

# MEDIDAS PROVISÓRIAS E NEOLIBERALISMO NO PRIMEIRO ANO DE MANDATO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995) E JAIR BOLSONARO (2019)

Thyerrí José Cruz Silva<sup>1</sup>

Ana Cristina Almeida Santana<sup>2</sup>

Resumo: A possibilidade excepcional de o Presidente da República legislar por medidas provisórias tem se tornado frequente nos governos presidenciais desde a promulgação da Constituição de 1988, inclusive para implementar políticas econômicas. Assim, este artigo busca investigar se há uma relação de influência do neoliberalismo sobre a edição excessiva de medidas provisórias no primeiro ano de mandato dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e Jair Bolsonaro, em 2019. A esse objetivo, apresenta-se a hipótese de que ambos se utilizaram em demasia da edição de medidas provisórias para implementar políticas econômicas desse teor. Para tanto, a metodologia utilizada consiste na análise de conteúdo formulada por Laurence Bardin, a fim de categorizar, codificar e interpretar o conteúdo das medidas provisórias editadas pelos dois Presidentes, a fim de aferir a quantidade de atos normativos com teor neoliberal. A pesquisa ajuda a concluir que, de fato, houve uma influência neoliberal sobre as medidas provisórias editadas pelos dois Presidentes em seu primeiro ano de mandato, considerando-se a variedade de assuntos passíveis de regulação pelas medidas provisórias.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE).

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Palavras-Chave: Bolsonaro. FHC. Medidas provisórias. Neoliberalismo.

## PROVISIONAL MEASURES AND NEOLIBERALISM IN THE FIRST YEAR OF THE MANDATE OF FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995) AND JAIR BOLSONARO (2019)

**Abstract:** The exceptional possibility for the Brazilian President to legislate by provisional measures has become often in presidential governments since the promulgation of the 1988's Brazilian Constitution, including to implement economic policies. Thus, this article seeks to investigate whether there is a relationship of influence of neoliberalism doctrine on the excessive edition of provisional measures in the first year of the mandate of Brazilian's Presidents Fernando Henrique Cardoso, in 1995, and Jair Bolsonaro, in 2019. For this objective, it is presented the hypothesis that both abused in the edition of provisional measures to implement policies in this sense. For this purpose, the methodology used consists of the content analysis formulated by Laurence Bardin, in order to categorize, code and interpret the content of the provisional measures edited by the two Presidents, in order to assess the amount of normative acts with neoliberal contents. The research helps to conclude that, in fact, there was a neoliberal influence on the provisional measures issued by the two Presidents in their first year of office, considering the variety of themes subject to regulation by the provisional measures.

**Keywords:** Bolsonaro. FHC. Neoliberalism. Provisional measures.

## INTRODUÇÃO



As medidas provisórias são atos normativos dotados de força de lei, editados pelo Presidente da República, com base em situações de relevância e urgência, e sujeitos ao crivo parlamentar para posterior aprovação ou rejeição. Oriundas do direito italiano, são comumente justificadas pelas exigências cotidianas, especialmente uma celeridade na resolução de problemas que, no mais das vezes, não pode ser cumprida pelo legislador ordinário, daí a permissão excepcional, em parte significativa das constituições democráticas vigentes, para que o Chefe do Executivo edite normas, a fim de suprir essa lacuna<sup>3</sup>.

Nesse sentido, não obstante a atividade legislativa do Poder Executivo aconteça com maior propriedade e frequência em Estados onde vigora a política socioeconômica de bem-estar social, que exige uma atuação interventiva do Estado na regulação econômica, a experiência brasileira recente tem demonstrado uma outra faceta: a utilização demasiada de medidas provisórias por parte de presidentes que governam com políticas de feição neoliberal<sup>4</sup>, a exemplo de Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro<sup>5</sup>.

Nesse sentido, guardadas as devidas proporções e diferenças fático-contextuais e político-jurídicas que separam as duas gestões – especialmente o fato de que, até a Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 2001, era possível reeditar a

---

<sup>3</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>4</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>5</sup> Cumpre ressaltar, desde já, que o fato de se considerar, neste artigo, Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro como presidentes neoliberais, segue um caráter objetivo, justificado pelas bandeiras de campanha e pelas ideias defendidas por ambos, antes de assumirem o cargo e durante o seu exercício, especialmente no primeiro ano de mandato, momento de início da implementação do programa de governo, e relativamente próximo ao fim das campanhas eleitorais, nas quais se defendem as políticas econômicas de governo a serem adotadas – ainda que, posteriormente, tanto um quanto o outro possam ter alterado relativamente os rumos da direção econômica do governo.

mesma medida provisória sem restrições e numa mesma sessão legislativa –, observa-se que durante o primeiro ano de mandato, tanto Fernando Henrique Cardoso (1995), quanto Bolsonaro (2019) abusaram da edição de medidas provisórias, com vistas de implementar políticas de governo, inclusive econômicas e de ordem neoliberal.

Por essa razão, o presente artigo tem como objetivo geral investigar, com base nessas duas situações, se há uma relação entre a adoção de uma política neoliberal de governo e a edição excessiva de medidas provisórias. Para tanto, apresenta-se como hipótese: por serem governos com caracteres neoliberais, tanto o primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quanto o de Jair Bolsonaro, em 2019, contaram com a edição excessiva de medidas provisórias voltadas para implementar políticas econômicas neoliberais.

A fim de cumprir com o objetivo proposto, esta pesquisa, de caráter dedutivo, realiza, num primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros sobre a questão das medidas provisórias, especialmente quanto aos seus pontos controversos, a fim de melhor compreender esse instrumento normativo que tem logrado mais espaço no constitucionalismo contemporâneo, marcado pela necessidade de um Executivo excepcionalmente legislador, em face das exigências da sociedade contemporânea, e as nuances com relação à (des)regulação econômica operada por meio do referido ato normativo.

Na segunda etapa, empreende-se uma pesquisa exploratória de caráter documental, caracterizada pela análise do conteúdo e das temáticas disciplinadas pelas medidas provisórias editadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro nos seus primeiros anos de mandato, tendo em vista ser este o momento de iniciar a agenda, isto é, implementar as políticas e reformas econômicas firmadas em compromisso eleitoral. Para este empenho, será utilizada a técnica de análise de

conteúdo elaborada por Laurence Bardin<sup>6</sup>, com vistas de cumprir com o objetivo geral formulado, o qual, por sua vez, reflete uma abordagem de caráter quali-quantitativo, por investigar a possível relação dentre neoliberalismo e edição excessiva de medidas provisórias, o que exige a verificação desta possível influência do ponto de vista numérico, a fim de corroborar ou refutar a hipótese elaborada.

Quanto a esta última etapa, sem a pretensão de emitir juízo de valor acerca das temáticas e conteúdos das medidas provisórias analisadas, serão adotados critérios objetivos e delimitados que justifiquem a classificação de uma determinada medida provisória como sendo de caráter neoliberal, considerando-se, evidentemente, as características de políticas de governo neoliberais, a exemplo da (i) busca pela redução do Estado por meio de desestatizações e privatizações de empresas e serviços públicos; (ii) redução de gastos públicos e de impostos; (iii) flexibilização de leis trabalhistas; (iv) novas políticas fiscais, monetárias e financeiras, a exemplo da redução de juros; (v) modernização dos aparatos produtivos nacionais; e (vi) integração econômica com base em tratados de livre comércio<sup>7</sup>. Esses critérios se baseiam nas chamadas 10 regras do Consenso de Washington, abrangidas pelo encontro neoliberal, a saber: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual<sup>8</sup>.

O aspecto objetivo também sobressai quanto à pergunta formulada, uma vez que não cuida, esta pesquisa, de perquirir

---

<sup>6</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edições 70, 1977.

<sup>7</sup> SCHINCARIOL, Rafael Luiz Feliciano da Costa. *Estado de direito e neoliberalismo: uma análise garantista*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2008.

<sup>8</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

uma eventual influência do ponto de vista subjetivo e intuitivo do neoliberalismo sobre os referidos Presidentes quando da edição destes atos, e sim quanto aos conteúdos expressamente tratados pelas medidas provisórias, ainda que seja perfeitamente possível e razoável conjecturar que motivações individuais e ideológicas dos referidos Presidentes conduziram a essa implementação de políticas econômicas por meio das medidas provisórias – mesmo porque, muitas vezes, os exercentes do cargo são grandes entusiastas das políticas econômicas.

Com vistas de favorecer a uma melhor compreensão da proposta, o estudo está dividido em três partes principais. De início, aborda-se a atividade legislativa do Poder Executivo em meio à doutrina da separação de poderes, a qual passa por intensa transformação em virtude das novas exigências da sociedade complexa, o que desemboca nas medidas provisórias, suas nuances e controvérsias. No segundo capítulo, discute-se as características de políticas de governo de caráter neoliberal e suas influências na produção normativa dos países que a adotam, inclusive o Brasil, neste caso, por meio de medidas provisórias. E, no terceiro e último capítulo, investiga-se, com base nos dados coletados e analisados quanto às medidas provisórias editadas por Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro em seus primeiros anos de mandato, se há uma relação de influência entre a política econômica neoliberal adotada pelos presidentes e a edição excessiva de medidas provisórias por ambos, e quais conclusões podem ser extraídas a esse respeito.

## 1. ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR MEIO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Algumas concepções jurídicas, quando estáveis e bem incorporadas ao ordenamento, apresentam durabilidade ao longo das épocas, apesar das significativas alterações decorrentes do curso natural da História em cada contexto e cada sociedade. Um

dos principais exemplos desta constatação é o princípio da separação dos poderes, cuja doutrina, oriunda da Idade Moderna, resiste até hoje, não obstante algumas singularidades, especialmente no que tange à mitigação do caráter hermético de cada função de poder, e a paulatina substituição por uma relação mais cooperativa entre Executivo, Legislativo e Judiciário, que passam a possuir funções típicas e atípicas, estas últimas justificadas pelas necessidades emergentes da sociedade contemporânea<sup>9</sup>.

Esta compreensão motivou o direito italiano a ser o primeiro ordenamento a adotar a forma excepcional de o Executivo legislar, justificada pela relevância e urgência, cujo ato estaria sujeito à posterior apreciação pelo Legislativo. A partir daí, o conceito de lei passou a não mais dizer respeito apenas ao ato normativo editado pelo Poder Legislativo, uma vez que as próprias Constituições atribuem esta função aos outros poderes<sup>10</sup>.

Esse conceito alargado de lei tem como uma das principais motivações os problemas da sociedade técnica e contemporânea, que exigem respostas rápidas para problemas de lenta e difícil resolução, circunstância que leva a administração a socorrer-se de meios que, em virtude de sua natureza, nem sempre podem ter à sua disposição um parlamento com soluções rápidas e prontas. É nesse cenário que os órgãos do Executivo passam a legislar – sobretudo por meio de medidas provisórias – e regulamentar questões que, originariamente, pertenciam ou deveriam pertencer à alçada do poder legiferante. Dessa forma, não se pode negar a importância da atividade legiferante do Executivo e seus órgãos na contemporaneidade, tampouco deve-se advogar pela subtração do seu poder normativo, tendo em vista a necessidade de uma certa “plasticidade regulamentar” para solucionar questões rápidas e nem sempre abstratas e genéricas – o que não significa, evidentemente, que o Executivo tenha o apanágio de

---

<sup>9</sup> CLÈVE, 2011.

<sup>10</sup> Id., 2010.

legislar sem limites<sup>11</sup>.

Nesse contexto, naturalmente, insere-se a questão econômica, que, por conta da hegemonia capitalista, passa a ser o principal centro de atenções dos diversos países, independentemente da adoção, por parte destes, de políticas neoliberais ou de bem-estar social, pois o papel do Estado, em ambas situações, é determinante para a (des)regulação econômica através da elaboração de leis, especialmente aquelas que se originam do Poder Executivo, variando conforme o espectro político-ideológico e econômico que viceja no determinado governo em exercício.

Contudo, essa concepção de lei enquanto conjunto de medidas econômicas de duração limitada sofre críticas por conduzir à juridicização da economia, tornando a lei uma atividade destinada a realizar um programa ou plano econômico, o que pode levar à insegurança jurídica, tendo em vista a natureza provisória das “leis-medida” ou “leis-objetivo”, mesmo que tais circunstâncias estejam autorizadas pelas disposições constitucionais, pois a transitoriedade e a permissão ao Executivo para exercer função legislativa são consequências naturais das exigências da sociedade hodierna, o que não significa, contudo, que sejam sempre pontos positivos no tocante à produção normativa<sup>12</sup>.

É que, apesar das amplas possibilidades de as medidas provisórias serem editadas num contexto de relação pacífica e harmônica entre os Poderes, considerando-se todos os requisitos e trâmites necessários para a elaboração de uma lei, e sem olvidar da conjuntura sócio-política e econômica pátria, os referidos atos normativos com força de lei editados pelo Executivo não deixam de sofrer críticas. Não obstante, ainda que se argumente pela sua (im)pertinência num ordenamento jurídico com sistema presidencialista de governo, o não exercício efetivo do controle político por parte do Legislativo, e a questão da

---

<sup>11</sup> Id., *ibid.*

<sup>12</sup> Id., *ibid.*



governabilidade<sup>13</sup>, é principalmente o fator econômico envolvido na edição excessiva de medidas provisórias que recebe prioridade de abordagem neste trabalho, tendo em vista a necessidade de analisar o fator econômico neoliberal e sua possível influência sobre a edição excessiva de medidas provisórias.

Nesse sentido, como a principal justificativa apontada para as medidas provisórias diz respeito à necessidade de solucionar problemas e satisfazer demandas de forma célere, seria compreensível que tal ato normativo servisse justamente para disciplinar questões econômicas, já que são um interesse coletivo – isso se não fosse necessária tanto a existência de um interesse urgente e relevante, quanto a provisoriedade da medida a ser adotada<sup>14</sup>.

Afirma-se isso porque a implementação de políticas econômicas não satisfaz, mais das vezes, os pressupostos de relevância e urgência, de exigível existência, comprovação e motivação para que se adotem as medidas provisórias, tampouco a

---

<sup>13</sup> Em alusão à díade presidencialismo-parlamentarismo na qual está inserida a medida provisória, afirma-se que sua disposição na Constituição de 1988 deve-se ao fato de que o parlamentarismo rondou as intenções da Assembleia Constituinte, ainda que, em tal regime, o controle de atos editados pelo Executivo seja mais rigoroso, podendo conduzir à dissolução do gabinete do Chefe do Governo. Cf. CLÈVE, 2010, op. cit. E isso reverbera na governabilidade, isto é, na capacidade decisória do Executivo perante sua relação de coalizão com o Legislativo, pois, apesar de não depender deste Poder para editá-la, depende para aprová-la. Cf. ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

<sup>14</sup> De acordo com Clèmerson Merlin Clève, a transitoriedade das medidas provisórias é mitigada na conjuntura constitucional e fático-política, considerando-se que o seu prazo de análise pelos parlamentares é de até sessenta dias, prorrogáveis por igual período, e cujo decurso é suspenso em caso de recesso do Congresso Nacional (art. 62, §§ 4º, 6º e 7º da CF/1988), o que pode fazer com que a medida inicialmente provisória sustente-se no mundo jurídico por cento e oitenta dias ou mais, o que pode causar uma certa insegurança jurídica, visto que as diversas hipóteses de elastecimento do seu período de eficácia favorecem uma certa superioridade, quanto à interferência do Poder Executivo na agenda parlamentar. Ademais, a implementação de políticas econômicas com pretensões de estabilidade, como sói ocorrer por meio das medidas provisórias, também relativiza a transitoriedade do referido ato normativo excepcional. Cf. CLÈVE, 2010, op. cit.

questão da transitoriedade que lhe é inerente, uma vez que as questões econômicas devem ser preferencialmente estáveis, o que incompatibiliza com a provisoriedade das medidas homônimas.

Quanto a isso, pode-se questionar o porquê de o regime constitucional das medidas provisórias não impedir o Presidente da República de dispor sobre questões econômicas por esse meio excepcional, relevante e urgente de legislar. Uma resposta possível é a tradição pátria de instabilidade político-econômica, visto que crises econômicas costumam levar ao declínio a popularidade, a confiança e a base política do Chefe do Executivo. Dessa forma, tendo em vista a necessidade de se instituir medidas de cunho econômico com celeridade a fim de evitar crises econômicas e conseqüentemente políticas, e visando manter a governabilidade, faz-se o uso das medidas provisórias de cunho econômico neoliberal e de grande relevo que não podem esperar pelo processo legislativo tradicional.

Nesse sentido, em que pese o intervencionismo estatal na economia e conseqüentemente na legislação referente à economia ser uma característica mais próxima de governos com orientação de bem-estar social, o que ocorre, inclusive, pela edição de medidas provisórias – vide os casos dos governos de Lula e Dilma<sup>15</sup> –, curiosamente ou não, governos neoliberais também abusam da utilização das medidas provisórias para aplicar suas políticas econômicas de desregulação estatal, privatizações, questões referentes a juros e impostos, dentre outras que se

---

<sup>15</sup> Segundo Queiroz (2020), somente no primeiro ano de mandato, em 2003, o presidente Lula editou 58 medidas provisórias, e em 2011, a presidente Dilma editou 36 medidas provisórias. Observa-se, portanto, que tanto Lula quanto Dilma, ambos com orientação de Estado de bem-estar social, editaram um número significativo de medidas provisórias durante os primeiros doze meses de mandato como chefes do Executivo federal, considerando-se que ambos não poderiam reeditar medidas provisórias numa mesma sessão legislativa, regra inserida na Constituição com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ainda sob o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Produção Legislativa no primeiro ano dos governos FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro*. ANPPREV, 2020.

situam no campo econômico neoliberal. Dessa forma, embora governos neoliberais busquem não intervir na economia, acabam intervindo na legislação a fim de reduzir a intervenção do Estado na economia, e, com isso, paradoxalmente, o Estado neoliberal intervém indiretamente na economia não para dirigi-la, mas para utilizar-se da função legiferante e abrir as possibilidades ao mercado.

Dessa forma, no atual estado das coisas, de predomínio do capitalismo neoliberal em boa parte das economias mais desenvolvidas, para que a mão invisível do mercado opere, torne-se imprescindível a atuação da mão visível e forte do Executivo legislando, a fim de instituir de forma mais célere as medidas de cunho neoliberal. Assim, se anteriormente o liberalismo relegava a atuação do Estado, o neoliberalismo precisa dele para instituir suas práticas, o que sói ocorrer por meio da intervenção legislativa, sobretudo quando levada a cabo pelo Presidente da República, por meio de medidas provisórias.

## 2. NEOLIBERALISMO E PRODUÇÃO NORMATIVA PELO PODER EXECUTIVO

O neoliberalismo pode ser descrito como uma cosmovisão de política econômica pautada na redução do Estado enquanto interventor nos negócios do mercado, a partir da garantia de liberdade econômica, diferindo do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX por este ser mais voltado à liberdade política e à autonomia civil<sup>16</sup>, o que demonstra, desde já, a necessidade de o neoliberalismo possuir ao seu lado um Estado – ou, ao menos, um governo – que lhe dê sustentação jurídica, no que se inclui a questão da produção normativa, a fim de concretizar seu ideal macroeconômico e de mercado.

Do ponto de vista histórico, a gênese do neoliberalismo

---

<sup>16</sup> HOLANDA, Francisco Uribam Xavier de. *Do liberalismo ao neoliberalismo: o itinerário de uma cosmovisão impenitente*. Edipucrs, 2001.

reside na Europa e na América do Norte, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em países onde imperava o capitalismo, tendo como objetivo combater o intervencionismo estatal e planejar a futura expansão do neoliberalismo para outros rincões do globo, como a América do Sul<sup>17</sup>.

Nesse continente, os países que implantaram o projeto neoliberal trataram de proceder com ações tais como: (i) busca pela redução do Estado por meio de desestatizações e privatizações de empresas e serviços públicos; (ii) redução de gastos públicos e de impostos; (iii) flexibilização de leis trabalhistas; (iv) novas políticas fiscais, monetárias e financeiras, a exemplo da redução de juros; (v) modernização dos aparatos produtivos nacionais; e (vi) integração econômica com base em tratados de livre comércio<sup>18</sup>.

Longe de figurarem como uma curiosa coincidência a adoção de políticas neoliberais nos países latinoamericanos, cumpre destacar que esse fenômeno se deve, dentre outras razões, ao Consenso de Wasghinton, nome dado a um encontro “com formato acadêmico e sem caráter deliberativo”, que teve o objetivo de coordenar ações por parte de órgãos e entidades com papel relevante nas reformas econômicas neoliberais pretendidas, motivadas, em boa parte, por “uma visão clássica e monetarista dos problemas econômicos”<sup>19</sup>. Basta conferir as dez grandes áreas abrangidas pelo encontro, a saber: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual, “tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas

---

<sup>17</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

<sup>18</sup> SCHINCARIOL, op. cit.

<sup>19</sup> BATISTA, op. cit., p. 116-118.

tanto internas quanto externas”<sup>20</sup>.

Esta é a vertente do neoliberalismo enquanto pacote de medidas econômicas, no entendimento de Cárdenas Gracia<sup>21</sup>, ao passo que, segundo ele, a referida doutrina econômica também pode ser considerada uma ideologia, por ser hegemônica na atualidade – ao menos até que as grandes elites político-econômicas deixem de assim considerarem-no –, ou mesmo como uma forma de governo, posto que sua implementação exige um aparato jurídico-normativo que lhe dê estrutura..

Com relação a esse último aspecto, Fiori<sup>22</sup> assenta que as experiências neoliberais são menos realistas que pedagógicas, pelo fato de que, a seu ver, “nenhuma delas sobreviveu, ou teve o menor sucesso, sem contar com o respaldo de um regime autoritário, ou de um apoio partidário”, pois, sem uma maioria no Parlamento, torna-se difícil impor medidas como cortes salariais, ou mesmo aprovar reformas institucionais na velocidade que o neoliberalismo considera indispensável para estabilizar as expectativas do mercado.

Dessa forma, pode-se perceber que realmente o neoliberalismo necessita da atuação do Estado-legislador para que suas políticas sejam implantadas, o que sói ocorrer por meio do uso de medidas provisórias, tendo em vista o interesse do Chefe do Executivo, que, num governo de orientação neoliberal, é um grande entusiasta e provedor dessas políticas econômicas, sobretudo pela unilateralidade das medidas provisórias, cujo crivo de oportunidade, conveniência e discricionariedade incumbem apenas a ele, que as edita. Tais circunstâncias favorecem a implementação de políticas econômicas sem que haja um debate com os parlamentares e a sociedade civil, o que recebe as críticas de

---

<sup>20</sup> Id., *ibid.*, p. 134-135.

<sup>21</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Las características jurídicas del neoliberalismo. *Cuestiones Constitucionales*, n. 32, p. 3-44, enero-junio 2015, p. 6-7.

<sup>22</sup> FIORI, José Luis. O projeto neoliberal encurralado. *Indicadores Económicos FEE*, v. 18, n. 2, 1990, p. 91.

Figueiredo<sup>23</sup>, por impedir a existência de um contraditório que é natural na discussão e elaboração das normas<sup>24</sup>, além de permitir uma inserção cada vez maior do mercado na política de governo, favorecendo a “grande força que movimenta o mundo, e que estabelece as ‘regras do jogo’”<sup>25</sup>.

Essa realidade assiste razão à Clève<sup>26</sup>, quando este destaca que o Estado neoliberal, em virtude das teses de desregulamentação e privatização, “reclama a participação do Executivo na produção da lei”, mas não aquela lei preconizada pelo Estado liberal burguês, caracterizada por ser um comando geral e abstrato votado pelo parlamento, representando a chamada vontade geral, e sim o contrário: a atividade normativa primária do Chefe do Poder Executivo representando uma vontade provisória, ditada pelo contexto socioeconômico vigente.

Todas essas situações favorecem um contexto de edição excessiva de medidas provisórias, o que vem ocorrendo em todos os governos presidenciais desde a promulgação da Constituição de 1988, independentemente do Chefe do Executivo em exercício de mandato, da duração deste ou da sua orientação político-ideológica, e sobretudo para impor políticas econômicas<sup>27</sup>, em desatenção aos pressupostos constitucionais autorizadores de relevância e urgência e o papel excepcional das medidas

---

<sup>23</sup> FIORI, op. cit.

<sup>24</sup> Clèmerson Merlin Clève também descortina a faceta relativamente antidemocrática das medidas provisórias, assentando que estas, “conquanto editada[s] pelo Presidente da República, autoridade legitimada pelo voto, nem por isso ostenta[m] as qualidades de normação legislativa comum”, padecendo de um certo déficit de legitimidade democrática, pelo fato de o contraditório e a disputabilidade argumentativa político-jurídica parlamentar só se manifestar posteriormente, quando da deliberação congressional, e mesmo assim trilhando um procedimento que mitiga estas etapas do processo legislativo tradicional. Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 461.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Estael Lincoln de; FERNANDES, Francisco Tadeu de Sena. Medidas provisórias como técnicas de governo: um viés de Estado de exceção em pleno Estado democrático de direito. *Revista de Direito*, v. 8, n. 2, 2017, p. 141-144.

<sup>26</sup> CLÈVE, 2010, p. 19-20.

<sup>27</sup> ABRANCHES, op. cit., p. 99-100.

provisórias na atividade e produção normativa.

Essa realidade, quando observada sob o ponto de vista da segurança jurídica, demonstra que as referidas práticas empreendidas pelos Presidentes podem causar graves danos à separação de poderes e à própria democracia. Nesse sentido, Bonavides<sup>28</sup> ataca as medidas provisórias e sua edição excessiva por considerá-las como um dos principais motivos e sintomas da chamada crise da Constituição que assola o país, a qual, segundo sua visão, deriva de uma política econômica de “enfraquecimento do Estado, à dissolução de seus poderes, à desmoralização do sistema, à ruína dos quadros representativos e institucionais na esfera dos Três Poderes”<sup>29</sup>, “seguindo, assim, à risca, receita prescrita pelo neoliberalismo globalizador”, minando a legalidade e a legitimidade por não se observar justamente os atributos positivos da medida provisória, que são justamente a sua excepcionalidade e as situações de relevância e urgência que autorizam sua edição<sup>30</sup>.

Caso contrário, cria-se uma situação própria de um Estado de exceção, pela malversação dos objetivos do instituto das medidas provisórias, as quais, muitas vezes, inconstitucionais, são revestidas de legalidade, e prestam a regular situações permanentes e “de calma”, ainda que sejam provisórias e excepcionais. Uma das consequências dessa situação é, segundo Valim<sup>31</sup>, justamente o excesso de leis fluidas e a participação subsidiária do Legislativo nessa função que lhe é típica, considerando-se como principal motivo deste fenômeno a doutrina econômica neoliberal, fortemente marcada pelo livre mercado. Isso retoma a compreensão dita anteriormente de que a política econômica

---

<sup>28</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>29</sup> Id., *ibid.*, p. 1.

<sup>30</sup> BONAVIDES, 2009, p. 40-42.

<sup>31</sup> VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

neoliberal precisa de um Estado que lhe dê sustentação, inclusive por meio de medidas provisórias<sup>32</sup>.

É com essas considerações que se passa a analisar concretamente os dados referentes à edição de medidas provisórias nos primeiros anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995) e Jair Bolsonaro (2019), a fim de investigar se há, de fato, uma relação de influência da ideologia e política econômica neoliberal sobre o excesso de atos normativos com força de lei editados pelos Chefes do Executivo Federal em questão.

### 3. A CANETA E O PODER: MEDIDAS PROVISÓRIAS E NEOLIBERALISMO POR FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995) E JAIR BOLSONARO (2019)

Segundo Queiroz<sup>33</sup>, uma das formas de medir a influência de um determinado governo é analisar “a capacidade de aprovação de sua agenda de políticas públicas no Poder Legislativo” a começar pelo primeiro ano de mandato do Presidente da República, momento de iniciar as reformas e implementar as políticas firmadas no compromisso da campanha eleitoral. Com isso, é possível examinar “a efetividade do governante no controle de sua agenda legislativa prioritária perante o Congresso Nacional”<sup>34</sup>.

Contudo, para além de mensurar a força política do Chefe do Executivo Federal em termos de aprovação de matérias legislativas de seu interesse já no seu primeiro ano de mandato, também é importante investigar se a linha ideológica – quanto à política econômica – do Presidente da República no exercício do cargo manifesta-se com relação à produção normativa,

---

<sup>32</sup> Tanto é assim que, em 2001, segundo Abranches, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada uma emenda constitucional no Senado Federal para limitar a edição de medidas provisórias, e “o governo considerava a emenda [...] um desastre que levaria ao caos na economia”. ABRANCHES, op. cit., p. 218.

<sup>33</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 1.

<sup>34</sup> Id., *ibid.*, loc. cit.



especificamente no caso da edição de medidas provisórias, tendo em vista a associação que, como observado, é feita comumente, quanto à suposta relação existente entre as medidas provisórias e o seu conteúdo neoliberal.

É de bom tom reafirmar que Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro, presidentes cujo primeiro ano de mandato é analisado, neste trabalho, sob a ótica da suposta relação entre neoliberalismo e medidas provisórias, são classificados como presidentes neoliberais a partir de uma ótica objetiva, que leva em consideração bandeiras de campanha e as ideias defendidas por ambos, antes de assumirem o cargo e durante o seu exercício, sobretudo no primeiro ano de mandato, momento relativamente próximo ao fim das campanhas eleitorais, nas quais se busca aplicar as políticas econômicas de governo, mesmo que, posteriormente, seja mitigada essa orientação neoliberal em virtude das circunstâncias supervenientes – no caso de Bolsonaro, a pandemia por Covid-19 e diversas medidas de cunho social, por exemplo, discussão que não encontra espaço no presente trabalho em virtude de o objetivo centrar-se no primeiro ano de mandato.

Dessa forma, a presente etapa do trabalho testa a hipótese formulada no início do trabalho, de que, por serem governantes com caracteres neoliberais, tanto Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quanto Jair Bolsonaro, em 2019, excederam-se na edição de medidas provisórias voltadas para implementar políticas econômicas neoliberais.

Para tanto, a opção metodológica realizada reside na técnica de análise de conteúdo formulada por Laurence Bardin<sup>35</sup>, própria de pesquisas exploratórias de caráter documental, caso deste estudo, uma vez que se aplica adequadamente ao objetivo proposto, de examinar o conteúdo e as temáticas disciplinadas pelas medidas provisórias editadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro em seus primeiros anos de

---

<sup>35</sup> BARDIN, op. cit.

mandato.

Nesse sentido, a referida técnica de análise de conteúdo consiste no seguimento de passos de pesquisa que incluem (i) a escolha de documentos; (ii) exploração do material selecionado; (iii) elaboração de indicadores para interpretação, por meio de um recorte temático que conte, ainda, com (iv) categorização e (v) codificação dos dados brutos do texto examinado; finalizando com o (vi) tratamento dos resultados obtidos por meio do processo de interpretação do conteúdo<sup>36</sup>.

Assim, transportando-se esses passos para o estudo em questão, a pesquisa exploratória documental ora apresentada consistiu (i) na seleção de medidas provisórias editadas por Fernando Henrique Cardoso em 1995, e por Bolsonaro em 2019, excluindo-se as reeditadas no caso do primeiro; (ii) na análise do conteúdo propriamente dita das medidas provisórias triadas; (iii-v) na formulação de indicadores quanto aos critérios referentes a políticas econômicas neoliberais; e (vi) na síntese dos resultados obtidos a fim de confirmar ou refutar a hipótese formulada.

Os dados em questão foram coletados no site da Câmara dos Deputados<sup>37</sup> e no do Palácio do Planalto<sup>38</sup> para analisar as medidas provisórias de Fernando Henrique Cardoso editadas em 1995, ao passo que os referidos atos normativos editados por Jair Bolsonaro em 2019 foram obtidos pela consulta ao site do Palácio do Planalto<sup>39</sup>. A distinção realizada se justifica pelo fato de o site da Câmara dos Deputados apresentar todas as medidas provisórias, originárias e reeditadas, do ano de 1995, sendo,

---

<sup>36</sup> Id., *ibid.*

<sup>37</sup> A pesquisa em questão foi realizada no sítio oficial da Câmara dos Deputados, na seção de busca, na seção de legislação, tipo de norma “medida provisória”, ano de 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecão=S&conteudolegim=&numero=&ano=1995&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/1992-a-1995>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 15 abr. 2021.

portanto, tecnicamente mais completo e mais complexo, o que auxilia na consecução do objetivo da pesquisa; e, no caso das medidas provisórias de Bolsonaro, dada a vedação constitucional à reedição, o site do Palácio do Planalto apresentou-se mais apropriado para a análise dos referidos atos por ele editados.

Noutra perspectiva, a presente pesquisa enseja uma abordagem de caráter quali-quantitativo, visto que a possível relação dentre neoliberalismo e edição excessiva de medidas provisórias exige verificação desta possível influência do ponto de vista numérico, a fim de corroborar ou refutar a hipótese elaborada.

Assim, do ponto de vista quantitativo, cumpre ressaltar que serão excluídas da análise as medidas provisórias sucessivamente reeditadas na mesma sessão legislativa, e aquelas que foram, na mesma MPV, reeditadas e revogadas<sup>40</sup> por Fernando Henrique Cardoso, uma vez que apresentam, do ponto de vista geral, o mesmo conteúdo das medidas provisórias originárias, de modo que, no caso de reedição integral, se a original ostentar um caráter neoliberal, a reeditada também o fará, e, nos casos de medida provisória reeditada com alterações, o conteúdo neoliberal persiste mesmo com as modificações e inserções de outros temas. Essa opção metodológica, inclusive, ajuda a aproximar o número de medidas provisórias originariamente editadas por Fernando Henrique Cardoso e por Bolsonaro, o que pode auxiliar na investigação sobre a influência neoliberal nos atos

---

<sup>40</sup> Em alguns casos, antes da regra da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, quando o Presidente queria implementar as mesmas providências de uma medida provisória anterior que ainda não havia sido aprovada, e/ou que estava prestes a perder a eficácia, porém, sem desejar reeditar integralmente o mesmo conteúdo, ele realizava uma reedição com alteração, e revogava a medida provisória anterior que disciplinava a matéria da mais recente, daí a existência, em 1995, de muitas medidas provisórias reeditadas que revogam anteriores. Nesse sentido, de acordo com o levantamento realizado pelo site da Câmara dos Deputados, em 1995, 256 medidas provisórias foram reeditadas integralmente, 84 reeditadas com alteração e 45 foram revogadas por meio de e para reedições. Esses dados estão disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados. Cf.: <https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecão=S&conteudolegislacao=&numero=&ano=1995&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria>. Acesso em: 15 abr. 2021.

normativos editados por cada um dos Presidentes, sem a drástica divergência numérica de atos totais editados por cada um.

Já do ponto de vista qualitativo, com relação aos critérios que levarão uma determinada medida provisória a ser considerada como neoliberal ou não, optou-se por aqueles contidos na introdução, a saber: (i) busca pela redução do Estado por meio de desestatizações e privatizações de empresas e serviços públicos; (ii) redução de gastos públicos e de impostos; (iii) flexibilização de leis trabalhistas; (iv) novas políticas fiscais, monetárias e financeiras, a exemplo da redução de juros; (v) modernização dos aparatos produtivos nacionais; e (vi) integração econômica com base em tratados de livre comércio, elaborados por autores que estudaram a adoção de políticas econômicas neoliberais, sobretudo em países latinoamericanos, como Schincariol<sup>41</sup>, com a ressalva de que nem todas as medidas de caráter econômico, financeiro ou monetário são, por si sós, automaticamente, neoliberais, o que descaracterizaria os referidos critérios e a análise realizada no estudo, comprometendo a proposta e a consecução do objetivo principal.

Justamente por essa razão, são adotados outros quesitos para se referir às medidas provisórias que não ostentem um conteúdo neoliberal, a saber: organização administrativa, matérias monetárias e financeiras não neoliberais; alocação de recursos de uma área do governo para outra; políticas sociais; e outras matérias, apresentando cunho variado. Essa seleção para abranger as medidas provisórias além das neoliberais se mostra importante à medida que permite verificar a quantidade e consequentemente a porcentagem de medidas provisórias editadas sob influência de e contendo uma determinada política neoliberal, o que levará à confirmação ou refutação da hipótese formulada no início do trabalho.

Outrossim, nos casos de difícil apreensão do caráter neoliberal de uma determinada medida provisória com base na

---

<sup>41</sup> SCHINCARIOL, op. cit.

análise do conteúdo textual de suas disposições, tendo em vista a abrangência dos critérios estipulados para classificá-las como tal, recorreu-se à sua exposição de motivos, a fim de investigar suas finalidades do ponto de vista da intenção de quem as editou, para evitar ao máximo a perda de objetividade no processo de classificação.

Além do mais, existem medidas provisórias que abordam mais de um tema em suas disposições textuais, de maneira que há medidas provisórias parcialmente neoliberais. Assim, estas serão consideradas como influenciadas pelo neoliberalismo, para fins da investigação realizada no estudo, por conterem ao menos uma disposição nessa linha econômica, estando abrangidas, portanto, pelo escopo do trabalho.

Cumprido, por fim, ressaltar que, diferentemente da pesquisa de Queiroz<sup>42</sup>, este estudo não visa mensurar a capacidade de aprovação de medidas provisórias por parte dos Chefes do Executivo em questão, tampouco avaliar a possível influência do neoliberalismo sobre as medidas provisórias aprovadas e convertidas em lei, mas sim, como já repisado, investigar se há uma relação entre a edição excessiva de medidas provisórias e a adoção de uma política neoliberal de governo tanto com Fernando Henrique Cardoso em 1995, quanto com Bolsonaro em 2019. Isso porque a edição excessiva de medidas provisórias com teor neoliberal indica que havia a intenção, por parte dos Presidentes em questão, de impor tais medidas, as quais nem sempre logram êxito por causa dos diferentes destinos aos quais estão sujeitas as medidas provisórias para além da aprovação e conversão em lei, como a rejeição, a vigência encerrada ou “caducidade”<sup>43</sup>, ou mesmo a revogação.

---

<sup>42</sup> QUEIROZ, op. cit.

<sup>43</sup> Numa linguagem menos técnica que política, a caducidade das medidas provisórias significa o fim de sua vigência, por ausência de aprovação por parte do Legislativo, seja por desídia, o que tem fatores políticos inolvidáveis, seja pela sobrecarga de pautas, decorrente, dentre outras razões, do excesso de medidas provisórias submetidas ao crivo do Congresso Nacional.

Por essa razão, passa o estudo a analisar concretamente os dados coletados com relação às medidas provisórias editadas pelos dois presidentes nos anos respectivos, e o seu conteúdo, para o que se faz necessária a elaboração de tabelas para distinguir as matérias tratadas nas medidas provisórias por eles editadas.

### 3.1. MEDIDAS PROVISÓRIAS E NEOLIBERALISMO POR FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EM 1995

De acordo com Sallum Júnior<sup>44</sup> (2000, p. 24), “a interseção entre política e economia foi uma questão chave no debate em torno da ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder, antes mesmo do início de seu governo”, tendo em vista a sua atuação como Ministro da Fazenda entre 1993 e 1994, cujo emblema foi a coordenação e o lançamento do Plano Real, neste ano – a poucos meses antes do período eleitoral –, e que criara uma nova moeda brasileira a fim de estabilizar a economia.

Assumido o poder, Fernando Henrique Cardoso tratou de transferir à iniciativa privada funções empresariais antes atribuídas ao Estado; equilibrar as finanças e estimular diretamente as empresas privadas, mas de forma parcimoniosa; deixar de sustentar privilégios para certas categorias de funcionários; desenvolver políticas sociais; e ampliar a integração com o exterior, com prioridade para o aprofundamento e expansão do Mercosul. Contudo, “não obstante [...] a adoção paulatina de medidas ‘compensatórias’ sob a inspiração liberal-desenvolvimentista, o fundamentalismo liberal continuou sendo o eixo da política econômica”<sup>45</sup>.

Do ponto de vista da produção normativa, mais especificamente quanto às medidas provisórias, o presidente Fernando

---

<sup>44</sup> SALLUM JÚNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social* – Revista de Sociologia da USP, São Paulo v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000, p. 24.

<sup>45</sup> Id., *ibid.*, pp. 31 e 35.

Henrique Cardoso – ao contrário do que ele pensava quando era senador, cinco anos antes de assumir a Presidência da República<sup>46</sup> – editou, ao longo de 1995, 437 medidas provisórias, dentre as quais 42 foram convertidas em lei pelo Congresso Nacional, 6 perderam a eficácia e 3 foram expressamente revogadas por medidas provisórias subsequentes, segundo dados do site da Câmara dos Deputados<sup>47</sup>, totalizando, portanto, o número de 51 medidas provisórias que tiveram um destino diferente da reedição sucessiva, integral ou com alterações, ou da reedição com revogação.

Dessa forma, a partir da análise de conteúdo realizada em cada uma dessas 51 medidas provisórias, e após seus processos de categorização, codificação e interpretação, foi possível construir a seguinte tabela, que elucida acerca do problema de pesquisa, sobre a possível influência do neoliberalismo sobre a produção normativa de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, através do referido expediente normativo.

Tabela 1 – Número de medidas provisórias editadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 quanto ao conteúdo

CONTEÚDO	NÚMERO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS	PORCENTAGEM
Políticas econômicas neoliberais	10	19,61%

<sup>46</sup> Em 7 de junho de 1990, o então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP) publicou, na Folha de São Paulo, um artigo intitulado “Constituição ou prepotência?”, no qual ele criticava o então presidente Fernando Collor por afogar o Congresso numa enxurrada de medidas provisórias, em suas palavras. Escreveu ele, na ocasião, que “o Executivo abusa da paciência e da inteligência do país quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de [...] combate à inflação”, e que, “nos últimos dois meses e meio, foram enviadas ao Congresso 42 medidas provisórias”, cuja perda de validade cria complicações constitucionais que acabam por co-responsabilizar Executivo e Legislativo. Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. *Constituição ou prepotência?*. Folha de São Paulo, 7 jun. 1990.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecacao=S&conteudolegin=&numero=&ano=1995&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria>. Acesso em: 15 abr. 2021

Organização administrativa <sup>48</sup>	2	3,92%
Matérias monetárias, financeiras e econômicas não neoliberais <sup>49</sup>	9	17,64%
Alocação de recursos <sup>50</sup>	7	13,73%
Políticas sociais <sup>51</sup>	2	3,92%
Outras matérias <sup>52</sup>	21	41,18%

<sup>48</sup> São as MPVs de número 913, que cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal mencionado no art. 13 da Lei 7.347/1985; e 914, que dispõe sobre a criação de cargos de comissão.

<sup>49</sup> São as MPVs de número 881, que autoriza a utilização de recursos do Fundo da Marinha Mercante em favor da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (Lloyd-brás); 912, que dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), repassados sob forma de empréstimo, à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); 940, que dispõe sobre a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional; 944, que dispõe sobre a assunção, pela União, de crédito da Expor Development Corporation (EDC), bem como a utilização de créditos da União junto à Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER); 998, que altera legislação tributária federal; 1000, que autoriza o Poder Executivo a pagar débito com títulos da dívida externa; 1027, que dispõe sobre o Plano Real; 1170, que dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões; e 1199, que dispõe sobre crédito rural.

<sup>50</sup> São as MPVs de número 829, que autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento Fiscal da União crédito extraordinário em favor do Ministério dos Transportes; 835, que autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, em favor da Centrais Elétricas do Norte do Brasil, crédito extraordinário; 857, que autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor da Companhia Nacional de Abastecimento, crédito extraordinário para ampliação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea); 875, que autoriza o Ministério dos Transportes, por meio da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, a transferir recursos para pagamento de pessoal à Companhia Fluminense de Trens Urbanos; 876, que autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento da Seguridade Social da União, desta vez a favor do Ministério da Integração Regional, novo crédito extraordinário; 885, que dispõe sobre a alocação de recursos da disponibilidade financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Banco do Brasil; e 997, que autoriza novo crédito extraordinário para o Orçamento da Seguridade Social, desta vez em favor do Ministério do Planejamento e Orçamento.

<sup>51</sup> São as MPVs de número 923, que dispõe sobre a concessão de abono aos trabalhadores no mês de janeiro de 1995; e 1002, que dispõe sobre o valor do salário mínimo.

<sup>52</sup> São as MPVs de número 852, que trata sobre a tabela de emolumentos e taxas; 855, que dispõe sobre a venda de veículos populares; 859, que suspende, excepcionalmente, a prestação do serviço militar para permitir o exercício temporário de atividade policial militar; 861, que trata de prazo previsto no art. 2º, § 4º da Lei 8.352/1991; 862, que concede novo prazo pra conclusão do inventário do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social; 868, que dispõe sobre a ocupação de cargo



TOTAL	51	100%
-------	----	------

Fonte: levantamento dos próprios autores com base nos sites da Câmara dos Deputados e do Palácio do Planalto.

Com relação às medidas provisórias neoliberais, considerando-se os critérios adotados para assim classificá-las, tem-se que: (1) a MPV 856 tratou de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas com deficiência física; (2) a MPV 898 almejou extinguir cargos dentro da Secretaria da Receita Federal, visando reduzir custos da Administração Pública Federal; (3) a MPV 902 logrou reduzir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de instrumentos e máquinas; (4) a MPV 903 tratou da simplificação tributária para remessas postais internacionais; (5) a MPV 919 criou um teto de funcionários na Administração Pública Federal, também na intenção de conter despesas; (6) a MPV 926 objetivou proteger a concorrência leal e o mercado nacional e combater os monopólios, medida derivada de acordo do GATT<sup>53</sup>, sem romper com o comércio internacional legítimo;

de direção ou função gratificada nas Instituições Federais de Ensino; 869, que adota medidas necessárias à continuidade do processo de implementação da isonomia para servidores públicos federais; 874, que altera dispositivo da Lei 8.620/1993; 877, que dispõe sobre a criação de cargos; 895, que regula a iodação do sal destinado ao consumo humano e seu controle por órgãos sanitários; 896, que dispõe sobre contribuições para o PIS/PASEP; 910, que altera diretrizes orçamentárias para a execução da LOA de 1994; 917, que autoriza a utilização do produto da alienação do navio Docevale no saneamento financeiro da Lloydbrás; 922, que cria gratificação temporária devida a integrantes da Carreira Policial Federal; 924, que institui retribuição variável da comissão de valores mobiliários e seguros privados a titulares de cargos efetivos da CVM e da Susep; 929, que dispõe sobre concessão de subvenção econômica em operações de crédito rural; 930, que implanta, em caráter emergencial e provisório, a Defensoria Pública da União; 933, que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinado a entorpecentes, além de dispor sobre segurança para estabelecimentos financeiros e empresas particulares que exploram serviços de vigilância; 941, dispõe sobre exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório; 942, que dispõe sobre a Fundação Osório; e 1159, que altera dispositivos da Lei 4.024/1961.

<sup>53</sup> Sigla para “General Agreement on Tariffs and Trade”, em tradução simples,

(7) a MPV 934 institucionalizou a defesa da liberdade de mercado por meio da elevação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), antes “órgão judicante” vinculado ao Ministério da Justiça, de acordo com a Lei nº 8.158/1991, à natureza de autarquia, o que favorece à proteção à livre iniciativa; e (8) a MPV 1017 estabeleceu normas para concessões e permissões de serviços públicos, o que facilita a redução do papel atuante do Estado na sua consecução.

Portanto, estas primeiras oito medidas provisórias apresentam um teor inteiramente neoliberal, porque só abordam um assunto cada, e os assuntos em questão são neoliberais. Contudo, há, também, duas medidas provisórias parcialmente neoliberais, porque tratam sobre mais de uma temática em seu conteúdo. Dessa forma, as medidas provisórias parcialmente neoliberais são (1) a MPV 935, que tratou de desoneração com custos sociais por parte da União com relação a dispositivos da Lei nº 8.212/1991, que trata do plano de custeio à Seguridade Social; e a (2) MPV 1003, que possui um aspecto neoliberal na parte que se refere ao desconto de imposto de renda, com redução de alíquotas, para empresas, o que totaliza, portanto, 10 medidas provisórias com influência de políticas econômicas neoliberais, dentre um total de 51 analisadas.

A partir desses dados, observa-se que há, de fato, uma parcela significativa – aproximadamente 1/5, ou 20% – de medidas provisórias editadas com o intuito de implementar programas neoliberais por meio do referido instrumento normativo excepcional, o que corrobora, com relação ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a hipótese de que a edição excessiva de medidas provisórias em seu primeiro ano de mandato foi influenciada pelas políticas neoliberais, considerando-se que as medidas provisórias podem discorrer sobre diversos conteúdos, ressalvadas as vedações constantes no art. 62, § 1º da

Constituição<sup>54</sup>.

### 3.2. MEDIDAS PROVISÓRIAS E NEOLIBERALISMO POR JAIR BOLSONARO EM 2019

A eleição de Jair Bolsonaro e suas orientações neoliberais são diagnosticadas e dissertadas por Cesarino<sup>55</sup>, de modo que, desde que o então deputado federal passou a receber as atenções das mídias digitais, já possuía um discurso de campanha em defesa de privatizações e desestetizações de determinadas empresas públicas em condições econômicas adversas. Com isso, paulatinamente, Bolsonaro logrou êxito entre os agentes do mercado, buscando seguir os rumos da política econômica austeramente e desregulamentadora iniciada pelo seu antecessor, o Presidente Michel Temer.

Com relação às medidas provisórias, o Presidente Jair Bolsonaro – ao contrário do que ele defendia, há pouco mais de uma década, quando ainda era deputado federal<sup>56</sup> – editou, ao

---

<sup>54</sup> Segundo este dispositivo, resumidamente, não se pode editar medida provisória sobre matéria relacionada a lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, bem como sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos; direito eleitoral, penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º, e detenção ou sequestro de bens. Com relação aos créditos adicionais e suplementares, sua abertura está condicionada à existência de fatos imprevisíveis e urgentes, como decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, segundo o referido artigo que excepciona a regra da vedação à edição de medida provisória. É prudente ressaltar, ainda, que todas estas proibições foram inseridas com a Emenda Constitucional nº 32/2001, razão pela qual algumas das medidas provisórias editadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995 dispõem sobre o que, desde a dita EC, passou a ser defeso.

<sup>55</sup> CESARINO, Leticia. Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência e conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal. *Revista de Antropologia*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 62, n. 3, p. 530-557, 2019.

<sup>56</sup> Em 1 de fevereiro de 2011, o então deputado federal Jair Bolsonaro (PP/RJ), candidato, naquela época, à presidência da Câmara dos Deputados, criticou o excesso de medidas provisórias, sob a alegação de que “isso limita o poder de atuação do Legislativo.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/209668-bolsonaro->

longo de 2019, 48 medidas provisórias, dentre as quais 22 foram convertidas em lei, 23 tiveram sua vigência encerrada, 2 foram revogadas por outras medidas provisórias e 1 foi rejeitada, segundo dados do site do Palácio do Planalto<sup>57</sup>, totalizando, portanto, 48 medidas provisórias editadas ao longo de 2019.

Assim, com base na análise de conteúdo realizada em cada uma das medidas provisórias por ele editadas, e após os processos de categorização, codificação e interpretação próprios da teoria de Bardin<sup>58</sup>, foi possível construir a seguinte tabela, que também alude ao problema de pesquisa, mas, agora, acerca da possível influência do neoliberalismo na edição excessiva de medidas provisórias pelo Presidente Jair Bolsonaro, em 2019.

Tabela 2 – Número de medidas provisórias editadas pelo Presidente Jair Bolsonaro em 2019 quanto ao conteúdo

CONTEÚDO	NÚMERO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS	PORCENTAGEM
Políticas econômicas neoliberais	12	25%
Organização administrativa <sup>59</sup>	9	18,75%

critica-excesso-de-medidas-provisorias/. Acesso em: 17 abr. 2021. As críticas contundentes de Fernando Henrique Cardoso, em 1990, e de Bolsonaro, em 2011, enquanto parlamentares, podem levar à conjectura sobre o “poder da caneta”, visto que, quando ambos assumiram o posto de Presidente da República, utilizaram-se desse mecanismo tão criticado para implementar suas políticas econômicas e de governo, sem um contato mais direto com o Parlamento, ao menos sob esse âmbito, das medidas provisórias.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 15 abr. 2021.

<sup>58</sup> BARDIN, op. cit.

<sup>59</sup> São as MPVs de número 870, que estrutura a organização dos órgãos da Presidência da República e seus Ministérios; 878, que prorroga contratos no âmbito do IPHAN; 886, que altera leis para dispor, novamente, sobre a organização dos órgãos da Presidência da República e seus Ministérios; 887, que prorroga contratos no âmbito do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial; 888, que dispõe sobre requisições de pessoal para a Defensoria Pública da União; 893, que transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira; 900, que autoriza o Ministério do Meio Ambiente a contratar instituição financeira para criar e gerir fundo privado constituído por recursos advindos da conversão de multas com base na Lei de Crimes Ambientais;

Matérias monetárias, financeiras e econômicas não neoliberais <sup>60</sup>	3	6,25%
Alocação de recursos <sup>61</sup>	5	10,42%
Políticas sociais <sup>62</sup>	6	12,5%

e 903 e 913, que prorrogam contratos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Importante ressaltar que não se está diante de caso de reedição de medida provisória, o que é vedado desde a EC 32/2001. É que, no caso da conversão da MPV 903 na Lei 13.996/2020, foi inserida outra disposição na norma gerada, isso sem falar que ocorreram duas prorrogações diferentes. Portanto, não se trata de reedição, apenas de uma mesma providência tomada duas vezes por medidas provisórias que foram convertidas em leis com objetivos diferentes.

<sup>60</sup> São as MPVs de número 891, que altera leis referentes a planos de benefícios da Previdência Social, a fim de instituir um programa para analisar eventuais indícios de irregularidades; 897, que institui o Fundo de Aval Fraterno, dispõe sobre Cédula Imobiliária Rural, escrituração de títulos de crédito e concessão de subvenção econômica para empresas cerealistas; e 916, que dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar em 2020.

<sup>61</sup> São as MPVs de número 874, que abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania em razão do rompimento da barragem em Brumadinho/MG; 880, que abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa a fim de prestar assistência emergencial e acolhimento humanitário aos imigrantes venezuelanos; 909, que extingue fundo formado pelas reservas monetárias mencionadas pelo art. 12 da Lei 5.143/1966, a fim de utilizar o dinheiro para pagar dívidas públicas, ainda que, posteriormente, referidos recursos tenham sido enviados para Estados e Municípios enfrentarem a pandemia por Covid-19; 911, que abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania a fim de auxiliar, em caráter emergencial, pescadores atingidos pelas manchas de óleo na costa brasileira; e 912, que abre novo crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa, a fim de realizar a operação de acolhida aos imigrantes venezuelanos. Como visto, à exceção da MPV 909, as demais tratam da abertura de crédito extraordinário, o que é vedado pelo art. 62, § 1º, I, “d”, excetuadas as “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, como consta no art. 167, § 3º. Deste modo, consultando a Exposição de Motivos de cada uma dessas quatro MPVs em especial, observa-se a justificativa expressa de calamidade pública nas MPVs 874 e 880; quanto às MPVs 911 e 912, não há menção expressa, contudo, pode-se deduzir o mesmo, em virtude da menção, em ambas, à situação de imprevisibilidade.

<sup>62</sup> São as MPVs de número 875, que institui auxílio emergencial pecuniário para beneficiários de programas sociais residentes em Brumadinho/MG; 889, que dispõe sobre a possibilidade de movimentação das contas de PIS e PASEP para instituir a modalidade de saque-aniversário no FGTS; 894, que institui pensão especial vitalícia para crianças com microcefalia, beneficiárias do BPC; 898, que cria abono natalino para os beneficiários do Bolsa Família; 908, que institui auxílio emergencial pecuniário para pescadores profissionais atingidos pelas manchas de óleo; e 910, que regulariza terras da União ocupadas, bem como altera normas referentes a licitações e

Outras matérias <sup>63</sup>	13	27,08%
TOTAL	48	100%

Fonte: levantamento dos próprios autores com base no site do Palácio do Planalto.

No que se refere às medidas provisórias neoliberais, também levando em conta os critérios adotados para assim classificá-las, tem-se que: (1) a MPV 871 incentivava o corte de benefícios obtidos de forma fraudulenta, o que reduz custos para o Estado; (2) a MPV 873 mitigou a compulsoriedade da contribuição sindical, isentando o Estado de ingerência forçada nessa questão, segundo a Exposição de Motivos, e reduzindo os custos para o servidor filiado; (3) a MPV 876 almejou desburocratizar a formalização do registro de empresas, o que facilita e favorece a criação de novas empresas; (4) a MPV 877, de acordo com sua Exposição de Motivos, também é neoliberal, por dispensar a retenção de tributos na fonte sobre pagamentos da Administração Pública Federal na compra de passagens aéreas diretamente das companhias que prestam esse serviço; (5) a MPV 881 representava uma clara defesa da concorrência por intermédio da via

---

contratos. A diferença entre essa MPV 908, considerada como regulação normativa de política social, e a MPV 911, considerada como matéria financeira não neoliberal, reside justamente no objetivo do ato editado: nesta, trata-se de abertura de crédito extraordinário; naquela, há a implementação propriamente dita do benefício almejado pelo crédito suplementar.

<sup>63</sup> São as MPVs de número 872, que prorroga prazo de recebimento de gratificações por servidores requisitados pela Advocacia-Geral da União, e dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública; 879, que altera leis para dispor sobre contratos e acordos referentes à concessão de gás natural; 882, que altera o Código de Trânsito, bem como dispõe sobre reestruturação de transportes aquaviários e terrestres, além da exploração da União sobre portos e instalações congêneres; 883, que revoga a MPV 866/2018, que autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil; 884, que dispõe sobre proteção da vegetação nativa; 885, que altera disposições do Fundo Nacional Antidrogas, bem como dispõe sobre contratação para atender necessidade temporária de excepcional interesse público; 890, que institui o Programa Médicos Pelo Brasil; 895, que dispõe sobre o pagamento de meia-entrada para grupos de indivíduos comprovadamente carentes em espetáculos artísticos, culturais e desportivos; 899, que dispõe sobre transação em determinadas hipóteses; 901, que transfere ao domínio de Roraima e Amapá terras pertencentes à União; 906, que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; 914, que trata da escolha de dirigentes de instituições de ensino superior federais; e 917, que altera o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

legislativa, ao criar a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”; (6) a MPV 892 almejava flexibilizar os custos para as empresas por estas não precisarem mais publicar em jornais impressos; (7) a MPV 896, em sentido parecido com a anterior, buscava reduzir custos da Administração Pública com o fim da obrigatoriedade de impressão de seus atos em jornais oficiais impressos; (8) a MPV 902, em sua Exposição de Motivos, menciona diminuição de custo e redução do monopólio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil na impressão de selos e na fiscalização de empresas fabricantes de cigarro; (9) a MPV 904 almejava reduzir os custos com relação ao seguro DPVAT; (10) a MPV 905 continha flexibilização de regras trabalhistas; (11) a MPV 907 reduzia custos de propriedade intelectual – favorecendo às empresas hoteleiras e de turismo –, prorrogava benefícios sobre contrato de arrendamento mercantil referente a aeronaves e motores a fim de desenvolver o transporte aéreo brasileiro, prorrogava benefícios tributários para pessoas físicas no exterior e suas despesas aéreas a fim de evitar a retração econômica, e transformava uma autarquia especial em serviço social autônomo a fim de flexibilizar suas atividades de promoção de turismo e assim aumentar a competitividade do Brasil nos mercados internacionais; (12) a MPV 915 tem uma parcela neoliberal por almejar reduzir custos ao promover processos de desestatização na gestão e alienação de imóveis da União.

Com base nisso, depreende-se que uma parcela importante das medidas provisórias –1/4, para ser mais exato, ou 25% – elaboradas pelo Presidente Bolsonaro em seu primeiro ano de mandato possui caráter neoliberal, o que corrobora a hipótese de que as políticas neoliberais tiveram influência sobre a edição desse ato normativo excepcional em seu primeiro ano de mandato, assim como se observou quanto ao caso do Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Dessa forma, observa-se que, como supunha a hipótese formulada no início deste estudo, a doutrina político-econômica

neoliberal influenciou um grande número de medidas provisórias dentre o total de editadas no primeiro ano de mandato tanto do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quanto do Presidente Jair Bolsonaro. Isso se explica pelo fato de que, como demonstrou a pesquisa bibliográfica, os Presidentes da República recorrem às medidas provisórias pela sua unilateralidade, discricionariedade, pela vigência desde a edição, por não precisar negociar com o Congresso o seu ingresso provisório no mundo jurídico – apenas o definitivo, isto é, a aprovação e conversão em lei –, e pelas medidas neoliberais poderem ser impopulares perante a sociedade, representada pelos parlamentares no Legislativo, além de exigirem uma rápida inserção no mundo jurídico pelo fato de as questões econômicas serem relevantes e urgentes ao menos do ponto de vista de quem as edita – e mesmo assim, não a ponto de influenciarem um número excessivo de medidas provisórias.

Outrossim, considerando-se que as medidas provisórias podem abordar temas diversos – vedados, a partir da EC 32/2001, apenas aqueles expressamente contidos no art. 62, § 1º da CF/1988 –, então, cerca de 1/5, no caso de Fernando Henrique Cardoso, e 1/4, no caso de Jair Bolsonaro, representam parcelas significativas de medidas provisórias editadas sob influência neoliberal. Isso porque, retiradas do todo os atos que tratam de medidas neoliberais, o primeiro teria editado cerca de 20% de medidas provisórias a menos, e o segundo, 25%.

Com relação às categorias de políticas neoliberais elaboradas por Schincariol<sup>64</sup>, observa-se que os temas tratados pelas medidas provisórias editadas pelos dois presidentes estão de pleno acordo com as matérias descritas pelo autor, com uma maior ênfase na redução de impostos para pessoas físicas e jurídicas, redução dos gastos públicos com a máquina

---

<sup>64</sup> Busca pela redução do Estado por meio de desestatizações e privatizações de empresas e serviços públicos; redução de gastos públicos e de impostos; flexibilização de leis trabalhistas; novas políticas fiscais, monetárias e financeiras, a exemplo da redução de juros; modernização dos aparatos produtivos nacionais; e integração econômica com base em tratados de livre comércio. Cf. SCHINCARIOL, op. cit.



administrativa, internalização de medidas econômicas prescritas por tratados internacionais, e, em menor grau de intensidade, mas não com menor importância, modernização nos aparatos produtivos nacionais e flexibilizações trabalhistas.

Por todo o exposto, verifica-se que, de fato, as políticas neoliberais influenciaram a edição excessiva de medidas provisórias pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e Bolsonaro, em 2019, haja vista a frequência de atos normativos motivados por este teor, e a confluência das matérias nelas tratadas com as categorias de políticas neoliberais elaboradas previamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por sua capacidade de auxiliar na regulação normativa da complexa sociedade atual, as medidas provisórias possuem sua razão de ser no direito brasileiro, embora seu uso frequentemente desvirtuado preocupe, em virtude da malversação deste instrumento normativo excepcional que vem sendo utilizado, em boa parte dos casos, em situações que não caracterizam urgência, relevância e provisoriedade, como, por exemplo, a implementação de políticas econômicas.

Nesse sentido, este artigo surgiu da necessidade de investigar se há uma relação entre a adoção de uma política neoliberal de governo e a edição excessiva de medidas provisórias, objetivo que se acredita ter sido cumprido, tendo em vista, inclusive, a comprovação da hipótese testada, de que, por serem governos com caracteres neoliberais, tanto o primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995), quando o de Jair Bolsonaro (2019) contaram com a edição excessiva de medidas provisórias voltadas para implementar políticas econômicas neoliberais. Isso porque o primeiro editou aproximadamente 20% de medidas neste teor, e o segundo, 25%, quantidades expressivas, considerando-se que as medidas podem versar sobre

temas diversos, salvo os vedados pelo art. 62, § 1º da CF/1988.

Dessa forma, como conclusão principal, tem-se que, não obstante as medidas provisórias possam não ser o meio mais idôneo para implementar políticas econômicas, neoliberais ou não, em virtude do necessário diálogo com o Parlamento e com a sociedade – devendo-se considerar, por outro lado, as exigências da complexa sociedade atual, que demanda celeridade na resolução de problemas nesse sentido –, foram o instrumento preferido pelos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jair Bolsonaro para essa finalidade, vide o número expressivo de atos normativos por eles editados com este teor, influenciados pela doutrina político-econômica neoliberal, ao menos no que se refere à externalização formal e jurídica, isto é, quanto às intenções e prescrições contidas nas medidas provisórias analisadas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edições 70, 1977.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira*

- Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Las características jurídicas del neoliberalismo. *Cuestiones Constitucionales*, n. 32, p. 3-44, enero-junio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n32/n32a1.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Constituição ou prepotência?*. Folha de São Paulo, 7 jun. 1990. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc14039804.htm>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- CESARINO, Leticia. Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência e conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal. *Revista de Antropologia*, Universidade de São Paulo, v. 62, n. 3, p. 530-557, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/165232>. Acesso em: 16 abr. 2021.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- FIGUEIREDO, Fran Costa. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175872>. Acesso em: 21 dez.

2020.

- FIORI, José Luis. O projeto neoliberal encurralado. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 18, n. 2, p. 88-94, 1990. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/312>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- HOLANDA, Francisco Uribam Xavier de. *Do liberalismo ao neoliberalismo: o itinerário de uma cosmovisão impenitente*. Edipucrs, 2001.
- OLIVEIRA, Estael Lincoln de; FERNANDES, Francisco Tadeu de Sena. Medidas provisórias como técnicas de governo: um viés de Estado de exceção em pleno Estado democrático de direito. *Revista de Direito*, v. 8, n. 2, 2017, p. 119-149. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revista-dir/article/view/1744>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Produção Legislativa no primeiro ano dos governos FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro*. ANPPREV, 2020. Disponível em: [https://www.anpprev.org.br/redactor\\_data/20201026115538\\_producao-legislativa-no-primeiro-ano-dos-governos-fhc-2C-lula-2C-dilma-e-bolsonaro\\_compressed.pdf](https://www.anpprev.org.br/redactor_data/20201026115538_producao-legislativa-no-primeiro-ano-dos-governos-fhc-2C-lula-2C-dilma-e-bolsonaro_compressed.pdf). Acesso em: 23 dez. 2020.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305/14082>. Acesso em: 16 abr. 2021.
- SCHINCARIOL, Rafael Luiz Feliciano da Costa. *Estado de direito e neoliberalismo: uma análise garantista*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/90917/262158.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do*

neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.