de Aprendizagem e o Serviço Social do Comércio (Senac e Sesc), vinculados à Confederação Nacional do Comércio (CNC); o Serviço Nacional de Aprendizagem e o Serviço Social do Transporte (Senat e Sest), vinculados à Confederação Nacional do Transporte (CNT); o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), ligado à Confederação Nacional da Agropecuária (CNA); o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), vinculado à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); e por fim o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-da-questao?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 jun. 2025.

da Educação Pública e em debates promovidos pelas Comissões de Educação da Câmara de Deputados e do Senado.

Com o encerramento do aporte de recursos do programa, as escolas comunitárias não conseguiram efetivar-se como previsto e a maioria delas foi retomada pelo MEC, sendo transformadas em unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica posteriormente.

O processo de tirar a responsabilidade do governo federal sobre a Educação Profissional e Tecnológica não se limitou ao desmantelamento da Rede Federal de EPT. A redução do atendimento da Rede de Escolas Técnicas à época veio acompanhada da implementação da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que buscava dificultar a criação de novas instituições federais de educação profissional e tecnológica, conforme consta no artigo 47, parágrafo 5º:

> A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (Brasil, 1998).

Conforme essa visão, caberia ao Estado apenas incentivar outros atores na criação de novas unidades de educação profissional, assim como utilizar como referência para a expansão da Educação Profissional no país o modelo desenvolvido pelo "Sistema S". De 1999 a 2002, tendo como referência o artigo 3º da Lei nº 8.948/1994, de transformação das Escolas Técnicas em Cefets, o governo de FHC editou vários decretos completando a "cefetização" das Escolas Técnicas Federais e das Escolas Agrotécnicas Federais. Mas a proposta era restringir a oferta do integrado, assim como os investimentos disponibilizados para a Educação Profissional. Pereira (2003) afirma que havia uma ameaça de estadualização da rede, sendo assim, a luta pela transformação das escolas em Cefets foi, em grande medida, realizada pelos servidores e gestores, tentando garantir que, com a oferta de cursos superiores, as instituições seriam mantidas na rede federal. Com a publicação do Decreto nº 2.406/1997, que regulamentou a Lei nº 8.498/1994, que criou o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, apresentou-se uma definição legal, objetivos, finalidades dos Cefets, restringindo a autonomia para a oferta de cursos superiores, sendo possível apenas cursos tecnológicos de Educação Profissional e formação de professores, havendo uma mudança na concepção original, considerado um grande retrocesso (Pereira, 2003).

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003 - Exercício 2002 (Brasil, 2003, p. 477) aponta que, desde 1997, o Ministério da Educação estava comandando uma forte política

para reformar a Educação Profissional, sintonizada com as demandas do setor produtivo e com as necessidades de desenvolvimento do país, sendo que a "primeira grande mudança é que a Educação Profissional desvinculou-se do antigo ensino de segundo grau", que, desmembrada do ensino médio, passou a contar com cursos voltados às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, a estrutura em módulos propiciou ao aluno fazer vários cursos de curta duração e apresentou conteúdos flexíveis que levam em consideração as preferências dos estudantes que queiram atuar como profissionais de nível médio. O relatório aponta como resultado um incremento de 29,8% na matrícula da Educação Profissional no país, atualização de 50 mil profissionais que atuam na área, distribuição de 126 mil volumes dos Referenciais Curriculares Nacionais. É importante destacar também a consolidação de 430 planos de cursos técnicos; implantação do Sistema Nacional de Cadastro dos Cursos Técnicos - CNTC e o incremento no número de Centros Federais de Educação Tecnológica de cinco unidades em 1995 para 27 em 2002.

Já Ferreira (2010), com dados citados por Cardoso Jr. (2000), aponta que os investimentos realizados por meio da articulação entre o MEC e o MTE no desenvolvimento do Proep resultaram na qualificação de apenas 25,2 mil pessoas, com recursos do Planfor/FAT, o que representa impacto reduzido frente ao universo de cerca de 38 milhões de jovens entre 14 e 24 anos — público potencial da Educação Profissional. Além disso, o percentual de pessoas efetivamente envolvidas foi um pouco superior a 3% da população economicamente ativa, evidenciando a limitação dos resultados diante do volume de recursos arrecadados, especialmente em comparação com os repasses ao Sistema S (Ferreira, 2010; Cardoso Jr., 2000).

Ainda o relatório de avaliação anual descreve que o programa contribuiu na implementação da LDBEN, quando esta refere-se à criação de um sistema de educação profissional que prepara para o trabalho desvinculada do ensino médio e do ensino universitário, habilitando jovens e adultos para o mercado de trabalho. Ademais, as ações desenvolvidas promovem a oferta coerente com o mercado de trabalho, refletindo na empregabilidade dos jovens e adultos do país. Da mesma forma, reforça que o programa buscou a expansão da oferta de matrículas, mediante o financiamento a terceiros para a construção de escolas, ao invés de buscar a ampliação da própria Rede Federal, representando uma mudança fundamental na atuação do MEC (Brasil 2003). Mas Moura (2005) ressalta que a Lei n. 9.394/96 – LDBEN, apesar de vários problemas de concepção, não aborda a separação do Ensino Médio e profissionalizante, pelo contrário, o capítulo III, que trata da Educação Profissional, em seu artigo 40, menciona: "Art. 40 A educação profissional será desenvolvida em articulação com o

ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho" (Brasil, 1996). Ademais, na seção IV do capítulo II que se refere ao ensino médio, o artigo 36 destaca que "Art. 36. O ensino médio observará o disposto na seção I deste capítulo e as seguintes diretrizes: [...] § 20. O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá preparar para o exercício de profissões técnicas [...]".

Ferreira (2010) indica que o relatório de avaliação do ano-base 2003 do PPA Avança Brasil aponta para uma expansão da oferta atendida, sobretudo, pelo setor privado. O número significativo de matrículas aconteceu no nível básico da Educação Profissional, voltado para a população em maior situação de vulnerabilidade, com e sem escolaridade. Nessa perspectiva, as reformas educacionais realizadas no período de 1995 a 2002 constituíram um processo que fez a opção por uma política pública que buscou reduzir a ação política do Estado, em um processo de descentralização e estabelecimento de parcerias, redefinindo a relação público e privado.

No subitem implementação do referido relatório, é citada uma série de impasses e dificuldades das diversas Unidades Gestoras, pela forma descentralizada, gerando a necessidade de melhor preparo para o desenvolvimento das ações e destacando o estabelecimento de parcerias com o setor produtivo para a implantação de Centros de Educação Profissional, como exemplo de estratégias bem-sucedidas.

> O investimento nesse segmento não se refere apenas à criação de escolas particulares direcionadas para a Educação Profissional, mas sim de estabelecer associações entre o setor público e segmentos do setor produtivo da economia, em que o primeiro financia a criação, expansão ou modernização, total ou parcial das instituições, e o segundo se incumbe de administrá-las e de responder pelos custos decorrentes. O Programa já recebeu deste segmento o pleito de 950 instituições, das quais foram atendidas até o momento 132 [...]. Neste segmento já se conta com trinta escolas inauguradas, com um investimento da ordem de R$ 71 milhões (Brasil 2003, p. 478).

O relatório também aponta a dificuldade em implementar, de forma mais efetiva, as ações do programa devido às restrições orçamentárias e financeiras ocorridas no exercício de 2002, inviabilizando, inclusive, o cumprimento de metas negociadas junto ao BID, além da redução do orçamento para 2003, com corte de 71,7% do montante inicialmente previsto.

Para Moraes (2001, p. 29), esses programas não apresentam características de formação continuada, consistindo na organização de cursos isolados, dispersos, de curta duração, dissociados da educação básica, que realizam uma requalificação meramente adaptativa ao mercado de trabalho. A autora, igualmente, reforça que as modalidades de educação profissional oferecidas pelo programa representam paliativo ao desemprego, sendo uma

proposta assistencialista, “um arremedo de política compensatória destinada muito mais a justificar do que a minimizar a exclusão social”. Da mesma forma, evidencia que o Plano era parte das políticas neoliberais do governo FHC, integradas ao projeto governamental. A sua atuação na reforma do ensino técnico foi decisiva, tendo participado em conjunto com o MEC na elaboração da proposta dos Centros Federais de Educação Tecnológica. Os seus documentos reproduzem a tônica da flexibilização do mercado de trabalho, a lógica da necessidade da permanência no setor informal, atribuindo aos trabalhadores a responsabilidade quanto à sua inserção no mercado de trabalho.

Moraes (2001) reforça que, ao contrário do que foi defendido pelo governo FHC, a nova institucionalidade da Educação Profissional implementada, desqualifica o ensino da rede pública, não amplia as condições de funcionamento e a atribuição social das escolas federais. Além disso, inverte a concepção de educação para a cidadania e reduz a formação tecnológica a um treinamento fragmentado, direcionado para as necessidades do mercado. Nessa perspectiva, transpõe-se a experiência das agências de preparação da mão de obra como o Senai e o Senac para a rede pública, introduz-se o ensino modularizado e estruturam-se os currículos a partir das demandas pontuais de setores e empresas, sem levar em conta as necessidades do conjunto da economia, como deve ser o objetivo de uma política pública.

Finalmente, conforme enfatiza Manfredi (2016), o governo FHC caracterizou-se por ser uma gestão em que o Estado foi diminuindo o seu papel de executor de políticas sociais, delegando, em grande parte, as políticas de educação profissional para as agências do setor privado e/ou da sociedade civil.

4.4.3 A reorganização das políticas educacionais no governo Lula: expansão, integração e democratização da Educação Profissional e Tecnológica

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, e sua posse, em 2003, marcaram o início de um novo ciclo no governo federal, com o compromisso de enfrentar as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento com justiça social. Nesse contexto, foi elaborado o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007[103], denominado “Plano Brasil de Todos”, considerado uma peça-chave do planejamento social e econômico do governo. Fundamentado no programa apresentado durante a campanha presidencial, o plano visava promover transformações estruturais de longo prazo, com prioridade para políticas sociais, investimentos em

[103] Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2004-2007/mensagem-presidencial-ppa-2004-2007.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

infraestrutura e incentivo a setores estratégicos da economia. Entre as suas diretrizes, destacava-se a articulação entre estabilidade macroeconômica e inclusão social, a valorização do planejamento como instrumento de coordenação entre os interesses públicos e privados e o enfrentamento à pobreza com base em uma visão integrada e estratégica. Apesar de seus avanços, o plano manteve uma lógica de gestão orientada por resultados e descentralização por meio da transferência de responsabilidades aos entes subnacionais, em detrimento de uma abordagem mais colaborativa e federativa, como previsto na Constituição Federal de 1988. Destaca, igualmente, a sua concepção de planejamento de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no enfrentamento à pobreza da população, expressando a disposição do governo em conciliar a correlação de forças existentes na sociedade e os problemas estruturais existentes (Ferreira, 2010).

Ele foi construído com ampla participação, sendo realizados Fóruns da Participação Social nos estados e no Distrito Federal, com representantes de 2.170 entidades da sociedade civil. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social debateu e fez sugestões ao documento e os Ministérios realizaram reuniões com entidades de classe, conselhos nacionais e representantes da sociedade civil para definir as suas políticas setoriais (Brasil, 2003).

Entre as metas prioritárias, na área da Educação, é importante destacar o compromisso com a erradicação do analfabetismo no Brasil e a meta de incluir 100% da população com idade entre 7 e 14 anos na escola. Com relação à Educação Profissional, o documento aponta que os números apresentados no último Censo (716 mil matrículas no nível técnico e 91 mil concluintes) indicam a dificuldade em garantir formação profissional aos milhões de jovens e adultos que representam a força de trabalho no país, exigindo medidas que desenvolvam uma nova política pública, incluindo a revisão da legislação vigente, entre outras ações, sendo necessário “ofertar uma educação profissional, tecnológica e universitária articulada com as políticas nacionais de geração de emprego, trabalho e renda”. Prevê, desse modo, que “os programas Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária e Universidade do Século XXI estarão cumprindo o duplo papel de expandir vagas na educação profissional e superior e melhorar a qualidade dessa oferta em todo o País” (Brasil, 2003, p. 80).

Além do caráter democrático e contrariando os planos anteriores, o Plano Brasil de Todos colocou o Estado como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico, apresentando como desafio conciliar a expansão dos investimentos e das exportações, buscando consolidar um mercado de consumo de massa no Brasil (Ferreira,

2010). Outro elemento que o diferencia dos planejamentos anteriores foi o estabelecimento de uma meta de democratização do acesso à educação profissional, tecnológica e universitária, na qual é combinada a ação para a educação profissional com a ação no ensino superior. Essa transversalidade foi avaliada negativamente pelo governo após a sua implementação, uma vez que dispersou as ações de expansão da educação profissional, assim, a partir de 2005, o programa foi redimensionado.

Cabe destacar que os primeiros anos do novo governo foram marcados mais por permanências do que por rupturas, com tentativa de imprimir uma nova marca às políticas educacionais, mas com continuidade na fragmentação, enfrentando dificuldades e desacerto. Neste sentido, Manfredi (2016) destaca a falta de articulação do Ministério da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento para elaborar uma política de longo prazo, a multiplicação de programas diversificados que sobrepunham e impediam a fluidez de ações e recursos por diferentes esferas administrativas e a dificuldade de articular as propostas e os projetos com instâncias estaduais e municipais. Além disso, a autora reforça que foi um período com tentativas e erros na construção de políticas coerentes com as promessas de campanha, embates entre projetos de desenvolvimento que refletiam a disputa presente na sociedade civil que também se retratou no interior do Estado brasileiro. Apesar de alguns desacertos, as ações promovidas reorientaram as políticas implementadas, conferindo-lhes outra intencionalidade. Essa reorganização envolveu uma série de decisões nos âmbitos jurídico-normativo, na reconstrução de redes, na criação de mecanismos de participação e controle social, na redefinição de regras de financiamento e na adoção de um novo quadro de referencial político pedagógico.

No período de 2003 a 2011, houve a implantação de programas que contribuíram para a reestruturação e a ampliação da educação profissional no país. Numa perspectiva mais voltada para a qualificação profissional, em 2003, o governo Lula substituiu o Planfor pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007 que integrou o Plano Plurianual – PPA – (2004-2007), baseado em um modelo de desenvolvimento de longo prazo, contando com alterações como o aumento da carga horária dos cursos e a inclusão dos conhecimentos que pressupõem uma educação mais integral para superar as práticas de qualificação profissional estritamente como treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático. Considerando a articulação institucional, o PNQ previa, entre outras ações, a integração, em uma única rede nacional de educação profissional, de Políticas Públicas de Qualificação e de Educação, para superar a separação entre a educação profissional (básica, técnica e tecnológica) e a educação básica (fundamental e média, educação de jovens e adultos, educação do campo) contribuindo

com a elevação da escolaridade[104]. O programa, da mesma forma, previa que a escolha da qualificação a ser oferecida seria objeto de uma negociação coletiva com participação de representantes dos trabalhadores, empresas e governo, sendo que os planos desenvolvidos precisavam integrar políticas de desenvolvimento, inclusão social e trabalho. De acordo com dados disponíveis na página da Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 2003 e 2009, o PNQ recebeu 790 mil inscrições de trabalhadores em todo o país[105]. Mais tarde, em 2011, essas ações passaram a integrar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Para Ramos (2015), foi assumida uma nova postura pela secretaria responsável pelo ensino médio e educação profissional e tecnológica no Ministério da Educação, em dispor-se a revogar o decreto n. 2.208/97, restabelecendo a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico e expandir a educação profissional e tecnológica na esfera pública, com recursos públicos. De acordo com Frigotto (2010), a revogação do Decreto 2.208/97 era uma das cobranças de organizações científicas, culturais e sindicais para restabelecer o ensino médio na perspectiva da educação politécnica/tecnológica, o que foi feito com a promulgação do Decreto n. 5.154/04, que, conforme aponta Manfredi (2016), a implementação desse processo foi marcada por conflitos e pela confrontação de distintos interesses.

Para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), a opção por um novo decreto que revogasse o 2.208/97, em vez de regulamentação pelo Conselho Nacional de Educação dos artigos 36 e 39 a 42 da LDBEN, ou a elaboração de uma lei específica para a educação profissional, teve, entre outras razões, a consciência da resistência de forças conservadoras que ocupariam espaço para defender os seus interesses, tanto no Conselho Nacional de Educação quanto no Congresso. Um novo decreto seria um dispositivo transitório que garantisse a pluralidade de ações enquanto mobilizasse a Sociedade Civil em torno do debate do tema. A pretensão era reconstruir os princípios e fundamentos da formação dos trabalhadores para uma concepção emancipatória, acreditando que a mobilização da sociedade pela defesa do ensino médio unitário e politécnico, promoveria um fortalecimento das forças progressistas para a disputa por uma transformação mais estrutural da educação brasileira. Os autores referem que a mobilização esperada não ocorreu e o que se viu foi uma fragmentação iniciada no próprio MEC com o anúncio do

[104] PNQ: Diretrizes para 2003-2007. Disponível em: https://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BEA08242B54D5/conheca_diretrizes.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

[105] Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/pconvenentes%20est%C3%A3o%20em%20procedimento%20dee%20a%20meta%20para%202010%20(70%20mil. Acesso em: 16 jul. 2025.

Programa Escola de Fábrica[106] com um modelo restrito à aprendizagem profissional. Além disso, a reestruturação do MEC colocou a política do ensino médio na Secretaria de Educação Básica, separando-a da política de educação profissional, bem como outras medidas na contramão da política de integração.

Com investimento de R$ 25 milhões do Proep, o Programa Escola de Fábrica foi caracterizado como um programa de inclusão social, voltado para beneficiar estudantes à margem do mercado de trabalho, buscando estimular empresas privadas a praticarem a responsabilidade social. Previa a criação de 560 unidades formadoras geridas por ONGs, instituições públicas e outras entidades, que atuam nas empresas parceiras. As empresas ofereciam infraestrutura, instrutores, alimentação, uniforme e transporte, enquanto o MEC financiava bolsas aos estudantes. Paralelamente a essa política, cabe destacar também a criação e inclusão no PPA em 2005, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), para atender aos jovens de 18 a 24 anos em risco social, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude. Instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Implantado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, surgiu com o objetivo de executar ações integradas que possibilitassem a elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental (Ferreira, 2010).

Os dois programas foram direcionados a trabalhadores em situação de desemprego ou estudantes de escolas públicas para a inserção profissional, mas o que os caracterizou foi a falta de integração com outras políticas, como a de inserção profissional e de melhoria da renda das famílias. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) reforçam que, no período, o MEC ocupava-se especialmente da educação profissional técnica, sem uma política consistente que atentasse para as demandas sociais dos trabalhadores, jovens e adultos, e o MTE desenvolveu um plano de formação sem preocupar-se com a recuperação do nível de escolaridade e a organização de itinerários formativos. Emergiu como uma reivindicação dos movimentos populares e sindicais e de educadores, a implementação de uma política pública de formação profissional, integrada ao sistema público de emprego e à educação básica, com característica mais adequada às

[106] Instituído pela Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005, o Programa Escola de Fábricas foi implementado para proporcionar formação profissional para jovens entre 16 e 24 anos, com renda per capita de até 1,5 salário-mínimo e matriculados na educação básica regular da rede pública ou na educação de jovens e adultos. Os cursos deveriam ser focados entre as necessidades educativas e produtivas da educação profissional, definidas a partir da identificação de necessidades de trabalho, conjugando atividades teóricas e práticas, favorecendo a obtenção de diploma de técnico de nível médio.

necessidades dos trabalhadores e que considerasse as diversidades socioeconômicas culturais, regionais, conforme previsto no Decreto n. 5.154/2004. Amparado nesse preceito legal, o MEC lançou o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA[107], que tinha como meta principal contribuir com o enfrentamento ao quadro de exclusão da educação básica de 68 milhões de jovens e adultos trabalhadores, integrando a educação básica e a educação profissional. Ele constituiu-se como uma tentativa de universalizar a escola básica e enfrentar os processos de exclusão escolar, frente os altos índices de abandono e reprovação do ensino fundamental e médio.

Além dessa ação, foi lançado o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI)[108] instituído pela Portaria n. 971, de 9 de outubro de 2009, como estratégia do governo federal para induzir ao redesenho dos currículos do Ensino Médio. Tinha como objetivo apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras, ampliando o tempo dos estudantes na escola, garantindo a formação integral, bem como estimular a renovação da organização curricular do ensino médio integrado, incentivando uma nova rearticulação entre as disciplinas e atividades curriculares que priorizavam eixos temáticos como o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura, partindo do pressuposto do trabalho e da pesquisa como princípios educativos. Em 2012, sete estados da Federação participaram do convênio, recebendo mais de R$ 14 milhões em equipamentos escolares e mais de R$ 4 milhões para formação continuada e material didático, atingindo 365 escolas e envolvendo 296.630 alunos (Manfredi, 2016).

A concepção ético-filosófica do trabalho como princípio da formação humana também fundamentou a estruturação de uma política nacional de certificação, como alternativa ao modelo hegemônico, baseado na lógica das competências, difundido pelos organismos internacionais e incorporado pelo mundo empresarial. A Rede Nacional de Certificação Profissional (Rede Certific)[109] foi estruturada, em 2009, para atender os trabalhadores no reconhecimento formal de saberes, conhecimentos e competências profissionais desenvolvidos em processos formais e não formais de aprendizagem e na trajetória de vida e trabalho, por meio de processos de certificação profissional. Esse programa buscou valorizar a atuação de

[107] O primeiro Decreto n.º 5.478, de 24 de junho de 2005, foi substituído pelo Decreto n.º 5.840, de 13 de julho de 2006, que introduziu novas diretrizes ampliando a abrangência do primeiro com a inclusão da oferta do Proeja para o público do Ensino Fundamental da EJA (Manfredi, 2016).

[108] Instituído pela Portaria n.º 971, de 9 de outubro de 2009, o Ensino Médio Inovador (ProEMI) foi uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC) que buscou a reformulação curricular do ensino médio. Foi instituído em 2009, faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e tem como objetivo principal a reestruturação dos currículos do ensino médio. O programa incentivou as escolas a desenvolverem projetos pedagógicos mais dinâmicos e flexíveis, promover a interdisciplinaridade, fortalecer o protagonismo juvenil, integrar a formação técnica e profissional e ampliar o tempo escolar. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/ensino_medioinovador.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

[109] Disponível em: https://portal.mec.gov.br/rede-certific. Acesso em: 19 jul. 2025.

empregadores e trabalhadores, bem como utilizar esse processo como mecanismo de acesso a cursos técnicos e de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional, inclusive com acesso à oferta via o Proeja.

Durante o primeiro mandato do presidente Lula, foi iniciado um processo de criação de instrumentos legais voltados à construção de um novo marco regulatório para a educação profissional e tecnológica, com o objetivo de fundamentar reformas futuras no setor (Manfredi, 2016). Ao longo de seus dois mandatos, além dessa reformulação normativa, destacou-se o incentivo à participação social na redefinição das políticas na área, por meio da realização de fóruns, simpósios e conferências promovidos pelo MEC e pelo MET, que buscaram ampliar o debate e dar visibilidade à diversidade de posições e interesses envolvidos. Apesar das dificuldades já apontadas, muitos temas foram abordados e incorporados à agenda dessas políticas, sendo objeto de desenvolvimento por meio de documento e ações programáticas. Entre esses debates, esteve a redefinição do quadro conceitual e político, no qual se fundamentaria a nova política educacional.

Com relação à concepção, os documentos esboçaram a intenção de desenvolver outra formulação para o ensino médio e de educação profissional, numa perspectiva de formação integral, reabilitando a visão de formação para o trabalho com uma perspectiva de formação científico-tecnológica. Ao mesmo tempo, objetivou-se restaurar a visão da educação básica como um direito social, portanto, reforçando o princípio da progressão com qualidade e gratuidade. A abordagem da integração é uma antiga e permanente reivindicação e faz parte da tradição e cultura dos movimentos populares e sindical, na construção de experiências e projetos educativos, que sejam orientados para a emancipação social e política, concebendo uma concepção de formação humana que envolva as dimensões intelectual, profissional, social, ética, política, afetiva e emocional.

Para Ciavatta (2005), como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política. Uma concepção de formação humana, tendo base na integração de todas as dimensões da vida (trabalho, ciência e cultura) no processo educativo, busca uma formação omnilateral dos sujeitos. Sendo assim, o trabalho compreendido como realização humana inerente ao ser (sentido ontológico) e como prática econômica (sentido histórico associado ao modo de produção); a ciência, compreendida como os conhecimentos produzidos pela humanidade e que possibilita o contraditório avanço das forças produtivas; e a cultura, que corresponde aos valores éticos e estéticos que orientam as normas de conduta de uma sociedade (Brasil, 2007).

Neste sentido, os pressupostos descritos por Ramos (2005) consideram a necessidade de compreender que homens e mulheres são seres histórico-sociais e atuam no mundo para satisfazerem as suas necessidades subjetivas e sociais, produzindo conhecimento nessa ação, sendo que o trabalho é a mediação ontológica e histórica na produção de conhecimento. O currículo integrado organiza o conhecimento e desenvolve o processo de ensino-aprendizagem de forma que os conceitos sejam apreendidos como sistema de relações de uma totalidade concreta.

Outra ação incluída no PPA 2004-2007 foi o Programa Brasil Profissionalizado[110], que apresentava como objetivo integrar o ensino médio à educação profissional, mediante a modernização e a expansão das redes públicas, considerando os arranjos produtivos e as vocações locais e regionais. O decreto buscou estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística. O programa deveria ser implementado em articulação com sistemas de ensino estadual e as instituições de educação profissional, abrangendo diversas ações, como a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, a modernização de escolas técnicas e a formação de professores. Entre 2008 e 2011 foram construídas 201 escolas e 500 unidades estavam sendo reformadas, beneficiando 190 municípios de diferentes regiões do país. Ao todo, foram investidos cerca de R$ 1,83 bilhões de reais. Os investimentos em equipamentos, mobiliários e laboratórios totalizaram 85 milhões de reais. Mais de 56 milhões foram utilizados na aquisição de livros para os cursos técnicos e aproximadamente 20 milhões de reais para a formação de profissionais da educação (Manfredi, 2016).

Na educação profissional de nível médio, um dos eixos principais do governo federal naquele período foi a implementação de políticas para o incentivo e a expansão da modalidade integrada, enfrentando o dualismo histórico entre educação básica e profissional, sendo que, além do Programa Brasil Profissionalizado, também foi implementado o Ensino Médio Inovador, citado anteriormente. Outro avanço importante a considerar é sobre as Diretrizes Nacionais para a Educação Técnica de Nível Médio[111], medida que revogou as diretrizes anteriores e cujo conteúdo reafirma a perspectiva da integração de forma mais clara, definindo

[110] Iniciativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Brasil Profissionalizado buscou o fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais de educação profissional. Instituído no ano de 2007, foi criado por meio do Decreto n.º 6.302, de 12 de dezembro. Atuou no fomento de ações que buscavam a expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, para expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado/apresentacao. Acesso em: 04 jul. 2025.

[111] Resolução n.º 6, de 20 de setembro de 2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

a educação profissional como parte integrante da educação básica, podendo ser desenvolvida de forma articulada (integrada e concomitante) e subsequente ao ensino médio.

No Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, intitulado *"Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade"*, as ações governamentais foram estruturadas em torno de três eixos principais: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O plano estabeleceu como desafio central acelerar o desenvolvimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Com o objetivo de impulsionar essa estratégia de desenvolvimento, o governo Lula reforçou os programas finalísticos do PPA e definiu três agendas prioritárias: (a) Agenda Social; (b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e (c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2007).

Estava sendo prevista a continuidade de um modelo

> [...] que conjuga crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades passa pela consolidação e articulação das políticas sociais, que deverão atuar de forma cada vez mais integrada, promovendo, em conjunto com o crescimento econômico, a geração de empregos e a melhoria das condições de vida da população, especialmente, as mais vulneráveis, no que se refere a questões como educação, saúde, trabalho, renda, alimentação e nutrição, habitação, cultura, respeito à diversidade e outros (Brasil, 2007, p. 71).

Como parte da agenda estratégica do governo federal, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi implementado com o objetivo central de melhorar a qualidade da educação básica, entendida como elemento fundamental para o desenvolvimento do país. Com uma abordagem mais articulada da educação, o PDE previa a integração de ações entre União, estados, municípios, famílias e comunidades, reconhecendo a interdependência entre os diferentes níveis de ensino, da educação básica à profissional e superior. As suas iniciativas incluíam a ampliação da oferta da Educação Profissional e Tecnológica, a reestruturação das Universidades Federais, além da modernização da estrutura das escolas públicas. O PDE integrava-se à estratégia governamental de desenvolvimento com inclusão social, alinhando-se aos dez objetivos estratégicos estabelecidos para o período (Brasil, 2007).

Para o Ensino Profissional e Tecnológico, estava previsto como objetivo principal:

> [...] ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País, de modo que todos os Municípios tenham, pelo menos, uma escola oferecendo educação profissional. A expansão da oferta da educação profissional e tecnológica se dará prioritariamente em cidades-polo respeitando as vocações econômicas locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis (Brasil, 2007, p. 17-18).

O documento sinaliza que até o final de 2005, conforme estabelecia a Lei n. 9.649/98, o investimento da União em novas escolas de educação profissional estava restrito a financiar a sua construção, cabendo à entidade convenente assumir as despesas para o funcionamento da instituição, limitando os esforços em ampliar a educação profissional do país. Após a alteração da lei, foram criadas 32 novas unidades federais de ensino técnico e profissionalizante e federalizadas outras 18 unidades, totalizando uma ampliação de 50 unidades de ensino na rede federal, representando um crescimento de 93% das matrículas oferecidas em 2006. Visando expandir a oferta de vagas em Educação Profissional, o PPA 2008–2011 elencou, no Programa de Desenvolvimento da Educação Profissional, as seguintes medidas:

> a) criação de 150 novas escolas técnicas nas cidades-polo abrindo 200 mil novas vagas até 2011; b) criação de uma rede de educação profissional e tecnológica a distância em escolas das redes públicas municipais e estaduais de modo a beneficiar 100 mil alunos por ano; c) reorganização da rede federal de educação profissional e tecnológica com a criação dos Instituições Federais de Ensino Tecnológico IFETs para a oferta de cursos profissionalizantes de nível médio, fortalecendo o ensino técnico integrado, a educação de jovens e adultos e a formação inicial e continuada de trabalhadores da educação. Os IFETs também oferecerão cursos de licenciatura em física, química, matemática e biologia para formação pedagógica de professores e especialistas nessas disciplinas; d) integração da educação profissional com todas as modalidades e níveis de ensino, em especial a educação de jovens e adultos; e) educação profissional voltada para o desenvolvimento econômico local e regional, criando alternativas para que o ensino regular se aproxime do mercado de trabalho; f) destinação de cerca de 30% das vagas do Sistema S (Sesc, Senai, Senac, Senart) de ensino para alunos oriundos de escolas públicas (Brasil, 2007, p. 79).

No que se refere à Educação Profissional e Tecnológica, o PDE destacou a reorganização da rede federal com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, inaugurando um modelo de instituição. Segundo o PDE, a missão dos IFs envolve a oferta de educação profissional e tecnológica em todos os níveis, especialmente no ensino médio, em sintonia com os arranjos produtivos locais, promovendo pesquisa aplicada, empreendedorismo, cooperativismo e geração de trabalho e renda. No campo da ciência, essas instituições apresentam-se como centros de excelência no ensino e na formação de professores, especialmente nas áreas de ciências da natureza, além de desenvolver programas de extensão e divulgação científica, bem como de apresentarem-se como alternativa ao modelo tradicional de ensino, combatendo tanto o academicismo baseado na memorização quanto o tecnicismo mecanicista, e promovendo uma formação crítica e ampla.

Cabe ressaltar que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia se apresentaram como uma nova institucionalidade no contexto educacional brasileiro, uma vez que houve a implantação de uma concepção diferenciada de oferta pública da educação

profissional e tecnológica, abarcando instituições de educação básica, superior, tecnológica e profissional, pluricurriculares e multicampi. Pacheco (2010, p. 12) reforça essa concepção ao reconhecer a educação profissional e tecnológica como uma "[...] ação de estratégia política e de transformação social que contribui para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional", ressaltando que:

> A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia dá visibilidade a uma convergência de fatores que traduzem a compreensão do atual governo quanto ao papel da educação profissional e tecnológica no contexto social do Brasil e deve ser reconhecida como ação concreta das atuais políticas para a educação brasileira. Esta compreensão considera a educação profissional e tecnológica estratégica não apenas como elemento contribuinte para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional, mas também como fator para fortalecimento do processo de inserção cidadã de milhões de brasileiros (Pacheco, 2010, p. 15-16).

Sendo assim, com a publicação da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica[112] e criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essas instituições possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Atuam como unidades descentralizadas de ensino e garantem a presença da Rede Federal em todo o território nacional, promovendo a oferta da educação profissional e tecnológica e o desenvolvimento de inovações tecnológicas alinhadas às demandas locais (Brasil, 2018).

Além disso, a Lei descreve os Institutos Federais como "instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino [...]" (Brasil, 2018, p. 1). Ao abordar a relevância dos Institutos Federais de Educação, Pacheco (2010, p. 26) afirma que constituem

> [...] uma proposta singular de organização e gestão, no diálogo com as realidades regional e local e em sintonia com o global, costuram o tecido de uma rede social capaz de gerar, em resposta às demandas de desenvolvimento sustentável e inclusivo, arranjos e tecnologias educacionais próprios. Vislumbra-se que se constituam um marco nas políticas educacionais no Brasil, pois desvelam um projeto de nação que se pretende social e economicamente mais justa. Na esquina do tempo, essas instituições podem representar o desafio a um novo caminhar na produção e democratização do conhecimento.

[112] É constituída pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e Colégio Pedro II.

A partir de 2003, o sistema federal de educação profissional e tecnológica passou por uma significativa mudança em seu financiamento e estrutura. Em valores corrigidos para 2005, o orçamento do setor, que, em 1998, era de aproximadamente R$ 856 milhões, superou R$ 1,2 bilhão naquele mesmo ano. Após um período de estagnação, no qual nenhuma contratação foi autorizada entre 1995 e 1998, o período de 2003 a 2006 marcou a autorização de 3.433 novos docentes e técnicos administrativos. Entre 1909 e 2002, foram criadas 140 unidades federais, enquanto, de 2003 a 2010, foram estruturadas 225 unidades (Brasil, 2007).

O período que contempla os dois mandatos do presidente Lula representou um marco na reconfiguração das políticas educacionais do país, especialmente no campo da Educação Profissional e Tecnológica. Ainda que marcado com tensões, limitações estruturais e disputas de projeto, esse ciclo evidenciou uma inflexão significativa com relação à ampliação da rede federal, integração entre ensino médio e educação profissional, numa tentativa de romper com o dualismo estrutural, buscando garantir o direito à educação como princípio de cidadania.

4.4.4 Avanços e contradições nas políticas de Educação Profissional e Tecnológica no governo Dilma Rousseff

O início do governo de Dilma Rousseff (2011–2016) esteve marcado por uma orientação de continuidade das diretrizes estabelecidas nos dois mandatos anteriores, com ênfase na consolidação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e promotor da inclusão social. Em meio a uma conjuntura ainda favorável do ponto de vista macroeconômico, o governo lançou o Plano Plurianual 2012-2015, o Plano Mais Brasil, no qual a educação foi apresentada como elemento central para a construção de um país mais igualitário, democrático e inovador. Nesse contexto, as políticas educacionais, particularmente no campo da Educação Profissional e Tecnológica, foram articuladas a programas de combate à pobreza, ampliação da infraestrutura e integração entre formação e inserção no mercado de trabalho. A expansão da Rede Federal e a criação do Pronatec tornaram-se as principais estratégias para democratizar o acesso à EPT, embora tenham revelado tensões entre a ampliação do atendimento e a garantia da qualidade e da natureza pública da oferta educacional.

Neste sentido, o PPA 2012-2015 considera que as ações devem ser direcionadas para que o país seja reconhecido:

> Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo (Brasil, 2011, p. 17).

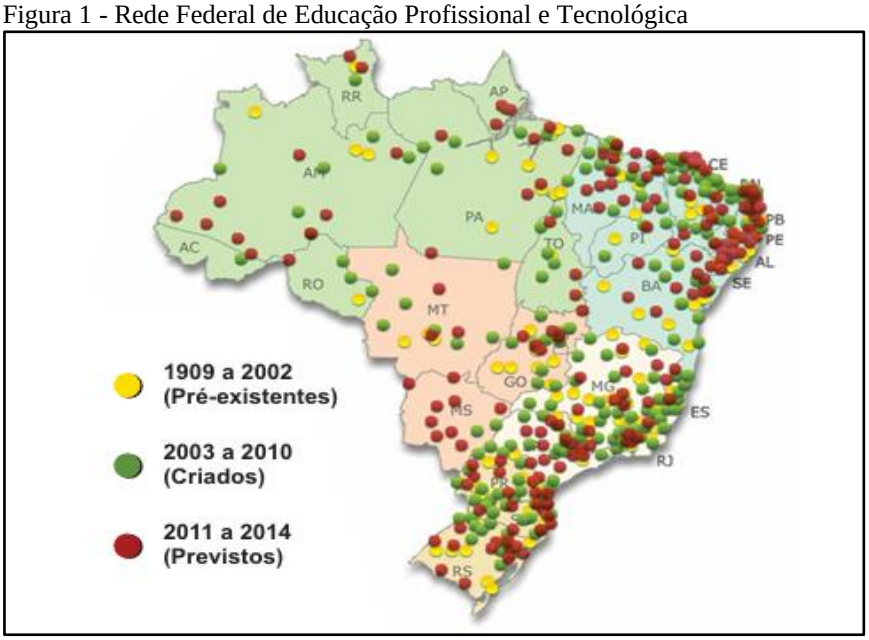
O PPA 2012-2015 também expressou, no campo econômico, que o ciclo de crescimento iniciado em 2004 era o maior em mais de duas décadas. Entre 2004 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu em termos reais 4,4% ao ano, mais do que o dobro do crescimento médio verificado entre 1981 e 2003 e ocorreu sem graves desequilíbrios macroeconômicos. A inflação manteve-se nas metas estabelecidas e verificou-se uma trajetória declinante da dívida líquida do setor público, que passou de 55% do PIB em 2003 para 40% do PIB em 2010. A característica mais marcante do período, no entanto, refere-se à combinação de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social, sendo observado que entre 2004 e 2010, a renda per capita cresceu mais de 25% em termos reais, a taxa de desemprego reduziu mais que a metade entre 2003 (10,9%) e 2010 (5,3%) e ocorreu uma redução relativa de 37,3% da pobreza nos últimos sete anos (Brasil, 2011).

O plano estabeleceu a educação como elemento determinante para a inclusão social, a efetivação de direitos e o desenvolvimento econômico. A expectativa era que a articulação entre educação, inovação e fomento à produção, voltada às realidades locais, contribuísse para a geração de dinâmicas econômicas e sociais importantes. Para isso, torna-se fundamental a ampliação dos investimentos em educação, sendo que o cenário de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 era de continuidade na ampliação dos recursos empregados, estimando-se investimentos na educação de 7% do PIB em 2020, para financiar as ações de ampliação da frequência e permanência na escola, a infraestrutura escolar, a formação e a valorização dos profissionais da educação, fomento à pesquisa e à extensão e o aumento do número de mestres e doutores (Brasil, 2011).

Referindo-se ao Plano de Desenvolvimento da Educação aprovado em 2007, cumpre referir que as políticas implementadas estavam buscando o aumento do atendimento na educação infantil e da qualidade da educação básica até a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da Rede Federal de Educação Superior, ampliando a matrícula, mas também o acesso a esses níveis de ensino nas regiões em que a oferta é reduzida. A perspectiva prevista no PPA para 2015, ao associar educação, pesquisa e desenvolvimento, era de maior articulação entre dinâmicas produtivas locais e a educação profissional e superior, pela expectativa de ampliação das matrículas e de unidades, combinada com a análise de polos de desenvolvimento econômico. Foram previstas, dessa forma, a expansão das redes federais

de educação profissional e tecnológica e superior, prevendo 563 estabelecimentos, passando a 321 *campi* e a 63 universidades.

Figura 1 - Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: PPA 2012-2015 – MEC.

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica continuou sendo uma estratégia utilizada para democratizar o acesso à educação e atender às demandas do mundo do trabalho, especialmente entre os jovens e a classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, o fortalecimento de parcerias com o setor privado, por meio de convênios e repasses financeiros no âmbito do Pronatec, revisitou debates sobre a natureza pública da oferta educativa e os riscos da mercantilização da formação profissional.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego - Pronatec foi uma das iniciativas centrais na política educacional do governo Dilma, que também se inseriu no interior da macropolítica de desenvolvimento com as ações de outros ministérios no interior do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), entre 2010 e 2014. Instituído pela Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, apresentava como objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada e de qualificação profissional, além de construir, reformar e ampliar escolas de educação profissional das redes estaduais de ensino, aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para a oferta de educação profissional e, com essas ações, melhorar a qualidade do ensino médio. Envolveu um conjunto de iniciativas que cabe destacar: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Programa Brasil Profissionalizado

para a ampliação da oferta da Educação Profissional e Tecnológica integrada ao Ensino médio nas redes estaduais; Rede e-TecBrasil para a oferta gratuita de cursos técnicos, de formação inicial e continuada ou qualificação profissional nas modalidades presencial e a distância; Acordo de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, ampliando a aplicação de recursos da contribuição compulsória do Senai, Senac, Sesc e Sesi para a oferta de cursos de qualificação com vagas gratuitas para pessoas em situação de vulnerabilidade; Fies Técnico e Empresa que financiou cursos técnicos e de formação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem; Bolsa Formação para o fortalecimento do trabalho em rede da EPT. Foram ofertados cursos gratuitos em instituições da Rede Federal de EPT, unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (Senai, Senac, Senar e Senat), bem como instituições vinculadas aos sistemas estaduais e municipais, instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Constituiu, desse modo, uma tentativa de articular os programas e ações desenvolvidas em vários ministérios, buscando unicidade nas ações, prevendo criar oito milhões de vagas até 2014.

Alguns gestores do setor público criticaram a implementação do Pronatec, sobretudo, considerando a forma de expansão das ofertas e a utilização de recursos públicos. Programas como o Brasil Profissionalizado previa investimentos federais em infraestrutura para a educação profissional, mas a responsabilidade pela manutenção e continuidade do programa recaía sobre os estados, sem garantia de continuidade na ação e de recursos específicos para que a expansão acontecesse. Os repasses ocorriam mediante convênios, não sendo uma política de financiamento contemplado nos orçamentos regulares, o que comprometia a sustentabilidade das ações. Além, disso, a transferência de recursos para instituições privadas, por meio do Acordo de Gratuidade e das Bolsas de Formação, ampliou o acesso, mas não assegurou a qualidade, uma vez que a oferta de qualificação por entidades privadas, orientadas exclusivamente pela lógica de mercado, resultou na implementação de cursos superficiais e de baixa qualidade, desvinculados de políticas sociais e de inserção no trabalho. Também fez parte do programa o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, prevendo a ampliação da oferta por meio dos recursos recebidos da contribuição compulsória e a ampliação dos serviços, no que se refere à infraestrutura e aos equipamentos financiados com recursos do BNDES. O repasse de recursos públicos para o setor privado, prevendo, como contrapartida, apenas o atendimento de metas quantitativas e sem a previsão da expansão do modelo de educação integrada e de qualidade, direcionou para o setor privado recursos que poderiam ser aplicados na melhoria do ensino nas escolas públicas (Manfredi, 2016).

Conforme a estratégia de articular a educação fundamental e profissional com os programas de transferência de renda, criaram-se também o Pronatec/Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e o Planseq-PAC/Bolsa Família. Esses programas tinham como objetivo oferecer oportunidades de complementação da escolarização (letramento inicial correspondente ao ensino fundamental) para jovens e adultos e Formação Inicial e Continuada (FIC) para a inserção no mercado de trabalho ofertado pelas unidades do sistema nacional de aprendizagem (Senac e Senai) e a Rede Federal de EPT (Manfredi, 2016).

Entre outubro de 2011 e maio de 2014, foram ofertados 158 cursos técnicos e 638 cursos FIC, distribuídos em doze eixos tecnológicos. O programa ofertou cursos para pessoas em situação de vulnerabilidade, que apresentam inserção laboral mais precária, sendo 63% das matrículas de pessoas do Cadastro Único. O MEC informou que foram ofertadas mais de 8 milhões de matrículas, mas esse número considera toda a oferta da educação profissional e não apenas os cursos ofertados por meio da Bolsa formação do Pronatec, conforme verificado por Silva e Moura (2022) na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de matrículas do Pronatec

ANO	Acordo de gratuidade sistema S	Bolsa formação	Brasil profissionalizado	E-tec	Expansão da Rede Federal	TOTAL
2011	494.928	23.180	83.370	37.089	138.370	776.937
2012	620.960	677.830	90.634	73.425	146.351	1.609.200
2013	703.458	1.660.261	93.799	115.166	133.550	2.706.234
2014	775.548	1.921.115	94.690	66.150	131.381	2.988.884
2015	534.454	297.282	81.500	100.614	138.008	1.151.858
2016	123.419	2.183	42.518	9.058	92.772	269.950
TOTAL GERAL	3.252.767	4.581.851	486.511	401.502	780.432	9.503.06

Fonte: Silva; Moura (2022).

Além disso, os autores apontam que, entre 2011 e 2014, a maior empenho do programa foi para oferta dos cursos de FIC[113], correspondendo a 72% das matrículas. Um estudo realizado pelo Ministério da Fazenda para identificar a inserção dos egressos do Pronatec com bolsa formação no mercado de trabalho, analisou a trajetória de 160 mil pessoas e mostrou que os cursos do Pronatec não interferiram de forma significativa na reinserção dos trabalhadores que estavam em situação de desemprego. Outros dados que demonstraram a ampliação da oferta de

[113] Os cursos FIC compreendem a modalidade de bolsa-formação trabalhador e os cursos técnicos abrangem a bolsa-formação estudante. Para Silva e Moura (2022) o uso na lei da nomenclatura "bolsa" vincula-se ao formato da oferta do programa por meio das parcerias público-privada. Assim, tanto a bolsa-formação estudante quanto a bolsa-formação trabalhador foram as formas encontradas pelo governo para repasse de recursos financeiros do programa a própria rede de educação profissional e tecnológica, para o Sistema S e demais empresas privadas.

vagas no Pronatec no período foram apresentados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), em audiência realizada na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, e demonstrou uma ascensão na oferta, considerando que, em 2011, foram 900 mil matriculas; em 2012, registrou-se 2,6 milhões; em 2013, chegou à marca de 5,3 milhões e, em 2014, a 8,1 milhões. Além disso, foi ampliada a abrangência geográfica, chegando, em junho de 2014, a 4.025 municípios, ou seja, 72% do total do país, enquanto, em junho de 2012, estava presente em 606 municípios (Silva; Moura, 2022).

Silva e Moura (2022) igualmente demonstram, ao analisar dados oficiais do MEC no período de 2011 a 2016, que os maiores ofertantes do Pronatec foram organizações do Sistema S, principalmente o Senai e o Senac (Tabela 2):

Tabela 2 - Total de matrículas do Pronatec por iniciativa e rede ofertante

Ano	Escolas Técnicas Privadas	IES Privadas	Instituições municipais	Rede Federal	Redes estaduais	SENAC	SENAI	SENAR	SENAT	Total
2011	-	-	-	173.379	86.792	189.628	327.138	-	-	776.937
2012	-	-	-	302.512	133.485	461.214	681.971	23.766	6.252	1.609.200
2013	27.578	119.885	1.036	476.196	195.703	762.137	990.818	43.615	89.266	2.706.234
2014	128.721	239.835	3.131	468.506	202.537	807.543	977.278	60.682	100.651	2.988.884
2015	30.233	17.490	1.096	286.768	132.443	278.410	382.963	21.207	1.248	1.151.858
2016	-	-	-	101.649	43.278	105.706	19.317	-	-	269.950
Total	186.532	377.210	5.263	1.809.010	794.238	2.604.638	3.379.485	149.270	197.417	9.503.063

Fonte: Silva; Moura (2022).

Os dados apresentados mostram que, do total de 9.503.063 matrículas realizadas, 27% foram ofertadas por instituições públicas, sendo que o Sistema S e demais organizações privadas ofertaram 73% das matrículas. Ao considerar essas informações, Silva e Moura (2022) afirmam que há uma redefinição do papel do Estado em curso, influenciado pelo sistema neoliberal, ao reorganizar os processos educacionais a partir de uma lógica de mercado. O Estado passa a socorrer o capital produtivo e financeiro nos momentos de crise econômica e social ao transferir recursos e delegar ações que são função do Estado para serem executadas pela iniciativa privada. Promove, assim, a privatização, a precarização e a aceleração da educação profissional. Em 2015, com o acirramento da crise econômica e política no país, foi diminuindo a oferta das matrículas, sendo identificado 1,2 milhão naquele ano e, em 2016, a meta era de 2 milhões de matrículas.

Outro programa implementado durante o governo Dilma foi o Programa Mulheres Mil[114] que fez parte do Programa Brasil Sem Miséria, articulado com a meta e erradicação da pobreza extrema do governo federal. Buscava oferecer as bases de uma política social de inclusão para mulheres em situação de vulnerabilidade social, possibilitando acesso à educação profissional, emprego e renda. Os projetos eram organizados considerando as necessidades das comunidades e a vocação econômica regional. Tinha como meta capacitar um milhão de pessoas inscritas no CadÚnico até 2014.

Dando continuidade à retomada dos marcos regulatórios da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024, instituído pela Lei n. 13.005/2014 e sancionada no governo de Dilma Rousseff. Como mencionado anteriormente, trata-se de um instrumento estratégico para o planejamento e a implementação de políticas educacionais no país.

Apesar dos avanços significativos na ampliação da oferta e o fortalecimento da concepção da educação profissional e tecnológica como direito social e instrumento de inclusão, o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff foi marcado por um progressivo esvaziamento da capacidade do Estado em sustentar tais políticas. O agravamento da crise política e econômica, associado ao aprofundamento das restrições fiscais e à crescente oposição parlamentar, culminou, em 2016, com o processo de afastamento da presidenta, que interrompeu um ciclo de políticas públicas voltadas à ampliação do papel do Estado na garantia dos direitos sociais. Esse cenário abriu caminho para uma mudança no modelo de desenvolvimento até então vigente e o retorno de uma agenda, cujas consequências para a educação serão examinadas a seguir, à luz das reformas implementadas durante o governo Michel Temer.

4.4.5 Retrocesso, austeridade e desestruturação da Educação Profissional e Tecnológica no governo Michel Temer

No período do governo de Michel Temer, o campo das políticas educacionais foi marcado pelo rompimento com a trajetória de expansão e valorização da educação pública. Sob o argumento de ajuste fiscal e necessidade de retomar a confiança do mercado, instaurou-se uma agenda de austeridade e contenção de gastos, cujo símbolo maior foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e impôs severas

[114] Instituído pela Portaria do MEC n.º 1.015, de 21 de julho de 2011.

restrições aos investimentos públicos em áreas sociais, entre elas, a educação, por vinte anos. Essa medida comprometeu a manutenção e o avanço de políticas estruturantes, afetando diretamente o financiamento da educação, a oferta de vagas, a expansão de instituições federais e a implementação das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Paralelamente, à reforma do ensino médio, conduzida de maneira autoritária e sem debate público, reforçou a fragmentação curricular, a desvinculação entre educação básica e profissional e a inserção de lógicas privatistas no interior da política educacional.

A EC n. 95/2016 alterou significativamente a forma de cálculo da aplicação mínima de recursos federais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme previsto no artigo 212 da Constituição Federal. A partir de 2018, a vinculação dos 18% da receita de impostos deixou de ser considerada na arrecadação efetiva do exercício corrente, passando a ter como base o valor arrecadado no ano anterior, acrescido apenas da inflação (IPCA), o que, na prática, reduz a capacidade de resposta do orçamento educacional diante das variações econômicas e do crescimento populacional. De acordo com Reis (2023, p. 18) no período de 2018 a 2021 "a educação perdeu R$ 176,399 bilhões da receita, da qual deveria ser destinado pelos menos 18% (R$ 31,752 bilhões) para o financiamento das despesas com MDE, se mantida a regra anterior à emenda constitucional". O autor destaca que entre 2015 e 2016, o percentual da receita de impostos efetivamente arrecadada e destinada às despesas com MDE apresentou crescimento, passando de 22,96% para 25,77%, conforme as regras vigentes antes da Emenda Constitucional nº 95/2016. A partir de 2017, entretanto, observou-se uma tendência de retração. Antes mesmo da aplicação prática da emenda, já se registrou redução no montante destinado à educação: os recursos aplicados caíram de R$ 87,559 bilhões, em 2016, para R$ 80,206 bilhões, em 2017 – o que representou 23,22% da receita de impostos naquele ano. Esse movimento de queda prosseguiu até 2019, quando o percentual destinado ao ensino caiu para 19,56%. Em 2020, houve uma breve recuperação, atingindo 22,97%. No entanto, em 2021, o percentual voltou a cair, chegando a 17,89%, abaixo do limite mínimo constitucional.

No mesmo contexto, a reforma do ensino médio, formalizada pela Lei n. 13.415/2017, que iniciou com um Medida Provisória (746/2016) passou a orientar um novo desenho curricular, complementadas pela atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM)[115] e pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC)[116]. Essa

[115] Resolução n.º 3/2018 - atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas unidades escolares na organização curricular, tendo em vista as alterações introduzidas na Lei n.º 9.394/1996 (LDBEN) pela Lei n.º 13.415/2017.

[116] Resolução CNE/CP n.º 2/2017 - Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica.

reconfiguração, que se estendeu também à educação profissional, promoveu uma inflexão tecnicista e fragmentada na formação dos estudantes, restringindo o caráter formativo e crítico do ensino médio. A BNCC impôs uma centralização nos conteúdos na formação geral e deslocou a educação profissional para uma posição secundária.

Frigotto (2018) pontua que essa reforma do Ensino Médio foi planejada pelo bloco de poder que governou o Brasil na década de 1990, sob a presidência de FHC. Os intelectuais que atuaram naquele período no MEC, ou como assessores e consultores, são os autores e os condutores dessa "contrarreforma", que ajusta o país para a adoção do neoliberalismo, com a venda do patrimônio público mediante as privatizações e o aprofundamento do projeto de capitalismo dependente.

> A regressão é mais profunda porque, ao longo das últimas duas décadas, a classe dominante brasileira, em suas frações ou "facções" centro-direita e extrema-direita, ganhou organicidade para o objetivo histórico que lhe é comum: defender os privilégios de uma minoria associada aos centros hegemônicos do capital e solidificar o projeto mercantil de Educação. É símbolo dessa unidade mais ampla a criação, em 2004, do Movimento Escola sem Partido e, no ano seguinte, do Movimento Todos pela Educação, capitaneado por 14 grandes grupos industriais e financeiros, aos quais se juntaram 18 institutos ou organizações privadas. Embora sejam dois movimentos que se correlacionam, o Movimento Todos pela Educação transformou-se em um grupo dirigente no interior do aparelho do Estado, disputando a direção do projeto de Educação no conteúdo, na forma e no método (Frigotto, 2018, p. 247-248).

Para o autor, essa reforma tem como foco "barrar as concepções de educação omnilateral, formação politécnica ou tecnológica, escola unitária e a proposta, como a denominamos, travessa contraditória do Ensino Médio integrado" (Frigotto, 2018, p. 248). Impedindo as bases de conhecimento que possibilitam aos jovens, filhos e filhas da classe trabalhadora, compreender como funciona a sociedade, restringindo a sua cidadania política e econômica.

Conforme Motta e Frigotto (2017), a implementação da reforma do Ensino Médio, por meio de uma Medida Provisória, é uma imposição autoritária que expressa a urgência do desmanche de direitos da classe trabalhadora mediante o congelamento dos recursos públicos para investimento em políticas sociais e traduz, na prática, o ideário liberal-conservador. Além disso, os autores reforçam que essa atitude liquida com o Ensino Médio como etapa final da educação básica, confronta a Constituição e anula a LDBEN e o Plano Nacional de Educação (PNE). Por permitir a contratação de supostos especialistas, porém não licenciados, como professores, essa "reforma" desobriga ou força os estados a não realizarem concursos públicos. Acrescente-se que permite as parcerias público-privadas como estratégia de privatização do Ensino Médio, possibilitando a interferência de institutos privados ou organizações sociais, por

meio da venda de pacotes, determinação do conteúdo e métodos de ensino. Essa alteração expressa e consolida o projeto da classe dominante brasileira, que apresenta as suas bases político-econômicas no capitalismo dependente e no desenvolvimento desigual e combinado, que nega às futuras gerações os fundamentos das ciências que permitem uma leitura mais crítica de mundo (Motta; Frigotto, 2017).

Ramos (2017, p. 44-45) salienta que essa reforma atinge significativamente com implicações imediatas a concepção de Ensino Médio Integrado, vinculada à Educação Profissional e Tecnológica. São elas:

> [...] a redução da carga horária de formação geral para 1800 horas; a redução da formação em Ciências Humanas e Sociais pela não obrigatoriedade de Filosofia e Sociologia; a fragmentação de parte da carga horária (600 horas) em itinerários formativos; a separação da educação profissional da educação básica, pela transformação do primeiro em um dos itinerários formativos; o caráter "não escolar" conferido à educação profissional, dado que esta pode se realizar em instituições não escolares, seus professores prescindem de formação científica e pedagógica pelo dispositivo do "notório saber" e competências desenvolvidas em outras experiências podem ser reconhecidas e aproveitadas; a redução da carga horária da educação profissional como itinerário a 600 horas, contrariando o disposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (DCNEPT); no caso específico da rede federal, a limitação do orçamento a 3.000 horas (ainda que não seja um dispositivo de lei), conta esta que sugere a possibilidade de cumprimento do máximo de carga horária prevista para os eixos tecnológicos nas DCNEPT (1200 horas, resultante da diferença entre as 3000 horas sustentáveis pelo orçamento e as 1800 horas destinadas a Base Nacional Curricular Comum, conforme a lei).

Para a autora, essa mudança retoma os dispositivos de dualidade e fragmentação na formação, presente em reformas anteriores: a divisão em itinerários formativos remete à reforma Capanema, quando o segundo ciclo do ensino secundário ficou dividido em cursos clássico e científico; a transformação da educação profissional em um dos itinerários retoma aspectos da Lei n. 5692/71, de substituição da carga horária do currículo pela formação específica. A condição de itinerário conferido à educação profissional, associada ao seu cumprimento em instituições não escolares, ao aproveitamento de competências e a não obrigatoriedade de formação docente apropriada, separa a educação profissional da educação básica, retomando o que previa o Decreto n. 2.208/1997, mas de forma mais grave, uma vez que a carga horária é inferior, limitando-se a 600 horas.

Saviani (2018) reforça que a promulgação da medida provisória foi alvo de muitas críticas provenientes do Fórum Nacional de Educação, dos Conselhos, entidades representativas dos profissionais da educação, assim como secretarias e conselhos estaduais de educação que, pela Constituição e pela LDBEN, são os responsáveis pela oferta pública desse nível de ensino. No entanto, o governo ignorou as críticas e lançou uma agressiva campanha publicitária com

muitas inserções diárias nos meios de comunicação. Para o autor, o caráter autoritário fica mais evidente pela intervenção no Fórum Nacional de Educação, uma vez que a sua composição foi alterada sem consulta às entidades que o compõem, conforme as normas legais. Ainda contrariando a lei que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, retirou do Fórum Nacional de Educação a incumbência de coordenar o processo de preparação e realização das Conferências Nacionais de Educação, transferindo essa função para a Secretaria Executiva do MEC, por decreto.

Saviani (2018) também classifica como um retrocesso a aprovação da EC n. 95/2016 que impede o aumento dos gastos públicos por 20 anos, inviabilizando a implementação das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), entre elas o investimento de 10% do PIB em educação que seria viabilizado pela destinação de recursos do pré-sal.

Cara e Pellanda (2018) destacam que a EC n. 95/2016 impôs um teto que não considera as necessidades sociais crescentes de uma população em transformação. A manutenção de um limite real de gasto por duas décadas compromete não apenas o presente, mas o futuro das políticas educacionais, produzindo um cenário de incerteza institucional, paralisia de obras, restrições à contratação de servidores e sucateamento da infraestrutura. Os autores reforçam que o PNE vigente apresenta metas, estratégias e dispositivos a serem cumpridos até 2024, mas que os principais prazos foram previstos para 2015, 2016, e 2017. Ao avaliar relatórios que acompanham a implementação do Plano, é constatado que somente um dispositivo previsto havia sido cumprido integralmente e somente 30% do Plano teve algum avanço até junho de 2018. Isso se deve, pois, parte dos dispositivos do Plano são estruturantes e, portanto, basilares para o cumprimento dos demais, sendo que os principais dizem respeito a financiamento e ao regime de colaboração entre os entes federados e ao Sistema Nacional de Educação. Sendo assim, se os dispositivos não são cumpridos nos prazos previstos, comprometem a implementação dos demais.

Cara e Pellanda (2018) demonstram que desde antes do processo de impeachment, que destituiu a presidenta Dilma, os cortes realizados na educação, já impactavam o cumprimento das estratégias que dizem respeito ao financiamento do Plano. No governo Temer, essa situação agravou-se, o MEC não somente realizou um desmonte das políticas que vinham dando algum resultado, como propôs agendas na contramão do PNE, sendo a EC n. 95/2016 a principal delas, que com a sua implementação tornou muito difícil alcançar as metas e estratégias previstas.

No âmbito da educação profissional, os efeitos da austeridade tornaram-se evidentes na redução dos recursos destinados ao Pronatec, que sofreu uma retração significativa em seu orçamento a partir de 2016, ocasionando uma descontinuidade de diversas ações e uma redução

significativa do número de oferta de vagas. Além disso, a paralisação de obras de novos *campi*, a suspensão de concursos e a limitação orçamentária para custeio das instituições impactaram diretamente a capacidade de seguir com as ações programadas.

O PPA 2016-2019[117] aprovado para o segundo mandato da presidenta Dilma foi alterado na gestão de Temer por meio da Portaria n. 315, de 4 de outubro de 2017[118], reduzindo as metas de várias ações previstas. Como exemplo, o objetivo: 1009 - "Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024", teve alteração da previsão de oferta de 5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec para 4,4 milhões de vagas. Posteriormente, reduzido para 3,35 milhões de vagas e para 2,5 milhões de vagas na Portaria n. 612, de 25 de novembro de 2019, com atualização do resultado[119].

Outra característica importante do período foi a intensificação das parcerias público-privadas no campo da educação profissional. Ao invés de fortalecer a rede pública, o governo Temer apostou na ampliação da oferta por meio de instituições privadas, especialmente aquelas ligadas ao Sistema S. Essa estratégia gerou questionamentos quanto à qualidade da formação, ausência de controle público sobre os currículos e à priorização de lógicas mercadológicas para definir os cursos.

A austeridade imposta pela EC n. 95/2016 e a reorganização das políticas públicas produziram um quadro de fragilização das instituições da Rede Federal. Além das limitações financeiras, houve a precarização do trabalho docente, o sucateamento da estrutura e equipamentos e a diminuição do número de matrículas ocasionado pelo corte de recursos para bolsas e auxílios estudantis. Essa conjuntura representou um retrocesso em relação às políticas educacionais implementadas em governos anteriores, que promoveram a expansão da Rede Federal com foco na interiorização e democratização do acesso.

---

[117] Com relação ao PPA 2016-2019, cabe destacar que o processo de gestão do plano, foi descontinuado com a alteração de governo e logo no primeiro ano de implementação do plano também houve alteração organizacional no âmbito do Ministério do Planejamento. O Fórum Interconselhos sofreu descontinuidade, bem como foram abandonadas as discussões estratégicas e articulações federativas. A principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU) (Couto; Cardoso Junior, 2020).

[118] Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/anexoportariacompleto2017.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

[119] Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/anexo-da-portaria-no-612-219. Acesso em: 24 jul. 2025.

A gestão de Michel Temer promoveu um processo acelerado de desestruturação das políticas públicas de educação profissional e tecnológica, com cortes orçamentários significativos, paralisação de programas, redução de vagas e enfraquecimento das instituições públicas. A imposição de um regime fiscal restritivo, a intensificação das parcerias com o setor privado e a fragmentação curricular imposta pela reforma do ensino médio revelam uma orientação voltada à mercantilização da educação e à restrição do seu caráter público, laico e universal. Ao reduzir o papel do Estado na condução das políticas educacionais, no referido período, determinou o aprofundamento das desigualdades e o comprometimento do cumprimento do PNE. A partir desse ponto, abre-se um novo ciclo no campo educacional, que será aprofundado no governo seguinte, sob a liderança de Jair Bolsonaro, caracterizado pela radicalização do projeto neoliberal e pela ofensiva ideológica sobre as instituições educacionais e suas práticas.

4.4.6 Reorganização conservadora e mercantil da Educação Profissional e Tecnológica no governo Bolsonaro

A eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da República, em 2018, marcou a intensificação do processo de desmonte das políticas públicas sociais e privatização dos serviços públicos. O seu governo consolidou a adesão a uma agenda ultraneoliberal, ancorada nos princípios do Estado Mínimo, da austeridade fiscal, da desregulamentação e da centralidade do mercado. Essa orientação ideológica esteve expressa no programa de governo apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quanto no Plano Plurianual (2020-2023) submetido ao Congresso Nacional, que pautou a gestão educacional pelos valores da eficiência econômica e da competitividade, em detrimento dos princípios constitucionais de universalização, equidade e qualidade social da educação pública.

Como já abordado no capítulo anterior, sob o comando do Ministro da Economia Paulo Guedes, o ultraneoliberalismo foi utilizado como a principal proposta do governo Bolsonaro, enaltecendo a defesa do Estado reduzido, da propriedade privada, da competividade e do empreendedorismo. E, conforme prometeram, Bolsonaro e Guedes efetivaram o que puderam de seu plano.

A educação foi o principal instrumento utilizado pela guerra ideológica, propositalmente comandado por ministros escolhidos por seu viés fundamentalista, sem conhecimento e experiência na área. Houve uma grande desmobilização das políticas públicas, com queda significativa no financiamento de todas as etapas de ensino. Foi dado seguimento apenas a

projetos como a implantação de escolas cívico-militares, com a influência de militares no processo pedagógico, consolidando o pensamento da ideologia do movimento escola sem partido[120] (Inesc, 2023).

> Muito já foi dito, ao longo dos quatro anos, sobre a queda de recursos para o financiamento da educação como um todo e do ensino superior em particular, visto que é a etapa de ensino sob a responsabilidade do Governo Federal, com pouca participação dos entes subnacionais. Todavia, quando se olha para trás e se analisa o percurso em perspectiva, tem-se a dimensão do retrocesso e do caminho a ser novamente percorrido para, minimamente, se chegar à meta de onde se partiu desde o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Fato que representou um marco importante para a educação, pois foi o governo que a substituiu o responsável por propor uma reforma do ensino médio que perpetua desigualdades abissais entre escolas públicas e privadas, especialmente nesta etapa de ensino, dificultando ainda mais o acesso ao ensino superior (Inesc, 2023, p. 41).

Ao abordar o Plano Plurianual - 2020-2023, Beghin (2019) explica que esse documento é um preceito constitucional e representa a primeira etapa do ciclo orçamentário, prevendo programas e ações que o governo pretende desenvolver nos próximos quatro anos, definindo estratégias, diretrizes e metas. O PPA do governo Bolsonaro (Tabela 3), que tem como título "Planejar, Priorizar, Alcançar", contém 6 eixos, 13 diretrizes, 15 temas e 72 programas, sendo 66 finalísticos e 6 de gestão. A alocação de recursos por eixo revela que a grande prioridade é a econômica: 66% dos cerca de R$ 7 trilhões alocados para o período de 2020 a 2023 destinam-se ao eixo econômico, sendo tão importante que a política externa integra essa dimensão, limitando a atuação do Estado brasileiro no espaço internacional aos assuntos econômicos e comerciais. Em um distante segundo lugar, encontra-se o eixo social com 26% do total de recursos previstos.

[120] Movimento conservador que busca mobilizar princípios religiosos, a defesa da família em moldes tradicionais e a oposição a partidos políticos de esquerda e de origem popular. Criado em 2004, ganhou maior visibilidade política com o Projeto de Lei 7.180/2014, que buscava alterar a LDBEN, com a inclusão do seguinte inciso no artigo que versa sobre os princípios que regem o ensino: "respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, tendo os valores de ordem familiar precedência sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa, vedada a transversalidade ou técnicas subliminares no ensino desses temas" (SANTOS, Rayani Mariano dos; BIROLI, Flávia. Escola sem Partido e o processo de desdemocratização no Brasil. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 120, p. 247-286, set./dez., 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/87pNbFX4mB4k5vqVtJZp4rg/?format=pdf& lang =pt. Acesso em: 25 jul. 2025).

Tabela 3 - PPA – 2020-2023 – Eixos

Eixos	Valor (em milhões de reais)	% do total de recursos
Econômico	4.465.891,96	65,6
Social	1.763.180,68	25,9
Infraestrutura	384.189,26	5,6
Ambiental	139.857,97	2,1
Estratégia de Defesa	39.436,80	0,6
Institucional	10.210,56	0,2
Total	**6.802.767,22**	**100,0**

Fonte: Inesc Mensagem Presidencial PPA 2020-2023.

A autora reforça que a tônica presente no texto do documento é a eficiência, um ambiente propício aos negócios, concorrência e inovação. Não há menção ao fortalecimento da democracia e o plano não se fundamenta sobre os direitos que são a base da nossa Constituição. A previdência social, a moradia e o transporte público estão inseridos no eixo econômico, percebidos como alavancadores da economia e não como direitos que o Estado deve garantir.

A dimensão social contempla educação, saúde, assistência social, esporte e segurança alimentar e nutricional, correspondendo a menos de 40% daqueles destinados à dimensão econômica. Apresenta como diretrizes:

> IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família V. Priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho VI. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho (Brasil, 2019, p. 32).

O foco da Educação Profissional é direcionado para atender as necessidades do mercado de trabalho, questão reforçada na mensagem presidencial (Brasil, 2019). Ao referir-se à EPT, destaca que "milhões de brasileiros ainda se encontram desempregados, havendo, no entanto, áreas específicas com postos de trabalho vagos por falta de mão de obra qualificada", sendo assim, ressalta a necessidade de planejamento estratégico das políticas de EPT, para promover "a convergência entre a oferta de cursos à quantidade e ao tipo de profissionais requeridos pelo mundo do trabalho" (Brasil, 2019, p. 33).

Nessa linha, o governo Bolsonaro, na gestão do Ministro da Educação Abraham Weintraub, lançou, em julho de 2019, o Programa Future-se – Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras, prevendo a reestruturação do financiamento de institutos e universidades federais. O objetivo central era estimular que as instituições buscassem captar receitas próprias para manter a sua estrutura por meio de contratos com Organizações Sociais, atuando no modelo de negócio privado. Após a apresentação, o MEC abriu um período para consulta pública. Com um caráter privatista, a proposta anunciava o desmonte da estrutura

patrimonial das IFES, o enfraquecimento da autonomia e a imposição dos princípios utilizados pelo mercado. O protagonismo das Organizações Sociais, que assumiriam a gestão administrativa, financeira e de pessoal, resultaria um profundo desajuste dos órgãos administrativos e deliberativos das instituições. Outro aspecto previsto era a possibilidade de transferência dos bens patrimoniais das instituições para a transformação em ativos financeiros a serem rentabilizados em fundos privados. As alterações propostas sob o discurso de "modernização" sugerindo a implementação de um modelo ágil, eficiente, flexível, descentralizado e a promessa de aumento de ganhos para os docentes, estavam pautadas nos princípios do empreendedorismo e da governança corporativa. O governo elegeu a burocracia como um fator que impede o desenvolvimento da pesquisa, discurso que esconde o desmonte das agências de fomento no país, bem como das instituições públicas, responsáveis pela maior parte da produção cientifica. Com a justificativa da crise fiscal e as restrições impostas pela EC n. 95/2016, defendeu a busca de fontes adicionais de financiamento pelas IFES (Araújo; Kato; Chaves, 2020).

Nas primeiras versões da proposta, havia a nítida disposição de terceirizar a gestão universitária para organizações sociais e esvaziar a estrutura administrativa e colegiada das IFES. Após disponibilizar três versões do documento, observa-se que não houve alteração na essência, mantendo o caráter privatista e mercadológico e o desmonte da autonomia das instituições. Para Araújo, Kato e Chaves (2020), essa proposta buscou implementar uma "contrarreforma universitária", cujo objetivo era reduzir o financiamento estatal e reconfigurar a gestão, introduzindo, nas instituições públicas, a racionalidade privado-mercantil.

> Pode-se afirmar que o sistema federal de ensino superior no Brasil é alvo de ataques sistemáticos. As medidas administrativas/normativas impostas pelo MEC, associadas a uma campanha orquestrada pela cúpula do governo federal, põe em questão a legitimidade, viabilidade e credibilidade das universidades públicas, pavimentando um caminho tortuoso para as instituições. Esses ataques ocorrem na esteira de um projeto político mais amplo levado a cabo pelo atual governo Bolsonaro. Após pouco mais de um ano de mandato presidencial, as medidas adotadas representam o progressivo esvaziamento da autonomia das universidades e uma profunda reconfiguração na estrutura administrativa do Estado (Araújo; Kato; Chaves, 2020, 14).

As autoras destacam outras medidas que indicam qual o modelo de funcionamento do Estado defendido pelo governo Bolsonaro e que seguem o mesmo fundamento do Programa Future-se: a) Decreto n. 9.741/2019[121] que modifica o cronograma mensal de desembolso

[121] Altera o Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm#:~:text

financeiro, sendo que a pasta da educação sofreu o bloqueio de 5,8 bilhões. Desses recursos, 2,2 bilhões foram bloqueados das IFES, que enfrentaram, ao longo do ano de 2019 e início de 2020, sérias dificuldades para manutenção das atividades; b) O Decreto n° 9.725/2019[122] que determinou o corte de 21 mil cargos, funções e gratificações técnicas, sendo apresentado pelo governo como processo de "simplificação administrativa, desburocratização e readequação da força de trabalho", alinhado à a Reforma Administrativa do Estado, anunciada pelo Ministério da Economia; c) Decreto 9.739/2019[123] que estabeleceu a autorização prévia do Ministério da Economia para abertura de concursos, cargos efetivos e comissionados, convergindo com o formato do programa Future-se e a reforma administrativa; d) Medida Provisória 914/20197[124] alterava o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. A medida representava mais um ataque à autonomia das IFES, prevendo interferência do governo federal na autonomia universitária, ao definir regras que poderiam influenciar a escolha dos dirigentes. Perdeu validade ao não ser apreciada pelo Congresso; e) Portaria n. 1.469/2019[125] publicada pelo MEC para limitar o provimento de cargos autorizados nos bancos de professor-equivalente e nos quadros de referência de servidores técnico-administrativos em educação para o exercício de 2020. A reposição de cargos vagos foi condicionada à disponibilidade orçamentária, situação que restringiu a contratação de novos professores e técnicos; f) Lei n. 13.978/2020[126] que estabeleceu o orçamento de 2020 da União, aprovado com redução 19,8 bilhões de recursos para despesas do MEC, redução de 16,3% comparado a 2019 (Araújo; Kato; Chaves, 2020).

Além desses instrumentos, o governo Bolsonaro, conforme já abordado no capítulo anterior, encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de três Projetos de Emendas Constitucionais (PEC) que formam o denominado "Plano Mais Brasil" e que se configura na maior contrarreforma do Estado brasileiro dos últimos trinta anos: a PEC Emergencial, a PEC

=DECRETO%20N%C2%BA%209.741%20DE%2029,2019%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 26 jul. 2025.

[122] Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9725.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

[123] Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

[124] Dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv914.htm. Aceso em 26 jul. 2025.

[125] Disponível em: https://www.andes.org.br/diretorios/files/Arquivos/renata/portaria%201469.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

[126] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

dos Fundos Públicos e a PEC do Pacto Federativo. Elas constituem uma política de austeridade fiscal mais profunda já adotada no país, que buscava alterar a distribuição dos recursos entre a União e os entes subnacionais (Araújo; Kato; Chaves, 2020).

Com relação à Educação Profissional e Tecnológica, em outubro de 2019, o MEC lançou o Programa Novos Caminhos, cujo propósito era impulsionar a EPT por meio da alteração de marcos regulatórios, o estabelecimento de novas diretrizes voltadas à formação docente e a ampliação de matrículas em cursos profissionais e técnicos. Ao recuperar a abordagem realizada da EPT no governo de FHC, Betin e Mancebo (2020) relacionam com a similaridade em priorizar a oferta de cursos de curta duração desvinculados da educação formal para atender as necessidades imediatas do mercado de trabalho.

A implementação do itinerário formativo da Formação Técnica Profissional configurava-se como uma das possibilidades estabelecidas pela Lei n. 13.415/2017, que instituiu o Novo Ensino Médio ao propor cinco itinerários formativos distintos. Nesse contexto, a formação técnica e profissional foi incorporada como uma das alternativas, inserida na proposta de flexibilização dos percursos escolares. O estudante matriculado em uma escola pública poderia optar por esse itinerário e cursar o conteúdo técnico em instituições de naturezas diversas, bem como pleitear o reconhecimento de competências adquiridas fora do espaço escolar de origem, como cursos de formação inicial e continuada, para certificação e incorporação à carga horária mínima exigida para a conclusão do ensino médio (Betin; Mancebo, 2020; Caetano, 2023).

Um dos objetivos do programa era ampliar o número de matrículas de 1,9 milhões para 3,4 milhões até 2023, justificando a articulação com a meta 11 do Plano Nacional de Educação, bem como a meta definida no Programa 5012 do Plano Plurianual 2020-2023[127].

O programa estruturou-se como base em três eixos estratégicos: a) Gestão e resultados, b) Articulação e fortalecimento e c) Inovação e empreendedorismo. Esses eixos sustentavam as seguintes metas: meta 1 - Aprimorar os modelos de gestão da educação profissional e tecnológica; meta 2 - Ampliar a articulação com as redes de ensino, buscando o fortalecimento da educação profissional e tecnológica; meta 3 - Estimular iniciativas voltadas à inovação e ao empreendedorismo na educação profissional e tecnológica (Betin; Mancebo, 2020; Caetano, 2023).

Para Betin e Mancebo (2020), o primeiro eixo retoma a lógica de transposição de parâmetros do universo empresarial para a esfera das políticas educacionais, referenciado pelo

[127] Disponível em: https://novoscaminhos.mec.gov.br/conheca-o-programa. Acesso em: 27 jul. 2025.

modelo das competências e pela cultura da avaliação institucional, ignorando as condições didático-pedagógicas e de infraestrutura da rede pública de ensino, padronizadas sob a lógica da produtividade e da eficiência. O segundo eixo, por sua vez, traz a formação do docente e demais profissionais que atuam na EPT como uma de suas estratégias, tendo como principal foco a implementação do Novo Ensino Médio, que se articula a uma nova Base Nacional Comum Curricular. Neste sentido, apresenta como objetivos o aumento de matrículas em cursos de licenciatura, especialmente nas áreas de Matemática e Ciências, complementação pedagógica para docentes não licenciados, atualização tecnológica e especializações, priorizando o Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica. Na prática, o programa ratifica ações que já fazem parte da missão e encontram-se descritas na Lei de criação dos IFs. Já o terceiro eixo, que aborda a inovação e o empreendedorismo, apresenta, como foco principal, a articulação das áreas da educação e trabalho ao desenvolvimento socioeconômico local e regional, uma das bases da política já implementada pelos Institutos Federais. Nessa perspectiva, prevê a ampliação dos Polos de Inovação vinculados à Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), o lançamento de editais de apoio a projetos de iniciação tecnológica e a implantação de um Escritório de Inovação e Empreendedorismo para a Educação Profissional e Tecnológica.

Outro programa implementado pelo governo Bolsonaro foi o “Qualifica mais”, lançado, a partir de 2020, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), foi estruturado em diferentes linhas de ações articuladas: Qualifica Mais Progredir, Qualifica Mais Emprega Mais, Qualifica Mais EnergIF e Itinerário da Formação Técnica e Profissional, conforme apresenta o Quadro 5.

Quadro 5 - Programa Qualifica Mais

Ação	Descrição
Qualifica Mais – EnergiFE	Voltada para pessoas com 18 anos ou mais de idade, e com Ensino Fundamental I (1º a 5º ano) – completo com a oferta do curso de qualificação profissional de Instalador de Sistemas Fotovoltaicos (Eletricista de Sistemas de Energias Renováveis com carga-horária mínima de 200h.
Qualifica Mais - Emprega Mais	O Qualifica Mais Emprega Mais é uma linha de fomento voltada a ofertar vagas gratuitas em cursos de qualificação profissional ou de formação inicial e continuada. O objetivo é qualificar trabalhadores e aprendizes com ofertas vinculadas às necessidades setoriais de mão de obra qualificada, aferidas por meio do mecanismo de mapeamento de demandas denominado SuperTec e/ou de outras metodologias de mapeamento de demandas com o setor produtivo.
Qualifica Mais Progredir	O Qualifica Mais Progredir é uma linha de fomento para a oferta de cursos de qualificação profissional de Microempreendedor Individual (MEI) voltado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil. A iniciativa é uma parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania e busca a inclusão produtiva e a ampliação de renda do público que recebe o auxílio financeiro. A oferta foi desenhada a partir do alinhamento entre o perfil do beneficiário do Auxílio Brasil e o perfil produzido pelo Datasebrae do Microempreendedor Individual (MEI) no país e tem, como público-alvo, o beneficiário com idade de 18 anos ou mais e que tenha concluído o ensino fundamental.
Qualifica Itinerário da Formação Técnica e Profissional	A iniciativa visa formalizar parcerias entre as instituições para proporcionar aos estudantes do ensino médio mais oportunidades de cursar o Itinerário da Formação Técnica e Profissional. As instituições interessadas poderão aderir à linha de fomento como "Parceiros demandantes" (redes estaduais, distrital ou municipais responsáveis pelo Ensino Médio Público) ou como "Parceiros ofertantes" (instituições que ofertam cursos técnicos e de qualificação profissional da Educação Profissional e Tecnológica) para receber recursos com objetivo de viabilizar a oferta do Itinerário da Formação Técnica e Profissional. O fomento de que trata esta linha será realizado por meio da Bolsa-Formação. Poderão ser fomentados cursos técnicos e de qualificação profissional que componham itinerários da formação técnica e profissional, a serem ofertados no ciclo 2023-2025, em regime de colaboração com instituições parceiras.

Fonte: Adaptado de Caetano (2023) e site MEC/Qualifica Mais.

Cabe destacar também como ação do período em questão a revisão das normas que regulamentaram a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio por Instituições Privadas de Ensino Superior (Ipes), possibilitada pela Portaria MEC n. 401/2016[128], ampliando a atuação de instituições privadas na educação básica, em que grupos de capital privado têm interferido cada vez mais na condução de políticas públicas: em 2019, a portaria n. 1.717, de 8 de outubro de 2019[129]; em 2020, houve a publicação da Portaria SETEC n.

[128] Desde 2016, todas as Instituições Privadas de Ensino Superior (Ipes) podem ofertar cursos técnicos. No entanto, devido a dúvidas jurídicas relacionadas aos mecanismos de autorização desses cursos e à ausência de funcionalidade específica no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), as instituições ficaram impossibilitadas de registrar os diplomas dos concluintes, requisito para a validade (Caetano, 2023).

[129] Dispõe sobre a autorização para a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec emitir os códigos autenticadores dos diplomas dos concluintes de cursos técnicos de nível médio ofertados por Instituições Privadas de Ensino Superior - Ipes com base na Portaria n.º 401, de 10 de maio de 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.717-de-8-de-outubro-de-2019-220789555. Acesso em: 27 jul. 2025.

62/2020[130]; em 2021, foi publicada a Portaria Setec n. 48/2021[131], que estabeleceu calendário anual para que as Ipes interessadas pudessem solicitar autorização para oferta de curso técnico. Alinhado a esse cenário foi conduzida a revisão do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT, conforme Portaria n. 1.719, de 8 de outubro de 2019. Em 2020, o CNCT foi revisto, atualizado e publicado em versão digital. A 4ª versão do CNCT foi aprovada por meio da Resolução n. 2 e entrou em vigor em janeiro de 2021 (Betin; Mancebo, 2020; Caetano, 2023).

Outro marco relevante desse processo é a aprovação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT)[132], que aprofunda a lógica de adequação da formação profissional às demandas imediatas do mercado, em detrimento de uma concepção integral e emancipadora da educação. Tais medidas afetam diretamente os estudantes de escola pública, majoritariamente, oriundos das camadas populares, agravando as desigualdades educacionais e comprometendo o acesso a uma formação de qualidade.

Mascarenhas e Goulart (2023, p. 34) referem-se a um cenário no governo Bolsonaro que evidencia um retrocesso na educação, caracterizado como um "processo de desdemocratização" a partir de três aspectos: "i) as pautas do neoliberalismo sobre a agenda educativa (financeirização da educação, ideia de 'capital humano' e meritocracia); ii) conservadorismo (Escola sem Partido e educação domiciliar); iii) autoritarismo (militarização das escolas)".

No que se refere à influência do neoliberalismo sobre a agenda educativa, para além das lutas travadas entre o público e o privado pela disputa da educação pública, as ideias de cunho conservador reforçam o neoliberalismo vinculado a discursos que remetem a um modelo de sociedade patriarcal, machista, homofóbica, assentada em um fundamentalismo religioso. Sobre o segundo aspecto, o conservadorismo, a pauta da moral e de costumes é utilizada por grupos ultraconservadores da extrema-direita, que defendem o retorno da Educação Moral Cívica – EMC aos currículos escolares da Educação Básica. Essa pauta moral assentada no conservadorismo encontra ressonância na proposta de implementação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM), que foi lançada em setembro de 2019, prevendo a implementação do modelo em 216 instituições de ensino até 2023. O programa tinha como proposta a participação de militares da reserva das Forças Armadas e das polícias militares

[130] Dispõe sobre os procedimentos associados à oferta de cursos técnicos de nível médio por instituições privadas de ensino superior - IPES de que trata a Portaria MEC n.º 1.718, de 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/01/2020&jornal=515&pagina=34&totalArquivos=146. Acesso em: 27 jul. 2025.

[131] Altera o caput do art. 4º da Portaria Setec n.º 62, de 24 de janeiro de 2020, que trata sobre o procedimento de recebimento de pedidos de autorização de cursos técnicos pelas Instituições Privadas de Ensino Superior. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-48-de-27-de-janeiro-de-2021-301398613. Acesso em: 27 jul. 2025.

[132] Estabelecida pelo Parecer CNE/CP n.º 7/2020 e formalizada pela Resolução CNE/CP n.º 1/2021.

estaduais, atuando na condição de monitores, responsáveis pela disciplina, segurança e até gestão dos ambientes escolares. Esse modelo tem sido muito criticado, apontando que a sua implementação representa um processo de militarização do espaço escolar e o deslocamento das finalidades educativas da escola pública. A natureza desse projeto é centrada em uma perspectiva reduzida e engessada de cidadania, de que atitudes são incorporadas via treinamento; assim, temas como hierarquia, civismo, apelo à ordem e à disciplina prevalecem sobre as ideias de democracia e direitos humanos (Mascarenhas; Goulart, 2023).

As autoras reforçam que o modelo rompe com os princípios de gestão democrática preconizados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDBEN, ao centralizar a autoridade em figura externa à comunidade escolar. Além disso, o uso de práticas disciplinares inspiradas na lógica militar pode restringir a liberdade de expressão, a pluralidade e o desenvolvimento de práticas pedagógicas críticas e emancipadoras.

> [...] as escolas militarizadas têm procedimentos que instauram uma nova forma de organização, por meio da interferência dos militares na gestão, organizando-se sob bases rígidas de hierarquia e obediência incontestável, cujos processos pedagógicos estão centrados no autoritarismo. Logo, esse modus operandi desconhece a diversidade como elemento imprescindível na composição de uma sociedade democrática, revelando-se com forte apreço pela homogeneização (Mascarenhas; Goulart, 2023, p. 33).

Essa proposta reforça uma concepção autoritária de educação, subordina o processo educativo à lógica da obediência e do controle e desconsidera as funções formativas envolvidas na escola pública. Além disso, há um risco de estigmatização de grupos populares, uma vez que o programa prioriza a sua implantação em escolas localizadas em territórios de maior fragilidade social, o que pode reproduzir estereótipos e aprofundar desigualdades educacionais.

Em síntese, as políticas educacionais implementadas durante o governo Bolsonaro revelam uma reconfiguração autoritária e mercadológica da educação pública. O deslocamento das finalidades pedagógicas em favor da empregabilidade, somado à racionalidade privatista e à lógica da eficiência empresarial, comprometeu os princípios da formação humana, gestão democrática e da função social da escola. Tais medidas não apenas agravam as desigualdades educacionais, mas também ampliam a exclusão de grupos historicamente marginalizados, ao submeter a oferta pública à lógica seletiva do mercado.

4.5 Políticas e financiamento da Educação e da EPT de 1995 a 2022

Os investimentos públicos em educação correspondem aos recursos financeiros destinados pelos entes federados (União, estados e municípios) para assegurar o atendimento às demandas educacionais. Esses aportes são responsáveis pela manutenção e o desenvolvimento do ensino, pela remuneração dos profissionais de educação, construção, ampliação e melhoria da infraestrutura escolar em todos os níveis e modalidades, bem como para programas de assistência estudantil e demais ações previstas na legislação brasileira.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o regime de colaboração, sendo que a União é responsável em organizar o sistema de ensino, financiar as instituições públicas federais, exercendo função redistributiva que garanta a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios.

O acompanhamento dos investimentos é fundamental para aferir os esforços empreendidos para o desenvolvimento educacional, sendo que esses valores podem ser analisados de diversas formas, entre elas, utilizando, como indicador, o "Investimento Público em Educação em relação ao PIB[133]", sendo que, para o cálculo, são somados os valores investidos diretamente em cada esfera de governo na área educacional, sendo referência para o monitoramento da meta 20 do PNE, que estipula progressivamente o investimento até atingir, no mínimo, 10% do PIB. A esse valor obtido, calcula-se o percentual que representa o investimento público em relação ao valor do PIB divulgado pelo IBGE, utilizando, como referência, o indicador 20A: "gasto público em educação pública em proporção do PIB", que considera apenas o investimento público direto, referente às despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de instituições públicas.

Para cumprir com o que foi estabelecido no PNE, será necessário dobrar o investimento público em educação, uma vez que, atualmente, o gasto público corresponde em torno de 5,1% do PIB, considerando dados de 2022, sendo necessário estabelecer quais as fontes de recursos que serão utilizadas para expandir o investimento (Maciel, 2012).

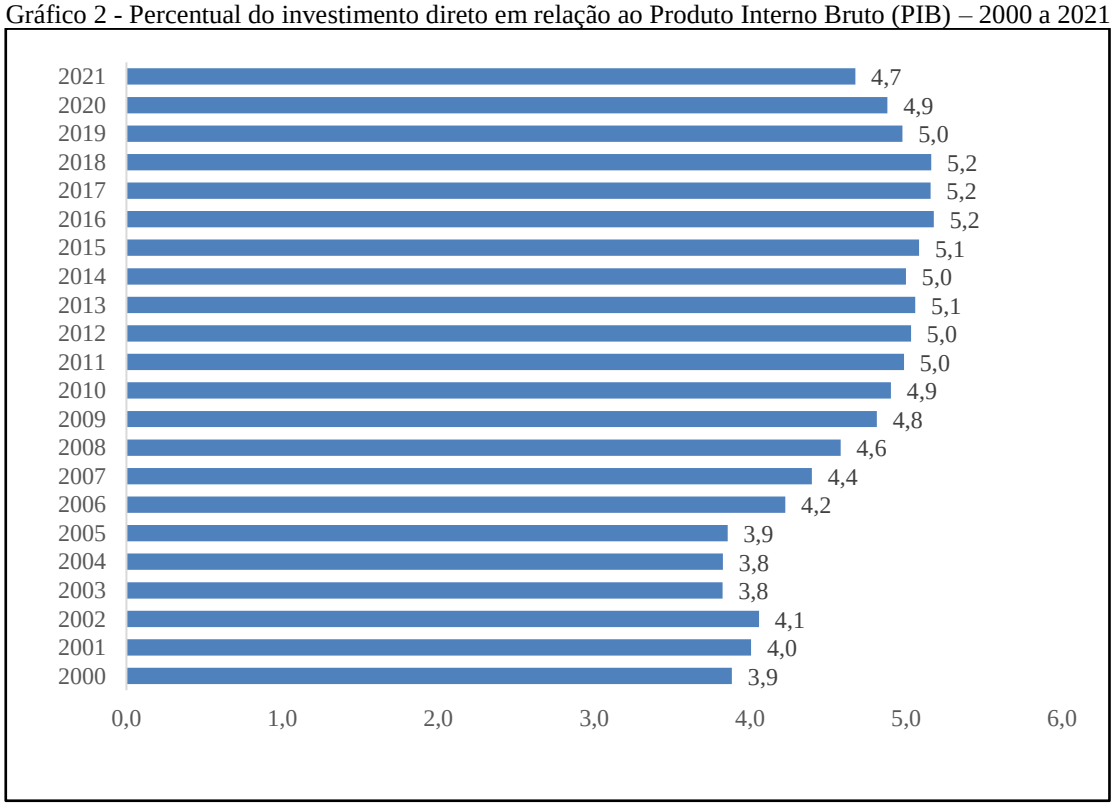
De acordo com Indicadores Financeiros Educacionais[134] disponibilizados pelo Inep, contemplando dados da série histórica de 2000-2021, demonstrada no Gráfico 2, é possível

[133] O PIB é o valor monetário de todos os bens e serviços finais produzidos pelo país em um determinado período. Ele expressa o tamanho da atividade econômica, sendo referência para análise de crescimento e investimentos.

[134] Os indicadores de investimentos públicos em educação são produzidos e calculados pelo Inep, seguindo metodologia recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, sendo utilizados, principalmente, para a comparação internacional desses indicadores. Utilizaram-se os

observar que, a partir de 2006, houve uma ampliação gradativa dos valores destinados para a educação em relação com o PIB até 2012, sendo que, em 2016, 2017 e 2018, foram os anos que o índice manteve-se mais alto da série, em 5,2. A partir de 2019, os investimentos foram diminuindo, chegando a 4,7 em 2021, comparado ao índice de 2008.

Gráfico 2 - Percentual do investimento direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – 2000 a 2021



Fonte: Inep - Indicadores Financeiros Educacionais.

Quando é abordado o valor de investimento em educação pública, considerando o indicador de gasto público, é importante visualizar os dados por ente federado, conforme o Painel de Monitoramento do PNE[135], que apresenta o período de 2015-2022. Evidencia-se que

seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras. Não se incluem nessas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado. Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários: - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em: 29 jul. 2025.

[135] Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWY4ZDhlYzUtMDc1My00YjhkLWJiMWQtNjIxZTgwOWY5YTcxIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9. Acesso em: 30 jul. 2025.

houve maior gasto em educação pública do governo federal no período de 2016 e 2017, no governo Temer. Esse comportamento pode ser explicado, em grande medida, pela inércia orçamentária e pela manutenção de compromissos assumidos nos governos anteriores, como a expansão das universidades federais, dos institutos federais, além de programas como FIES, Prouni e Pronatec, que possuíam contratos e repasses em andamento. Ademais, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos, aprovada no final de 2016, só foi impactar de forma mais incisiva a partir de 2018, quando se observa uma trajetória de queda dos investimentos federais, chegando a R$109 bilhões em 2020 e 2021, valores inferiores aos registrados em 2015. Assim, constata-se que o período inicial do governo Temer ainda refletia políticas e financiamentos herdados do ciclo anterior, ao passo que, nos anos seguintes, consolidou-se uma política de austeridade que resultou na redução de aportes federais destinados à educação.

Durante a pandemia de Covid-19, os investimentos do governo federal em educação sofreram retração significativa, refletindo tanto os limites impostos pela EC nº 95/2016, quanto a ausência de uma estratégia nacional consistente para enfrentar os desafios educacionais impostos pela crise sanitária. Conforme demonstrado na Tabela 4, em 2020 e 2021 os aportes federais permaneceram em R$ 109 bilhões, apesar da conjuntura excepcional que demandava ampliação de recursos para garantir a continuidade das atividades educacionais de forma remota, a adaptação tecnológica das instituições e o apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade. A estagnação e a queda dos investimentos federais no período demonstram a priorização de políticas de austeridade em detrimento da necessidade de fortalecimento da educação pública, contribuindo com o aprofundamento das desigualdades educacionais no país.

Tabela 4 - Gasto público em educação pública por Ente Federado – Brasil – 2015-2022 (Em R$ Bilhões*)

Responsável pela despesa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gastos do Governo Federal	113,4	117,3	116,9	113,6	113,8	109,0	109,0	117,8
Gastos dos Governos Estaduais e do DF	150,2	150,4	140,8	139,3	139,2	130,0	135,8	163,9
Gastos dos Governos Municipais	174,2	167,9	175,8	181,5	194,6	193,2	182,4	231,7
Total	**437,8**	**435,5**	**433,5**	**434,3**	**447,5**	**432,2**	**427,3**	**513,4**

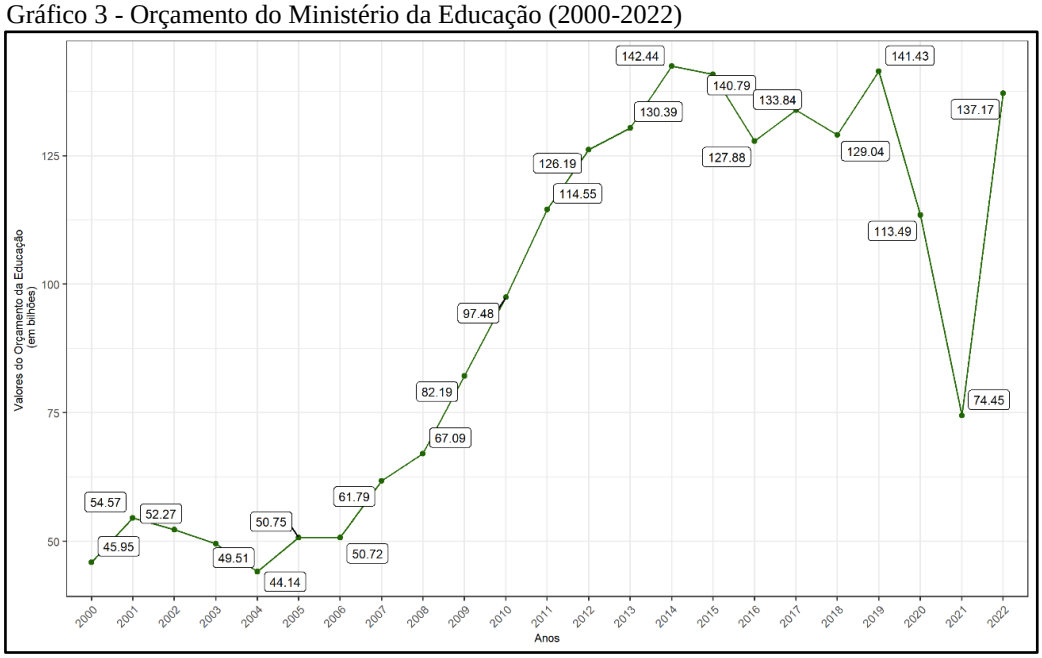
*a preços de 12/2022 - IPCA
Fonte: Elaborado pela Dired/Inep.

Com relação a dados do orçamento do Ministério da Educação, o Observatório do Legislativo Brasileiro[136] analisou a evolução das despesas do orçamento e dos investimentos

[136] O Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) é sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ, um dos principais centros de pesquisa e ensino de pós-graduação em ciência política e sociologia do país. Disponível em: https://olb.org.br/. Acesso em: 2 ago. 2025.

do governo nas áreas de Educação, Ciência e Tecnologia de 2000 a 2022, levando em conta não só o orçamento em sua totalidade, mas também o montante destinado a investimentos, melhorias e criação de novas políticas públicas. Sendo assim, o Gráfico 3 a seguir demonstra que, a partir de 2004, os valores avançaram até 2014, perpassando os dois períodos do governo Lula e a primeira gestão da presidenta Dilma. Em 2015, os valores em educação foram reduzindo, situação que se agravou em 2020 e 2021, na gestão do governo Bolsonaro, voltando a subir em 2022.

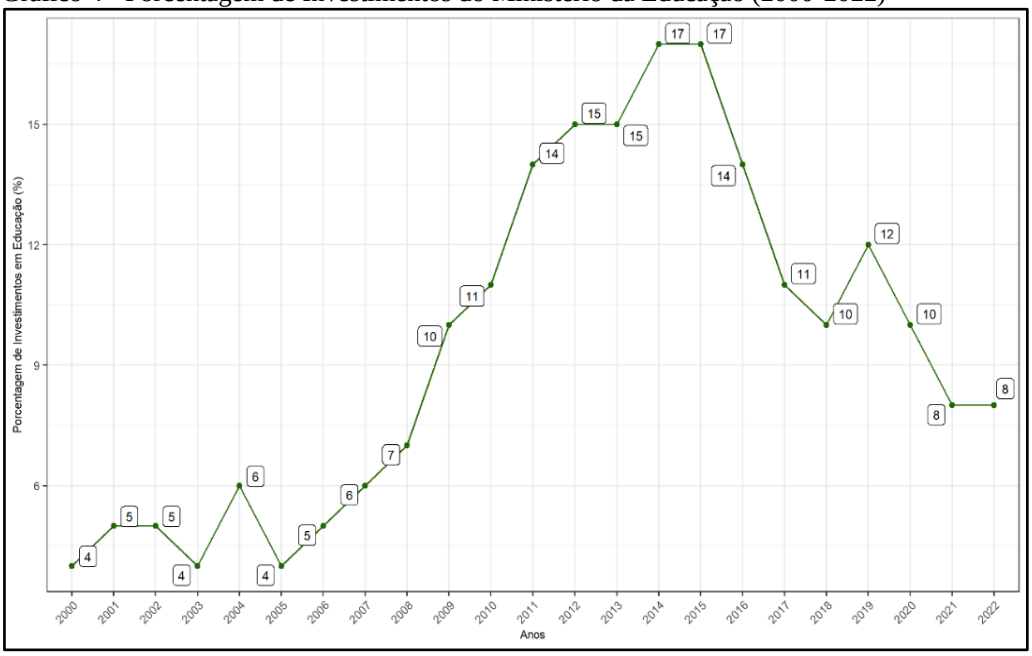
Gráfico 3 - Orçamento do Ministério da Educação (2000-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro.

Ao analisar os investimentos, referente às despesas orçamentárias alocadas na melhoria, manutenção e criação de novas políticas públicas, o quadro é ainda mais preocupante, conforme mostra o Gráfico 4 a seguir. Observa-se que, nos últimos três anos do governo de FHC, o investimento ficou entre 4 e 5%. Há um padrão consistente de crescimento da proporção dos investimentos no orçamento total da Educação ao longo do segundo mandato do presidente Lula (2006-2010) e do primeiro mandato de Dilma Rousseff até 2015, com queda de 17% para 14% ainda em sua gestão. O governo Temer chega a diminuir os investimentos para 10% e no governo Bolsonaro essa parcela é reduzida a 8%.

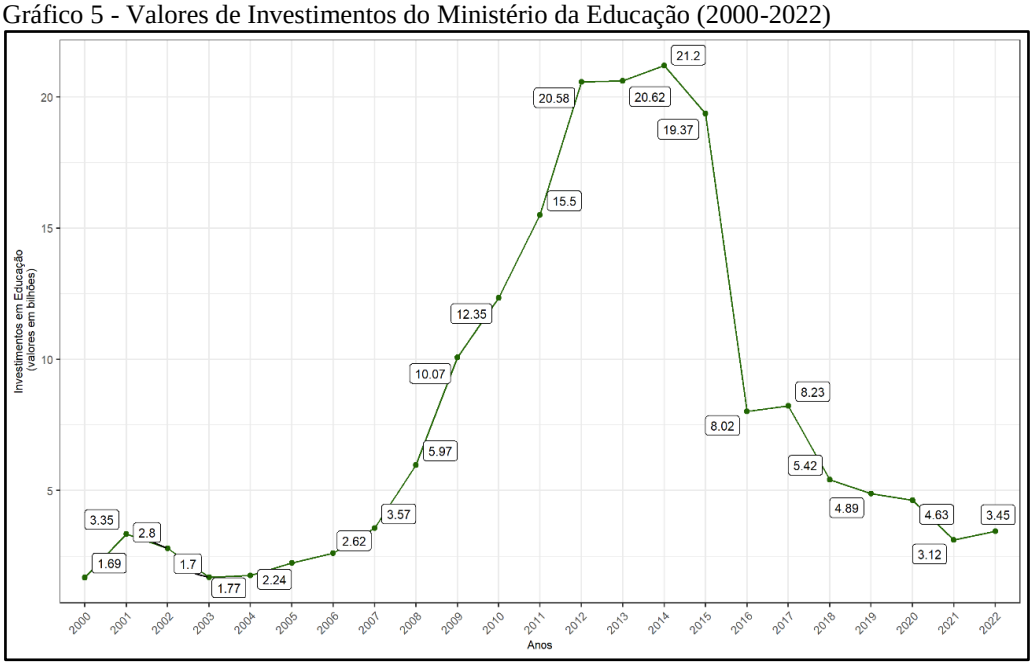
Gráfico 4 - Porcentagem de Investimentos do Ministério da Educação (2000-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro.

Ao avaliar os investimentos em termos absolutos, de 2003 a 2010, houve um aumento de mais de 10 bilhões. Nessa perspectiva, chegou a um pico de 21 bilhões em 2015, reduzindo para um valor seis vezes menor em 2022 – 3,5 bilhões (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Valores de Investimentos do Ministério da Educação (2000-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro.

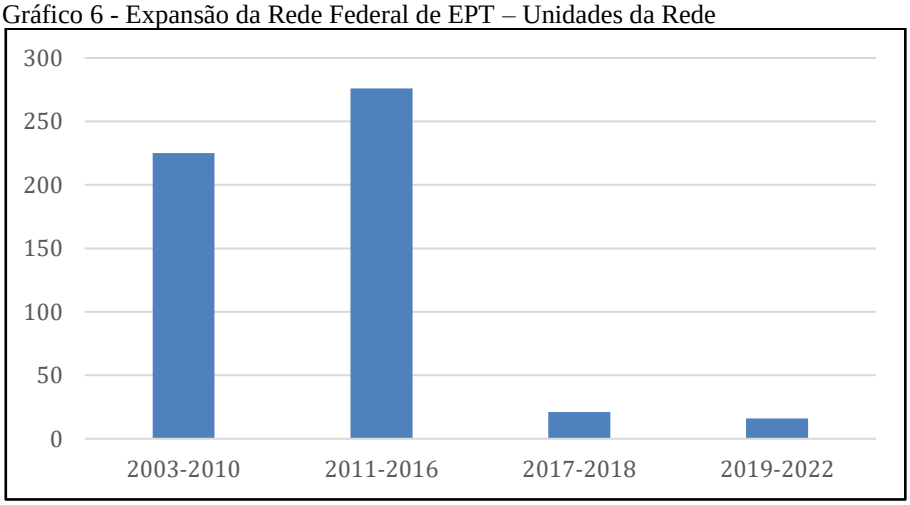
Nessa mesma perspectiva, a Educação Profissional Tecnológica (EPT) no Brasil foi sendo organizada a partir de projetos de Estado que alternaram maior investimento e adoção de

regimes de restrição e austeridade. Nesse recorte temporal, políticas e marcos legais como a LDBEN/1996, o Decreto n. 2.208/1997, a Lei n. 11.892/2008 (criação dos Institutos Federais), a Lei n. 12.513/2011 (instituiu o Pronatec) e a própria EC n. 95/2016 desenharam diferentes comportamentos com relação à oferta da EPT.

Ao mesmo tempo, o padrão de expansão das unidades, cursos, matrículas e quadro de servidores, expõem como a disputa por modelos de Estado repercute concretamente na capacidade do sistema em ofertar a educação profissional que não se restrinja apenas à qualificação de mão de obra a partir de uma demanda do mercado.

Entre 2003 e 2016, a Educação Profissional experimentou uma expansão expressiva, impulsionada, sobretudo, pelas políticas públicas e pelos investimentos disponibilizados pela esfera federal. Esse processo ganhou fôlego a partir de 2004, quando houve a revogação do Decreto n. 2.208/1997 e a anulação do dispositivo da Lei n. 9.649/1998, que restringia a participação da União na oferta de educação profissional. Como evidenciado na Tabela 5 a seguir, o período registra aumentos sucessivos na proporção do gasto público destinado à Educação Profissional e Tecnológica, confirmando o papel central da intervenção estatal na sua ampliação. Conforme dados da Plataforma Nilo Peçanha, de 2003 e 2010, período do governo Lula, foram estruturadas 225 unidades da Rede Federal. Entre 2011 e 2016, período do governo Dilma, foram 276 unidades estruturadas. Entre 2017 e 2018, no governo Temer, foram 21 unidades e no governo Bolsonaro, 2019 a 2022, foram 16 unidades (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Expansão da Rede Federal de EPT – Unidades da Rede

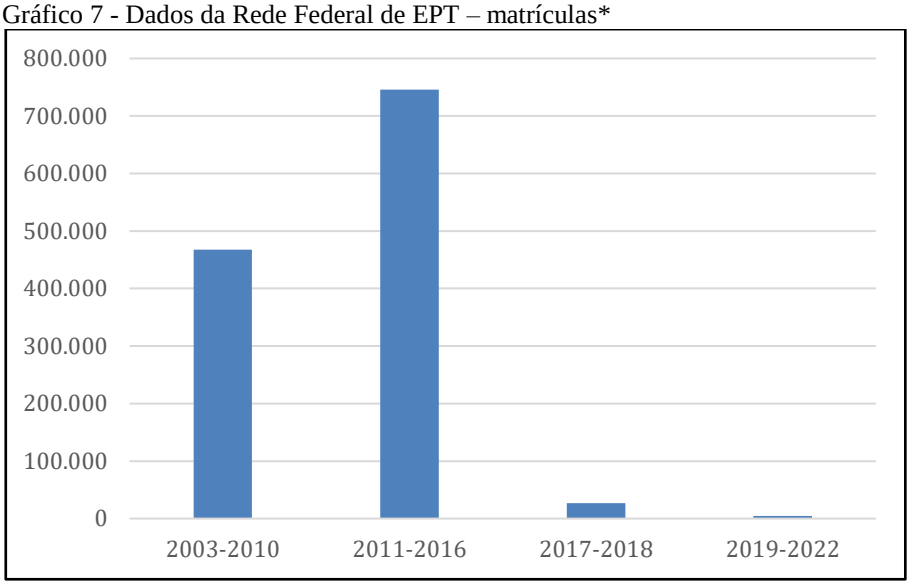


Fonte: Plataforma Nilo Peçanha (elaborada pela autora).

No Gráfico 7 a seguir, apresenta-se o comportamento das matrículas, de acordo com o histórico de expansão da rede, proporcional ao número de estruturas e unidades constituídas de acordo com cada período: 467.546 matrículas entre 2003 e 2010, 745.706 matrículas em 2011

e 2016, no período de 2017 e 2018, foram 26.854 matrículas entre 2019 e 2022 foram 4.809 matrículas.

Gráfico 7 - Dados da Rede Federal de EPT – matrículas*



* proporcional às unidades instituídas em cada governo.
Fonte: Plataforma Nilo Peçanha (elaborada pela autora).

Na sequência, faz-se apresentação da Tabela 5 com dados extraídos da plataforma Nilo Peçanha que traz, a partir das estruturas e unidades constituídas, proporcionalmente, o número de matrículas, cursos, vagas, inscritos, ingressantes e concluintes, bem como o número total contabilizado para o período.

Tabela 5 - Dados da Rede Federal de EPT – histórico de expansão

	2003-2010	2011-2016	2017-2018	2019-2022	Total do período
Unidades	225	276	21	16	538
Matrículas	437.756	606.637	28.988	4.145	1.077.526
Cursos	3.314	3.577	242	48	7.181
Vagas	259.005	781.369	15.832	3.342	1.059.548
Inscritos	610.576	1.258.346	38.310	7.189	1.914.421
Ingressantes	205.386	412.947	13.847	2.783	634.963
Concluintes	136.400	302.437	7.391	1.223	447.451

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha (elaborada pela autora).

Souza e Oliveira (2022) explicam, que, em 2002, os gastos públicos com EPT totalizaram R$ 1,7 bilhão, com queda em 2003 de cerca de R$ 300 milhões, resultado na não renovação do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) pelo governo Lula, que não apontou uma alternativa naquele momento. Em 2004, o governo começou a expandir a rede de escolas técnicas federais. Criou, em 2007, o Programa Brasil Profissionalizado e, em 2008, estruturou a Rede Federal e os Institutos Federais, assim como restabeleceu as políticas

de formação profissional com a negociação do acordo de gratuidade com o Sistema S. A concessão de bolsas-formação do Pronatec representou aumento nos números em 2013 e 2014, com a possibilidade de execução do programa ao Sistema S e às instituições privadas. O aumento de recursos financeiros saltou de R$ 3 bilhões e 900 milhões para R$ 7 bilhões e 400 milhões. Com as restrições econômicas, em 2015, no governo Dilma Rousseff, foram contabilizados R$ 5 bilhões.

No Quadro 6 apresenta-se uma síntese das principais políticas voltadas à EPT implementadas no período, bem como alguns resultados que impactaram diretamente a sua efetivação. O objetivo é evidenciar como cada gestão definiu diretrizes, programas e normativas, produzindo impactos na expansão da rede, a inclusão de novos públicos e a relação entre a formação profissional e propedêutica. Essa sistematização busca oferecer uma visão panorâmica das políticas de EPT no período analisado.

Quadro 6 - Síntese principais políticas e impactos por governo

Governo	Principais políticas e programas	Resultados
FHC (1995-2002)	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)	Influenciou a concepção das políticas educacionais, reforçando a lógica de focalização e a vinculação da EPT às demandas do mercado.
	Decreto n. 2.208/1997 – Reforma da Educação Profissional	Regulamentou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei n. 9.394/1996) e estabeleceu a separação entre o ensino médio e a educação profissional técnica.
	Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) – 1997	Prioridade para convênios com entidades do Sistema S e instituições privadas, em detrimento da expansão da rede pública federal. Baixo impacto em termos de expansão da oferta de vagas (investimentos insuficientes frente à demanda).
	Programa Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) – 1996	Atendeu grande número de trabalhadores, mas a maioria dos cursos era de curta duração e com baixo potencial de inserção no mercado. Avaliações apontaram descontinuidade e falta de articulação com políticas de emprego de longo prazo.
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei n. 9.394/1996)	Criou as bases legais para a diversificação da EPT, mas a regulamentação posterior (Decreto n. 2.208/1997) fragmentou a formação técnica.
Lula (2003-2010)	Decreto n. 5.154/2004 – Nova organização da EPT	Buscou a superação da dualidade entre ensino médio e educação profissional, retomando a possibilidade de currículos integrados. Fortaleceu a concepção de formação integral e reduziu a fragmentação da carga horária.
	Plano de Expansão da Rede Federal de EPT (1.ª fase, 2005-2010)	De 2003 – 2010 - 225 unidades.
	PROEJA (Programa de Integração da EPT à EJA) – Dec. 5.478/2005; ampliado pelo Dec. 5.840/2006	Exigiu que IFs reservassem vagas para PROEJA. Contribuiu para inclusão educacional, embora a oferta tenha ficado abaixo da meta em vários campi.
	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) – Dec. 5.840/2006	Criou referência nacional para abertura, avaliação e atualização de cursos.

		Facilitou comparabilidade de diplomas e planejamento de oferta conforme demandas regionais.
	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) & Plano de Ações Articuladas (PAR) – 2007	Viabilizou financiamento contínuo para obras, equipamentos e formação docente. Estabeleceu metas de qualidade (Ideb) e condicionalidades para repasse de recursos.
	Programa Brasil Profissionalizado – 2007	Até 2010 já havia convênios firmados com 24 estados; conclusão de obras avançou depois, chegando a 86 novas escolas e 256 ampliações (dados acumulados até 2016). Contribuiu para descentralizar a oferta de EPT, embora execuções tenham variado entre estados.
	Lei n. 11.892/2008 – Criação dos Institutos Federais (IFs)	Estruturou nova rede pública federal de EPT, pesquisa e inovação. A interiorização dos IFs elevou a presença federal de 11 para 554 municípios (2003- 2010).
Dilma (2011-2016)	Lei 12.513/2011 e Decreto 7.589/2011 – PRONATEC	9,5 milhões de matrículas (2011-2016) – dados de todas as ofertas. Maior injeção de recursos da história da EPT, mas avaliações apontam evasão e ofertas aligeiradas em parte dos cursos.
	2.ª fase da Expansão da Rede Federal de EPT (2011-2016)	Rede passou para 501 unidades em 2016; Redução das desigualdades regionais, chegando a cidades-polo intermediárias.
	Sisutec – Sistema de Seleção Unificada da EPT (Portaria MEC 671/2013)	Plataforma on-line, integrada ao Enem, para ocupar vagas gratuitas de cursos técnicos do Pronatec em instituições públicas e do Sistema S. Ampliou transparência e preencheu vagas ociosas
	Pronatec Mulheres Mil (Portaria MEC 1.015/2011, incorporado ao Pronatec em 2013)	De 2011-2013: 38,4 mil matrículas; com Pronatec, 2014-2016: 61,8 mil, totalizando 100,7 mil ofertas. Contribuiu para elevar escolaridade e renda de mulheres chefes de família em regiões Norte e Nordeste.
	Rede e-Tec Brasil – expansão na EaD (Decr. 7.378/2010, consolidação 2011-2014)	Possibilitou à Rede atender territórios rurais e amazônicos com infraestrutura reduzida.
	Brasil Profissionalizado – 2.ª etapa (2011-2014)	Até 2016: conclusão ou andamento de 86 novas escolas estaduais e 256 ampliações/modernizações (dados acumulados). Descentralizou recursos, mas execução variou: atrasos em obras e dificuldades de manutenção nos estados.
Temer (2016-2018)	Lei 13.415/2017 – Reforma do Ensino Médio	Converteu a MP 746/2016 e reorganizou o currículo em BNCC e itinerários formativos, incluindo o eixo "Formação Técnica e Profissional". Abriu caminho para oferta reduzida de EPT dentro do ensino médio, porém sem garantir carga horária integrada; críticos apontam risco de **fragmentação** e maior dualidade escolar.
	BNCC do Ensino Médio – Homologada pela Port. MEC 1.570/21-12-2017 e detalhada na Res. CNE/CP 4/2018	Exigiu que redes estaduais reorganizassem currículos e buscassem parceiros (IFs, Sistema S, setor privado) para cobrir a parte técnica; implementação iniciante e dependente de acordos locais.
	Pronatec MedioTec (lançado dez./2016, execução 2017)	Ação do Pronatec destinada a alunos do ensino médio regular, com cursos técnicos concomitantes. **82 mil vagas** anunciadas, mas execução ficou abaixo da meta
	Pronatec Oferta Voluntária / Plano Progredir (set. 2017)	Parceria sem repasse de recursos: instituições privadas oferecem cursos FIC e técnicos EaD a beneficiários do CadÚnico.
	Emenda Const. 95/2016 – "Teto de Gastos"	Congela despesas primárias federais por 20 anos. Inaugurou fase de austeridade fiscal, pressionando o orçamento da SETEC/FNDE e dificultando a expansão de IFs e a manutenção de programas (Pronatec, PROEJA).
Bolsonaro (2019-2022)	Programa Novos Caminhos (out./2019)	Até 2023 o país chegou a 2,27 mi de matrículas na EPT de nível médio, mas abaixo da meta.

		Priorizou parcerias com redes estaduais e EaD; críticas apontam ausência de financiamento novo para IFs.
	Portaria MEC 983/2020	Regulamentou as atividades docentes EBTT nos IFs, elevando a carga mínima de aula (14 h/semana em tempo integral) e removendo teto máximo. A norma **reduziu tempo para pesquisa/extensão** e sobrecarregou docentes.
	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – 4ª edição digital (dez./2020)	CNCT totalmente on-line; incluiu 13 novos cursos, alterou carga de 19 eixos, e vinculou currículos à BNCC e itinerários formativos. Padronização favoreceu abertura rápida de cursos vinculados ao itinerário técnico-profissional do Novo EM.
	Resolução CNE/CP 1/2021 – Novas DCNs da EPT	Estabeleceu diretrizes gerais para todos os níveis da EPT, com ênfase em modularização, certificação por competências e reconhecimento de saberes prévios.
	Programa Qualifica Mais (2021)	Oferece cursos FIC gratuitos (160 h) a beneficiários do CadÚnico e MEIs. Execução pulverizada: alta adesão em redes estaduais/Sistema S, porém conclusão não foi a esperada em alguns estados e dificuldade em monitorar inserção laboral
	Bloqueios orçamentários – LOA 2021-2022	Corte de R$ 1 bi (2021) e bloqueio de R$ 1,7 bi no MEC em nov./2022, atingindo custeio de IFs e Pronatec.
	Projeto Future-se (jul./2019 – não aprovado)	Propôs fundos privados e OSs para financiar universidades e IFs, com adesão voluntária. Rejeitado por maioria dos conselhos universitários e IFs por ameaçar autonomia; ficou sem tramitação final no Congresso, mas marcou pressão por mercantilização do financiamento.

Fonte: MEC/SETEC/Observatório da EPT – Elaborado pela autora.

Observa-se que as normativas estruturadas no período tentam imprimir o pensamento de cada governo, buscando a implementação de políticas que direcionam para, em alguns momentos, suprimir a articulação entre educação propedêutica e educação profissional, em outros, para articular esse formato. Esse movimento explicita formas antagônicas de pensar a educação profissional, a partir de uma dualidade entre cultura geral e cultura técnica.

4.6 Os investimentos em Educação, o enfrentamento às desigualdades e a busca por justiça social

Discutir a atuação do Estado implica enfrentar uma narrativa consolidada. Ao longo da história recente, difundiu-se a imagem de um Estado "improdutivo". Para Mazzucato, (2020) o Estado faz mais do que lhe dão crédito e a tese de que o governo é ineficiente e de que seu papel ideal deve ser limitado para evitar perturbações ao mercado, que tem muita força. De acordo com tal visão, qualquer interferência adicional configuraria entrave ao dinamismo privado. Tais ideias são elaboradas, expressas com insistência e persuasivas, resultando na visão que permeia a sociedade hoje. Contudo, essa concepção enfraquece a confiança no Estado, limita o papel

que ele pode desempenhar na formação da economia, subvaloriza a sua contribuição para a produção nacional, assim como leva erroneamente a excessivas privatizações e terceirização. O debate sobre o Estado não deve ser sobre o seu tamanho ou orçamento, mas qual o valor que ele cria e as múltiplas formas pelas quais ele "gera valor", sendo do financiamento de inovação à organização de sistemas educacionais capazes de ampliar direitos e impulsionar o desenvolvimento (Mazzucato, 2020).

Para a autora, o Estado é um agente central para promover a inovação, o crescimento econômico e o desenvolvimento social, assumindo riscos e proporcionando investimentos de longo prazo que o setor privado tende a evitar. Em sua análise, as políticas públicas estratégicas têm o potencial de mobilizar setores econômicos, criar novos mercados e induzir transformações tecnológicas e sociais. Neste sentido, o Estado não deve ser visto como um ator passivo ou burocrático, mas como um empreendedor coletivo, capaz de articular interesses, fomentar a cooperação público-privada e garantir que os frutos do progresso científico e econômico sejam distribuídos de forma equitativa.

Segundo Medeiros (2023), investir em educação é fundamental, contudo, o alcance das políticas na redução das desigualdades precisa ser examinado considerando outros condicionantes que constituem o contexto social. À luz dessa perspectiva, o autor indaga: o quão longe precisamos ir quanto à expansão e à melhoria educacional para fazer diferença para a desigualdade no país? Numa concepção mais específica, a Educação é apontada como uma das principais medidas que o Estado pode adotar para reduzir a desigualdade de renda entre as pessoas, partindo da premissa de que a escolaridade dos trabalhadores condiciona a sua produtividade e, por conseguinte, os seus rendimentos do trabalho. Dessa forma, os rendimentos do trabalho seriam o grande determinante das desigualdades de renda e que as desigualdades educacionais, por sua vez, constituiriam a principal fonte da desigualdade salarial. Ele reforça ainda que faz sentido imaginar que a igualdade educacional gere alguma igualdade salarial, uma vez que, dados de 2010 apresentados pelo autor, indicam que cerca de um quinto da desigualdade de renda do trabalho estava correlacionado a diferenciais educacionais, o que sugere que parte dessa desigualdade decorre, de fato, de diferenças de escolaridade. Contudo, é razoável acreditar que nem toda a desigualdade apontada pela correlação tem origem educacional, sendo que a variável "educação" pode estar representando fatores que as pesquisas não conseguem captar.

Medeiros (2023) argumenta ainda que, no abstrato, é politicamente fácil aceitar o combate à desigualdade por essa lógica: ele é compatível com ideais meritocráticos e transfere a maior parte do conflito distributivo para o futuro. Os limites dessa aceitação surgem quando

se calculam os investimentos necessários, que trazem o conflito distributivo para o momento presente, sendo necessário definir qual será a fonte de financiamento.

O autor reforça que a Educação é necessária, mas não é suficiente como principal aposta para reduzir as desigualdades, uma vez que elas exigem mudanças educacionais muito expressivas e que só são possíveis a longo prazo. O resultado, portanto, condiciona-se a alguns fatores, dentre os quais, os seguintes merecem destaque: o tipo de educação que será provida; se uma melhoria no sistema de ensino se refletirá no desempenho educacional; em que medida uma melhoria no desempenho educacional das massas deve converter-se em melhores salários; em que medida haverá resposta, por parte das famílias mais ricas a um aumento da educação das massas; em que medida as desigualdades de renda do trabalho respondem pela desigualdade de renda total; quanto tempo levará todo esse processo.

Segundo o autor, embora a escolaridade associe-se a rendimentos mais elevados, os efeitos decisivos sobre a desigualdade dependem, sobretudo, da massificação do ensino superior, inclusive nas carreiras tradicionalmente frequentadas pelas elites. Melhorias no ensino médio e superior requerem grandes melhorias no sistema educacional, o que, por sua vez, exigiria grandes mudanças de quantidade e qualidade na educação. Mas, além disso, é necessário considerar que o desempenho escolar é fortemente condicionado pela origem social e por fatores extraescolares, sendo assim, seria necessário reconfigurar o sistema com pré-escola universal e de qualidade, escola em tempo integral e suporte ampliado paras as infâncias, o que implica elevação substancial do financiamento público.

Em qualquer circunstância, o investimento em educação é imprescindível. Embora parte da escolarização prepare para a inserção profissional, o acesso à educação deve ir muito além da formação de mão de obra, mas ampliar a capacidade do ser humano em tomar melhores decisões, enriquecer as opções de lazer e cultura, aprofundar a compreensão e a leitura de mundo, além de contribuir para a formação das próximas gerações. A medida em que mais pessoas têm acesso à educação, seus efeitos estendem-se para a comunidade e o conjunto da sociedade que se beneficia.

Ao reconhecer a educação como um direito fundamental e condição necessária para o desenvolvimento humano em suas múltiplas dimensões, torna-se necessário problematizar os modelos educacionais que têm sido historicamente estabelecidos no país. A centralidade atribuída à formação profissional subordinada às demandas imediatas do mercado revela-se insuficiente para atender às exigências de uma sociedade que busca justiça social e cidadania plena. Assim, ganha importância a defesa de propostas que superem a fragmentação curricular

e apontem para uma educação integral, crítica e emancipatória, capaz de articular a formação para o trabalho com a formação ampla do sujeito.

Neste sentido, reforça-se a importância de maior foco e prioridade na oferta da educação politécnica, compreendida como uma educação unitária e universal. Mesmo entendendo os limites e as dificuldades na sua implementação na sociedade atual, em que a desigualdade socioeconômica obriga grande parte dos filhos da classe trabalhadora buscar a inserção no mundo do trabalho, visando complementar o rendimento familiar e até conseguir sustentar-se. Ciavatta (2014, p. 197) salienta a dificuldade em implementar uma educação politécnica num sistema secularmente dominado pelo capital como a educação no Brasil. "As condições de vida são adversas, as relações de trabalho são dominadas pelo poder hegemônico do capital, a educação não está universalizada em acesso e em qualidade para toda a população".

Moura (2010) ressalta que frente a esse contexto, é necessária a implementação de uma solução transitória viável, com uma oferta de ensino médio que garanta a integralidade de uma educação básica, ou seja, que inclua os conhecimentos científicos produzidos e acumulados historicamente pela sociedade, como também objetivos adicionais de formação profissional numa perspectiva de integração dessas dimensões. Para Ciavatta (2014), o conceito de formação integrada significa mais do que uma forma de articulação entre ensino médio e educação profissional. Ela busca recuperar, no atual contexto histórico e sob uma específica de correlação de forças entre as classes, a concepção de educação politécnica, de educação omnilateral, sendo uma expressão que também se relaciona com a superação do dualismo estrutural da sociedade e da educação, a divisão de classes sociais, a divisão entre formação para o trabalho manual ou para o trabalho intelectual, em defesa da democracia e da escola pública. "Não se trata somente de integrar um a outro na forma, mas sim de se constituir o ensino médio como num processo formativo que integre as dimensões estruturantes da vida, trabalho, ciência e cultura, abra novas perspectivas de vida para os jovens e concorra para a superação das desigualdades entre as classes sociais". A autora reforça que essa integração não exige, necessariamente, que o ensino médio seja oferecido na forma integrada à educação profissional. Mas, na realidade brasileira, ela apresenta-se como uma necessidade para a classe trabalhadora e possibilidade de mediação do trabalho à educação básica, à ciência e à cultura, como princípio educativo e como contexto econômico.

> Assim, o termo integrado remete-se, por um lado, à forma de oferta do ensino médio articulado com a educação profissional; mas, por outro, também a um tipo de formação que seja integrada, plena, vindo a possibilitar ao educando a compreensão das partes no seu todo ou da unidade no diverso. Tratando-se a educação como uma totalidade social, são as múltiplas mediações históricas que concretizam os processos educativos. No caso da formação integrada, a educação geral se torna parte inseparável da educação profissional em todos os campos em que se dá a preparação para o trabalho: seja nos processos produtivos, seja nos processos educativos como a formação inicial, como o ensino técnico, tecnológico ou superior. Significa que buscamos enfocar o trabalho como princípio educativo, no sentido de superar a dicotomia trabalho manual/trabalho intelectual, incorporar a dimensão intelectual ao trabalho produtivo e formar trabalhadores capazes de atuar como dirigentes e cidadãos (Ciavatta, 2014, p. 198).

Essa perspectiva, ao adotar a ciência, a tecnologia, a cultura e o trabalho como eixos estruturantes, contempla as bases em que se pode desenvolver uma educação tecnológica ou politécnica e ao mesmo tempo uma formação profissional exigida pela realidade da sociedade brasileira, sendo um ensino possível e necessário aos jovens que precisam obter uma profissão ainda durante a educação básica, mas, tendo como fundamento a integração, esse tipo de ensino acirra contradições e potencializa mudanças (Ciavatta, 2014).

Para universalizar a educação básica e ampliar a inclusão no ensino superior, torna-se indispensável superar a conjuntura brasileira marcada pela insuficiência de investimentos consistentes em políticas sociais, bem como estruturar um modelo educacional que reconheça e promova a construção de uma sociedade justa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação parte da reflexão sobre a atuação do Estado brasileiro com relação às políticas educacionais, tendo ênfase na Educação Profissional e Tecnológica (EPT), conduzida pelo seguinte questionamento: como se instituiu a atuação do Estado na Educação no período de 1995 a 2022 e quais concepções orientaram as políticas públicas, especialmente no que se refere aos investimentos em Educação Profissional e Tecnológica? Além disso, para direcionar de forma mais ampla a pesquisa foi adotado, como objetivo geral: analisar como o projeto neoliberal influenciou a concepção e a atuação do Estado brasileiro entre 1995 e 2022, e de que forma essa orientação expressou-se nos investimentos em Políticas Educacionais, especialmente voltadas à Educação Profissional e Tecnológica, considerando o seu potencial como instrumento de desenvolvimento e promoção de justiça social.

Neste sentido, o primeiro capítulo destaca os princípios que permeiam a atuação do Estado, avaliando as concepções presentes no liberalismo clássico, bem como no Estado de Bem-Estar Social como resposta à crise do capitalismo e na ascensão do neoliberalismo. O neoliberalismo apresenta-se como uma doutrina político-econômica e ideológica que se opõe ao intervencionismo estatal, defendendo a liberalização dos mercados e a valorização da iniciativa privada, sendo função do Estado apenas criar e manter uma estrutura institucional necessária para o funcionamento das práticas de mercado, reorganizando suas funções com a desestatização de setores estratégicos e a adoção de novas formas de governança inspirados na lógica empresarial, sob o argumento da modernização da gestão pública, da eficiência e da racionalização de gastos. A privatização e a desregulamentação, aliadas à concorrência, são indicadas como alternativas para enfrentar a burocracia, aumentar a eficiência, a produtividade e elevar a qualidade dos serviços realizados pelo Estado.

Convém destacar, além disso, que o neoliberalismo se impõe como um sistema que busca reestabelecer um projeto político de classe e estender a lógica do capital a todas as esferas da vida social. Ele tornou-se hegemônico como modalidade de discurso e incorporou-se às maneiras cotidianas sobre como as pessoas interpretam, vivem e compreendem o mundo. Houve uma mudança cultural significativa ao colocar o individualismo no centro das relações sociais, vinculando a ideia de que o sucesso depende exclusivamente do esforço individual. A ascensão do empreendedorismo como solução para os problemas econômicos também exemplifica essa mudança, pois valoriza a capacidade individual de inovação e adaptação, questionando o direcionamento de políticas públicas que garantam apoio para os menos favorecidos. Com a liberdade pessoal assegurada, cada indivíduo é considerado responsável por

suas escolhas, devendo arcar com as consequências de suas ações. O sucesso ou o fracasso, ao invés de serem atribuídos a fatores estruturais, como as desigualdades de classe associadas ao capitalismo, são interpretados a partir de qualidades empreendedoras ou deficiências individuais.

De igual modo, cumpre enfatizar que o neoliberalismo vem enfraquecendo as instituições democráticas, ao criar uma nova forma de governança em que o poder econômico substitui o poder político e as políticas públicas são orientadas pela lógica do mercado, não pelo interesse coletivo. Além disso, é importante observar que a flexibilização das leis trabalhistas, promovida como uma forma de dinamizar a economia e oferecer mais liberdade aos trabalhadores, resultou na precarização, na redução de salários e na perda de direitos. Trabalhadores são tratados como empreendedores autônomos, sem a proteção dos contratos formais de trabalho, em que a responsabilidade passa do empregador ou do Estado para o indivíduo, aumentando a insegurança econômica e social.

Há uma tendência no modelo neoliberal de enfraquecer os sistemas de proteção social utilizando o argumento de que são obsoletos ou insustentáveis. Com a redução de investimentos em políticas públicas essenciais, amplia-se a vulnerabilidade econômica e social de setores da população, aprofundando desigualdades. Enquanto proclama-se que o neoliberalismo é um modelo de progresso, a sua implementação resulta na erosão de direitos sociais e na ampliação das disparidades socioeconômicas.

Conforme dados pesquisados e apresentados nesta tese, a adoção de políticas neoliberais contribuiu com o aumento da desigualdade de renda em diversos países no mundo. Esse contexto condiz com o aumento da concentração de mercado observado ao longo de duas décadas, com a organização de grandes conglomerados em áreas estratégicas, criando monopólios que fortalecem o poder das grandes corporações e de seus proprietários. Esses grupos também utilizam a sua influência para enfraquecer leis trabalhistas, limitar direitos e barrar avanços sociais. As reformas trabalhistas defendidas por essas corporações enfraquecem a proteção dos trabalhadores e reduzem o poder de barganha dos sindicatos. Essas medidas resultam em salários estagnados, condições de trabalho precárias e insegurança no emprego com a terceirização, a informalidade e a flexibilidade, com impactos desfavoráveis para a classe trabalhadora. Valendo-se de poder e influência, submetem serviços essenciais à lógica de mercado, condicionando o acesso à renda e, ao mesmo tempo, apropriando-se de lucros exorbitantes financiados com recurso público. Essa ação enfraquece a capacidade dos governos de oferecer serviços universais e de qualidade e restringe o acesso a quem pode pagar. A privatização de serviços públicos, frequentemente, traduz-se na ampliação das desigualdades,

limita o acesso a direitos fundamentais e aprofunda a segregação. Outro aspecto a ser considerado é o agravamento da crise climática, uma vez que as grandes corporações controlam e lucram diretamente com atividades altamente poluidoras e exploradoras de recursos naturais. Para proteger os seus interesses, recorrem à desinformação, negando ou distorcendo os impactos das mudanças climáticas.

Muitos países enfrentam grande dificuldade financeira decorrente do aumento da dívida pública, sendo que, entre 2024 e 2029, as nações com menor renda deverão destinar quase meio bilhão de dólares por dia apenas ao pagamento de juros e dívidas, o que exigirá cortes significativos nos gastos públicos para atender seus credores.

Esse cenário reflete uma mudança estrutural no papel do Estado, que progressivamente deixa de atuar como provedor de serviços e garantidor do bem-estar social para tornar-se um facilitador do mercado e do capital, sendo que as pessoas com mais poder aquisitivo detêm maior influência na economia, em políticas públicas e na formulação de leis que reforçam seus interesses. As falhas do neoliberalismo reforçam a urgência de estratégias alternativas que equilibrem a dinâmica de mercado com mecanismos de redistribuição de renda e ampliação dos direitos sociais.

Neste sentido, reforçam-se questões fundamentais que foram destacadas por vários autores neste trabalho, como ação necessária referente à atuação do Estado: restaurar o papel do Estado como ente garantidor de direitos básicos para todos; regular mercados para assegurar uma atuação do setor privado em benefício do bem comum; intervir para conter o poder das grandes corporações, rompendo monopólios; atuar como um ente garantidor de direitos trabalhistas e ambientais; impulsionar novos modelos empresariais que priorizem trabalhadores e comunidades, apoiando cooperativas e negócios locais com maior impacto social; buscar medidas que incentivem e favoreçam empresas comprometidas com igualdade social e sustentabilidade, restringindo apoio público a corporações que não cumpram metas ambientais e pratiquem salários indignos.

O segundo capítulo revisita a trajetória do Estado brasileiro entre 1995 e 2022, período marcado pela tensão entre a orientação neoliberal e a preservação de elementos do Estado de Bem-Estar social. Nesse recorte, evidencia-se a reconfiguração da atuação estatal nas dimensões econômica, política e social, por meio de reformas institucionais, alterações nas formas de governança e redefinições das relações entre o público e o privado. Sendo assim, ao investigar como essas transformações impactaram as políticas públicas e a organização social, observa-se que a formação do Estado brasileiro revela a continuidade de uma ordem que concentra poder e riqueza e reproduz desigualdades. Desde o período da monarquia, o aparelho

estatal foi controlado por elites que ampliaram a sua influência, persistindo práticas oligárquicas e autoritárias.

Nessa direção, é oportuno recuperar alguns aspectos identificados nos governos federais mais recentes. Pode-se reforçar que, nos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, com maior ênfase no período governado por este último, houve adesão ao modelo neoliberal, marcada pela implementação de reformas recomendadas por organismos internacionais, produzindo um conjunto de mudanças que afetou diretamente a economia, a sociedade e o Estado. Ao seguir as diretrizes do Consenso de Washington, com foco na redução do papel do Estado na economia, com privatizações e ajustes fiscais rigorosos, foram implementadas reformas que transformaram o Estado em um agente regulador e prestador de serviços essenciais. Com um discurso de ineficiência da atuação do Estado, foi ampliada a participação do setor privado em áreas relevantes, descentralizando serviços financiados por recursos públicos, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Dessa forma, tendo a educação como uma atividade não exclusiva do Estado, houve uma ampla expansão do setor privado na área educacional.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma continuidade na condução da política econômica, mantendo a ortodoxia com o controle da inflação e a disciplina fiscal. Mas, gradativamente, foram implementadas ações de suporte às camadas populares, lançando programas e políticas para redução da pobreza e estimulo à demanda de regiões mais carentes do país. A economia cresceu após 2004, o PIB apresentou um índice próximo de 4% entre 2004 e 2006 e respondeu com políticas anticíclicas à crise de 2008, com expansão do investimento público, atuação dos bancos estatais e desonerações temporárias. O grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho foi reduzido. No início do governo Lula, o índice de Gini estava próximo de 0,58 e recuou para cerca de 0,538 no final do segundo mandato. Houve expansão média anual da renda per capita dos brasileiros e houve melhoria no índice que reflete a situação geral do trabalho. A partir de 2005, a renda dos 10% mais pobres cresceu e o número de pessoas em situação de pobreza caiu de aproximadamente 50 milhões para 30 milhões. As políticas de transferência de renda, aumento do salário-mínimo e linhas de crédito impulsionaram o consumo popular e a expansão do mercado interno. Além disso, desde 2005, os gastos do governo com a educação triplicaram e o número de estudantes universitários dobrou.

O governo de Dilma Rousseff preservou a orientação voltada ao desenvolvimentismo, combinando investimentos em infraestrutura, crédito público e incentivos, com a ampliação das políticas sociais. A cobertura do Programa Bolsa Família atingiu aproximadamente 14 milhões

de famílias em 2014. Houve expansão do acesso ao Ensino Superior e a programas de qualificação profissional. Entre 2011 e 2012, propôs uma nova matriz econômica com queda da Selic e desvalorização cambial, buscando a reindustrialização, incentivando investimento interno. A estratégia enfrentou resistência de grupos econômicos, havendo a estagnação de investimento e aumento da inflação. O período foi atravessado por intenso conflito político, culminando no Golpe que afastou a presidenta em 2016. Com relação ao papel do Estado, o governo Dilma assumiu uma postura indutora com ampliação de política sociais, de acesso à educação e incentivo à indústria local. Expandiu a transferência de benefícios do Bolsa família, bem como ampliou programas de saúde e educação.

Ao assumir, o vice-presidente Michel Temer operou uma ruptura em relação à política dos últimos dois presidentes, adotando medidas de ajuste fiscal, reformas pró-mercado e retração do papel social do Estado. O marco foi a EC nº 95/2016 que congelou as despesas primárias em termos reais e restringiu a expansão das políticas sociais. Na sequência, vieram a Reforma Trabalhista com a ampliação da terceirização, com flexibilização de direitos e estímulo a modalidades mais precárias de contratação trabalhista. No plano de concessões e privatizações, avançou na venda de ativos estratégicos e na desnacionalização. A combinação de austeridade e reformas não produziu a demanda esperada de investimento privado, manteve o desemprego elevado e reduziu a capacidade do Estado em induzir o desenvolvimento. A atuação do Estado no governo Temer foi marcada pela forma contracionista e facilitador de mercado, promovendo reformas solicitadas pelo setor privado, com uma agenda de privatizações e concessões que reduziram o protagonismo estatal em áreas estratégicas. O governo Temer promoveu a desaceleração de programas sociais, aprovando leis que promoveram a precarização das relações de trabalho.

O período do governo Bolsonaro combinou utraliberalismo econômico com conservadorismo e autoritarismo político, reposicionando o Estado como agente mínimo na área social e máximo na desregulação a favor do mercado. Operou a partir do conflito permanente com outras instituições para mobilização digital de seus apoiadores, com uso intensivo de redes sociais e notícias falsas. Sob a liderança do ministro da economia, Paulo Guedes, o governo defendeu um Estado enxuto, a realização de privatizações e austeridade permanente, com frequentes cortes e contingenciamentos no orçamento. Cabe destacar também a postura frente a abertura e desregulação da economia, a ampliação da precarização das relações de trabalho iniciada no governo Temer. Encerrou a política de valorização do salário-mínimo, que apresentou perda do poder de compra, revertendo os ganhos acumulados entre 2003 e 2018. Ao fazer a relação com a cesta básica, calculada pelo Dieese, o aumento do poder

de compra do salário-mínimo foi de 46% nos dois mandatos de Lula, enquanto caiu 26% no governo Bolsonaro. O governo de Jair Bolsonaro agravou a matriz neoliberal inaugurada após o golpe de 2016 e agregou um método de confronto que fragilizou as instituições, a capacidade administrativa e as políticas públicas estruturantes. O legado desse período inclui significativa reversão de proteções sociais, a precarização do trabalho, a erosão da capacidade de atuação do Estado e o desprestígio internacional.

Considerando elementos discutidos no capítulo em questão, é possível identificar que a elite brasileira historicamente posicionou-se de forma contrária a projetos nacionais que possam promover a inclusão social e a redução das desigualdades. Essa postura revela uma resistência sistemática a políticas que favoreçam a melhoria das condições de vida das camadas mais vulneráveis da população. Isso é demonstrado pela atuação do modelo neoliberal que buscou restabelecer o poder do capital e das elites, indo além de um conjunto de políticas econômicas, apresentando-se como um projeto de classe, resultando em profundas transformações nas relações entre capital, trabalho e cidadania.

No terceiro capítulo, buscou-se analisar as políticas educacionais brasileiras, com ênfase na Educação Profissional e Tecnológica (EPT), procurando compreender como os distintos comportamentos do Estado influenciaram a formulação, o financiamento e a execução dessas políticas. A partir da análise de documentos oficiais e normativos, o capítulo investigou a forma como cada gestão articulou o seu modelo de desenvolvimento à atuação estatal no campo educacional.

No governo de FHC, a EPT foi moldada por uma racionalidade, ancorada na teoria do capital humano e em recomendações de organismos internacionais. Com a nova LDBEN (1996) e, sobretudo, o Decreto n. 2.208/1997, houve a separação entre o ensino médio e a educação profissional e técnica, enquanto programas como o Planfor e o Proep difundiram a lógica de currículos com carga horária reduzida. A formação profissional apresentou características voltadas para um treinamento flexível, orientado para a empregabilidade imediata, sendo que a integração com a formação geral perdeu a centralidade.

A partir de 2003, o governo Lula imprimiu uma mudança com a revogação do Decreto n. 2.208/1997 e a promulgação do Decreto n. 5.154/2004 que retomou a possibilidade de integração entre o ensino médio e a educação técnica em diferentes formas (integrada, concomitante e subsequente). O período foi marcado por maior investimento orçamentário e pela criação dos Institutos Federais por meio da Lei nº 11.892/2008, que consolidou a Rede Federal como referência pública da EPT, com autonomia e abrangência territorial. Em poucos

anos, a Rede Federal foi ampliada de maneira inédita, com centenas de novas unidades e forte aumento de matrículas.

O governo Dilma Rousseff deu continuidade à política de expansão da Educação Profissional. Com a elaboração do Plano Nacional de Educação (2014–2024), foram fixadas metas específicas para a modalidade e o desafio de ampliar investimentos em educação. Em paralelo, o Pronatec tornou-se o principal programa, agregando várias ações que buscaram ampliar o acesso à educação profissional, além de linhas destinadas a grupos específicos, como o Mulheres Mil e ações vinculadas ao Plano Brasil Sem Miséria. O programa alcançou grande escala, mas boa parte das vagas concentrou-se em cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), de curta duração, sendo executada em redes privadas e no Sistema S. Enquanto a Rede Federal buscou preservar a educação politécnica, de caráter omnilateral, oportunizando uma formação ampliada, a massificação por instituições não públicas reintroduziu uma lógica de mercado na EPT e agravou a qualidade da oferta. A crise econômica e política de 2015–2016 interrompeu esse ciclo e abriu caminho para uma agenda de austeridade.

Com Michel Temer, institucionalizou-se o regime fiscal restritivo com a Emenda Constitucional n. 95/2016, que limitou o crescimento real das despesas primárias e alterou o cálculo da destinação de recursos da União à educação. Os efeitos foram imediatos: redução do financiamento, paralisação de obras, suspensão e atraso de concursos e retração do Pronatec, com revisão para baixo de metas programadas. Em paralelo, a reforma do ensino médio foi aprovada com rapidez e pouco dialogada, reconfigurando o currículo com itinerários formativos e deslocou a EPT para a condição de um desses itinerários, reduzindo a formação geral. O resultado foi a desestruturação de políticas em curso, a fragilização da Rede Federal e a retomada da dualidade entre formação geral e formação profissional.

No governo Jair Bolsonaro, a pressão orçamentária resultante do teto de gastos prosseguiu; propostas como o programa Future-se sinalizaram a intenção de privatizar arranjos de financiamento e gestão nas instituições federais; e ajustes normativos ampliaram a participação privada na oferta técnica. Os Programas Novos Caminhos e Qualifica Mais reforçaram a ênfase em cursos de curta duração, no empreendedorismo e na adesão ao itinerário técnico do novo ensino médio.

A pandemia explicitou a ausência de uma coordenação nacional na Educação, assim como em outras áreas, enquanto contingenciamentos, cortes e centralização decisória pressionaram ainda mais a Rede Federal. Em síntese, avançou a mercantilização da oferta, consolidou-se a fragmentação curricular e esvaziou-se o papel integrador do Estado na condução da EPT.

A investigação desenvolvida ao longo desta tese demonstrou que, entre 1995 e 2022, a configuração do Estado brasileiro oscilou entre retração do gasto social com adesão às logicas de mercado e iniciativas que buscaram maior investimento em Educação como direito público. Essa alternância ficou visível na análise de políticas de Educação Profissional e Tecnológica: nos governos de Fernando Henrique Cardoso, predominaram reformas que buscaram repassar para a iniciativa privada a oferta da EPT, restrição para abertura de novas instituições e para a oferta de vagas em instituições públicas, bem como a redução de orçamento e investimentos; no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, são identificadas mudanças nas normativas que possibilitaram maior protagonismo do Estado para a abertura de novas instituições e ampliação das vagas em instituições públicas, houve uma inflexão para um aporte maior de recursos para os investimentos em EPT com a criação da Rede Federal, dos Institutos Federais e maior inclusão de estudantes historicamente excluídos. No governo de Dilma Rousseff, identificou-se ampliação nos investimentos e interiorização da rede e de ofertas de novos cursos e vagas, mas um direcionamento importante de recursos públicos para a oferta da EPT pelo setor privado. Observou-se que houve um aumento dos investimentos da Rede Federal entre 2008-2014, período que contemplou maior investimento na área social. Já nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, houve uma retomada da agenda de austeridade, impondo contingenciamentos orçamentários, reformas regressivas, retrocessos na gestão educacional e subordinação da EPT às demandas imediatas do mercado de trabalho. Além disso, no governo Bolsonaro, houve uma tentativa de privatização das Instituições Públicas Federais por meio de um programa que previa o desmonte da estrutura patrimonial, o enfraquecimento da autonomia com o repasse da gestão administrativa, financeira e de pessoal para Organizações Sociais e a imposição dos princípios utilizados pelo mercado.

Mesmo com alguns avanços como a ampliação com a interiorização da oferta, maior cobertura e infraestrutura, persistem limites: o financiamento condicionado a ciclos políticos, demonstrado quando as iniciativas de democratização do acesso à educação foram fragilizadas pela adoção da EC nº95/2016, e pela ofensiva ultraconservadora que buscou mecanismos de interferência nos esforços empreendidos durante muitos anos pelo aumento em investimentos em educação pública; prevalência de currículos tecnicistas, a ampliação da oferta de cursos de formação rápida em detrimento da formação integral e pressão para alinhar a formação à lógica empresarial.

Mesmo com algumas dificuldades, as instituições da Rede Federal demonstram uma capacidade importante em formar, articulando as demandas técnicas do mundo do trabalho, concomitante com a perspectiva de conhecimento para a cidadania. Além disso, cabe destacar

como positiva a interiorização da oferta que aproxima a EPT de regiões periféricas, possibilitando ampliação do acesso e permanência dos estudantes via políticas de assistência estudantil e ações afirmativas. Ademais, viabiliza a quebra de barreiras socioeconômicas com a oferta pública, gratuita e de curso de qualidade e a articulação para atendimento de demandas locais. Há uma defesa pela educação politécnica como educação omnilateral que busca formar o ser humano na sua integralidade em todos os aspectos da vida humana – física, intelectual, estética, moral e para o trabalho, integrando a formação geral e a educação profissional. A verticalização da formação com oferta de cursos do mesmo eixo tecnológico perpassando o Ensino Médio Integrado, técnico, graduação e pós-graduação favorece a trajetória de aprendizagem em diversos percursos formativos.

Dessa forma, a pesquisa aponta possibilidades de uma EPT democrática e emancipadora, quando amparada por: I) financiamento público estável; II) integração curricular entre ciência, cultura e trabalho; III) participação social na gestão educacional; IV) políticas intersetoriais que articulem EPT, estratégias de desenvolvimento regional e inclusão.

Ao evidenciar as consequências sociais de diferentes modelos de governança, este estudo reforça a urgência de políticas de longo prazo, ancoradas em financiamento adequado, para que a EPT se consolide como instrumento efetivo de equidade e desenvolvimento. Espera-se que estes achados contribuam como subsídio para pesquisas futuras e incentivem novos estudos que busquem estratégias de proteção e expansão ao direito de acesso à educação profissional e tecnológica. Neste sentido, é possível indicar algumas possibilidades: Quais efeitos inclusivos as políticas de EPT produziram, especialmente em regiões mais periféricas e afastadas dos grandes centros? Que papel a EPT pode desempenhar em estratégias de desenvolvimento regional que envolve aspectos como as mudanças climáticas e novas organizações produtivas locais? Para além da empregabilidade, que aspectos podem identificar a emancipação, cidadania e inovação social a partir da formação na EPT? Em perspectivas comparativas com países latino-americanos, como se dá a educação profissional?

Por fim, é pertinente explicitar alguns limites do estudo, mas que não invalidam os achados da pesquisa: a complexidade do contexto analisado; a extensão temporal, que restringiu o aprofundamento e reduziu a ênfase em certos aspectos e as assimetrias entre dados, com mudanças e séries interrompidas que dificultaram algumas análises e comparações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan./mar. 2004.

ALVERGA, Carlos Frederico. O endividamento público no governo FHC. **Revista Teoria e Debate**. Edição 147, 2016. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/2016/04/29/%EF%BB%BFo-endividamento-publico-no-governo-fhc/. Acesso em: 20 fev. 2025.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 11 reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**: 1964-2019. Tradução Alexandre Barbosa de Souza. São Paulo. Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005 [1993].

ANTUNES, Ricardo. **A nova classe trabalhadora**: ensaio sobre a precarização no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Icebergs à deriva**. Blog A terra é Redonda. 2023. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/icebergs-a-deriva/#_edn3. Acesso em: 24 jan. 2025.

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. Tradução Murillo van der Laan; Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de; KATO, Fabíola Bouth Grello; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, p. 1-21, jan./dez. 2020. Disponível em: https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4543. Acesso em: 26 jul. 2025.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica nos dois anos do governo Bolsonaro. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

AZANHA, José Mario Pires. Políticas e Planos de Educação no Brasil: Alguns pontos para Reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.

BAGGIO, Kátia Gerab. Atlas Network e o ultraliberalismo. *A terra é redonda*, 2020. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/conexoes-ultraliberais-nas-americas/#_ednref55. Acesso em: 12 abr. 2025.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**: relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington, DC: Banco Mundial, 1997. Disponível em: ‹https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/272281468339883909›. Acesso em: 23 jun. 2025.

BATISTA, Paulo Nogueira. **A agenda neoliberal e o Banco Mundial**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf. Acesso em: 9 jun. 2024.

BEGHIN, Nathalie. **O PPA do governo Bolsonaro**: 4 anos de miséria. Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 05 set. 2019. Disponível em: https://inesc.org.br/o-ppa-do-governo-bolsonaro-4-anos-de-miseria/. Acesso em: 24 jul. 2025.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, v. 1, n. 1, p. 111-122, 2013. Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2191. Acesso em: 10 out. 2024.

BENTIN. Priscila Caetano; MANCEBO. Deise. “Novos Caminhos” e formação para o trabalho nos Institutos Federais. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 5, n. 8, p. 159-174, jan./jun. 2020.

BEVERIDGE, Willian. **O Plano Beveridge**: relatório sobre o seguro social e serviços afins. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2015.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 11. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BRASIL. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais**: 2003 a 2012. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/sesu/pdf/destaques/analise_expansao_universidade_federais_2003_2012.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/const/1937/constituicao-35428-10-novembro-1937-547406-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a rede federal de educação profissional e tecnológica, cria os institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120, p. 1-7, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 21 jul, 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexo**. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Base da Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Integrada ao Ensino Médio**. Brasília: MEC/Setec, nov., 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório anual de avaliação – PPA 2000-2003**: exercício 2002. Brasília, DF: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003a. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003b. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/170331_001Mensagem.pdf. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Novos Caminhos**. Disponível em: https://novoscaminhos.mec.gov.br/conheca-o-programa. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política e econômica do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a Independência. 4. ed. São Paulo: Editora 34, 2021.

CAETANO, Maria Raquel. A Política de Educação Profissional e Tecnológica no Governo Bolsonaro (2019-2022). **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S.l.], v. 2, n. 23, p. 1-22, e14424, nov., 2023.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 98-126.

CARDOSO JR., José Celso. **Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego**. Texto para Discussão n. 751. IPEA. Brasília, ago. 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008a.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008c. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf. Acesso em: 2 nov. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008b. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf. Acesso em: 2 nov. 2024.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública**: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós-Pandemia. Textos para Discussão nº 49. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. *In*: RAMOS, Marise, FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Ensino Médio Integrado**: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: Dualidade e fragmentação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/45/42. Acesso em: 19 dez. 2023.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, [S. l.], v. 11, n. 1, 2012. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922. Acesso em: 12 out. 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. *In:* AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Texto para Discussão, n. 2.549, Brasília: Ipea, mar. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/06d5be32-e257-4d36-9605-95baab915fd1/content. Acesso em: 24 jul. 2024.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Flacso, 2000.

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

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Anatomia do novo neoliberalismo. **Revista IHU**, v. 25, 2019. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval. Acesso em: 14 mar. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DWECK, Esther. A agenda neoliberal em marcha forçada. *In:* AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza de. **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 83-97.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova,** n. 35, São Paulo: CEDEC, 1995.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A Educação Profissional nos PPAs dos Governos FHC e Lula. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 215-235, set./dez., 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/10198/10283. Acesso em: 17 jul. 2025.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil**: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. Mimeo, 2005.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do partido dos trabalhadores no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 3, p. 779-809, 2020. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8663623. Acesso em: 15 out. 2024.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produção do conhecimento em educação num contexto de estado de exceção e interdição dos direitos. **Holos**, v. 5, p. 245-258, 2018. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/6977. Acesso em: 23 jul. 2025.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Relação da Educação Profissional e Tecnológica com a Universalização da Educação Básica. *In*: MOOL, Jaqueline. **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-41.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Sociedade e Educação no Governo Bolsonaro: anulação de Direitos universais, desumanização e violência. **Revista Desenvolvimento e Civilização**, v. 2, n. 2, p. 118-138, jul./dez., 2021. Disponível em https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdciv/article/view/66270. Acesso em: 10 dez. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A gênese do Decreto n. 5.154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Revista Trabalho Necessário**, ano 3, n. 3, 2005. Disponível em: http://forumeja.org.br/pf/sites/forumeja.org.br.pf/files/CIAVATTAFRIGOTTORAMOS.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil**: contradições e desafios. 2010. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Impeachment, golpe de Estado e ditadura de "mercado". *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral, Maria Stella Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC**: fundamentos filosóficos e políticos. João Pessoa: UFPB/Editora Universitária, 2006.

HERMIDA, Jorge Fernando; LIRA, Jailton de Souza Lira. Políticas Educacionais em Tempos de Golpe: entrevista com Dermeval Saviani. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 39, n. 144, p. 779-794, jul./set., 2018. Disponível em https://www.scielo.br/j/es/a/FfbjXtkLHPsyWJsfwVHFnVJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2023.

IANNI, Octavio. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

IANNI, Octavio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). **Depois do desmonte**: Balanço do Orçamento Geral da União 2022. Brasília: Inesc, 2023. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/04/depois_do_desmonte-bogu_2022.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da Educação Superior 2003**. Brasília: 2004. Disponível em http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em: 25 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2017**: notas estatísticas. Brasília, 2018. Disponível em http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2018-pdf/81861-divulgacao-censo-2017-vi-pdf/file. Acesso em: 25 jun. 2021.

LASSANCE, Antonio. **O Plano Marshall**: uma abordagem atual à formulação, ao desenho e à coordenação de políticas públicas e programas governamentais. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2661). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10626/2/TD_2661.pdf. Acesso em: 9 jan. 2025.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução: Mariana Exalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEHER, Roberto; SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Governo Bolsonaro e autocracia burguesa: expressões neofascistas no capitalismo dependente. *In*: LEHER, Roberto (Org.). **Educação no Governo Bolsonaro**: inventário da devastação. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

LOPES, Dawisson Belém. Dois anos de uma política externa rudimentar. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

LUCAS, Joyce; SCHAEFER, Bruno. **Os cortes na educação no atual governo**. Observatório do Legislativo Brasileiro – OLB, 14 dez. 2022. Disponível em: https://olb.org.br/os-cortes-na-educacao-no-atual-governo/. Acesso em: 26 jul. 2025.

MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. **Metodologia para o cálculo do indicador "Investimento Público em Educação em relação ao PIB" de 2000 a 2010**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012. 28 p. (Série Documental: Textos para Discussão, n. 34). Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/artigos_publicacoes/metodologia_calculo_indicador_investimento_publico_educacao_PIB.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**: atores e cenários ao longo da história. Jundiaí, Paco Editora: 2016.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr., 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 5 dez. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Política Social**. Rio de Janeiro, Zahar. 1965.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, Aline Nunes; GOULART, Janaina Moreira de Oliveira. Escola e democracia: militarização das escolas públicas e a desdemocratização na sociedade. **Retratos da Escola**, v. 17, n. 37, p. 25-39, 2023. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1531. Acesso em: 27 jul. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor***:* desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução Elvira Serapicos. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Tradução Camilo Adorno, Odorico Leal. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2020.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. Textos de Locke. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Editora Ática, 2011. p. 64-86.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MORAES, Carmem Sylvia Vidigal. O que há de novo na Educação Profissional no Brasil. O que há de novo na educação profissional no Brasil. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 8, p. 13-45, jan./jun., 2001.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

MOTTA, Vânia Cardoso da. FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da Reforma do Ensino Médio? Medida Provisória n. 746/2016 (Lei n. 13.415/2017). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun., 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/8hBKtMRjC9mBJYjPwbNDktk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 22 jul. 2025.

MOURA, Dante Henrique. Algumas implicações da reforma da EP e do PROEP sobre o projeto político-pedagógico do CEFET-RN e a (re)integração dos cursos técnicos ao ensino médio. **Holos**, Natal, v. 21, set. 2005. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1513. Acesso em: 29 jun. 2025.

MOURA, Dante Henrique. Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, Natal, v. 2, p. 4-30, 2007. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/11. Acesso em: 26 abr. 2025.

MOURA, Dante Henrique. Ensino médio e educação profissional: dualidade histórica e possibilidades de integração. *In*: MOOL, Jaqueline. **Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 58-79.

MUSSE, Ricardo. Governo Bolsonaro: a calamidade triunfal. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de bem-estar social - origens e desenvolvimento. **Revista Katálysis**, n. 5, p. 89-103, jul./dez., 2001.

OLIVEIRA, Andréa. **O impacto da Emenda Constitucional 95 na educação pública brasileira**. Brasília: Ipea, 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DOURADO, Luiz Fernandes; CABRAL NETO, Antonio; CURY, Carlos Roberto Jamil; OLIVEIRA, João Ferreira de; PINTO, José Marcelino de Rezende; VIEIRA, Lívia Maria Fraga; MACHADO, Maria Margarida; GOMES, Nilma Lino. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, maio/ago. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.) **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas, **Revista Piauí**, Edição 4, jan. 2007. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/hegemonia-as-avessas/. Acesso em: 11 nov. 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; FERNANDEZ, Michelle. Política de saúde no governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo. *In:* AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio;

MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

OXFAM. **Desigualdade S.A**. Como o poder das grandes empresas divide o nosso mundo e a necessidade de uma nova era de ação pública. Informe da Oxfam – janeiro de 2024. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/desigualdade-s-a/. Acesso em: 18 jan. 2025.

PACHECO, Eliezer (Org.). **Perspectivas da educação profissional técnica de nível médio**: proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais. Brasília: SETEC/MEC, 2012.

PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez. 2008.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf. Acesso em 01 ago.2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set., 2002. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 29 jun. 2025.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. *In*: SADER, Emir (Org). **10 anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 145-156.

PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson. (Orgs). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

QUEIROZ, Felipe. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 82, p. 187-191, jan./abr., 2018.

RAIMUNDO, Licio da Costa; ABOUCHEDID, Saulo Cabello. **“Plano Mais Brasil” do Governo Federal**. Análise da PEC 187/2019. Extinção dos Fundos Públicos: desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, 2020. Disponível em: https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Pec-187-impressao.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

RAMOS, Marise Nogueira. Ensino Médio Integrado: lutas históricas e resistências em tempos de regressão. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, Vitória, v. 1, 2017. Disponível em: https://ojs.ifes.edu.br/index.php/ept/article/view/356. Acesso em: 20 abr. 2023.

RAMOS, Marise Nogueira. História e política da educação profissional. **Coleção formação pedagógica -** v. 5. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. Disponível em: https://ifpr.edu.br/curitiba/wp-content/uploads/sites/11/2016/05/Historia-e-politica-da-educacao-profissional.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

RAMOS, Marise Nogueira. O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC. *In*: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 31 56.

REIS, Luiz Fernando. Impactos da Emenda Constitucional n. 95/2016 no financiamento das despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): 2018 2021. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 13, p. 1 - 25, 2023.

RIBEIRO JÚNIOR, Amaury. **A privataria tucana**. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado de Providência**. Lisboa: Editorial Inquérito. 1984.

RUGITSKY, Fernando. Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura Kaleckiana. *In*: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

SADER, Emir. A construção da Hegemonia Pós-neoliberal. *In*: SADER, Emir (Org). **10 anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 135-143.

SALLUM JUNIOR, Brasilio. O governo Itamar e a democracia de 1988. **Revista Sociologia & Antropologia,** Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 279-303, jan./abr., 2021.

SALVADOR, Evilasio; PENANTE, Ana Paula. *Das intenções ao planejamento*: a orientação política do governo Bolsonaro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 2, p. 541-561, 14 jan. 2023. Disponível em: https://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/20640. Acesso em: 25 jul. 2025.

SANTOS, Alessandra de Oliveira; AMARAL, Vinicius Correia. Apontamentos sobre o percurso histórico do Plano Nacional de Educação: continuidade na descontinuidade. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília: Anpae, 2020. Cap. 21. Disponível em: https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O futuro começa agora**: da pandemia à utopia. São Paulo: Boitempo, 2021.

SANTOS, Mariana Patrício Richter; ARAÚJO, Raquel Barcelos de. **Concepção de Estado**: contribuições para o debate. Curitiba: Intersaberes, 2020.

SAVIANI, Demerval. O choque teórico da Politecnia. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 1, n. 1, p. 131-152, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/zLgxpxrz CX5GYtgFpr7VbhG/. Acesso em: 30 jun. 2025.

SAVIANI, Dermeval. A crise política e o papel da educação na resistência ao golpe de 2016 no Brasil. *In*: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (Orgs.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. p. 27-62.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil***:* uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. **O papel do Estado nas reformas educacionais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Danilma de Medeiros; MOURA, Dante Henrique. A implementação do Pronatec e as implicações na política de educação profissional: o prescrito e o efetivado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 48, p. e240913, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/pLKbmV8cm7PC37ByM6XM6wb/. Acesso em: 26 jul. 2025.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, jun. 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

SILVA, Maurício Ferreira. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. **Cuadernos de Política Exterior Argentina** (Nueva Época), n. 130, p. 21-36, dez. 2019. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7254054.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

SINGER, André. **A história e seus ardis**: o lulismo posto à prova em 2010. Tradução. Folha de S. Paulo. Ilustríssima, São Paulo, 2010b, p. 19 set. 2010. 4-5. Acesso em: 20 out. 2024.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88. p. 89-111, nov. 2010a. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/4zLHLSfPBwnh58f5K3Cr86w/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 7 nov. 2024.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/gLqzRSkjs3C8gFgwCQDNWjK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 7 nov. 2024.

SOUSA, Antonia de Abreu; OLIVEIRA, Elenilce Gomes de. Financiamento da educação profissional brasileira: contradições, limites e expansão. *In*: SOUZA, Francisco das Chagas Silva; NUNES, Albino Oliveira (Orgs.). **Temas em educação profissional e tecnológica**. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2019. p. 70-85. Disponível em: https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/livros/article/view/14206/11507. Acesso em: 29 jul. 2025.

SOUSA, Luis Henrique da Cruz. **A propriedade como direito natural na filosofia política de John Locke**: subjetividade como fundamento de uma teoria da apropriação. Brasília, 2018.

SOUZA, Evaldo Roberto de. Reforma da educação profissional do governo FHC no CEFET-PB: a representação social como mediação. **Principia**, João Pessoa, n. 16, p. 30-38, set., 2008.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira; GALVÃO, Andréia; KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda; ALMEIDA, Paula Freitas de; ANDRADE, Hélio Rodrigues de. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas, SP: Instituto de Economia; Cesit; Unicamp, 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/Reformatrabalhista.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

VÁRNAGY, Tomás. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. *In*: BORÓN, Atilio A. (Org.). **Teoria política moderna**. São Paulo: Editora Unifesp, 2017.

VERONESE, Alexandre Morais da Rosa. **As reformas do Estado no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política**. Editora Ática: 1999.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.