



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

Ana Beatriz Alves Vital

Austeridade e neoliberalismo: elementos para compreensão do Estado e do
Direito

Florianópolis

2024

Ana Beatriz Alves Vital

Austeridade e neoliberalismo: elementos para compreensão do Estado e do
Direito

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof.(a) Dr.(a) Jeanine Nicolazzi Philippi

Florianópolis

2024

Vital, Ana Beatriz Alves

Austeridade e neoliberalismo : elementos para compreensão do Estado e do Direito / Ana Beatriz Alves Vital ; orientadora, Jeanine Nicolazzi Philippi, 2024.

81 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

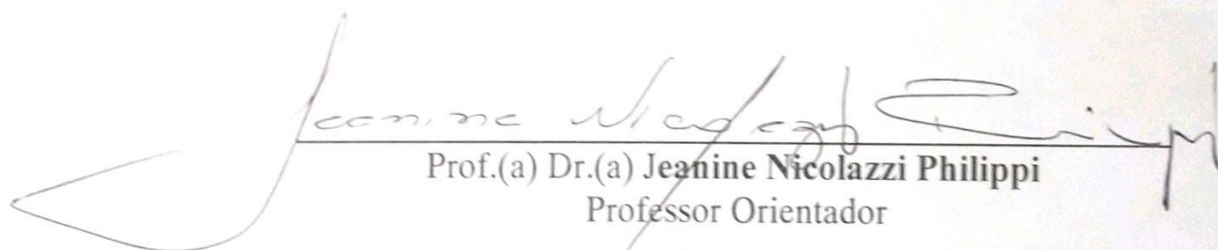
1. Direito. 2. Direito. 3. Austeridade. 4. Neoliberalismo. 5. Estado. I. Philippi, Jeanine Nicolazzi . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

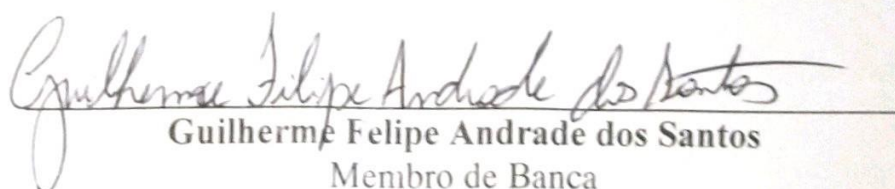
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Austeridade e neoliberalismo: elementos para a compreensão do Estado e do Direito**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) “**Ana Beatriz Alves Vital**”, defendido em **01/02/2024** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 01 de Fevereiro de 2024


Prof.(a) Dr.(a) **Jeanine Nicolazzi Philippi**
Professor Orientador


William Hamilton Leiria
Membro de Banca


Guilherme Felipe Andrade dos Santos
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Ana Beatriz A. Vital

RG: 509830407

CPF: 451.615.318-19

Matrícula: 17204030

Título do TCC: Austeridade e neoliberalismo: elementos para a compreensão do Estado e do Direito

Orientador(a): Prof.(a) Dr.(a) Jeanine Nicolazzi Philippi

Eu, Ana Beatriz Alves Vital , acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 01 de fevereiro de 2024.

Assinatura manuscrita de Ana Beatriz Alves Vital, escrita em tinta preta sobre uma linha horizontal.

Ana Beatriz Alves Vital

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar as articulações entre os fenômenos da austeridade e do neoliberalismo a fim de elucidar as transformações do Estado e do Direito promovidas nas últimas décadas. Nesse sentido, o problema que orientou a pesquisa é se a austeridade, assim como o neoliberalismo, poderia ser compreendida como algo mais do que uma política econômica e, assim, servir de chave de análise para o Estado e o Direito contemporâneos. Para isso, o trabalho se inicia com uma recapitulação histórica acerca de algumas das experiências de austeridade do início do século XX. Por meio de levantamento bibliográfico sobre o tema, foi possível delimitar as ideias centrais que permitiram que a austeridade aparecesse como um dispositivo de governo que atua para restabelecer o domínio das leis impessoais do mercado sobre a população. Em seguida, a análise volta-se ao fenômeno do neoliberalismo que, neste trabalho, é conceituado como uma racionalidade governamental, e as formas de articulação dessa nova razão governamental com a austeridade. Por fim, a partir dessas articulações, procurou-se fazer alguns apontamentos acerca do papel desempenhado pelo Estado e da concepção do Direito que aparece sob essa nova ordem.

Palavras-chave: Austeridade; Neoliberalismo; Estado; Direito.

ABSTRACT

This research aims to analyse the connections between the phenomena of austerity and neoliberalism in order to shed light on the transformations of the State and the Law that have taken place in recent decades. In this sense, the problem that guided the research is whether austerity, much like neoliberalism, could be understood as something more than an economic policy and thus serve as a key to analysing the contemporary State and Law. To this end, the paper begins with a historical review of some of the austerity experiences of the early 20th century. Through a bibliographical review of the subject, it was possible to identify the central ideas that allowed austerity to appear as a government device that acts to re-establish the dominance of the impersonal laws of the market over the population. Next, the analysis turns to the phenomenon of neoliberalism, which in this paper is conceptualised as a governmental rationality, and the ways in which this new governmental rationality can be articulated with austerity. Finally, based on these articulations, we try to make some observations about the role played by the State and the conception of the Law that appears within this new order.

Keywords: Austerity; Neoliberalism; State; Law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	UMA BREVE HISTÓRIA DA AUSTERIDADE	11
2.1	O NASCIMENTO DA ECONOMIA POLÍTICA.....	12
2.2	INTERLÚDIO: O SÉCULO XIX	18
2.3	O PÓS-PRIMEIRA GUERRA E A AMEAÇA AO CAPITALISMO	23
2.4	O SURGIMENTO DA AUSTERIDADE MODERNA	25
2.4.1	A experiência britânica: <i>The Treasury View</i>	26
2.4.2	A experiência italiana: a aliança com o fascismo e a reivindicação de um Estado forte	30
2.5	COMO OPERA A AUSTERIDADE?.....	33
2.6	LIMIAR	36
3	AUSTERIDADE E NEOLIBERALISMO	37
3.1	NEM LAISSEZ-FAIRE, NEM KEYNESIANISMO: A FUNDAÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL.....	38
3.2	O ORDOLIBERALISMO ALEMÃO.....	41
3.3	O NEOLIBERALISMO NORTE-AMERICANO E A GENERALIZAÇÃO DO MODELO DE EMPRESA	49
3.4	O TRIUNFO DO NEOLIBERALISMO: O CONSENSO DE WASHINGTON E A AUSTERIDADE CONTEMPORÂNEA	54
3.5	LIMIAR	61
4	O ESTADO E O DIREITO	63
4.1	A ECONOMIA POLÍTICA E O DIREITO PÚBLICO.....	64
4.2	A REFUNDAÇÃO DO ESTADO E O ORDOLIBERALISMO.....	67
4.3	A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E O ESTADO DE DIREITO	69
4.4	A CONCORRÊNCIA ENTRE LEGISLAÇÕES	74
4.5	A EXPANSÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA À AÇÃO GOVERNAMENTAL: A ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA	77
4.6	O <i>HOMO ECONOMICUS</i> E O SUJEITO DE DIREITO.....	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem circulado com cada vez mais frequência a ideia de que o crescimento econômico depende necessariamente da redução dos gastos públicos, na medida em que permite recuperar a confiança do mercado. Nesse sentido, não é incomum encontrar nos noticiários e nos discursos de figuras públicas afirmações no sentido de que “o Estado está quebrado” ou que “o dinheiro acabou”, e, portanto, que “é preciso cortar gastos”. Da mesma forma, são comuns as comparações entre orçamento estatal e o orçamento de uma família, o que leva à conclusão aparentemente muito razoável de que um Estado que gasta mais do que arrecada é esbanjador e irresponsável com os recursos públicos.

No Brasil, o tema da austeridade ganhou proeminência no debate público a partir de 2015, com as medidas contracionistas adotadas por Joaquim Levy, Ministro da Fazenda do segundo mandato de Dilma Rousseff. Influenciado pelas ideias de um grupo de economistas italianos, os chamados *Bocconi boys*, Levy promoveu rigorosos ajustes fiscais que acabaram agravando a crise econômica que havia se estabelecido desde 2014 no país. Desde então, o processo de institucionalização da austeridade no país só se aprofundou. Durante esse mesmo período, foram promovidas diversas reformas no sistema jurídico cujo objetivo era fragilizar os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Só nesse período, tivemos a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, que constitucionalizou a austeridade e impediu o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação por um período de vinte anos. Ainda, o Teto de Gastos deliberadamente provocou uma pressão da fatia do orçamento dedicada à previdência social sobre outras pastas, o que serviu de argumento para a Reforma da Previdência (EC 103/2019) que, dentre outras coisas, aumentou a idade mínima requerida para aposentadoria e dificultou o acesso aos benefícios previdenciários.

Um pouco antes, em 2017, foi promulgada a Lei nº 13.467/2017, a chamada Reforma Trabalhista, que “flexibilizou” diversos direitos e pautou-se na ideia de prevalência do “negociado sobre o legislado”, minando o poder de barganha dos trabalhadores e sindicatos. Em 2021, a Lei Complementar nº 179/2021 definiu que o Banco Central passaria a ser autônomo, ou seja, não se vincula a qualquer ministério, seja por tutela ou subordinação hierárquica. Além disso, definiu a adoção de mandatos de quatro anos para presidente e diretores do Banco em ciclos não coincidentes com

a gestão do presidente da República, o que dificulta e desvincula ainda mais a possibilidade de aplicação do modelo econômico e da política monetária eleita nas urnas. Por fim, em 2023, foi aprovado a LC nº 200/2023, conhecido como novo arcabouço fiscal ou novo teto de gastos, que aprofunda ainda mais o ciclo de austeridade vivido nos últimos anos.

Há quem entenda, nesse sentido, que a austeridade é uma ideologia ou, ainda, um componente da política econômica neoliberal que enfraquece o Estado por meio da destruição da sua capacidade arrecadatória para, por fim, estabelecer uma economia de mercado baseada puramente no *laissez-faire*. Sob essa perspectiva, o próprio neoliberalismo é concebido como uma resposta antiestatista ao Estado de bem estar social que o precedeu.

Este trabalho pretende analisar esses fenômenos sob outra perspectiva. Partindo das investigações de Michel Foucault acerca da racionalidade governamental que opera no mundo desde o século XVIII, busca-se situar a austeridade e o neoliberalismo como respostas à crise de governamentalidade do liberalismo que se estabeleceu a partir do século XIX. Desse ponto de partida, procura-se demonstrar, com o auxílio das obras de Mark Blyth e Clara Mattei, de que forma a austeridade pôde emergir como um dispositivo de governo, cuja principal função é a de restabelecer as relações de domínio sobre os homens, particularmente nos períodos em que os mecanismos usuais deixam de funcionar.

Em seguida, a análise volta-se para o final da década de 1930, o período no qual o neoliberalismo se estabeleceu a partir de uma dupla oposição: recusava o *laissez-faire* do liberalismo clássico e, ao mesmo tempo, negava qualquer tipo de reformismo social ou planificação econômica como as propostas pelo keynesianismo. Buscou-se, neste momento, compreender de que forma a austeridade pôde, a um só tempo, ser integrada e transformada pela racionalidade neoliberal.

Por fim, o último capítulo tem por objetivo caracterizar, a partir das articulações entre a austeridade e neoliberalismo, o Estado e o Direito sob essa nova razão de mundo.

2 UMA BREVE HISTÓRIA DA AUSTERIDADE

A história da austeridade como a conhecemos inicia-se propriamente no século XX, mais especificamente na década de 1920. Contudo, antes mesmo de sua aplicação e teorização pelos economistas britânicos, italianos e estadunidenses, é possível traçar, conforme demonstra Blyth, uma “pré-história” da austeridade a partir dos escritos de autores como Adam Smith (1723-1790) e David Hume (1711-1776).¹ Exponentes dos fundamentos do liberalismo clássico, Smith e Hume apresentam uma desconfiança fundamental em relação à atuação do Estado, particularmente no que se refere ao papel da dívida pública.

Na história do liberalismo, portanto, a austeridade não aparece, desde o princípio, como uma teoria ou um conjunto de ideias bem formuladas. Ela aparece na forma de uma desconfiança em relação à natureza e ao papel do Estado.

Conforme demonstra Blyth, David Hume dedicou boa parte de seus escritos para o problema da dívida governamental (ou crédito público). A dívida pública, para o autor, é uma ameaça ao mercado e aos comerciantes, sendo estes últimos os verdadeiros produtores de riqueza. Hume sustenta que a dívida é o mecanismo de financiamento preferido dos Estados, em detrimento da tributação, por ser mais fácil e barata, inclusive politicamente. Assim, os governos emitiriam dívidas sem limites com altas taxas de juros para atrair investimentos, desviando-os da indústria e encarecendo o crédito para os comerciantes e industriais, causando, em última instância, a ruína econômica do país.² As bases da popular tese do *crowding out*, que permanece até hoje e do qual trataremos oportunamente, estão lançadas já no século XVIII.

Adam Smith, apesar de admitir que a existência do mercado depende do Estado, apresenta, assim como Hume, uma visão altamente negativa do crédito público. Para o autor, o crédito público deturpa a predisposição natural do homem para poupar e investir. A importância desse argumento reside na centralidade da poupança ou, ainda, da “parcimônia produtiva” no pensamento de Smith: é a poupança que promove o investimento e que, por sua vez, promove o consumo; e a poupança é decorrente de uma predisposição natural dos homens. Assim, “o

¹ BLYTH, Mark. Austeridade: história de uma ideia perigosa. 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 388 p.

² Ibid., p. 160-162.

capitalismo de Smith está assentado em uma predisposição psicológica para poupar ao invés de gastar”.³

Tem-se, portanto, em Smith, a defesa de uma postura austera e da frugalidade como virtudes produtivas. A parcimônia dos poupadores e sua postura austera tornam-se o motor do crescimento capitalista.⁴ O Estado, por outro lado, não apresenta essa predisposição para a poupança, tão fundamental para o crescimento. Logo, deve-se evitar a dívida e abraçar-se à austeridade.

As discussões em torno do papel do Estado e da dívida governamental, centrais no pensamento liberal clássico, fazem surgir o que Blyth denomina de o “dilema liberal que gera a austeridade”, qual seja: “O Estado: não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele.”⁵

Verifica-se, assim, que apesar de o tema da austeridade não ser formulado enquanto teoria econômica propriamente ao longo do século XVII e XVIII, é possível verificar que muitos dos temas que, mais tarde, serão centrais – “parcimônia, frugalidade, moralidade e um medo patológico das consequências da dívida governamental” – aparecem nas bases do liberalismo econômico.⁶

2.1 O NASCIMENTO DA ECONOMIA POLÍTICA

Antes de prosseguir, é importante situar o momento em que os autores mencionados estão escrevendo suas teorias sobre o mercado, o Estado, e a dívida governamental. Para isso, faremos uma digressão para tratar, a partir dos escritos de Michel Foucault, da emergência da economia política enquanto tecnologia de governo e do liberalismo enquanto razão governamental.

Em sua investigação acerca da racionalização da prática governamental, Michel Foucault demonstra como, ao longo do século XVI, período de formação e consolidação dos Estados modernos, surge o “problema do governo”. O governo, é importante mencionar, não é entendido por Foucault como uma instituição, mas como uma prática, o exercício de um poder, a fim de conduzir condutas e comportamentos.

³ Blyth, 2020, p. 166

⁴ A noção da poupança como geradora do investimento e, portanto, como motor do crescimento econômico é um dos pressupostos centrais sobre os quais vai se sustentar as teorias e políticas de austeridade. Ela é também central para uma disputa no interior da própria tradição liberal, que é a tensão entre a “economia pelo lado da oferta” e “economia pelo lado da demanda”, que permanece muito viva na economia atual.

⁵ BLYTH. Op. cit., p.160.

⁶ Ibid., p. 172

O governo, entendido dessa maneira, é exercido não sobre as coisas, mas sobre os homens.⁷ Em *O nascimento da biopolítica*, o autor deixa claro que “trata-se [...] não da instituição ‘governo’, mas da atividade que consiste em reger a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado”.⁸

A partir do século XVI, portanto, a pergunta fundamental do poder, do exercício do poder, passa a ser: como conduzir? Ou, em outros termos: como governar?

Essa crescente de novas técnicas e instituições de governo desenvolvidas ao longo dos séculos XVI e XVII conjugam-se no que Foucault denomina de uma governamentalidade política, em uma razão governamental. A governamentalidade pode ser compreendida como aquilo que designa “as múltiplas formas dessa atividade pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governá-los”.⁹

O problema do governo – ou da governamentalidade – acompanha o desenvolvimento do que Foucault chama de razão de Estado: “uma prática, ou antes, uma racionalização da prática que vai se situar entre um Estado apresentado como dado e um Estado apresentado como a construir e edificar”.¹⁰ Trata-se, portanto, de uma racionalidade que permite governar com base em um Estado.

Essa articulação de um Estado existente – histórica e concretamente existente por meio do qual se governa – e um Estado a se realizar, a se maximizar, fortalecer, ampliar, enriquecer, é justamente o centro gravitacional da arte de governar segundo a razão de Estado. Daí decorre o surgimento de um conjunto de dispositivos e instituições correlatos a essa forma de governar, dos quais Foucault destaca três: o mercantilismo; o Estado de polícia; e o aparelho diplomático-militar.¹¹

O governo segundo a razão de Estado vai caracterizar-se, assim, por uma face externa – relação com outros Estados – e outra interna. A face externa da razão de Estado operava, nesse período, por meio de dois instrumentos: o mercantilismo – pautado na noção de que o enriquecimento do Estado era decorrente da acumulação

⁷ Para aprofundar na genealogia do governo moderno, cujo paradigma Foucault encontra no exercício do poder pastoral e não na tradição da teoria política clássica, ver FOUCAULT, Michel. *Segurança, população e território*. Tradução: Eduardo Brandão. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

⁸ FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica*. Tradução: Eduardo Brandão. 2ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022. p. 422.

⁹ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução: Mariana Echar. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016. p. 18.

¹⁰ FOUCAULT, 2022, p. 6.

¹¹ Ibid., p. 8.

monetária e baseado na concorrência entre as potências europeias – e, por meio de um aparato diplomático-militar que permitia a manutenção de um equilíbrio de forças no interior da Europa. A limitação externa à razão de Estado era, portanto, fundamentalmente econômica, na medida em que operava com base em uma paz, a um só tempo, *através* e *para* a concorrência.

A paz através da concorrência aparece justamente na concepção mercantilista da economia como um jogo de soma zero. A relevância atribuída às reservas monetárias e à balança comercial favorável implicava que o enriquecimento de um país – acúmulo de reservas – era o empobrecimento de outro – redução de reservas. Assim, o mercantilismo “exigia a formação de um equilíbrio para evitar que haja um único ganhador”¹². Por outro lado, a produção desse equilíbrio era justamente o que permitia a continuidade do jogo econômico baseado na concorrência entre os países europeus.

A face interna da razão de Estado é caracterizada pelo que Foucault denomina de “Estado de polícia”. O termo polícia designa, nesse momento, “o conjunto dos meios necessários para fazer crescer, do interior, as forças do Estado”.¹³ O Estado de polícia vai delinear-se, portanto, como a “arte de administrar a vida e o bem-estar das populações”¹⁴ no interior de um Estado e é, por esse motivo, ilimitado.

A razão de Estado que se desenvolve a partir do século XVI caracteriza-se, portanto, pela articulação entre as duas faces da arte de governar, entre os objetivos limitados e ilimitados do governo:

Na medida em que deve gerir um poder público que regula o comportamento dos súditos, quem governa tem um objetivo ilimitado. A concorrência entre os Estados é precisamente o ponto de articulação desses objetivos limitados e desses objetivos ilimitados, porque é precisamente para poder entrar em concorrência com os outros Estados, isto é, para se manter num certo estado de equilíbrio sempre desequilibrado, de equilíbrio concorrencial com os outros Estados, que quem governa vai [ter de regulamentar a vida dos] seus súditos, sua atividade econômica, sua produção, o preço [pelo qual] vão vender as mercadorias, o preço pelo qual vão comprá-las, etc¹⁵

Contudo, a afirmação de que o governo exercido conforme a razão de Estado é ilimitado no âmbito interno, não significa a ausência de uma busca por limites. Houve, assim, “um certo número de posições a partir das quais se vai procurar

¹² FOUCAULT, 2022, p. 69.

¹³ Id., 2008, p. 492

¹⁴ Ibid., p. 419.

¹⁵ FOUCAULT, op. cit. 10-11

estabelecer uma linha de demarcação [...]”.¹⁶ O Direito moderno surge, nesse sentido, como um “princípio de limitação da razão de Estado”.¹⁷

O Direito, contudo, é um princípio de limitação externo à razão de Estado, na medida em que os limites que se colocam têm fundamento em outra coisa que não a razão de Estado – Deus, ou “limites que foram formulados numa história remota”.¹⁸

No século XVIII, entretanto, ocorre uma transformação que vai demarcar o surgimento de uma razão governamental moderna. O que caracteriza essa mudança é o surgimento de um princípio regulador interno à arte de governar. Essa regulação interna caracteriza-se por ser uma regulação de fato e não de direito, “ainda que o direito se ache na obrigação, um dia ou outro, de transcrevê-la em forma de regras a não serem transgredidas”.¹⁹ Limitação de fato, portanto, pois a transgressão aos seus limites implica tão somente que um governo é inadequado, ineficiente, mas não um governo ilegítimo.

É importante notar que esse novo princípio intrínseco à arte de governar não se confunde e tampouco se submete ao direito, na medida em que não está vinculado a nenhuma norma. Ele pode, em determinados momentos, ser “transcrito” em termos jurídicos, na forma de uma “regra a não ser transgredida”, mas não depende dela para existir e fazer-se valer. Este é um ponto relevante para compreender de que forma o Direito se relaciona com essa nova racionalidade governamental, o que será desenvolvido no terceiro capítulo.

Não é o direito, portanto, que vai definir os limites da arte de governar. Essa nova racionalidade, que vigora até hoje, não se pergunta mais sobre a oposição entre exercício legítimo e ilegítimo do poder, mas “vai girar em torno de como não governar demais”.²⁰ O problema fundamental passa a ser, assim, o excesso de governo ou, ainda, o de como governar o mínimo possível.

Logo, trata-se de uma forma de racionalidade econômica. Foucault afirma justamente que “[...] o instrumento intelectual [...] que pôde possibilitar a autolimitação de uma razão governamental [...] foi a economia política”.²¹ Nasce, assim, com os economistas, uma nova racionalidade governamental.

¹⁶ FOUCAULT, 2022, p. 11.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., p. 14.

¹⁹ Ibid, p. 15.

²⁰ Ibid., p. 18

²¹ FOUCAULT, 2022, p. 19.

Na base da transformação que ocorre no século XVIII e que permite o surgimento dessa nova arte de governar está a transformação do mercado – o espaço historicamente privilegiado da intervenção e regulamentação governamental, ou seja, um espaço de jurisdição – em um espaço de verificação, ou seja, em um lugar que deve ser “revelador de algo que é como uma verdade”.²² O mercado passa a ser visto, portanto, como um lugar que obedece a leis e mecanismos naturais e, ao fazer aparecer essas leis espontâneas, oferece uma grade de inteligibilidade, uma medida de “verificabilidade/falseabilidade para a prática governamental”.²³ A relevância da economia política para a formação dessa nova arte de governar reside, assim, em indicar “onde o governo devia ir buscar o princípio de verdade da sua própria prática governamental”.²⁴

Desta forma, a economia política “revelou a existência de fenômenos, de processos e regularidades” que são decorrentes de certas práticas governamentais, mas que são tomadas como parte de uma “natureza própria dessa ação governamental”, como fruto de leis da natureza.²⁵ A própria noção de natureza, afirma Foucault, vai modificar-se com a economia política. Decorre disso que “se há uma natureza que é própria da governamentalidade, [...] a prática governamental não poderá fazer o que tem de fazer a não ser respeitando essa natureza”.²⁶ Tratar-se-ia, do contrário, de violar a ordem natural das coisas.

O critério da ação governamental passa a ser, portanto, o sucesso e o fracasso em respeitar as leis econômicas. “Deixa-nos fazer [...] é exatamente o princípio essencial que todo governo deve respeitar, deve seguir em matéria econômica”.²⁷ É notável, nesse sentido, que a primeira economia política tenha sido justamente a dos fisiocratas (literalmente, governo da natureza), responsáveis pela formulação do paradigma de governo do *laissez-faire*.

Giorgio Agamben ressalta que a noção de ordem natural é tão presente no pensamento dos economistas que a economia política, enquanto ciência, quase recebeu o nome de “ciência da ordem”. A economia seria, nesse sentido, a tecnologia

²² FOUCAULT, 2022, p. 42.

²³ *Ibid.*, p. 43

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 22

²⁶ *Ibid.*, p. 23

²⁷ *Ibid.*, p. 28

ou o método que permite aos homens “descobrir, trazer à luz e observar as regras que regem essa ordem”.²⁸

A influência da noção de “economia da natureza” não é exclusiva dos fisiocratas. Ela aparece, de forma explícita em Adam Smith, na sua formulação sobre a “mão invisível” que guia os homens tanto quanto os seus interesses.

Foi também com os fisiocratas e com Adam Smith que se abandonou a noção mercantilista da economia como jogo de soma zero. Para sustentar o jogo econômico entre as potências europeias, passou a ser necessária a entrada constante de capital e renda. Surge, nesse momento, um “tipo de cálculo planetário da prática governamental” ou, em outros termos, um imperativo de “mundialização do mercado”.²⁹

A implicação mais relevante da mundialização dos mercados é a necessidade de criação de linhas demarcatórias entre a Europa e o mundo. Delineia-se, assim, a configuração da ordem mundial que vigorou desde a descoberta do Novo Mundo e cujo centro era a Europa. Uma ordem caracterizada pela delimitação das linhas que separavam a civilização da barbárie; entre humanos e não humanos; entre o direito e um espaço jurídico vazio, onde imperava a força sem mediação.³⁰

Era, assim, a ordem sustentada por uma paz através da concorrência no território europeu, e que cria as condições para o domínio imperialista e colonial do outro lado da linha. Foucault resume bem a configuração dessa ordem mundial: “O jogo é na Europa, mas o que está em jogo é o mundo”³¹

Nesse sentido, o liberalismo aparece como um princípio de autolimitação da razão governamental que encontrou, na economia política, sua primeira e principal técnica de governo. Trata-se, portanto, de uma nova arte de governar.

O liberalismo, contudo, não constitui um rompimento completo ou a superação da razão de Estado, mas opera como um princípio para sua manutenção. Em outros termos, dizer que o *laissez-faire* é a melhor medida do governo não implica a supressão do governo. Significa tão somente que ele deverá ser exercido sobre outro

²⁸ AGAMBEN, Giorgio. O Reino e a Glória: uma genealogia teológica da economia e do governo [Homo Sacer, II]. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 304.

²⁹ FOUCAULT, 2022, p. 71.

³⁰ A noção de um espaço vazio de direito é desenvolvida por Carl Schmitt, particularmente em SCHMITT, Carl. O nomos da Terra no direito das gentes do *jus publicum europaeum*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2014.

³¹ FOUCAULT, op. cit., p. 73.

“espaço”. Vai ser, portanto, sobre a população que se exercerá o governo para “deixar fazer” a economia.

O liberalismo e a economia política fazem surgir, assim, o problema do governo mínimo. Para aquela primeira pergunta que a razão de Estado coloca – como governar ? – o liberalismo responderá: o mínimo possível. Nesse sentido, “a questão da frugalidade do governo é a questão do liberalismo”.³² O surgimento da economia política e a questão da frugalidade estão, portanto, intimamente ligados.

É esse o quadro geral no interior do qual Adam Smith e David Hume desenvolveram suas teses em torno do enriquecimento das nações, da poupança, dos Estados e da moeda. Quando situados no contexto de surgimento dessa nova arte de governar o mínimo possível, fica mais claro o sentido e a relevância que os temas da frugalidade e da parcimônia têm, desde a origem, para a história da austeridade e do liberalismo.

A frugalidade, tema que vai percorrer toda a história da austeridade, ainda que sob outros nomes, funciona nas teorias de Smith e Hume como um princípio de verdade que carrega consigo a medida de um governo que “nunca sabe direito como governar apenas o bastante”.³³ Esse princípio reflete-se em um Estado que é, por definição, avesso à poupança e que se constitui, por esse mesmo motivo, como uma ameaça à ordem natural que opera entre os homens e os predispõe à parcimônia. A questão fundamental da economia política foi, portanto, desde sempre, a questão do governo.

2.2 INTERLÚDIO: O SÉCULO XIX

Ao longo do século XIX, as bases do liberalismo clássico começam a demonstrar rupturas, na medida em que “o capitalismo histórico correspondia cada vez menos aos esquemas teóricos das escolas liberais”.³⁴ Com as transformações ocorridas ao longo do período de formação e consolidação do capitalismo, surge um conjunto de “problemas sociais”. A questão do pauperismo gerada pelo deslocamento de populações inteiras para as cidades na Inglaterra, talvez o primeiro dos “problemas

³² FOUCAULT, 2022, p. 39.

³³ Ibid., p. 25.

³⁴ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 39.

sociais”, cria pressões cada vez maiores pela intervenção do Estado para corrigir os efeitos da economia de mercado.

A Lei dos Pobres inglesa de 1834 é um dos reflexos da necessidade crescente de se construir “barreiras” para a deterioração do tecido social promovida pelo capitalismo. Neste mesmo período, ocorrem as primeiras reformas promovidas por Otto von Bismarck, chanceler do Reich alemão entre 1871 e 1890, por meios das quais são criados diversos mecanismos de proteção social: “legislação sobre o trabalho infantil, limitação da jornada de trabalho, direito de greve e associação, indenização por acidente, aposentadoria para operários.”³⁵

No mesmo sentido, as práticas do capital financeiro e industrial nos Estados Unidos e na Alemanha, com a formação de oligopólios e monopólios intimamente conectados com a classe política de ambos os países, colocaram em xeque a noção de um mercado autorregulado e equilibrado pela concorrência harmoniosa entre agentes econômicos.

Ainda, a formação e ampliação dos movimentos operários, que encontrará seu auge na Europa ao final da Primeira Guerra Mundial, serviam como uma “advertência constante da dimensão coletiva”³⁶ dos conflitos e configuravam um desafio à concepção das relações de trabalho do liberalismo clássico.

Diante desse cenário, delineia-se uma nova tentativa de garantir a estabilidade da ordem. O instrumento que vai possibilitar a manutenção de um equilíbrio no interior da Europa será, a partir de meados do século XIX, o padrão-ouro. A análise do padrão-ouro oferece uma chave de análise importante na história da austeridade. Sua história acompanha, quase que passo a passo, a história da crise de governamentalidade do liberalismo.

O padrão-ouro foi o sistema monetário internacional que se estabeleceu por meio da indexação das moedas nacionais ao ouro com uma taxa fixa. Do ponto de vista econômico, a função do padrão-ouro foi resolver o problema de confiança no âmbito do comércio internacional. Foi, assim, uma tentativa de ancorar a oferta monetária em algo tangível e facilitar o comércio internacional ao oferecer uma comparação universal de preços em diferentes países.

Só que esse é só um aspecto da questão. O padrão-ouro funcionava como um mecanismo de equilíbrio que dependia, fundamentalmente, de políticas

³⁵ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 40-41.

³⁶ Ibid., p. 41

monetárias e fiscais rígidas para funcionar. Mark Blyth explica como o equilíbrio internacional fornecido pelo padrão-ouro dependia de mecanismos de ajuste de salários e preços internos:

O padrão-ouro também funcionou como um mecanismo de ajustamento para o comércio internacional, equilibrando as exportações e as importações dos Estados através da inflação e deflação de preços e salários internos. Por exemplo, se um país que estivesse no ouro exportasse mais do que importava [superávit comercial], estaria, com efeito, a importar outro dos países receptores. Este iria se somar à sua própria oferta interna de dinheiro, permitindo a emissão de mais moeda nacional. Também subiriam os preços e os salários à medida em que a economia crescia, mas tornaram igualmente as suas exportações menos competitivas e suas importações mais baratas. Ao longo do tempo, o excedente comercial desse país se transformaria em déficit comercial, com mais importações do que exportações. O ouro sairia do país para pagar esse aumento das importações. Os preços e salários internos cairiam à medida que a oferta de dinheiro (ligado ao ouro) fosse diminuindo, mas a competitividade do país melhoraria (exportações mais baratas) e a balança comercial se corrigiria quando as exportações aumentassem e as importações caíssem.³⁷

Apesar da linguagem econômica, é importante observar que o padrão-ouro aparece como um mecanismo aparentemente impessoal, “livre da interferência governamental e do perigo da inflação”.³⁸ Um triunfo, portanto, para a economia ortodoxa e para os defensores do *laissez-faire*. Contudo, em uma análise mais detida é possível perceber que esse equilíbrio aparentemente natural se instaurava às custas das populações dos países que o integram sem que elas pudessem, contudo, inferir nas escolhas econômicas. Afinal, eram as medidas rígidas de ajustamento dos salários e dos preços internos que permitiam o equilíbrio das balanças comerciais e dos preços externos. Como explica Clara Mattei, sob o ouro, “qualquer gasto público extra ou qualquer flexibilização do crédito – as bases para políticas redistributivas – resultariam em evasão de ouro e eram, portanto, inviáveis”.³⁹ A conclusão é que “só se pode gerir um sistema como esse [...] se não for uma democracia”.⁴⁰

Contudo, o estabelecimento do padrão-ouro não será suficiente. Ao final do século XIX, o crescimento dos nacionalismos, do protecionismo e a crise do sistema monetário internacional aparece como o último e derradeiro elemento que conflui para a instauração de uma crise da governamentalidade liberal e que vai perdurar até cerca de 1930.

³⁷ BLYTH, 2020, p. 263

³⁸ *Ibid.* p. 264.

³⁹ MATTEI, Clara. *A ordem do capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo*. São Paulo: Editora Boitempo, 2023.

⁴⁰ BLYTH, *op. cit.*, p. 264

Ao comentar sobre as contradições que aparecem nesse período, Foucault descreve o liberalismo como uma arte de governar que “consome liberdade, ou seja, é obrigada a produzi-la”.⁴¹ A produção de liberdades: “liberdade de mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão [...]” produz, ela mesma, a necessidade de se estabelecer “limitações, controles, coerções [...]”.⁴²

A partir dessas colocações e do cenário que se instaura no século XIX, é possível constatar algo que é central para este trabalho: os mecanismos de controle, de vigilância, de cálculo em torno e sobre a população são a contrapartida, o subproduto das liberdades econômicas. A ordem capitalista é tão não natural que depende de constrições constantes e cada vez mais incisivas sobre os corpos e as populações. É o próprio liberalismo que produz o intervencionismo. Assim, o que caracteriza a arte liberal de governar surgida no século XVIII é que para que a liberdade econômica seja produzida e possa ser exercida, ela produz e depende do controle e da vigilância constante sobre os homens.

Ocorre que a questão da intervenção do Estado como uma consequência da implementação da sociedade de mercado e do *laissez-faire* não foi considerada pelos teóricos liberais clássicos. O liberalismo clássico aposta na ideia de que as pessoas moldam-se naturalmente aos mecanismos de mercado. Logo, quando os mecanismos de intervenção começam a aparecer e se multiplicar, instaura-se uma longa crise de governamentalidade que vai requerer uma verdadeira “refundação intelectual” do liberalismo enquanto arte de governar.

A crise que se instaurou ao final do século XIX refletiu-se também na história intelectual do liberalismo. Nesse mesmo período, os teóricos liberais se dividiram entre aqueles que permanecem apegados ao dogmatismo do *laissez-faire* e aqueles que vão caminhar no sentido de um reformismo social. Essas tensões e rupturas vão se estender até o período do entreguerras. Entretanto, já entre 1885 e 1840, John Stuart Mill (1806 - 1876) e Alexis de Tocqueville (1805-1859) questionam-se sobre os dogmas do liberalismo ortodoxo. No mesmo sentido, a tradição do radicalismo inglês do início do século XIX “abre brechas no dogma da não intervenção”⁴³ no interior do próprio pensamento liberal.

⁴¹ FOUCAULT, 2022, p. 83

⁴² *Ibid.*, p. 82-83

⁴³ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 45.

A contraofensiva dos defensores do *laissez-faire* é representada pela obra de Herbert Spencer (1820-1903). O “spencerismo” vai caracterizar-se como um ponto de virada no pensamento liberal pois marcou o deslocamento do modelo baseado na divisão do trabalho e na especialização – o modelo de Adam Smith e David Ricardo – para um modelo altamente biologizante baseado na concorrência e na seleção.

O “concorrencialismo social” de Spencer está centrado na noção da concorrência econômica como uma luta pela sobrevivência que produz, necessariamente, vencedores e perdedores. A concorrência é, nesse sentido, a “lei implacável da vida e o mecanismo do progresso por eliminação dos mais fracos”.⁴⁴

A conclusão é que qualquer intervenção do Estado para corrigir desequilíbrios entre os mais fortes e os mais fracos só pode ser vista como uma ingerência que deturpa o funcionamento da lei da natureza que é a concorrência capitalista. Spencer vai introduzir, já no século XIX, um dos fundamentos da racionalidade neoliberal desenvolvida a partir de 1930: a concorrência como norma geral da vida.⁴⁵

Apesar da influência de Spencer, o período de crises múltiplas que caracterizou o século XIX fez com que o *laissez-faire* fosse objeto de desconfiança pelos pensadores e teóricos do liberalismo. Assim, a corrente representada por Tocqueville e Mill ganhou mais força entre os pensadores liberais do período. Essa tradição do reformismo social liberal dará origem, no início do século XX, ao “novo liberalismo”, uma linha de pensamento que atribui ao Estado o papel de assegurar, por uma série de mecanismos de reequilíbrio e proteção social, os meios para que cada indivíduo busque a realização de seus objetivos.

O século XIX é marcado também pelo surgimento e fortalecimento de correntes políticas de contestação à tradição liberal e ao capitalismo. É um período caracterizado pelo fortalecimento dos ideais socialistas e do surgimento do anarquismo. Essas correntes tiveram influência na consolidação e organização do movimento operário entre o final do século XIX e início do XX.

O século XX inicia-se, assim, com uma profunda crise da governamentalidade liberal, marcada pela contestação, no interior da tradição liberal e fora dela, dos dogmas do liberalismo clássico, particularmente do *laissez-faire*. O ponto máximo dessa crise coincide – não sem motivos – com o surgimento da austeridade moderna.

⁴⁴ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 53.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 45.

2.3 O PÓS-PRIMEIRA GUERRA E A AMEAÇA AO CAPITALISMO

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) demarcou o ponto culminante da dissolução da ordem mundial europeia. Quando a barbárie da guerra apareceu no interior do próprio território europeu, as linhas demarcatórias que dividiam o mundo se esmorecem e anunciam o colapso iminente da velha ordem.

Conforme analisado, a crise da ordem era também a crise do paradigma de governo do *laissez-faire*. Esse período foi, nesse sentido, o momento no qual o dogma da não intervenção foi suspenso e desmantelado em favor do esforço de guerra. O primeiro sinal dessa transformação foi o colapso do padrão-ouro, abandonado pelas potências europeias a fim de viabilizar a expansão e o financiamento necessários para o conflito. A queda do padrão-ouro viabilizou a abertura de “espaços para alternativas financeiras que não haviam sido pensadas antes.”⁴⁶

Para analisar a transformação da atuação do Estado no campo econômico e social ao longo da Primeira Guerra Mundial, partiremos da análise das experiências de guerra na Grã-Bretanha e na Itália, conforme apresentadas pela economista Clara Mattei.

Com o desenrolar da guerra, em especial a partir de 1916, a fé no mercado autorregulador estava profundamente abalada na Grã-Bretanha e na Itália. Apesar do aumento da demanda governamental e do aumento de preços, não houve aumento de oferta correspondente dos produtos necessários para manutenção do esforço de guerra, uma vez que os industriais e financistas privados voltaram seus negócios a áreas mais lucrativas. Os Estados britânico e italiano inauguram, assim, um período de ampla intervenção econômica, tomando a frente da produção nacional por meio do controle da produção das empresas privadas, da fixação de preços, da nacionalização de indústrias estratégicas e, ainda que em menor escala, pela expropriação e requisição de bens e propriedade. O controle do Estado sobre a produção em ambos os países envolvia os negócios de carvão, alimentos, transportes, metalurgia, têxteis, entre outros. Ainda, os Estados tornaram-se os maiores compradores de gêneros alimentícios e commodities no mercado internacional.⁴⁷

Ainda, a guerra possibilitou a ampliação dos mecanismos de controle sobre os trabalhadores. A demanda crescente por mão de obra nas indústrias aliada aos alistamentos e mortes decorrente da guerra reduziram o chamado exército industrial

⁴⁶ MATTEI, 2023, p. 46.

⁴⁷ Ibi., p. 57.

de reserva⁴⁸, um fator importante para a estabilidade das relações de trabalho e redução de custos de produção no capitalismo.

O exército industrial de reserva funciona como um mecanismo disciplinador dos trabalhadores, que vivem sob a ameaça do desemprego e, portanto, tendem a aceitar salários mais baixos e condições precárias de trabalho. Com a redução drástica desse mecanismo “natural” de disciplina durante a guerra, os Estados – que no período controlavam boa parte da produção e, conseqüentemente, da mão de obra – passaram a desenvolver novos mecanismos de disciplina dos trabalhadores, bem como de controle de preços e oferta de mão de obra.

O governo italiano, por exemplo, adotou um modelo de militarização, no qual a força de trabalho das fábricas declaradas como auxiliares pelo governo passava a ficar sob jurisdição militar. Na Grã-Bretanha, por meio do *Munitions of War Act* de 1915, greves foram proibidas e trabalhadores das fábricas controladas pelo Estado foram proibidos de deixar seus empregos sem a permissão dos empregadores, que era comprovada pela obtenção de certificados (*leaving certificates*).⁴⁹

É possível dizer, assim, que a Primeira Guerra Mundial teve como consequência a exposição da “natureza profundamente política da economia capitalista”.⁵⁰ A crescente intervenção do Estado na produção abalou ainda mais a noção de uma economia autorregulada por uma lei impessoal de mercado. Ainda, o controle sobre as relações de trabalho, por meio de fixação de salários, do controle sobre a oferta de mão de obra e de mecanismos de disciplinamento dos trabalhadores, deixou claro que as condições de vida e de trabalho da população não eram decorrentes de mecanismos naturais, mas de escolhas políticas. A separação entre a economia e a política, tão fundamental aos economistas e à razão governamental liberal, praticamente desapareceu com a guerra.

Inaugura-se, assim, um período de contestação sem precedentes da ordem do *laissez-faire* e do capitalismo puro. As formas pelas quais essa disputa se estabeleceu foram diversas, assim como as foram as correntes e organizações que

⁴⁸ Este é um conceito econômico desenvolvido por Karl Marx em *O Capital*. Ele se refere à parcela da população que não está empregada, mas que se encontra disponível para ser eventualmente empregada. Esse exército industrial de reserva é permanente e necessário para a reprodução do capital. Para aprofundar a leitura, ver GRANATO NETO, Nelson Nei. Exército industrial de reserva: conceito e mensuração. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

⁴⁹ MATTEI, 2023, p. 64-65.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 74.

surgiram no período. Conforme visto anteriormente, mesmo no interior da tradição liberal surgem tensões e rupturas com o dogmatismo do liberalismo ortodoxo.

O ponto de virada que permitiu o surgimento da austeridade moderna foi o fortalecimento dos partidos socialistas e organizações operárias no pós-guerra, que representavam uma ameaça estrutural à ordem capitalista. A Revolução bolchevique de 1917, a experiência revolucionária da Alemanha (1918-1919), e, mais tarde, da Hungria (1919) aumentaram ainda mais o receio das classes dominantes em relação às transformações que se operavam.

A experiência italiana é particularmente reveladora desse contexto. A Itália viveu, entre 1919 e 1920, o que ficou conhecido como o “biênio vermelho” (Biennio Rosso), um período de intensa radicalização das disputas políticas no país. É neste período que formas alternativas da organização da produção ganham força, como o movimento cooperativista e os conselhos de fábrica.⁵¹ Ambos, ainda que de maneira distintas, desafiavam a lógica capitalista de organização do trabalho assalariado e da produção baseada no lucro. Na Itália de 1919-1920 havia, portanto, uma série de práticas que reivindicavam concretamente uma alternativa ao capitalismo. Entre 1919 e 1922, os movimentos operários foram alvo da violência fascista em ascensão: incêndios e ataques armados levariam a milhares de mortes e culminariam com a ascensão de Benedito Mussolini ao poder em outubro de 1922.⁵²

Chegamos, assim, ao ponto máximo da crise da governamentalidade liberal. Entre 1918 e 1920, a contestação ao paradigma do laissez-faire transforma-se a ponto de tornar-se uma ameaça concreta à ordem capitalista. No início do século XX, o medo das classes dominantes diante do fim iminente da velha ordem foi a chave para a criação da austeridade como a conhecemos hoje.

2.4 O SURGIMENTO DA AUSTERIDADE MODERNA

A história da austeridade, enquanto fenômeno do século XX, pode ser traçada a partir de duas experiências principais: a britânica, influenciada pelo que se convencionou chamar de *The Treasury View*; e a italiana, na qual a austeridade uniu-se ao fascismo. Cada uma delas oferece uma chave de análise relevante para

⁵¹ MATTEI, 2023, p. 99-106.

⁵² A experiência dos conselhos de fábrica foi acompanhada por Antonio Gramsci e descrita em detalhes no periódico *L'ordine nuovo*. Alguns de seus textos sobre o tema estão disponíveis em: <https://www.marxists.org/portugues/gramsci/index.htm>

compreender como a austeridade pôde emergir como um dispositivo de governo, cuja principal função é a de restabelecer as relações de domínio sobre os homens, particularmente nos períodos em que os mecanismos usuais deixam de funcionar.

A atuação dos especialistas do Tesouro britânico, juntamente com a realização das Conferências Financeiras Internacionais de Bruxelas (1920) e de Gênova (1922) refletem o papel crucial desempenhado pela tecnocracia na elaboração de um projeto internacional de austeridade e na despolitização do debate econômico. Em paralelo, a experiência italiana demarcou o momento no qual os defensores da economia pura reivindicaram e defenderam a atuação de um Estado forte que garantisse o restabelecimento das condições de mercado no pós-guerra. Trataremos, a seguir, de alguns dos pontos mais relevantes de cada uma dessas experiências.

2.4.1 A experiência britânica: *The Treasury View*

Os precursores da austeridade moderna foram os britânicos. Ao final da guerra em 1918, é convocado o Comitê sobre a Moeda e as Taxas de Câmbio, que reuniu representantes do Tesouro Britânico, do Banco da Inglaterra e autoridades acadêmicas em torno na busca de soluções para a situação monetária no período de reconstrução. O Comitê, amplamente influenciado pelos banqueiros de Londres, centro financeiro mundial antes da guerra, definiu que a prioridade seria a de estabelecer as condições necessárias para a reestruturação do padrão-ouro.⁵³ O relatório final da Comissão formulou um programa de recuperação econômica baseado no aumento da produção e na redução dos gastos, tanto os do Estado quanto de cada indivíduo.⁵⁴ A noção de sacrifício e economia pessoal era tão forte, que mesmo subsídios para alimentos básicos como pão eram criticados pelos especialistas do Tesouro.⁵⁵

Serão justamente os especialistas e burocratas do Tesouro britânico, aliados aos do Banco da Inglaterra, os responsáveis pelo receituário político e econômico adotado no Reino Unido. O conjunto de suas ideias e formulações deu origem ao que se denominou de *The Treasury View* (A visão do Tesouro). A relevância da *Treasury*

⁵³ GONTIJO, Cláudio. A Economia Política Do Padrão Ouro-Cambio: 1914 - 1936. In: Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, XLIV, 2018, Foz do Iguaçu, PR. Anais [...]

⁵⁴ MATTEI, 2023, p. 225.

⁵⁵ Ibid., p. 227-228.

View na constituição das bases da austeridade é um ponto em comum nas obras de Clara Mattei⁵⁶, Mark Blyth⁵⁷ e John Quiggin⁵⁸. Dentre os que contribuíram para a formação e circulação das ideias do Tesouro britânico, Mattei destaca três nomes: Basil Blackett (1882 - 1935); Otto Niemeyer (1883 – 1971); e Ralph G. Hawtrey (1879 - 1975).

Blackett e Niemeyer eram funcionários do Tesouro britânico e tiveram grande influência sobre as reformas de austeridade promovidas não só no Reino Unido, mas também em outros países europeus ao longo da década de 1920. No início da década de 1930, Niemeyer, na condição de especialista financeiro, defendeu medidas de austeridade em suas missões na América Latina – no Brasil, em 1931 e na Argentina, em 1933.⁵⁹

Hawtrey foi o economista do Tesouro que forneceu as bases teóricas para a austeridade britânica e, que, mais tarde, influenciou de maneira decisiva a formulação das medidas de austeridade aplicadas em outros países europeus.⁶⁰ Ele é o responsável pela formulação da ideia de que uma gestão monetária rígida como a que ele defendia dependia da existência de uma instituição financeira independente, livre das ingerências políticas e orientados exclusivamente pela “prudência financeira.”⁶¹ Ainda, foi um dos mais proeminentes defensores da restauração do padrão-ouro, tido como propósito a ser perseguido a qualquer custo pelos Estados no pós-guerra.. O “retorno ao ouro” vai se tornar, especialmente a partir de 1922, o objetivo declarado em nome do qual a austeridade vai ser instaurada.⁶²

De maneira geral, a “economia hawtreyniana” estava centrada numa visão da inflação como a “principal ameaça à economia de mercado”.⁶³ Ele enxergava o perigo de uma espiral inflacionária cuja causa estava no aumento do poder de compra dos consumidores, consequência da expansão de crédito promovida pelo Estado. A causa da inflação e da crise econômica era, portanto, “o comportamento esbanjador dos trabalhadores”, exacerbado pelos aumentos de salários e empregos do pós-guerra.

⁵⁶ MATTEI, 2023, passim.

⁵⁷ Blyth, 2020. passim.

⁵⁸ QUIGGIN, John. *Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk among Us*. Princeton: Princeton University Press, 2012, pp. 211-214.

⁵⁹ MATTEI, 2023, p. 232-234.

⁶⁰ Ibid., p. 228-238

⁶¹ Ibid, p. 277

⁶² Ibid., p. 238-240

⁶³ Ibid., p. 243.

Com Hawtrey, o argumento a favor da parcimônia dos homens poupadores é retomado e ganha proeminência.⁶⁴

Em 1918, em um discurso proferido em Nova Iorque, Blackett resume bem o que viria a ser o lema da austeridade: “Produza mais, consuma menos, não desperdice nada. [...] Não importa se – ou o que – você recebe por seus serviços: consagre seu dinheiro a si mesmo ao serviço de seu país”.⁶⁵

Assim, a partir de 1919, foram implementadas no Reino Unido uma série de medidas para garantir a realização dos dois pilares professados pelos especialistas do Tesouro: a redução do consumo e aumento da produção. As estratégias utilizadas compõem os principais instrumentos da austeridade até os dias atuais: tributação regressiva; cortes orçamentários; privatizações; demissão em massa de funcionários públicos; aversão a medidas de controle de desemprego; reduções salariais; alterações legislativas para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores; aumento das taxas de juros e adoção de uma política de dinheiro caro.

Os economistas e burocratas do Tesouro britânico desempenharam também um papel central nos dois eventos que marcaram a formulação da austeridade enquanto um projeto tecnocrata internacional: as Conferências Financeiras Internacionais de Bruxelas (1920) e Gênova (1922).

Convocada pelo Conselho da Liga das Nações em 1920, a Conferência Internacional de Bruxelas tinha por objetivo “estudar a crise financeira e buscar meios de remediar e mitigar as perigosas consequências dela decorrentes.”⁶⁶ Os participantes da Conferência eram, em sua maioria, “banqueiros e autoridades dos tesouros”⁶⁷, que falavam na condição de especialistas em finanças, o que só reforçou o caráter tecnocrático do evento.

A avaliação tradicional da Conferência é de fracasso, na medida em que falhou em estabelecer um sistema de “cooperação internacional” devido às disputas em torno das indenizações e dívidas de guerra. Contudo, quando analisada sob outras lentes, a conferência foi central para a “definição de um programa internacional”⁶⁸ pautado por medidas de austeridade monetária e fiscal. As recomendações, não por

⁶⁴ Ibid., p. 242-248

⁶⁵ BLACKETT, 1918 *apud* MATTEI, 2023, p. 250.

⁶⁶ MATTEI, *op. cit.*, p. 197.

⁶⁷ MATTEI, 2023, p. 200.

⁶⁸ Ibid., p. 198.

acaso, eram as mesmas defendidas por Hawtrey e demais especialistas do Tesouro britânico:

*The first step is to bring public opinion in every country to realise the essential facts of the situation and particularly the need of re-establishing public finances on a sound basis. [...] The country which accepts the policy of budget deficits is treading the slippery path which leads to general ruin; **to escape from that path no sacrifice is too great.** [...] the Conference considers that every government should abandon at the earliest practicable date all uneconomical and artificial measures which conceal from the people the true economic situation; such measures include the artificial cheapening of bread and other foodstuffs, and [...] the provision of unemployment doles of such a character as to demoralise instead of encouraging industry. [...] The second part of these Resolutions speaks of the necessity of reducing Government expenditure: and says that the countries which are treading the slippery path which leads to general ruin should not hesitate to make great sacrifices to escape that danger. [...] Banks, and especially Banks of Issue, should be freed from political pressure and should be conducted solely on the lines of prudent finance. [...] It is highly desirable that the countries which have lapsed from an effective gold standard should return there to **Above all, to fill up the gap between the supply of and the demand for commodities, it is the duty of every patriotic citizen to practise the strictest possible economy and so to contribute his maximum effort to the common wealth.** Such private action is the indispensable basis for the fiscal measures required to restore public finances.⁶⁹*

Pouco tempo depois, em 1922, ocorreu a Conferência Financeira de Gênova, que reforçou as recomendações elaboradas em Bruxelas: adoção de “orçamentos equilibrados”; eliminação de programas assistenciais; controle da inflação como objetivo absoluto da política monetária; aumento das taxas de juros; privatizações; criação de bancos centrais independentes; implementação de mecanismos de disciplinamento para “ensinar” a virtude da parcimônia das populações e moldar a opinião pública.

O objetivo declarado era também o mesmo: o restabelecimento do padrão-ouro. Contudo, a obstinação com a qual os países europeus buscaram o retorno ao padrão-ouro deve ser compreendida pelo fato de que a paridade com ouro permitia naturalizar os mecanismos de austeridade, ao transformá-los em uma necessidade intransponível para a manutenção do sistema financeiro internacional.

As ideias desenvolvidas ao longo das duas conferências internacionais foram decisivas para a formulação das medidas de austeridade aplicadas na Europa entre 1920 e 1930. É a partir delas que se formulou o lema que orientou os projetos de austeridade: produzir mais, consumir menos. Na verdade, a maioria delas forma o conjunto de técnicas defendidas e aplicadas até hoje ao redor do mundo.

⁶⁹ League of Nations, 1920, p. 6-19.

No Reino Unido, os resultados gerados por mais de uma década de austeridade são reveladores: aumento do desemprego; redução da participação dos salários na renda nacional; redução dos níveis de sindicalização dos trabalhadores e das greves; aumento da concentração de renda; aumento da taxa de exploração em cerca de 32% ao longo da década; e aumento das taxas de lucro.⁷⁰

O papel desempenhado pelos especialistas do Tesouro Britânico e das conferências internacionais de Bruxelas e Gênova revelam as origens tecnocráticas da austeridade. Compreendida como uma contraofensiva “emergida de uma época de reivindicações democráticas sem precedentes”⁷¹, a austeridade dependeu historicamente da articulação entre técnicas de consenso e coerção.

A função desempenhada pela tecnocracia britânica e internacional foi, fundamentalmente, a de produzir consenso através da despolitização da economia. Ao fornecer um verniz de neutralidade e cientificidade às suas ideias, torna-se inócua qualquer contestação e debate. A defesa de um Banco Central independente, que não presta contas nem se submete a ninguém, deixa explícito o caráter profundamente antidemocrático da austeridade.

Contudo, não foi só pelo consenso que a austeridade foi implementada. A coerção e a repressão desempenharam um papel importante para garantir o sucesso da empreitada de restauração da ordem. Foi na Itália que a austeridade encontrou um poderoso aliado: o fascismo.

2.4.2 A experiência italiana: a aliança com o fascismo e a reivindicação de um Estado forte

Conforme visto anteriormente, os anos que precederam a ascensão de Mussolini ao poder, em 1922, foram marcados pelo crescimento de movimentos operários e do partido socialista na Itália. As disputas se intensificam entre durante o Biênio Vermelho (1919-1920). O ano de 1920 é marcado pela ocupação massiva das fábricas por “cerca de meio milhão de trabalhadores em pelo menos sessenta cidades”.⁷² O receio em torno da ameaça revolucionária foi, assim, o laço que uniu o regime fascista aos economistas italianos

A austeridade necessitava do fascismo – um governo forte e de cima para baixo que impusesse sua vontade nacionalista coercitivamente e com

⁷⁰ MATTEI, 2023, p. 377-392.

⁷¹ Ibid., p. 277.

⁷² Ibid., p. 175.

impunidade política – para obter sucesso imediato. O fascismo, inversamente, necessitava da austeridade para solidificar seu domínio.⁷³

Assim, em 1922, Mussolini aparece como “o homem certo na hora certa” para garantir o sucesso da austeridade na Itália.⁷⁴

Assim como no Reino Unido, a austeridade dependeu da atuação de um conjunto de tecnocratas que fornecesse as bases teóricas para sua implementação na Itália. Neste caso, os nomes que se destacaram foram os de quatro professores de economia, todos ligados ao “paradigma emergente da economia pura – um precursor direto da economia neoclássica predominante hoje”.⁷⁵

Alberto de Stefani (1879 - 1969), que atuou como Ministro de Finanças de Mussolini entre 1922 e 1925, desempenhou um papel fundamental na implementação da austeridade na Itália. Foi altamente elogiado pela imprensa liberal estrangeira, particularmente por ser visto como um “especialista” e pelo seu “compromisso com os valores ao estilo britânico”.⁷⁶

Maffeo Pantaleoni (1857 - 1924), foi um proeminente economista e “um dos fundadores da economia pura como escola de pensamento”. Foi ainda um dos especialistas que participou da Conferência de Bruxelas em 1920 e atuou como conselheiro técnico de Stefani, ao lado do também economista Umberto Ricci (1879–1946).⁷⁷

Por fim, Luigi Einaudi (1874 - 1961), apesar de não ter composto oficialmente o governo fascista, desempenhou um papel importante na disseminação da austeridade na Itália e colocou-se como apoiador das medidas econômicas do regime pelo menos até 1924. Einaudi foi também professor de economia na Universidade Bocconi, “centro da economia neoclássica” na Itália e o epicentro do pensamento econômico da austeridade até os dias de hoje. É justamente dessa universidade que emergem figuras como Alberto Alesina, Silvia Ardagna e outros dos chamados “Bocconi boys”, um grupo de economistas que, anos mais tarde, influenciou decisivamente o pensamento econômico mundial em favor da adoção da austeridade pós-crise de 2008.⁷⁸

⁷³ MATTEI, 2023, p. 284.

⁷⁴ Ibid., p. 309.

⁷⁵ Ibid., p. 284.

⁷⁶ Ibid., p. 352.

⁷⁷ Ibid., p. 289-290.

⁷⁸ Ibid., p. 293-294.

O ponto de articulação entre os economistas italianos da austeridade foi o desenvolvimento de “um novo paradigma científico”⁷⁹ que permitisse moldar a opinião pública em favor da parcimônia e do sacrifício pessoal. O paradigma da economia pura, base teórica das medidas de austeridade aplicadas na Itália, vai funcionar, assim, como um verdadeiro dispositivo de controle da população.

Neste aspecto, os italianos foram mais explícitos que os britânicos quanto aos verdadeiros objetivos de suas teorias econômicas. Em seus discursos, Ricci exaltava o papel dos economistas como educadores e portadores de verdades incompreensíveis para as massas, que agiam de acordo com interesses próprios em detrimento do bem comum. A missão dos economistas era, assim, o de descobrir “a unidade na verdade, a ordem na desordem [...], destilar leis rigorosas e elegantes, dignas de competir com as leis da mecânica celeste”⁸⁰. A economia pura dos italianos tinha, assim, um propósito bem definido:

É o desejo honesto de qualquer bom teórico da política econômica que as construções teóricas sejam consideradas não apenas um luxo do intelecto, mas necessárias para explicar e prever eventos essenciais para *adestrar os homens* [ammaestrare gli uomini].⁸¹

Tratava-se, portanto, mais do que um “paradigma científico”. A economia pura era, fundamentalmente, um paradigma de governo.

Assim como Adam Smith e os especialistas do Tesouro britânico, os italianos também entendiam que o motor do crescimento econômico era a poupança, virtude dos homens parcimoniosos. Contudo, ao resgatarem a herança do concorrencialismo biologizante de Spencer, eles introduziram uma diferença fundamental em relação aos demais.

Conforme analisado, para Smith, a parcimônia era uma virtude para a qual todos os homens são predispostos. Apesar de o Estado, com suas ingerências e inclinação à dívida, poder desvirtuar essas tendências, o fato é que a frugalidade e a parcimônia são características potencialmente aplicáveis a todos.

Por outro lado, para os economistas italianos da austeridade, a parcimônia não era um atributo generalizado entre os homens. Na verdade, “apenas alguns poucos selecionados tinham propensão a abster-se, a viver dentro de suas possibilidades, e poucos realmente o faziam [...]”.⁸² A esse agente racional, poupador-

⁷⁹ MATTEI, 2023, p. 296.

⁸⁰ RICCI, 1926 apud MATTEI, 2023, p. 297.

⁸¹ RICCI, 1908 apud MATTEI, 2023, p. 300.

⁸² MATTEI, 2023, p. 301.

investidor, eles chamavam de *homo economicus*. Na formulação de Ricci, a caracterização do *homo economicus* é baseada em um atributo psicológico economicamente mensurável, que é a propensão de determinado homem a poupar. O *homo economicus* era, assim, o homem racional que praticava o comportamento virtuoso da parcimônia e cuja personificação é o empresário.⁸³

Em contraponto à exaltação das virtudes parcimoniosas dos empresários-poupadores, os economistas italianos formularam críticas ao “consumo excessivo” das classes mais pobres, fruto de uma “deficiência de qualidades”.⁸⁴

Fazia-se necessário, portanto, “adestrar” as camadas mais pobres por meio da fome, da pobreza, do desemprego, do arrocho salarial, da violência e da repressão. Para isso, a aposta foi em um Estado autoritário que disciplinasse os homens e garantisse o funcionamento das leis de mercado.

Assim, aparece na Itália, antes mesmo das formulações dos ordoliberalis alemães, a reivindicação por um intervencionismo formador e garantidor de mercado. Nesse sentido, Luigi Einaudi defendia explicitamente que o princípio do *laissez-faire* não era o suficiente para garantir o bom funcionamento da economia. Sob a influência das ideias de Wilhelm Röpke, ele elaborou sua teoria do “*buongoverno*” (bom governo), na qual defendia a necessidade de um Estado forte capaz de remover, por meio de um quadro jurídico e político adequado, os obstáculos à livre concorrência.⁸⁵

É um erro, portanto, enxergar o projeto de restabelecimento do *laissez-faire* como antagônico ao intervencionismo adotado pelo Estado fascista. Mesmo após o crescimento do corporativismo, os mecanismos de austeridade defendidos pela economia pura permaneceram vigentes. A experiência italiana da década de 1920 demonstra, nesse sentido, que “a austeridade sempre foi muito mais que o *laissez-faire*; ela encarnou a intervenção ativa do Estado contra a crise capitalista”.⁸⁶

2.5 COMO OPERA A AUSTERIDADE?

Apesar de o objetivo deste trabalho não ser o de esmiuçar a política econômica reivindicada pela austeridade, é importante compreender como operam alguns de seus principais mecanismos. Assim, o objetivo dessa seção é demonstrar,

⁸³ MATTEI, 2023, p. 301.

⁸⁴ Ibid., p. 303.

⁸⁵ FORTE, F.; MARCHIONATTI. Luigi Einaudi's economics of liberalism. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 2012, vol. 19, ed. 4, p. 587–624.

⁸⁶ MATTEI, 2023, p. 275.

ainda que de forma sucinta e sem esgotar o debate, como a austeridade atua para restabelecer o domínio das leis impessoais do mercado sobre a população.

De maneira geral, quando se fala em austeridade no debate público, está a se descrever uma política econômica que visa a redução do déficit público e o controle do endividamento do Estado principalmente por meio da redução de despesas públicas. O objetivo seria restaurar a confiança dos investidores privados e, assim, promover o crescimento. Contudo, a austeridade envolve muito mais do que cortes orçamentários. Assim, a fim de compreender melhor seu funcionamento, partiremos da explicação proposta por Clara Mattei em *A ordem do capital*.

No modelo de análise de Mattei, são três as formas de políticas de austeridade: fiscal, monetária e industrial. Cada uma delas atua por mecanismos próprios, mas que se articulam e se reforçam, tornando-se uma poderosa arma de despolitização e coerção econômica.⁸⁷

A austeridade fiscal opera através de dois mecanismos principais: o corte de gastos públicos, especialmente em áreas sociais, e tributação regressiva. O efeito desses mecanismos é, basicamente, o de transferir renda das camadas mais pobres da população para a camada mais rica.

A experiência histórica demonstra que o mais comum é que os cortes recaiam sobre áreas sociais como saúde, educação e seguridade social. Assim, cortes orçamentários significam, dentre outras coisas, a redução e a deterioração da qualidade e oferta de serviços públicos. A população é levada a buscar esses serviços no setor privado, o que é particularmente danoso às camadas mais pobres, na medida em que, proporcionalmente, terão maior parte de seus rendimentos consumidos por essas despesas. Desta forma, a austeridade fiscal impõe a parcimônia e deteriora o padrão de vida da população mais pobre, uma vez que passa a ter menos renda disponível.

O esforço pelo equilíbrio orçamentário também atua do lado da receita, por meio da tributação. Contudo, aumentos na tributação sobre o capital e a renda não são bem vistos, pois acabam por desvirtuar a tendência à poupança e dificultar o investimento. Adota-se, assim, um sistema tributário regressivo baseado na tributação sobre o consumo – no qual a carga tributária que recai sobre a parcela mais pobre da

⁸⁷ MATTEI, 2023, p. 190.

população é proporcionalmente maior do que a que recai sobre a parcela mais rica.⁸⁸ Isso permite a geração de excedentes que podem ser destinados a pagamentos da dívida pública e investimentos privados, favorecendo ainda mais a classe “poupadora-investidora”.

Ainda, o corte de gastos públicos é defendido, em boa medida, como forma de evitar o fenômeno do *crowding out*, que descreve o efeito negativo que uma política expansionista do governo teria sobre o investimento privado. A ideia geral é de que, ao emitir títulos públicos para financiar o aumento de despesas, o governo passaria a competir com o setor privado por um fundo limitado de recursos, aumentando o custo dos empréstimos para os demais investidores e desviando a poupança privada de empreendimentos mais produtivos.⁸⁹

A austeridade (ou deflação) monetária atua principalmente por meio do aumento das taxas de juros, o que implica o encarecimento do crédito na economia. Isso impacta o custo dos empréstimos realizados, inclusive pelos Estados, limitando os investimentos públicos e projetos expansionistas. O aumento da taxa de juros impacta também os investimentos privados. O encarecimento do crédito e o declínio dos preços reduz as expectativas de lucro e reduz ainda mais os investimentos. Menos investimentos geram aumento do desemprego na área privada. O desemprego leva ao aumento do exército de reserva, reduzindo salários e o poder de negociação dos trabalhadores por melhores condições.

Ainda, na maioria dos países, os responsáveis por estabelecer as taxas de juros são os bancos centrais. Assim, para garantir que a política de austeridade monetária seja mantida, os defensores da austeridade reivindicam que os bancos centrais sejam instituições independentes, livres das ingerências do jogo democrático. Diferentemente dos políticos, os banqueiros podem trabalhar nas sombras sem se preocupar em agradar o eleitorado e, por isso, seriam os únicos capazes de “comprometer-se de forma credível” com a manutenção dos preços na linha a fim de corresponder às “expectativas do mercado”.⁹⁰

⁸⁸ Para compreender melhor os impactos distributivos de um sistema tributário regressivo baseado na tributação indireta, ver SILVEIRA, Fernando Gaiger; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. TD 2823 - Tributação indireta: alíquotas efetivas e incidência sobre as famílias. **Texto Para Discussão**, [S.L.], p. 1-38, 16 dez. 2022. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/td2823>.

⁸⁹ MATTEI, 2023, p. 263.

⁹⁰ BLYTH, 2020, p. 229.

Por fim, a austeridade industrial, explica Mattei, “refere-se a uma imposição de paz industrial, ou seja, de relações não contestadas, hierárquicas, de produção”.⁹¹ Está relacionada, por vezes, com a ideia de redução de custos de produção, particularmente dos custos da mão de obra (salários menores). Em alguns períodos históricos, o Estado consegue intervir de forma mais direta para garantir o arrocho salarial e a “paz industrial”, como foi o caso do Estado fascista italiano. Contudo, há outros meios, inclusive legislativos, para garantir a eficácia da austeridade industrial.

A consequência dos arrochos salariais, como analisado, é de diminuir a renda e o padrão de consumo, impondo a parcimônia às camadas mais pobres, ao mesmo tempo em que reduz o poder de barganha e de luta dos trabalhadores contra essas medidas. Esse cenário, por fim, facilita o deslocamento das prioridades das despesas públicas em favor da dívida pública, aumentando os lucros da classe rentista.

Conforme se depreende, o efeito geral da austeridade – seja fiscal, monetária ou industrial – é o de enfraquecer as possibilidades de contestação da ordem econômica. Ao lançar as pessoas em um jogo de concorrência generalizada, no qual a sobrevivência depende de forças econômicas impessoais e não de escolhas políticas, a austeridade garante que tudo permaneça como está.

2.6 LIMIAR

A história da austeridade permite apreender seu real significado. Se for compreendida puramente como um conjunto de políticas econômicas, a austeridade aparece como uma forma de irracionalidade, na medida em que, historicamente, mostrou-se altamente ineficiente em promover os seus fins declarados de controle do déficit, equilíbrio orçamentário e incentivo ao investimento pela retirada do Estado.

Contudo, as experiências do início do século XX permitem compreendê-la pelo que ela realmente é: um dispositivo de governo que emergiu na forma de uma contraofensiva à crise de governamentalidade liberal. A austeridade é, portanto, a salvaguarda a que a ordem capitalista pôde recorrer em momentos nos quais as técnicas de governo habituais deixam de funcionar.

Conforme propõe Clara Mattei, a austeridade opera, fundamentalmente, para promover a separação entre a política e a economia, particularmente nos momentos nos quais as barreiras que as separam estão fragilizadas. Seja por meio da força ou

⁹¹ MATTEI, 2023, p. 190.

pela “neutralidade” científica de suas recomendações, a austeridade reforça a naturalidade das leis econômicas de mercado e, com isso, suprime as alternativas que se opõem a ela.

Contudo, diante dos efeitos devastadores da depressão econômica da década de 1930 e da deflagração da Segunda Guerra Mundial, a austeridade perde força enquanto alternativa à crise do modo de governo liberal. Isso não significou, entretanto, que foi completamente abandonada no debate econômico. Entre os anos 1930 e 1970, a austeridade encontrou abrigo intelectual no interior das duas tradições que fundaram o neoliberalismo: inicialmente, entre os ordoliberalis durante o esforço de reconstrução da Alemanha pós-guerra; posteriormente, entre os neoliberais austro-americanos ao longo do processo de consolidação da racionalidade neoliberal. A partir desse momento, portanto, a história da austeridade se entrelaça com a do neoliberalismo.

3 AUSTERIDADE E NEOLIBERALISMO

Tradicionalmente, o neoliberalismo é definido como um fenômeno da década de 1970. É visto, de maneira geral, como uma reação antiestatista ao Estado de bem estar social que o precedeu historicamente. Seria, nesse sentido, mais uma etapa no eterno movimento pendular da história do capitalismo, que ora tende a promover e aceitar a intervenção do Estado, ora a rechaça veementemente. Portanto, nesse tipo de análise, o neoliberalismo é caracterizado como um movimento de retomada do princípio do laissez-faire decorrente da crise de acumulação do capital e da financeirização da economia mundial.

Embora seja incontestável que o neoliberalismo tenha se consolidado durante a década de 1970, sua origem remete a um período anterior à crise do modelo de bem estar social. Foi no período do entreguerras que o neoliberalismo emergiu como uma via de reconstrução da ordem capitalista.

Estabelecer a década de 1930 como o ponto de irrupção do neoliberalismo implica inseri-lo num contexto no qual o liberalismo, enquanto razão governamental, demandava uma profunda reavaliação. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, a longa crise da governamentalidade liberal nascida no século XIX não havia sido remediada por completo.

Em face das ameaças revolucionárias, as experiências de austeridade do início do século XX foram bem sucedidas em garantir a continuidade do capitalismo.

Entretanto, a deflagração da Segunda Guerra Mundial revelou o fracasso do projeto de reconstrução da ordem econômica de forma duradoura, dando um novo impulso à necessidade de refundação da arte liberal de governar. Diante desse cenário, surgiram dois caminhos ao longo da década de 1930.

De um lado, as ideias de John Maynard Keynes, crítico das políticas de austeridade do Tesouro britânico desde 1925, ganham espaço na agenda econômica mundial. O novo liberalismo, do qual Keynes foi um dos representantes, reivindicava a superação do dogma do *laissez-faire* e o “reencastamento” do mercado através da legislação e de mecanismos regulatórios. Ainda, dando continuidade à tradição do radicalismo inglês, reivindicava um reformismo social no qual o Estado deveria distribuir o máximo de liberdade ao maior número de pessoas.

Por outro lado, alguns anos mais tarde, o esforço para salvar o capitalismo toma outros rumos. O Colóquio Walter Lippmann, realizado em Paris no ano de 1938, marcou o surgimento do neoliberalismo enquanto alternativa à crise de governamentalidade. O evento reuniu um conjunto de intelectuais que, apesar de compartilharem do diagnóstico de que a manutenção do capitalismo dependia da superação do naturalismo do *laissez-faire*, contrapunham-se a qualquer tipo de reformismo social proposto pelo novo liberalismo. Os neoliberais reivindicavam, assim, um tipo bastante específico de intervencionismo governamental, cujo critério máximo de legitimidade era o respeito à lei da concorrência.

O neoliberalismo aparece, portanto, como uma reformulação da razão governamental liberal, mas que não se confunde com a simples retomada dos princípios do liberalismo clássico. Ao longo desse processo, a austeridade será, a um só tempo, integrada e transformada pelo pensamento neoliberal.

A fim de compreender o percurso que possibilitou a ascensão da racionalidade neoliberal e de que forma ela se caracteriza, partiremos do curso ministrado por Michel Foucault, transcrito em *O nascimento da biopolítica* e, de forma auxiliar, das ideias desenvolvidas por Pierre Dardot e Christian Laval em *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*.

3.1 NEM LAISSEZ-FAIRE, NEM KEYNESIANISMO: A FUNDAÇÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL

O Colóquio Walter Lippmann, organizado pelo filósofo francês Louis Rougier, reuniu um conjunto de 26 intelectuais em torno da constatação de que era preciso

reestruturar o liberalismo.⁹² O diagnóstico comum aos participantes era de que o sucesso dessa tarefa dependia da revisão dos dogmas do liberalismo clássico, especialmente da noção do mercado como uma ordem natural. Contudo, era necessário fazê-lo sem seguir o curso do dirigismo e da planificação econômica de tipo keynesiana. Assim, ainda que de forma um tanto difusa naquele momento, o neoliberalismo aparece no final da década de 1930 a partir de uma dupla oposição: de um lado, ao velho liberalismo ortodoxo e à sua fórmula da não intervenção; e do outro, ao intervencionismo econômico reivindicado pelo novo liberalismo.

O evento teve como tema central a seguinte questão: a queda do liberalismo decorreu de causas endógenas?⁹³ Ao longo das discussões, surgiram algumas divergências quanto à resposta. De um lado, havia aqueles – como Friedrich Hayek e Ludwig von Mises – que entendiam que a crise do liberalismo clássico não se devia a causas endógenas, mas à “traição progressiva” de seus princípios em favor de uma política intervencionista.⁹⁴ Por outro lado, Rougier, Lippmann e a maior parte dos intelectuais alemães sustentavam que as causas da crise deveriam ser buscadas no interior do próprio liberalismo clássico.

Essas divergências ficaram escondidas em um primeiro momento, na medida em que era preciso contrapor-se à ameaça do coletivismo e do totalitarismo na Europa. Contudo, a linha de pensamento que prevalece no Colóquio é a de que o erro fundamental dos liberais clássicos, que acarretou a crise e levou ao dirigismo e à planificação, foi a confusão entre “as regras de funcionamento de um sistema social com leis naturais intangíveis”.⁹⁵ Em outros termos, o erro dos liberais clássicos foi o de presumir que a ordem de mercado era uma ordem natural, separada e independente da política e do direito.

Os intelectuais neoliberais partem, portanto, da premissa de que a ordem capitalista é fruto de uma configuração jurídico-institucional específica. Logo, para salvar o capitalismo faz-se necessário reivindicar um “intervencionismo propriamente liberal”, um “liberalismo construtivista”, que restabeleça “incessantemente as

⁹² MARIUTTI, Eduardo Barros. O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos. *Textos Para Discussão*, Campinas, v. 415, ago. 2021.

⁹³ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁴ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 77.

⁹⁵ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 81.

condições da livre concorrência” e forneça as condições necessárias para o funcionamento do mercado.⁹⁶

Assim, ao se afirmar que o inimigo comum dos neoliberais foi o keynesianismo, com isso não se está a dizer que o neoliberalismo rechaçou, desde a origem, a intervenção do Estado. A partir da década de 1930, a disputa que se estabeleceu entre o “novo liberalismo” e o neoliberalismo não deve ser lida em termos de intervenção e não intervenção. Trata-se, na verdade, de uma disputa em torno da natureza da intervenção reivindicada.

Na maioria dos países, o esforço de reconstrução ao final da Segunda Guerra Mundial tomou a forma de um intervencionismo orientado por um conjunto de objetivos sociais. Em 1944, essa tendência foi sintetizada em um documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), conhecido como a Declaração da Filadélfia, no qual foram delineados os objetivos que deveriam orientar o mundo no pós-guerra: a busca do pleno emprego; a elevação da qualidade de vida; a “luta contra a necessidade” e a pobreza; a ampliação das medidas de proteção social; além da melhoria das condições de trabalho e saúde dos trabalhadores.⁹⁷ O “Espírito da Filadélfia”, como descreveu Alain Supiot, indicava o esforço em “recolocar a força a serviço do direito e de estabelecer os princípios comuns a toda espécie de ordem jurídica”.⁹⁸

Ainda, poucas semanas depois da publicação da Declaração da Filadélfia, foi realizada a Conferência de Bretton Woods, que buscou definir as regras para a economia mundial no período pós-guerra. Ficou estabelecido, em primeiro lugar, que a nova ordem não poderia estabelecer-se sobre o velho sistema do padrão-ouro. Assim, diante da consolidação da hegemonia econômica norte-americana ao final da guerra, foi decidido que a estabilidade monetária mundial deveria basear-se no dólar. O Sistema Bretton Woods, como ficou conhecido, definia que todas as moedas nacionais seriam indexadas ao dólar que, por sua vez, seria indexado ao ouro. O sistema durou até o início da década de 1970, quando o presidente Richard Nixon anunciou a saída dos Estados Unidos e o fim da paridade do dólar.

⁹⁶ Ibid., p. 96.

⁹⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Constituição da OIT e Declaração da Filadélfia. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/WCMS_336957/lang-pt/index.htm

⁹⁸ SUPIOT, Alain. O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total. Tradução: Tânia do Valle Tschiedel, Porto Alegre: Sulina, 2014. p. 18.

A Conferência de Bretton Woods também deu origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial. Essas organizações internacionais foram originalmente desenhadas para atuar como salvaguardas da estabilidade financeira mundial, oferecendo financiamento aos programas de reconstrução econômica dos países e apoiando a expansão do comércio internacional.

Assim, a partir de 1944, estavam estabelecidas as bases para a reconstrução da ordem mundial. Entretanto, enquanto o mundo caminhava no sentido da planificação e da justiça social, a Alemanha caminhava no sentido oposto.

3.2 O ORDOLIBERALISMO ALEMÃO

O ordoliberalismo é a manifestação do pensamento neoliberal na Alemanha. Estruturou-se durante a década de 1930 em torno de intelectuais da Escola de Friburgo – como Walter Eucken e Franz Böhm – e de economistas como Alfred Müller-Armack e Alexander Rüstow. No pós-guerra, foi a doutrina que orientou a reconstrução da região ocidental do país. O surgimento e o fortalecimento do ordoliberalismo pode ser compreendido, portanto, à luz das condições históricas do Estado e do liberalismo no território alemão.

Em primeiro lugar, a inserção tardia da Alemanha na economia capitalista global foi determinante para o tipo de Estado que emergiu no país. Nesse sentido, Blyth argumenta que, de maneira geral, “quanto mais tarde um país se insere na economia global, maior e mais intervencionista será o Estado”, que acaba por “assumir o risco envolvido no investimento porque a escala do capital necessário supera a capacidade de qualquer empresário isolado”.⁹⁹ Essa dinâmica fez com que o Estado alemão assumisse um papel mais proeminente na economia, garantindo os fundos de capital para os investimentos privados e, ao mesmo tempo, implementando transferências para suavizar os impactos dessas políticas.¹⁰⁰

Ainda, do ponto de vista histórico, o liberalismo não teve na Alemanha a mesma proeminência que adquiriu em outros países. Como demonstra Foucault, desde o século XIX, o pensamento liberal alemão teve de enfrentar, de maneira geral, quatro obstáculos intelectuais e políticos: o protecionismo econômico; o “socialismo de Estado” de Bismarck; a planificação econômica herdada da guerra; e o

⁹⁹ BLYTH, 2020, p. 197-198.

¹⁰⁰ Ibid., p. 198.

intervencionismo keynesiano.¹⁰¹ Ao longo de décadas, esses elementos moldaram uma série de discussões entre os liberais alemães.

Quando, a partir de 1930, o ordoliberalismo se fortalece a partir de uma posição de adversidade em relação ao Estado nacional-socialista, essa herança histórica e intelectual converge em uma análise peculiar acerca do nazismo. No pensamento ordoliberal, o nazismo aparece como um fenômeno revelador da ligação inescapável entre esses elementos: a planificação, o reformismo social, o dirigismo e o nazismo eram todos interligados, na medida em que a adoção de qualquer um deles levava necessariamente aos outros três. Ao estabelecer umnexo de causalidade entre esses fenômenos, os neoliberais puderam afirmar que o nazismo era “[...] antes de mais nada, o crescimento sem fim de um poder estatal.”¹⁰²

A visão ordoliberal acerca do nazismo forneceu, assim, um quadro geral de análise a partir do qual o neoliberalismo pôde desenvolver a ideia de que a economia concorrencial de mercado não era apenas o caminho para retomar o crescimento econômico, mas atuava como uma barreira protetora entre sociedade e o totalitarismo. A dissolução dos laços sociais não eram, portanto, os efeitos de uma economia de mercado, mas da ampliação cumulativa do poder do Estado. Era preciso, portanto, “inverter a fórmula” inicial do liberalismo e fundar “um Estado sob a vigilância do mercado em vez de um mercado sob a vigilância de um Estado”.¹⁰³

No pós-guerra, a primeira consequência dessa linha de pensamento foi a defesa, por um conjunto de intelectuais ordoliberais, da retomada do livre funcionamento dos mecanismos de preço na Alemanha. Segundo suas propostas, era necessário libertar a economia das ingerências estatais através de uma ampla liberalização dos preços, que vai ser implementada a partir de 1948 e se estenderá até meados da década de 1950.

Entretanto, não basta deixar a economia livre. Na medida em que negavam a ideia de que a economia de mercado fosse fruto de uma ordem natural, o desafio fundamental dos ordoliberais no pós-guerra era o de fazer com que a liberdade de mercado pudesse funcionar como o “princípio organizador e regulador do Estado”.¹⁰⁴ Em outros termos, era necessário refundar, fazer existir um Estado a partir da

¹⁰¹ FOUCAULT, 2022, p. 142-146.

¹⁰² Ibid., p. 147.

¹⁰³ Ibid., p. 155.

¹⁰⁴ FOUCAULT, 2022, p. 155.

liberdade de mercado. A economia deveria funcionar, a um só tempo, como elemento legitimador e limitador da soberania política, pois só assim era possível evitar os perigos da planificação e do nazismo.

Desta forma, aparece com os ordoliberalis algo que é fundamental para compreender o neoliberalismo. A economia é elevada à instância legitimadora da própria existência do Estado, na medida – e somente na medida – em que este fornece as condições para o funcionamento do jogo econômico. Nos termos de Foucault, “a economia produz legitimidade para o Estado que é seu avalista” e é, nesse sentido, “criadora de direito público”.¹⁰⁵ A legitimação do Estado e do direito pela economia produz, por sua vez, algo que é imprescindível não só para o neoliberalismo, mas também para a austeridade: consenso político.

Com base nessa percepção, o Estado deveria fornecer as condições de funcionamento de uma economia de mercado sem, contudo, interferir no seu desdobramento. Em outros termos, era preciso regular, mas nunca orientar o processo econômico. Para que isso fosse possível, os ordoliberalis realizaram um deslocamento em relação à doutrina liberal clássica que define o núcleo da racionalidade neoliberal até os dias atuais.

No pensamento liberal clássico, o princípio de funcionamento do mercado era a troca. Já para os ordoliberalis alemães, o princípio fundamental é a concorrência. Essa passagem da troca para a concorrência pode parecer uma diferença sutil e abstrata, mas ela tem consequências muito concretas. Como explica Foucault, a troca funciona a partir da equivalência entre mercadorias e entre sujeitos, que devem ser livres para efetuar-las. Assim, no liberalismo do século XVIII e XIX, o modelo da economia de mercado era o da troca e da liberdade de mercado. A consequência lógica desse modelo é o *laissez-faire*, uma vez que o mercado deveria ser um espaço livre para que os sujeitos pudessem exercer sua liberdade e trocar mercadorias. Portanto, o Estado não deveria intervir sobre o mercado, mas apenas garantir a liberdade daqueles que atuam nele.

Por outro lado, a concorrência pressupõe a desigualdade, a diferença de posições. Portanto, ao eleger a concorrência como o princípio regulador do mercado, a consequência não pode ser o *laissez-faire*. Para os ordoliberalis, a concorrência não é um dado natural que precisa ser respeitado, ela é “de certo modo, um jogo formal

¹⁰⁵ Ibid., p. 108.

de desigualdades” que só pode aparecer e produzir efeitos “sob certo número de condições cuidadosa e artificialmente preparada”¹⁰⁶

Ao deslocar o princípio de funcionamento do mercado para a concorrência, os ordoliberais fazem surgir “uma economia de mercado sem *laissez-faire*, isto é, uma política ativa sem dirigismo”.¹⁰⁷ Novamente, regular a economia sem orientá-la a um fim específico. Portanto, o intervencionismo reivindicado pelo neoliberalismo não é aquele que busca limitar a concorrência e seus efeitos sobre a sociedade, mas aquele que promove permanentemente a sua generalização.

Foucault apresenta três exemplos de como essas ideias se expressaram no pensamento neoliberal. O primeiro deles é a discussão que se desenvolveu acerca dos monopólios. No debate econômico de maneira geral, a formação de monopólios é vista como um fenômeno inerente e, de certa forma, natural e necessário à dinâmica da concorrência capitalista. Isso significa que, ao longo de seu desenvolvimento histórico, a concorrência tende à autossupressão. Diante dessa constatação, admite-se, mesmo entre os liberais, a intervenção do Estado no processo econômico a fim de contrabalançar essa tendência e, com isso, preservar a concorrência.¹⁰⁸

Por outro lado, para os neoliberais, o monopólio não é fruto da concorrência; ele é fruto da intervenção pública na economia. Ainda que se admita a existência de tendências à concentração de capital, os demais mecanismos de mercado acabariam por compensá-la e a concorrência seria plenamente restabelecida. Desta forma, o monopólio só se tornaria possível pela intervenção do Estado, que concede privilégios e favorece a concentração de capital para além do ponto de equilíbrio.

Isso significa que não há nenhum elemento próprio do processo econômico capaz de perturbar o jogo concorrencial. Novamente, a ameaça é externa ao mercado, ela vem do Estado, que não deve intervir no processo econômico. O Estado deve, entretanto, “estabelecer uma moldura institucional” que impeça que essas forças externas – públicas ou privadas – interfiram na economia e criem monopólios.¹⁰⁹

De fato, uma das maiores preocupações dos ordoliberais alemães da década de 1930 foram os carteis e os monopólios. Desde a formação da República de Weimar ao final da Primeira Guerra Mundial, as constantes crises políticas e econômicas

¹⁰⁶ FOUCAULT, 2022, p. 160.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 178.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 181.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 180-185.

afetaram a estrutura industrial alemã, levando os industriais a adotarem práticas de cartelização como forma de proteção contra riscos. Ao longo dos anos, esses grupos ganharam força, influenciando decisões políticas e tornando-se um empecilho cada vez maior para o estabelecimento de uma concorrência de mercado nos moldes imaginados pelos ordoliberais.¹¹⁰

Assim, o combate aos cartéis apareceu como uma das principais reivindicações dos intelectuais da Escola de Friburgo. A legislação antimonopólio fazia parte daquilo que os ordoliberais denominam de “constituição econômica”, uma moldura jurídico-institucional que fornece as condições para o bom funcionamento do mercado.¹¹¹ Entretanto, a legislação antitruste não pode ter o efeito desejado em uma ordem de mercado dirigida ou planejada. Portanto, o objeto fundamental da “constituição econômica” deve ser, sobretudo, o de estabelecer um quadro institucional “especificamente adaptado a uma economia de concorrência”.¹¹²

Com isso, os ordoliberais transformaram a institucionalização da economia de mercado em objeto de uma decisão constituinte, de uma escolha política fundamental.¹¹³ Isso fica claro a partir da definição de Eucken da constituição econômica como “a decisão política geral quanto ao modo como tem de ser estruturada a vida econômica”.¹¹⁴

Conforme explicam Dardot e Laval, a “constituição econômica” faria, ela própria, parte do direito constitucional de um Estado e funcionaria com base em um princípio fundamental que é o de fazer da concorrência o critério absoluto da ação governamental. Ela estabelece, portanto, uma “ordem como estrutura formal”¹¹⁵, ou seja, fornece um quadro, uma moldura, cujo conteúdo deve ser adaptado para melhor satisfazer as condições da concorrência. Contudo, as adaptações jurídicas e institucionais devem obedecer a um conjunto de “princípios constituintes”: a estabilidade da política econômica e monetária; abertura dos mercados; a propriedade

¹¹⁰ GERBER, David J.. Constitutionalizing the Economy: german neo-liberalism, competition law. The American Journal Of Comparative Law, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 25, 1994. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/840727>. p. 27-28.

¹¹¹ Nas suas formulações mais recentes, os ordoliberais alemães incorporaram mecanismos de travamento constitucional da dívida e um marco fiscal baseado em regras como componentes relevantes da *Ordo*.

¹¹² DARDOT; LAVAL, 2016, p. 102.

¹¹³ Ibid., p. 112.

¹¹⁴ EUCKEN apud BLYTH, p. 200.

¹¹⁵ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 113.

privada; a liberdade dos contratos, a responsabilidade dos agentes econômicos, a soberania do consumidor e, claro, a livre concorrência.¹¹⁶

Instituída a “constituição econômica”, como implementar essa “decisão constituinte”? Eucken busca responder essa pergunta a partir de sua teoria das “ações conformes”, o segundo exemplo apresentado por Foucault.¹¹⁷ Por meio dessa teoria, Eucken desenvolveu a formulação teórica mais completa acerca da natureza da intervenção reivindicada pelo ordoliberalismo – e pelo neoliberalismo, de maneira geral. Segundo sua proposta, o Estado deveria guiar-se por dois tipos de ações: as ações reguladoras e as ações ordenadoras.

As ações reguladoras são aquelas que atuam sobre as condições de mercado, mas não interferem no processo econômico. De maneira geral, isso significa que a ação governamental deve “identificar, admitir e deixar agir” um conjunto de tendências econômicas a fim de maximizar seus resultados.¹¹⁸ Decorre desse raciocínio que o principal objetivo das ações reguladoras é garantir a estabilidade de preços por meio do controle da inflação, uma vez que os preços são os verdadeiros e legítimos reguladores do processo econômico. Assim, o primeiro e principal objetivo de qualquer “ação reguladora”, que se sobrepõe a todos os outros, é o da estabilidade econômica e monetária. O pleno emprego, a elevação das condições de vida da população, são, no máximo, objetivos secundários. Além disso, a estabilidade de preços deve ser mantida sem que se recorra a instrumentos de planificação econômica como investimentos públicos, manipulação dos níveis de preços, ou incentivos a setores econômicos específicos. Deve-se dar preferência à política de crédito e, quando necessário, introduzir reduções moderadas de impostos, a fim de agir sobre as poupanças e investimentos.¹¹⁹

Ainda, retomando as mesmas propostas dos partidários da austeridade nas conferências financeiras internacionais dos anos 1920, os ordoliberais foram ávidos defensores de uma autoridade monetária forte, representada por um Banco Central independente, que agiria como guardião da ordem econômica em face dos abusos do poder político. Aqui fica bastante explícito o sentido da pretensão neoliberal em estabelecer “um Estado sob a vigilância do mercado”.

¹¹⁶ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 111-113.

¹¹⁷ FOUCAULT, 2022, p. 185-190.

¹¹⁸ Ibid. p. 186.

¹¹⁹ FOUCAULT, 2022, p. 187.

A política monetária, levada a cabo pelos Bancos Centrais, deveria estar fora da ingerência do Estado e alheia às pressões sociais. Livres para responder às expectativas do mercado, as autoridades monetárias poderiam garantir a ordem e a estabilidade financeira através de uma vigilância constante dos atores políticos. Assim, se o Estado falhasse e cedesse às pressões externas, a ordem econômica estaria a salvo nas mãos dos especialistas econômicos.

A independência dos Bancos Centrais e a primazia da estabilidade financeira não foram, contudo, os únicos pontos de encontro entre a austeridade e o ordoliberalismo. Conforme proposto anteriormente, a austeridade deve ser compreendida como um dispositivo de governo; e o governo é aquilo que é exercido sobre os homens.

Nesse sentido, Eucken propõe que as intervenções governamentais devessem ocupar-se também das “ações ordenadoras”. Trata-se, neste caso, de agir sobre as condições mais estruturais do mercado, sobre aquilo que permita que ele exista. Logo, para fazê-lo funcionar como regulador social, é necessário “agir sobre dados que não são diretamente econômicos”, o que significa agir, “[...] em primeiro lugar, [sobre] a população”.¹²⁰ A política ordenadora deve agir, nesse sentido, sobre o tamanho, sobre as técnicas de produção e aprendizagem dessa população, sobre o regime jurídico, sobre o solo e o clima, em suma, sobre fatores extraeconômicos.¹²¹

O objeto privilegiado da ação governamental é, portanto, a população. Trata-se, em última análise, de governar os homens para fazer o mercado existir e agir. Por consequência, quanto melhor e mais eficiente for essa política ordenadora, menos necessária será a política reguladora. Em outros termos, a consequência da articulação entre os dois tipos de ação governamental formulados por Eucken é a de que:

[...] tanto a intervenção governamental deve ser discreta no nível dos processos econômicos propriamente ditos, como, ao contrário, deve ser maciça quando se trata desse conjunto de dados técnicos, científicos, jurídicos, demográficos, digamos, grosso modo, sociais, que vão se tornar agora cada vez mais o objeto da intervenção governamental.¹²²

Nesse sentido, em paralelo às formulações de Eucken sobre “as ações conformes”, aparece uma corrente do ordoliberalismo particularmente preocupada com esse aspecto sociológico da ação governamental. Representada por intelectuais

¹²⁰ FOUCAULT, 2022., p. 189

¹²¹ Ibid., p. 189-190.

¹²² Ibid., p. 190.

como Alfred Muller-Armack, Wilhelm Ropke e Alexander von Rustow, essa corrente destaca o “quadro social em que a atividade econômica deve desenvolver-se” e elabora, a partir dele, uma “política de sociedade”.¹²³

A política social – ou “política de sociedade” – desenvolvida pelos ordoliberais não tem o mesmo sentido daquela reivindicada pelos keynesianos, uma vez que ela não opera para contrabalançar os efeitos da economia de mercado. Para os ordoliberais, o desenvolvimento econômico é movido pela concorrência. A concorrência pressupõe e depende da desigualdade e da diferença: de salários, de relações, de qualidades e de condições de vida. Assim, mecanismos de redistribuição de renda e outras ferramentas compensatórias são mal vistas, particularmente quando “tiradas da parte da renda que é produtora de poupança e de investimento”.¹²⁴ A consequência é, como se pode esperar, a defesa da parcimônia, da redução do consumo, de um sistema tributário que não pode atingir as poupanças dos investidores, ou seja, a consequência é a austeridade.

Ainda, o instrumento de preferência da política social ordoliberal é a capitalização generalizada. Como demonstra Foucault, trata-se, no fundo, de dizer que a única política social verdadeira é o crescimento econômico, uma vez que gera prosperidade a todos e permite que cada indivíduo se proteja em face dos riscos sociais. Há, portanto, uma “individualização da política social”.¹²⁵

Desta forma, a política social dos ordoliberais não é aquela que age para corrigir os efeitos do mercado; é aquela que atua sobre a sociedade para garantir que o mercado possa agir. Foi a isso que Muller-Armack atribuiu o nome de economia social de mercado.

Portanto, ao contrário do que se possa imaginar, a esfera da intervenção governamental não é reduzida no neoliberalismo. O governo deve intervir de forma permanente e constante sobre a sociedade a fim de garantir que os mecanismos de concorrência possam funcionar com máxima eficiência. Trata-se, portanto, não de um governo “econômico”, mas de um “governo de sociedade”.¹²⁶

No mesmo sentido, o neoliberalismo não fez com que o Estado fosse enfraquecido. O intervencionismo reivindicado pelos ordoliberais dependia da

¹²³ DARDOT; LAVAL, p. 106

¹²⁴ FOUCAULT, 2022., p. 192.

¹²⁵ Ibid., p. 194.

¹²⁶ FOUCAULT, 2022, p. 196.

existência de um Estado forte, capaz de resistir às pressões externas das massas e que tivesse condições de fazer valer a lei da concorrência. Assim, ao transformar a sociedade no “alvo e objetivo da prática governamental”; a concorrência no princípio regulador dessa sociedade; e o Estado no protetor e fiador da ordem econômica, o neoliberalismo dá origem a uma nova arte de governar.¹²⁷

Desse ponto de vista, o neoliberalismo – aqui representado por sua vertente de origem alemã – estabelece um fio de continuidade com o paradigma da austeridade. Ainda que tenham aparecido em períodos históricos distintos, ambos buscam oferecer respostas à crise de governamentalidade do liberalismo. Nesse sentido, a austeridade, assim como o neoliberalismo, não aparece como uma questão de política econômica, mas como uma questão de governo. Não se tratava de intervir para conduzir a economia, mas de intervir para conduzir os homens.

Nessa nova razão de mundo fundada pelos neoliberais, a austeridade pôde funcionar como um dispositivo de governo, fornecendo um conjunto de ferramentas para implementar as condições concorrenciais de mercado. Ao reinserir constantemente as pessoas no jogo pela sobrevivência, a austeridade consegue produzir consenso político e apaziguar - inclusive pela força – as reivindicações por melhores condições de vida. É por permitir reforçar a concorrência como “norma geral da vida” que a austeridade foi tão bem vinda entre os ordoliberais.

3.3 O NEOLIBERALISMO NORTE-AMERICANO E A GENERALIZAÇÃO DO MODELO DE EMPRESA

A partir da constatação de que o objeto da intervenção governamental é a sociedade, a pergunta que se segue é que tipo de sociedade o neoliberalismo pretende construir. Pode-se dizer que é a sociedade de mercado, baseada na troca de mercadorias, e cuja forma busca-se expandir a todas as esferas da vida. O neoliberalismo promoveria, assim, uma mercantilização generalizada a fim de construir uma “sociedade de consumo” ou uma “sociedade de massa”.¹²⁸

Contudo, é importante lembrar que uma das características centrais do neoliberalismo é a passagem da troca para a concorrência como princípio de funcionamento do mercado. Uma sociedade de mercado baseada na troca é, nesse sentido, uma sociedade baseada na uniformidade, na medida em que a troca funciona

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ FOUCAULT, 2022, p. 197.

pela equivalência entre mercadorias. Por outro lado, a sociedade que o neoliberalismo busca construir é uma sociedade baseada na concorrência e, portanto, na diferenciação.

O elemento que fornece esse núcleo de diferenciação, a partir do qual cada indivíduo pode agir e se relacionar com os demais a partir da concorrência, é o modelo de empresa. A sociedade neoliberal é, portanto, uma “sociedade empresarial”.¹²⁹ Assim, “o homo economicus que se quer reconstituir não é o homem da troca [...], é o homem da empresa e da produção”.¹³⁰

No pensamento ordoliberal, essa questão aparece por meio da exaltação de um modelo de sociedade formado por pequenas unidades produtivas descentralizadas, baseado no pequeno comércio, nas famílias e nas comunidades locais. Essa forma de organização social baseada no modelo da pequena empresa seria uma maneira de evitar que determinados grupos impusessem seus interesses sobre os demais e também sobre o Estado, uma das principais preocupações do ordoliberalismo. Assim, o objetivo central da ação governamental era o de multiplicar ao máximo a forma “empresa” por todo o tecido social.¹³¹

Contudo, foi somente com o neoliberalismo norte-americano, amplamente influenciado pelos intelectuais da escola austríaca de economia, como Friedrich Hayek, que a generalização da forma empresa tornou-se efetivamente possível.

Por ser avessa ao intervencionismo de Estado reivindicado pelo ordoliberalismo, a corrente austro-americana parece aproximar-se mais de uma retomada do liberalismo clássico e do *laissez-faire*. Entretanto, assim como a vertente alemã, o neoliberalismo americano representou uma reconfiguração profunda da arte liberal de governar. Para além da valorização da concorrência enquanto princípio regulador da economia e da sociedade, os autores austro-americanos desenvolveram uma concepção específica do termo mercado, que passa a ser caracterizado como um “processo”. Essa mudança de concepção faz parte de uma transformação mais abrangente promovida pelo neoliberalismo americano, que diz respeito ao próprio objeto da economia enquanto área de estudo e que permitiu uma ampliação inédita da análise econômica para outros campos do conhecimento. Foi, portanto, através

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid., p. 199.

desse conjunto de transformações que o neoliberalismo pôde promover a forma empresa como modelo geral de sociedade e de subjetivação.

A primeira e mais abrangente transformação promovida pelo neoliberalismo americano refere-se ao objeto da ciência econômica. De maneira geral, as teorias econômicas liberais – sejam as de Adam Smith e David Ricardo ou as de John M. Keynes – buscam analisar os mecanismos de mercado a partir de conceitos como capital, moeda, preços, renda, trabalho, etc. O foco, portanto, está em analisar a forma como esses fatores de produção se relacionam no interior do processo econômico a fim de produzir riqueza. Nesse sentido, as análises neoliberais introduzem uma verdadeira “transformação epistemológica” da tradição liberal. Para os neoliberais, o objeto da análise econômica deveria consistir no “estudo da maneira como os indivíduos fazem a alocação desses recursos raros para fins que são fins alternativos”.¹³² Trata-se, portanto, de fazer da economia a “ciência do comportamento humano” ou, ainda, da racionalidade econômica que caracteriza esse comportamento humano, tida como uma relação estratégica entre “fins e meios raros que têm usos mutuamente excludentes”.¹³³ A economia aparece, nesse sentido, como uma teoria das escolhas racionais, baseadas exclusivamente nos interesses.

Essa virada subjetivista fornece o quadro geral a partir do qual os neoliberais formularam um conjunto de novas teorias e concepções. A própria definição de mercado é transformada: deixa de ser simplesmente um local de troca e circulação de mercadorias e passa a ser visto como um “processo subjetivo”, ou seja, “um processo de descoberta e aprendizado que modifica os sujeitos, ajustando-os uns aos outros”.¹³⁴ Em outras palavras, o processo de mercado “constrói seu próprio sujeito” ao inseri-lo perpetuamente em “situações de mercado” no âmbito das quais ele deve moldar-se, aprender, a partir das escolhas que realiza.¹³⁵

Contudo, esse processo de “ajustamento” dos sujeitos em relação uns aos outros não conduz a um equilíbrio. Nessa concepção, o mercado caracteriza-se muito mais pelo desequilíbrio e pela incerteza do que pela autorregulação. Diante desse cenário, a concorrência continua a ser o princípio propulsor do mercado. A diferença é que há, no neoliberalismo americano, uma valorização da concorrência sob um

¹³² FOUCAULT, 2022, p. 298.

¹³³ Ibid., p. 298-299.

¹³⁴ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 139.

¹³⁵ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 140.

aspecto de rivalidade, de uma luta perpétua por recursos, informações, influência, enfim, por tudo aquilo que possa aprimorar esse processo de descoberta e aprendizagem. Nesse sentido, a concorrência no mercado pode ser vista como o processo “de descoberta de informação pertinente, como certo modo de conduta do sujeito que tenta superar e ultrapassar os outros [...]”¹³⁶ no jogo concorrencial.

Dessa construção decorrem duas consequências principais: primeiro, que o papel fundamental da ação governamental deve ser o de criar e expandir ao máximo as “situações de mercado” no âmbito das quais o indivíduo pode constantemente moldar-se, aprender e escolher. Segundo, que o modelo de indivíduo capaz de sintetizar essa capacidade de escolha, de descoberta e de constante “vigilância em busca da oportunidade comercial” é o homem empreendedor, o “sujeito empresarial”.¹³⁷ O empresário é, nessa concepção, aquele que é guiado pelo risco e pela especulação. É também aquele que se mantém vigilante a fim de adaptar-se constantemente às variáveis do mercado e explorar novas oportunidades. O empresário é, portanto, o sujeito que se constitui a partir da concorrência.

Outra contribuição importante da corrente austro-americana para a racionalidade neoliberal é a chamada teoria do capital humano. Como explica Foucault, essa teoria é decorrente de uma tentativa dos neoliberais em “reinsere o trabalho no campo da análise econômica”.¹³⁸ Se a economia é, para os neoliberais, a ciência do comportamento humano, analisar o trabalho do ponto de vista econômico significa analisá-lo como uma conduta humana, como uma “conduta econômica praticada [...] por quem trabalha”.¹³⁹ A análise neoliberal do trabalho situa-se do ponto de vista do trabalhador, tido como “um sujeito econômico ativo”.¹⁴⁰ Partindo desse pressuposto, os neoliberais formulam uma série de postulados, cuja linha de raciocínio Foucault descreve mais ou menos da seguinte forma: uma pessoa trabalha para obter um salário; um salário é, do ponto de vista de quem trabalha, uma renda; uma renda nada mais é que o produto de um capital aplicado; o salário é, portanto, a renda de um capital. De que capital? Do capital humano, ou seja, “de um conjunto de fatores

¹³⁶ Ibid., p. 145.

¹³⁷ Ibid. p. 140.

¹³⁸ FOUCAULT, 2022, p. 296.

¹³⁹ FOUCAULT, 2022, p. 299.

¹⁴⁰ FOUCAULT, 2022, p. 300.

físicos e psicológicos que tornam uma pessoa capaz de ganhar este ou aquele salário”.¹⁴¹

Assim, diferentemente dos outros tipos de capital, o capital humano é indissociável da pessoa que o detém. Cabe a cada indivíduo, portanto, ampliá-lo, aprimorá-lo incessantemente, e, por fim, aplicá-lo no âmbito do “processo de mercado”. Cada pessoa deve agir em relação ao seu “capital humano” da mesma forma que o investidor age em relação ao seu capital econômico e o empresário age em relação à sua empresa. Em resumo, o homem agir como uma “empresa para si mesmo”.¹⁴²

O *homo economicus* – o homem econômico – dos neoliberais não é, portanto, o mesmo da concepção clássica. Ele não é o homem da troca, que age com base na necessidade e na utilidade. Ele é, na verdade, o homem da empresa, que age com base no interesse e na valorização de seu capital.

Sob esse aspecto, há uma aproximação do conceito de *homo economicus* evocado pela “economia pura” dos intelectuais italianos da austeridade. O *homo economicus* de Pantaleoni e Ricci era também o empresário, o poupador-investidor, que age com parcimônia e está sempre em busca da melhor oportunidade para aplicar seus recursos e gerar crescimento econômico. Contudo, há duas distinções importantes.

A primeira é a de que, na concepção italiana, parece estar ausente a formulação de algo como um “capital humano”. A característica mais proeminente do homem econômico, que deve ser valorizada e expandida, é a tendência à poupança, e não a relação do homem consigo mesmo enquanto um capital a ser aplicado.

Além disso, para os economistas italianos, a racionalidade que caracteriza esse homem econômico não é – e nem deve ser – generalizada em toda a sociedade. Ela é uma faculdade característica de uma parcela específica da população em detrimento das demais que podem, no máximo, ser disciplinadas pelos mecanismos de austeridade.

Por outro lado, na concepção neoliberal, o *homo economicus* passa a ser o modelo de racionalidade aplicável a todas as pessoas, instituições e, como veremos, até mesmo ao próprio Estado. Uma “economia feita de unidades-empresa, uma

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid., p. 302.

sociedade feita de unidades-empresa”¹⁴³: é esse o projeto que a arte de governar neoliberal busca realizar.

O estabelecimento do modelo do *homo economicus* e da teoria do capital humano permitiu aos neoliberais austro-americanos expandir a análise econômica para campos previamente inexplorados. A generalização absoluta e ilimitada da forma empresa funcionou, assim, como um “princípio de inteligibilidade” de uma série de comportamentos, de relações sociais, de instituições, de fenômenos sociológicos e psicológicos que transformaram a racionalidade neoliberal em uma verdadeira “razão de mundo”.

Ainda, a virada epistemológica operada pelos neoliberais, essa passagem para a análise do processo econômico do ponto de vista do *homo economicus*, implica, em última análise, a transformação desse sujeito em um “sujeito governamentalizável”, passível de ser objeto de governo.¹⁴⁴ Conforme aponta Foucault, no século XVIII, o *homo economicus* é “o objeto do laissez-faire”, ou seja, “aquele em que não se deve mexer”.¹⁴⁵ Ele age conforme seus interesses e deve-se deixar o fazê-lo. Já no modelo neoliberal, o *homo economicus* é justamente aquele que é “manejável”, que “vai responder sistematicamente às modificações que serão introduzidas artificialmente”.¹⁴⁶ Assim, o *homo economicus* é justamente aquele que é governável.

A ascensão dessas ideias em torno de uma economia de mercado desequilibrada, guiada por homens-empresários que atuam pelo risco e pela especulação foi decisiva para que a austeridade pudesse permanecer como um dispositivo de governo mesmo diante de um mundo que, durante cerca de trinta anos, seguiu o manual de instruções de Keynes.

3.4 O TRIUNFO DO NEOLIBERALISMO: O CONSENSO DE WASHINGTON E A AUSTERIDADE CONTEMPORÂNEA

O conjunto de ideias desenvolvidas pelos neoliberais alemães e austro-americanos forma o arcabouço intelectual da nova arte de governar. O neoliberalismo apareceu, assim, como uma racionalidade governamental cuja característica principal

¹⁴³ FOUCAULT, 2022, p. 302.

¹⁴⁴ Ibid., p. 337-338.

¹⁴⁵ Ibid., p. 359.

¹⁴⁶ Ibid.

é “a generalização da concorrência como norma de conduta e a empresa como modelo de subjetivação”.¹⁴⁷

Entretanto, ao longo dos chamados “anos dourados” do capitalismo, as ideias neoliberais ficaram, de certa forma, restritas a determinadas regiões e círculos intelectuais. A partir da década de 1970, esse cenário mudou.

O processo que levou à consolidação do neoliberalismo enquanto “racionalidade do capitalismo contemporâneo”¹⁴⁸ manifestou-se, em um primeiro momento, através de um combate ideológico contra as bases do Estado de bem estar social. Contudo, a racionalidade neoliberal dependeu de uma modificação mais profunda da sociedade para instaurar-se definitivamente. Foi necessária a implementação de uma série de mecanismos disciplinares que coagissem as pessoas “a agir e se guiar” pela concorrência.¹⁴⁹

A partir de meados da década de 1960, uma série de ideias começou a ganhar força no meio acadêmico e político. No campo econômico, o monetarismo de Milton Friedman vai estabelecer-se como o principal adversário teórico do keynesianismo. De maneira geral, o monetarismo baseia-se na ideia de que os estímulos governamentais para promoção do pleno emprego – centrais na política econômica keynesiana – geram inflação.¹⁵⁰

Assim, a luta ideológica que acontece ao longo das décadas de 1960 e 1970 tomou a forma de uma “crítica do Estado como fonte de todos os desperdícios e freio à prosperidade”.¹⁵¹ Nesse contexto, foram retomados argumentos bastante familiares em torno do “custo do Estado”, do “tamanho insuportável da dívida acumulada” e do “efeito dissuasivo de impostos muito pesados”.¹⁵² O velho tema do “governo frugal” voltou, assim, ao centro do debate público.¹⁵³

O monetarismo ganha relevância principalmente a partir da crise inflacionária da década de 1970. Conforme explicam Dardot e Laval, a coexistência de altos níveis inflacionários e altas taxas de desemprego abalou o manual de instruções keynesiano, particularmente em relação à atuação dos gastos públicos sobre a demanda e

¹⁴⁷ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17.

¹⁴⁸ Ibid., p. 19.

¹⁴⁹ Ibid., p. 193.

¹⁵⁰ BLYTH, 2020, p.223-225.

¹⁵¹ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 207.

¹⁵² DARDOT; LAVAL, 2016, p. 207.

¹⁵³ Ibid., p. 208.

investimentos e, conseqüentemente, sobre os níveis de emprego.¹⁵⁴ O monetarismo funcionou, nesse sentido, como um veículo “para naturalizar as ideias austríacas e ordoliberais, tirando-as da marginalidade e dando-lhes aceitação pela corrente predominante”.¹⁵⁵

Ainda, a crise inflacionária fez com que crescessem as pressões dos trabalhadores. Em alguns países europeus, como a Itália e a Inglaterra, o número de greves e de filiações sindicais aumentou expressivamente.¹⁵⁶ Esse cenário de contestação fez com que, ao final da década de 1970, circulasse o diagnóstico de que a crise político-econômica gerada pelo “excesso de democracia que surgiu nos anos 1960” tinha se tornado “ingerível”.¹⁵⁷

A contraofensiva veio logo em seguida. Em 1979, Margaret Thatcher assumiu o poder na Inglaterra. Pouco tempo depois, em 1981, Ronald Reagan tornou-se presidente dos Estados Unidos. Juntos, inauguraram um período de intensas reformas neoliberais, cujo principal instrumento foi a austeridade.

Thatcher, amplamente influenciada pelas ideias de Friedrich Hayek, implementou um amplo programa de privatizações da indústria britânica. Ainda, conforme aponta Clara Mattei, na década de 1980, houve uma reforma tributária na Grã-Bretanha que diminuiu a tributação sobre o capital estrangeiro e aumentou a tributação sobre o consumo, inclusive sobre bens básicos. Foram aprovadas leis trabalhistas desfavoráveis aos trabalhadores, ampliando os poderes dos empregadores e reduzindo o dos sindicatos.¹⁵⁸ A atuação de Thatcher para neutralizar e reprimir a greve dos mineradores entre 1984 e 1985 representou um marco na consolidação de seu programa econômico. Entre meados da década de 1970 e 1990, as taxas de exploração dobraram na Grã-Bretanha. Nesse mesmo período, a taxa de lucro cresceu de 21% para 31%.¹⁵⁹

Nos Estados Unidos, o conjunto de medidas neoliberais implementadas no período recebeu o nome de *Reaganomics*. Tratava-se, de maneira geral, de um programa baseado na redução dos gastos públicos como forma de reduzir o desemprego; na diminuição da incidência de impostos sobre capital e renda como

¹⁵⁴ Ibid., p. 196.

¹⁵⁵ BLYTH, 2020, p. 225.

¹⁵⁶ MATTEI, 2023, p. 400.

¹⁵⁷ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 194.

¹⁵⁸ MATTEI, 2023, p. 402-403.

¹⁵⁹ MATTEI, 2023, p. 402-403.

forma de promover investimentos e aumentar a produtividade; em uma política monetária rígida a fim de conter a inflação; e na desregulamentação econômica para reduzir custos e promover a competitividade.¹⁶⁰

As transformações da década de 1970 também tiveram impacto na América Latina. O fim da paridade dólar-ouro em 1971 e a desregulamentação do sistema internacional que o seguiu agiram como incentivos para a emissão de dólares de forma desenfreada. Com esse excesso de dólares em circulação, passou a haver uma alta disponibilidade de acesso a crédito pelos países em desenvolvimento, por meio de taxas relativamente baixas, mas vinculadas às taxas de juros internacionais. Esse fluxo de crédito foi largamente utilizado para financiar ditaduras militares e viabilizar projetos de exploração de riquezas naturais. Contudo, em 1979, quando o Banco Central norte-americano decidiu unilateralmente elevar as taxas de juros, instaura-se a crise de endividamento externo que perdurou até o início dos anos 2000.

Na década de 1980, a crise abriu espaço para que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigissem um conjunto de reformas estruturais como condição de negociação das dívidas.¹⁶¹ Os programas de ajuste estrutural envolviam medidas como a liberalização do comércio e do fluxo de capitais estrangeiros; a redução do déficit público por meio do corte de gastos; amplas reformas administrativas a fim de diminuir o “custo do Estado”; cortes no financiamento de programas sociais; e a redução de subsídios para o consumo.¹⁶²

A doutrina do choque, como denominou Naomi Klein, foi o antídoto escolhido pelos economistas da Escola de Chicago para a crise de endividamento. Neste ponto, é importante dizer que, assim como no início do século XX, a natureza da crise não era somente financeira. Desde a década de 1950, os especialistas econômicos e autoridades estadunidenses haviam estabelecido que o nacional-desenvolvimentismo crescente na América Latina e em outros países do mundo era uma ameaça à hegemonia dos Estados Unidos na ordem bipolar do pós-guerra. Já entre 1953 e 1954, a CIA organizou golpes de Estado no Irã e na Guatemala. Em 1964, é instaurada a ditadura militar no Brasil como forma de impor um freio às crescentes reivindicações

¹⁶⁰ REAGAN, R. Address to the Nation on the Economy. 1981. Disponível em:

<https://www.reaganfoundation.org/education/curriculum-and-resources/curriculum/reaganomics-101/>

¹⁶¹ DARDOT; LAVAL, p. 196-197.

¹⁶² PEREIRA, J. M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2187–2196, jul. 2018.

populares. Em 1973, após o golpe militar que depôs o presidente eleito Salvador Allende, o Chile tornou-se o laboratório das ideias neoliberais.¹⁶³

As experiências ditatoriais da América Latina e, posteriormente, os ajustes estruturais promovidos a partir da década de 1980, serviram de exemplo para a formulação de um verdadeiro “sistema disciplinar mundial”.¹⁶⁴ Em 1989, esse sistema encontrou sua manifestação mais explícita por meio do que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Tratava-se de um conjunto de dez medidas, fruto da conjunção das opiniões do Tesouro americano, do Federal Reserve e das organizações financeiras internacionais, todas alicerçadas pelas ideias de F. Hayek, M. Friedman e dos teóricos da escolha pública.¹⁶⁵ As dez medidas são:

1. Disciplina fiscal para eliminação do déficit público;
2. Mudança nas prioridades em relação às despesas públicas, com a superação dos subsídios;
3. Reforma tributária;
4. Adoção de taxas de juros positivas;
5. Determinação da taxa de câmbio pelo mercado;
6. Liberalização do comércio exterior;
7. Extinção das restrições para investimentos estrangeiros diretos;
8. Privatização de empresas públicas;
9. Desregulação das atividades produtivas;
10. Amplificação da segurança patrimonial, por meio do fortalecimento do direito à propriedade.¹⁶⁶

O sistema de regras disciplinares sinterizadas no Consenso de Washington foram fundamentais para “impor o quadro político do Estado concorrencial”.¹⁶⁷ A partir da década de 1990, o mantra de “estabilizar, privatizar e liberalizar” tornou-se o modelo a ser aplicado globalmente pelo FMI e pelo Banco Mundial.¹⁶⁸ Na América Latina, a implementação das terapias de choque somente aprofundou os efeitos da crise iniciada na década de 1980. Em diversos países, incluindo o Brasil, o desemprego cresceu. Houve ainda a redução de níveis salariais e deterioração dos serviços públicos, agravando a desigualdade e ampliando a submissão econômica e financeira dos países aos interesses estrangeiros.¹⁶⁹

¹⁶³ KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: the rise of disaster capitalism..* Nova Iorque: Picador Usa, 2008.

¹⁶⁴ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197.

¹⁶⁵ FARIA, José Eduardo. *Democracia e Governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica.* In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas.* São Paulo: Malheiros, 1996. p. 148.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198.

¹⁶⁸ BLYTH, 2020, p. 236.

¹⁶⁹ FARIA, 1996, p. 149.

Foi também nesse período que a austeridade ganhou novos contornos. O modelo teórico da austeridade contemporânea é obra de um conjunto de intelectuais italianos provenientes da Universidade de Bocconi, na Itália. Os chamados *Bocconi Boys* fazem parte de uma linhagem teórica que remonta às ideias de Luigi Einaudi, um dos economistas da austeridade italiana do início do século XX. Conforme visto anteriormente, Einaudi desenvolveu um liberalismo econômico baseado na atuação de um Estado forte, que deveria promover a concorrência generalizada e aumentar a disposição dos homens a poupar e a investir. Sob esse ponto de vista, Einaudi também queria uma *Ordo*.¹⁷⁰ Nos anos 1940, ele defendeu ainda a criação de um mercado único na Europa, vigiado por um Banco Central independente e a proibição de déficits fiscais por meio de regras constitucionais.¹⁷¹

O legado teórico de Einaudi forneceu os fundamentos para que, na década de 1990, economistas como Alberto Alesina, Francesco Silvia Ardagna e Francesco Giavazzi pudessem formular a tese de uma contração fiscal expansionista, baseada em uma profunda desconfiança do Estado e da democracia.

A partir do final da década de 1980, os economistas de Bocconi lançaram uma série de trabalhos acadêmicos nos quais sustentavam que os regimes democráticos possuíam tendências inflacionárias intrínsecas. Influenciados pelas ideias da escola da public choice, da qual trataremos no próximo capítulo, esses economistas afirmavam que a alternância de controle nas democracias era a causa dos déficits públicos. De maneira geral, a ideia era que os governantes, ao perceberem que iriam perder as próximas eleições, racionalmente, tenderiam a criar um déficit. Assim, seria possível “fornecer mais de seus bens públicos preferidos” enquanto ainda estavam no poder e “deixar a conta” (mais dívida) para o próximo governo.¹⁷² Com isso, o déficit público deixa de ser o resultado do ciclo econômico e passa a ser fruto das disputas eleitorais.¹⁷³

Em 1990, os economistas italianos Francesco Giavazzi e Marco Pagano publicam um artigo no qual sustentam que reduções drásticas nas despesas públicas geram crescimento aumentando as expectativas. Esse é o núcleo do que ficou conhecido como tese da contração fiscal expansionista: os cortes de gastos gerariam

¹⁷⁰ BLYTH, op. cit., p. 241.

¹⁷¹ Ibid., p. 242.

¹⁷² BLYTH, 2020, p. 243

¹⁷³ BLYTH, 2020, p. 244.

efeitos positivos sobre as expectativas dos investidores, na medida em que indicariam que (i) não haveria aumento da carga tributária no futuro próximo; (ii) não haveria inflação; e (iii) haveria queda na taxa de juros. Assim, haveria aumento do investimento privado e geração de crescimento econômico.¹⁷⁴ Conforme se observa, os conceitos centrais em torno do qual essa tese gira são as expectativas do mercado e o investimento privado, que são tidos como lócus da prosperidade econômica.

Por fim, em 1998, a contração fiscal expansionista ganha mais um impulso através da publicação de um artigo por Alberto Alesina e Silvia Ardagna, no qual os autores concluíram que o melhor caminho para a consolidação fiscal era o de realizar ajustes do lado da despesa (corte de gastos) em detrimento de ajustes do lado da receita (aumento da tributação). O receituário proposto por eles é resumido da seguinte forma:

Há três ingredientes que parecem importantes para um ajustamento fiscal expansionista bem-sucedido e duradouro. Deve conjugar cortes da despesa nas transferências, nos programas sociais e na conta de salários do governo, alguma forma de (...) moderação salarial e uma desvalorização imediatamente antes do aperto fiscal.¹⁷⁵

A mensagem não poderia ser mais clara: a austeridade fiscal e industrial são os mecanismos de disciplina necessários para que os “poupadores-investidores” pudessem competir e garantir suas taxas de lucro sem maiores preocupações. Os próprios autores reconheceram de forma explícita que a aplicação de suas ideias poderia levar à desigualdade de renda e reduzir a participação dos salários na renda nacional.¹⁷⁶

Os economistas da Universidade de Bocconi exerceram grande influência em um conjunto de instituições acadêmicas e financeiras. Muitos deles atuaram em universidades de prestígio (Harvard, MIT, Stanford) e trabalharam como consultores no Banco Mundial, no FMI e no Banco Central Europeu (BCE). Alguns deles atuam até hoje como assessores de governantes políticos. A vasta rede de influência por meio da qual divulgaram suas ideias fez com que a austeridade pudesse se expandir globalmente em proporções inéditas.¹⁷⁷

Para além disso, a relevância das ideias dos economistas italianos reside no fato de que eles puderam transformar a austeridade em um dispositivo de governo

¹⁷⁴ Ibid., p. 244-247.

¹⁷⁵ ALESINA, A.; ARDAGNA, S., 1998 apud BLYTH, 2020, p. 248.

¹⁷⁶ MATTEI, 2023, p. 410.

¹⁷⁷ MATTEI, 2023, p. 407.

que não deveria ser reativado somente nos momentos de crise. A austeridade não deveria ser simplesmente o “remédio amargo” a ser aplicado após períodos de extravagância econômica. Em resumo, ela não deveria ser a exceção, mas a regra permanente à qual os Estados e as pessoas deveriam se submeter.

A profusão desse conjunto amplo de ideias forneceu as bases a partir das quais o neoliberalismo pôde se estabelecer como uma razão governamental global. O sentido geral das transformações ocorridas a partir da década de 1970 foi o de tornar a concorrência – essa lei da natureza tão pouco natural – o princípio de funcionamento não só do mercado, mas de todas as esferas da vida.

Para isso, foi preciso, de um lado, travar uma luta intelectual contra as alternativas econômicas e políticas que haviam sido construídas ao longo das décadas anteriores. Os ideais de justiça social e de enquadramento das forças de mercado pela legislação, formulados na Declaração da Filadélfia em 1944, foram alvo de ataques sistemáticos a partir da década de 1960. Assim, ao contrário do que se poderia imaginar, o que se promoveu não foi a retomada de um Estado mínimo e a redução das intervenções governamentais. Por baixo das críticas a um Estado esbanjador, dos custos insustentáveis dos direitos sociais e da máquina pública, foi implementado um sistema de disciplinamento global das populações cujo nome é austeridade.

Assim como no início do século XX, a austeridade desempenhou o papel fundamental de moldar o comportamento dos homens por meio da coerção econômica e, especialmente nos casos da América Latina, da repressão política, a fim de garantir que a economia pudesse funcionar sem qualquer limite.

3.5 LIMIAR

O neoliberalismo apareceu, ao final da década de 1930, como uma resposta à crise de governamentalidade liberal. Desde o início, estabeleceu-se a partir de uma dupla oposição: recusava o naturalismo do *laissez-faire* na mesma medida em que recusava a planificação econômica, que necessariamente levaria ao totalitarismo e à dissolução da sociedade.

A ideia de que a ordem capitalista é fruto de uma moldura jurídico-institucional específica foi o ponto de partida que levou os neoliberais a fundarem uma nova racionalidade governamental.

Conforme analisado anteriormente, essa racionalidade não se definiu a partir de uma retirada do Estado. Na verdade, ela se organiza em torno da reivindicação de um intervencionismo que tem por objetivo moldar a sociedade e adaptá-la incessantemente à competição generalizada do jogo econômico. Nesse sentido, os intelectuais neoliberais sistematizaram de forma inédita um conjunto de dispositivos de governo e estabeleceram o respeito às regras da concorrência como o critério absoluto de distinção entre as boas e as más intervenções. Sob essa perspectiva, o neoliberalismo resgatou o concorrencialismo spenceriano do século XIX sem, contudo, negar o Estado.

A ação governamental requerida pelo neoliberalismo é aquela baseada em um enquadramento jurídico que permita, a um só tempo, a maximização da concorrência e a limitação da atuação do Estado no processo econômico. A ordem econômica, uma vez instituída por meio de uma “decisão constituinte”, deveria ser livre do Estado e do direito.

O objeto do governo passa a ser, assim, a sociedade. Para que a economia seja livre, o Estado deve agir como o guardião da ordem econômica através de uma intervenção adaptadora perpétua e contínua sobre os homens e instituições. É preciso disciplinar os indivíduos para que ajam conforme as leis de mercado. O principal dispositivo incorporado pelo neoliberalismo, que consegue sintetizar o núcleo da política neoliberal de uma economia livre e um Estado forte, é a austeridade.

A austeridade não se confunde e tampouco é uma criação do neoliberalismo. Contudo, integrou-se de tal maneira à racionalidade neoliberal que atualmente é praticamente impossível distinguir o que é próprio de cada um. O fato é que muitas das ideias desenvolvidas pelos neoliberais a partir da década de 1930 já circulavam entre os economistas da austeridade nas décadas anteriores.

Como vimos, as experiências do início do século XX demarcaram o momento no qual o liberalismo reivindicou, pela primeira vez, a intervenção do Estado, não para conter os efeitos da economia de mercado, mas para restaurá-las e fortalecê-las. Contudo, com o neoliberalismo essas ideias foram sistematizadas de forma inédita na história do pensamento liberal e puderam fundar propriamente uma nova razão governamental.

A austeridade foi incorporada primeiro pelos ordoliberais e seu projeto tecnocrático de manter a economia livre das reivindicações populares, deixando-a sob os cuidados dos especialistas financeiros. Mais tarde, o neoliberalismo norte-

americano deu forças à luta ideológica contra o Estado, reabilitando críticas em torno das extravagâncias da democracia e dos direitos sociais no período pós-guerra. Os instrumentos de austeridade aparecem ainda como parte da “política de sociedade” que compõe a ação governamental e tem por objetivo adaptar os homens à economia de mercado.

Entretanto, é necessário mais do que disciplinar os homens por meio da coerção econômica. É preciso transformá-los. Deve-se produzir um tipo específico de sujeito, que seja permanentemente moldado pelo mercado e pela concorrência. Em resumo, é preciso produzir o *homo economicus*, o homem empresa de si mesmo. Foi sob essas condições que, ao final da década de 1970, diante de um mundo que se mostrava cada vez mais ingovernável, o neoliberalismo pôde consolidar-se como a nova razão de mundo.

4 O ESTADO E O DIREITO

Definir a austeridade enquanto um dispositivo de governo e o neoliberalismo enquanto uma racionalidade permite expandir a análise das transformações das últimas décadas para além da ideologia e das doutrinas econômicas. Desta forma, situar esses fenômenos como parte de um esforço secular de reconfiguração da arte liberal de governar implica dizer que as concepções tradicionais acerca do Estado, do mercado, da sociedade e do direito precisaram ser revistas e transformadas.

Nesse sentido, a percepção dos ordoliberais alemães de que o capitalismo não é único na história, mas fruto de uma configuração jurídico-institucional específica, demarcou o momento a partir do qual se constatou que, para salvar a ordem capitalista, era necessário estabelecer uma racionalidade governamental.

Contudo, conforme analisado, esse processo de reconfiguração não foi instantâneo e, tampouco, linear. Na verdade, foi se desenvolvendo ao longo dos anos a partir de um conjunto de questões com as quais essa nova racionalidade governamental teve de se confrontar.

Assim, por meio da retomada de algumas dessas questões, trataremos neste capítulo das formas pelas quais o neoliberalismo e a austeridade puderam transformar definitivamente o Estado e o Direito.

4.1 A ECONOMIA POLÍTICA E O DIREITO PÚBLICO

Conforme analisado anteriormente, ao longo dos séculos XVI e XVII, o exercício do governo funcionou a partir de uma razão de Estado. A arte de governar segundo a razão de Estado caracterizava-se pela articulação entre uma política externa, limitada pela concorrência entre os países da Europa, e uma política interna, organizada em torno de uma “prática de gestão” e de regulamentação potencialmente ilimitada da atividade dos indivíduos – o Estado de polícia.¹⁷⁸

Nesse contexto, o direito moderno apareceu como uma limitação externa à essa razão governamental. Estabelecia, nesse sentido, um contrapeso cujos fundamentos encontravam-se no direito natural, nos contratos que fundam a soberania, ou, ainda, em direitos fundamentais que deveriam ser respeitados. Portanto, é possível dizer que “o direito público [...] é de oposição nos séculos XVII e XVIII.”¹⁷⁹

Entretanto, a partir do século XVIII, com o surgimento economia política e do liberalismo, desenvolve-se um princípio de limitação interno à própria razão de Estado. Com isso, não se tratava mais de estabelecer um conjunto de direitos fundamentais que definia os limites da “governamentalidade possível”. A linha de demarcação passa a ser, assim, entre “as coisas a fazer e as coisas a não fazer”¹⁸⁰

Em outros termos, a crítica interna à razão governamental que se estabeleceu não vai mais “girar em torno da questão do direito”¹⁸¹ e da legitimidade do soberano, mas vai se colocar a partir da questão de como não governar demais. Como vimos, a questão que se coloca com o liberalismo é a questão do governo mínimo, do governo frugal. O exercício do governo deve ser lido, portanto, a partir da eficiência e não da legitimidade.¹⁸²

Sob esse ponto de vista, a economia política não surgiu, como o direito, a partir de uma contraposição à razão governamental. Na verdade, ela se apresentou a partir de um conjunto de objetivos que eram comuns à razão de Estado, como por exemplo o enriquecimento das nações e a concorrência.

Essa correlação fica clara quando se observa que a primeira consequência política identificável dessa autorregulação da razão governamental foi o despotismo

¹⁷⁸ FOUCAULT, 2022, p. 8-10.

¹⁷⁹ Ibid., p. 13.

¹⁸⁰ Ibid., p. 17.

¹⁸¹ Ibid., p. 18.

¹⁸² Ibid., p. 21.

defendido pelos fisiocratas como o caminho para o crescimento econômico do Estado.¹⁸³

Ainda, a economia política explicitou um certo número de fenômenos que eram tidos como como uma “naturalidade própria” da ação governamental. Contudo, o sentido do “natural” da economia política não é o mesmo dos direitos naturais, na medida em que não se refere a algo que antecede a razão de Estado e sobre o qual o governo não deveria ser exercido. Na verdade, a “naturalidade” descoberta pela economia política é aquela das leis da natureza, de um conjunto de regularidades identificáveis que é correlata, que acompanha a ação governamental.¹⁸⁴

Diante dessas “leis da natureza, a tarefa da economia política é, portanto, de “dizer na verdade a um governo quais são os mecanismos naturais do que ele manipula” e, nesse sentido, ela “legisla e pode legislar sobre essas práticas em termos de verdadeiro e falso”.¹⁸⁵

Governar o mínimo possível significa, portanto, deixar fazer, respeitar os mecanismos naturais que agem sobre as pessoas. Como vimos, o espaço que permite que esses mecanismos naturais apareçam, que permite que eles ajam e sejam identificados, é o mercado. O mercado é, portanto, aquilo que se deve deixar agir, sobre o qual deve-se governar o mínimo possível. É também o mercado que deve “dizer a verdade em relação à prática governamental”¹⁸⁶, isto é, fornecer um critério de verificabilidade e, a partir dela, legitimar a ação governamental. Nesse sentido, o mercado não é só um lócus de verificação, mas um lócus de normatividade.

Entretanto, essa autorregulação da razão governamental, esse princípio do governo mínimo, não é de natureza completamente incompatível com o direito. Isso porque não é possível levantar o problema da liberdade econômica sem, com isso, levantar o problema da limitação do poder público. Assim, é preciso definir de que forma essa limitação interna à arte de governar pode ser transcrita em termos de direito. A questão que aparece, portanto, ao longo do século XVIII e XIX pode ser colocada da seguinte forma: “se há uma economia política, o que acontece com o direito público?”¹⁸⁷

¹⁸³ FOUCAULT, 2022, p.20.

¹⁸⁴ Ibid., 22-23.

¹⁸⁵ Ibid., 24-25.

¹⁸⁶ Ibid., p.44.

¹⁸⁷ FOUCAULT, 2022, p. 50.

Neste ponto evidencia-se uma primeira reconfiguração do direito que é correlata à nova razão governamental fundada pelo liberalismo. A partir do século XVIII, o problema central do direito público deixa de ser a soberania, a legitimidade do exercício do poder soberano, e passa a ser a limitação jurídica do exercício do poder público.¹⁸⁸

Como transcrever, em termos jurídicos, essa razão de Estado mínimo? Foucault aponta que, ao longo do século XIX, aparecem duas vias que pretendem responder a essa questão: a primeira é aquela “parte dos direitos do homem para chegar à delimitação da governamentalidade, passando pela constituição do soberano”¹⁸⁹ e, nesse sentido, dá continuidade à tradição dos juristas dos séculos anteriores. Essa é a via do liberalismo revolucionário ou via rousseaniana que, define, portanto, que o limite do governo é a lei, são os direitos dos homens. Já a segunda via parte não do direito, mas dos próprios “objetivos da governamentalidade, [...] dos recursos do país, sua população, sua economia, etc [...]”¹⁹⁰ para, então, delimitar aquilo sobre o qual o poder público não deve agir. Essa é a via do utilitarismo.

Essas duas linhas, diz Foucault, implicam concepções distintas da lei e da liberdade. No primeiro caso, a lei é fruto de uma vontade e a liberdade é algo que se detém e se pode ceder, em parte, para fundar a soberania. Já para a via utilitarista, a lei é fruto de uma transação e a liberdade é definida como a independência dos governados. Foram esses os dois caminhos que se colocaram para definir, juridicamente, os limites do poder público.

Apesar de não serem absolutamente incompatíveis, Foucault aponta que, ao longo do tempo, acabou por prevalecer a via que elege a utilidade como o “grande critério de elaboração dos limites do poder público e de formação de um direito público [...]”.¹⁹¹

Desta forma, é possível dizer que a razão governamental liberal que emerge no século XVIII é sustentada e autolimitada pela articulação entre dois princípios: o mercado, entendido como lugar de produção de verdade e, enquanto tal, fornecedor do critério de verificabilidade da ação governamental; e a utilidade, que estabelece a

¹⁸⁸ Ibid., p. 52.

¹⁸⁹ Ibid., p. 53.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid., p. 58.

medida das intervenções do poder público. “Troca para as riquezas, utilidade para o poder público”¹⁹², é essa a fórmula que sintetiza essa autolimitação.

Há algo, entretanto, que interliga e engloba esses dois polos: o interesse. O interesse é “o princípio da troca e o critério da utilidade”¹⁹³. Assim, a razão governamental moderna é aquela se legitima e funciona a partir de um jogo de interesses.¹⁹⁴

4.2 A REFUNDAÇÃO DO ESTADO E O ORDOLIBERALISMO

Ao final da década de 1930, o ordoliberalismo alemão apareceu como a primeira vertente do neoliberalismo a encontrar uma aplicação prática, na medida em que foi a corrente de pensamento que orientou a reconstrução da Alemanha no pós-guerra.

O ordoliberalismo situou-se, em primeiro lugar, a partir de uma oposição ao Estado nacional-socialista. Uma oposição que estava baseada na percepção do fenômeno nazista enquanto o resultado histórico da ampliação cumulativa do poder do Estado. Sob essa perspectiva, o nazismo não era, portanto, de natureza completamente diferente do dirigismo, da planificação econômica e do reformismo social. Era percebido, na verdade, como uma consequência ou, ainda, o correlato inescapável desses fenômenos. Diante dessa constatação, a economia de mercado aparece no pensamento ordoliberal como a barreira de proteção da sociedade em face do totalitarismo e, nesse sentido, como o único caminho para a liberdade e a prosperidade econômica.

Contudo, como vimos, isso não significa que o ordoliberalismo – e o neoliberalismo, de maneira geral – tenha, da necessidade de restauração da economia de mercado, deduzido a retomada do *laissez-faire*. O mercado não deveria ser tratado como uma ordem natural cujos mecanismos a ação governamental deveria simplesmente “deixar agir”. A economia de mercado – e tudo que viria com ela – só poderia funcionar com base em uma ordem (*Ordo*) jurídico-institucional específica.

O fato é que essas condições – liberdade de mercado e um quadro normativo e institucional adequado a ela – não estavam presentes na Alemanha do final da Segunda Guerra Mundial. Assim, diante de um país dividido e de uma desconfiança

¹⁹² FOUCAULT, 2022, p. 58.

¹⁹³ FOUCAULT, 2022, p. 59.

¹⁹⁴ Ibid.

generalizada em relação a uma reconstrução baseada no fortalecimento do poder político, parecia “não haver legitimidade jurídica para fundar um novo Estado alemão”.¹⁹⁵

Desta forma, o primeiro e principal desafio do ordoliberalismo foi o de fundar um Estado, isto é, atribuir legitimidade ao exercício do poder político e à ação governamental a partir de outros fundamentos. O princípio que vai funcionar como a base para construção desse Estado é a liberdade de mercado.

Sob esse aspecto, conforme explica Foucault, o problema do ordoliberalismo é o inverso do problema dos fisiocratas e dos economistas liberais clássicos. No século XVIII e XIX, tratava-se de abrir espaço para o mercado no interior de um Estado que já existia, já tinha legitimidade. Tratava-se, portanto, de “alcançar um Estado com menos governo”.¹⁹⁶ No século XX, a questão passa a ser a de como, a partir do mercado, de um espaço de liberdade econômica, é possível pensar e legitimar um Estado.¹⁹⁷ Em outros termos, o problema dos ordoliberais é o de determinar como a liberdade econômica “pode ser ao mesmo tempo fundadora e limitadora, garantia e caução do Estado”.¹⁹⁸

Assim, fundar um Estado a partir da liberdade de mercado significa, primeiro, que a legitimidade do Estado não repousa sobre a definição de direitos fundamentais a serem respeitados ou, ainda, na submissão ao direito. Ela está baseada na geração de crescimento econômico. Significa, ainda, que no lugar de conceber uma liberdade de mercado instituída e mantida sob a vigilância do Estado, é preciso definir e estabelecer um “Estado sob a vigilância do mercado”.¹⁹⁹ Por fim, significa questionar-se acerca da limitação do Estado a partir da liberdade econômica, ou seja, de como fazê-lo existir apenas o bastante.

Como vimos, para que a liberdade de mercado pudesse funcionar como o fundamento da legitimidade do Estado foi necessário, primeiro, fazer da concorrência o princípio de regulação do mercado e da sociedade. Só que a ordem da concorrência, assim como a ordem de mercado, não é um dado natural. Para os ordoliberais, a concorrência define-se na verdade como “um princípio de formalização”, um “jogo formal entre desigualdades” que só pode produzir efeitos se a lógica interna que o

¹⁹⁵ FOUCAULT, 2022, p. 106.

¹⁹⁶ Ibid., p. 136.

¹⁹⁷ Ibid., p. 111.

¹⁹⁸ Ibid. p. 136.

¹⁹⁹ Ibid., p. 155.

rege for respeitada.²⁰⁰ Assim, o problema passa a ser o de “organizar de fato o espaço concreto e real em que a estrutura formal da concorrência podia atuar”.²⁰¹

Da concepção ordoliberal da concorrência decorre, portanto, a necessidade de se formular um intervencionismo propriamente liberal. A ordem da concorrência é o resultado de “uma ordem legal que supõe o intervencionismo jurídico do Estado”.²⁰²

Não se trata, contudo, do intervencionismo do tipo keynesiano, na medida em que não se deve intervir para compensar os efeitos da economia de mercado. Trata-se, ao contrário, de intervir para fornecer as condições necessárias para que a concorrência possa agir.²⁰³

4.3 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E O ESTADO DE DIREITO

O intervencionismo jurídico construído pelos ordoliberais é baseado na ideia de que é preciso regulamentar a ordem da concorrência sem orientá-la. Com vimos, regulamentar a concorrência não significa limitá-la ou colocar-lhe obstáculos, mas fazer-lhe agir, dar-lhe a máxima eficácia. Não a orientar significa não a submeter a um objetivo específico como, por exemplo, o de promover o pleno emprego ou reduzir a desigualdade. A concorrência deve, nesse sentido, ser um fim em si mesma.

Para que isso seja possível, é necessário estabelecer uma moldura jurídica, um quadro formal, a partir da qual a concorrência possa funcionar. É só a partir de uma moldura jurídica que se tem uma ordem econômica que será, por si, princípio e fundamento do Estado e, por consequência, do direito.

Conforme proposto por Walter Eucken e Franz Bohm, esse quadro geral é fornecido por meio de um de uma “constituição econômica”.

O sentido dessa expressão, bem como o da preocupação dos ordoliberais em “constitucionalizar a economia”, fica mais claro ao se observar o diagnóstico que eles fazem acerca da crise política e social na Alemanha.

Conforme explica Gerber, a República de Weimar foi objeto de profundas contestações desde a sua fundação em 1919. Seus líderes eram tidos como parcialmente responsáveis pela derrota alemã na guerra e pela queda subsequente do Império alemão. Assim, o sistema político e jurídico de Weimar repousava sobre

²⁰⁰ FOUCAULT, 2022, p. 160.

²⁰¹ Ibid., p. 178.

²⁰² Ibid., p. 217.

²⁰³ Ibid., p. 216.

uma legitimidade altamente fragilizada. Nesse cenário, as sucessivas crises econômicas contribuíram para agravar ainda mais a situação. O período de hiperinflação entre 1921 e 1923 é, muitas vezes, apontado como uma das causas que levou a Alemanha ao nazismo. Após um breve período de recuperação, a crise econômica de 1929 deteriorou rapidamente a situação do país.²⁰⁴

Diante desse cenário, em 1933, Walter Eucken e Franz Bohm reúnem-se em Friburgo para discutir as causas e pensar uma saída para a crise alemã. A principal conclusão a que chegaram, aponta Gerber, foi a de que “a ausência de uma moldura jurídica eficiente e confiável havia levado à desintegração política e econômica da Alemanha”²⁰⁵, na medida em que havia falhado em impedir “a criação e o abuso do poder econômico privado”.²⁰⁶

Conforme analisado no capítulo anterior, uma das principais preocupações dos ordoliberalis era a formação dos monopólios e dos cartéis industriais na Alemanha, que acabavam por impor seus interesses sobre o Estado, que os favorecia e acabava por impedir que a concorrência funcionasse livremente.

Para além das falhas econômicas e políticas, os ordoliberalis voltaram-se para a análise das falhas intelectuais do liberalismo que levaram à crise. Dentre essas causas estava o positivismo jurídico. Gerber aponta que Franz Bohm, que era jurista, foi particularmente incisivo neste ponto. Na análise de Bohm, por estar centrado na legislação como fonte primária, se não exclusiva, do direito, o positivismo jurídico foi visto por muito tempo como uma barreira em face do arbítrio e que, portanto, formava um sistema jurídico confiável. No entanto, na Alemanha do século XX, o positivismo perverteu-se em um instrumento dos interesses privados. Nos termos de Gerber, a ideia era que o positivismo jurídico, ao afirmar “que o direito é aquilo que o legislador diz que é, promoveu caos e injustiça ao invés de segurança jurídica”²⁰⁷ e, com isso, abriu caminho ao nazismo.

Portanto, é possível dizer que das análises dos ordoliberalis acerca da crise alemã decorrem duas coisas. Primeiro, a necessidade de instituir um Estado forte que fosse capaz de resistir às pressões dos interesses, o que, obviamente, incluía as

²⁰⁴ GERBER, 1994, p. 27-28. Tradução própria

²⁰⁵ Ibid., p. 29.

²⁰⁶ Ibid., p. 29-30.

²⁰⁷ Ibid., p. 34-35.

pressões populares por reformas sociais, e fizesse valer, assim, a lei da concorrência. Nesse sentido:

Não se trata de diminuir a força dessa autoridade [do Estado]. Trata-se de mudar o tipo de autoridade, seu campo de exercício. Ela terá de se satisfazer em ser fiadora de uma lei comum que governará indiretamente os interesses. Apenas um Estado forte terá condições de fazer respeitar essa lei comum.²⁰⁸

Segundo, decorre dessa análise a necessidade de um quadro jurídico verdadeiramente eficiente, a fim de proteger a economia de mercado e a concorrência dos interesses privados e do próprio Estado. Daí a exigência por uma constitucionalização da economia. Tratava-se, no fundo, de reconfigurar o direito e sua relação com a economia.

Constitucionalizar a economia significa, nesse sentido, fazer com que as decisões de uma comunidade acerca do tipo de sistema econômico a ser instituído fossem respeitadas. Em outros termos, significa tornar a economia de mercado o resultado de uma “decisão constituinte”, conforme analisado no capítulo anterior a partir da definição de Eucken.

Contudo, ainda mais reveladora é a definição de Franz Bohm, que afirma que a constituição econômica é a “decisão global (*Gesamtentscheidung*) em relação à natureza (*Art*) e à forma do processo de cooperação socioeconômica”.²⁰⁹ A definição é praticamente idêntica ao conceito de constituição de Carl Schmitt, por quem Bohm foi amplamente influenciado.²¹⁰ Schmitt define a constituição justamente como “a decisão global (*Gesamtentscheidung*) em relação à natureza e à forma de existência de uma unidade política”.²¹¹ Assim, a forma jurídica da constituição econômica, sob a qual repousa a economia de mercado, é a decisão. Cabe apontar, nesse sentido, que a decisão, para Schmitt, é um ato fundador e, enquanto tal, não encontra fundamento em nenhuma norma. A decisão não depende, portanto, de nada além da força daquele que tem a força para decidir.

Essa não foi, contudo, a única contribuição do ordoliberalismo em relação ao direito. Para além da constituição econômica, “a inovação institucional que é preciso praticar agora é aplicar à economia algo que na tradição alemã se chama *Rechtsstaat*”²¹²: o Estado de direito.

²⁰⁸ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 98.

²⁰⁹ BOHM, 1933 apud GERBER, 1994, p. 44. Tradução própria.

²¹⁰ GERBER, 1994, p. 44.

²¹¹ SCHMITT, 1928, apud GERBER, 1994, p. 44. Tradução própria.

²¹² FOUCAULT, 2022, p. 225.

Na tradição alemã, o Estado de direito aparece a partir de uma dupla oposição: de um lado, a um sistema no qual a lei é fruto do arbítrio do soberano; e de outro, à ausência de diferenciação entre a produção da norma e a sua regulamentação, ou ainda, entre a lei e a sua aplicação.²¹³ Dito de outra forma, o Estado de direito se opõe a dois paradigmas: o do Estado despótico e o do Estado de polícia.

O Estado de direito define, assim, que o caráter coercitivo do poder público encontra fundamento na forma da lei e não na vontade do soberano. Um Estado de direito é, portanto, um Estado no qual a soberania é a da lei, isto é, no qual o próprio soberano está submetido à lei. Além disso, o Estado de direito estabelece uma diferença entre a produção das leis e sua aplicação. Diferentemente das “decisões particulares do poder público”²¹⁴, as leis são caracterizadas pela universalidade e imperatividade. Trata-se, de maneira geral, da questão do formalismo e do normativismo jurídico. O formalismo diz respeito ao conjunto de procedimentos que definem a produção de uma norma jurídica válida. Nessa concepção, é o próprio direito que estabelece os procedimentos de sua produção. A forma do direito é, portanto, a norma.

No século XIX, surge uma outra definição que estabelece que o Estado de direito é aquele no qual “cada cidadão tem possibilidade [...] de recurso contra o poder público”.²¹⁵ O Estado de direito caracteriza-se, nessa concepção, por instâncias judiciárias que “arbitrem as relações do indivíduo, de um lado, e do poder público, de outro”.²¹⁶ Essa questão aparece, por exemplo, nas discussões acerca dos tribunais administrativos.

É a partir daí que os ordoliberais vão buscar “introduzir os princípios gerais do Estado de direito na legislação econômica”.²¹⁷ O que isso significa? Significa que as intervenções legais do Estado na ordem econômica só podem ser formais. Formal é, em primeiro lugar, aquilo que é sem finalidade; é o contrário do plano, daquilo que se orienta para realização de certos objetivos. Essa noção coaduna-se perfeitamente com a ideia de que a economia, a ordem da concorrência, é um fim em si mesma.

²¹³ FOUCAULT, 2022, p. 226-227.

²¹⁴ Ibid., p. 227.

²¹⁵ Ibid., p. 228.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid., p. 229.

Formal é, ainda, aquilo que se refere simplesmente a uma moldura, a uma “regra de um jogo” econômico que ninguém sabe como vai se desenrolar. A forma é, portanto, vazia de normatividade.

O Estado de direito que o ordoliberalismo buscou realizar é, portanto, aquele no qual a forma do direito – a norma – deve ser vazia de normatividade, isto é, deve perder seu sentido de obrigatoriedade. Uma norma que não obriga, não vincula, é, assim, aquela que é separada de sua força. Assim, somente através da separação da forma do direito de sua normatividade é que pode aparecer a ordem do mercado.

Essa separação entre a força da lei e a sua forma é, para Giorgio Agamben, precisamente aquilo que descreve o funcionamento do estado de exceção. O estado de exceção é definido como um paradigma de governo que “abre uma lacuna fictícia”²¹⁸, uma “fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação”.²¹⁹ Agamben sintetiza essa concepção do estado de exceção da seguinte maneira:

[...] o aporte específico do estado de exceção [...] é o isolamento da ‘força da lei’ em relação à lei. Ele define um ‘estado da lei’ em que, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem ‘força’) e em que, de outro lado, atos que não têm valor de lei adquirem a sua ‘força’ [...]. O estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei (que deveria, portanto, ser escrita: força de lei).²²⁰

Assim, sob o paradigma do estado de exceção, a lei pode até vigorar formalmente, mas deixa de ter força para ser aplicada. Assim, uma lei pode ser suspensa sem que, para isso, ela precise ser revogada. Por outro lado, a força se desprende da forma da lei, isto é, não se submete mais a nenhuma norma e, assim, fica livre para ser exercida sem qualquer mediação jurídica. Uma força sem mediação, sem fundamento em qualquer norma é, como vimos, aquilo que nos remete à decisão.

Voltamos, assim, para o mesmo lugar. Seja por meio da constituição econômica, seja por meio dessa concepção de Estado de direito, a forma do direito que aparece com o neoliberalismo é a decisão.

Apesar de parecer abstrata, a noção de um direito que vigora sem ter força para ser aplicado aparece de forma explícita na separação que se promoveu, em diversos ordenamentos jurídicos, entre os direitos ‘do homem’ e os direitos sociais. Essa separação foi defendida com base em uma crítica à qualquer “concepção

²¹⁸ AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.p. 48.

²¹⁹ AGAMBEN, 2004, p. 49

²²⁰ Ibid., p. 61.

teleológica” do Direito, isto é, a qualquer definição do Direito a partir de seus objetivos.²²¹ Conforme descreve Supiot, a Declaração da Filadélfia ao final da Segunda Guerra Mundial considerava “o Direito não só como um sistema de regras que não se deve transgredir, mas também como um conjunto de fins a se atingir”.²²² A economia deveria, portanto, submeter-se aos limites e aos objetivos estipulados pelo Direito. Contudo, essa ideia confronta-se diretamente com a ideia neoliberal de que não se deve atribuir um direcionamento ou fim específico ao processo econômico.

Assim, os direitos sociais são criticados na medida em que são estipulados com uma finalidade específica, isto é, como meios para promover a justiça social. Portanto, extrapolariam a ‘moldura’ institucional necessária e requerida para o funcionamento da economia de mercado. Assim, como forma de evitar revogá-los – uma vez que pode ser uma medida impopular – os direitos sociais são separados dos direitos e liberdades fundamentais e transformados em um “Direito programático”, isto é, direitos “destituídos de uma verdadeira força normativa”²²³

A destituição da força normativa dos direitos sociais implica, por sua vez, torna-los permanentemente susceptíveis de relativização em nome de outros objetivos que devem ser protegidos como, por exemplo, o equilíbrio orçamentário, a estabilização econômica ou a liberdade das trocas. Foi assim, por exemplo, com a emenda constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, que, em nome da austeridade, não revogou, mas suspendeu (“congelou”) a aplicação dos pisos da saúde e da educação previstos na Constituição Federal de 1988.²²⁴

4.4 A CONCORRÊNCIA ENTRE LEGISLAÇÕES

Da afirmação de houve, com o advento do neoliberalismo, uma reconfiguração do Estado não se deve concluir que estes foram simplesmente “invadidos” pelo mercado e pela lógica empresarial.

O processo histórico de consolidação da racionalidade neoliberal e a aplicação sistemática da austeridade como forma de impor um freio às reivindicações populares demonstram que os Estados nacionais desempenharam um papel ativo na configuração da ordem que, atualmente, lhes impõe uma série de restrições.

²²¹ SUPIOT, 2014, p. 106.

²²² Ibid., p. 105.

²²³ Ibid., p. 106.

²²⁴ PINTO, Élica G. et al. Incidência imediata dos pisos em saúde e educação após revogação do teto. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: Acesso em: 08 nov. 2023.

A partir de década de 1980, com a implementação do conjunto de reformas sintetizadas no Consenso de Washington, “os Estados tornaram-se elementos chave”²²⁵ na generalização da concorrência. As privatizações, a liberalização do comércio e do fluxo de capital, assim como a desregulamentação do sistema financeiro são, nesse sentido, “inseparáveis da vontade de gerir as economias e as sociedades como empresas ‘lançadas na competição mundial’”.²²⁶

A financeirização econômica e a mundialização do mercado não foram, portanto, simples decorrências de uma lógica intrínseca ao capitalismo ou, ainda, uma imposição unilateral dos setores privados. Elas foram fruto de escolhas políticas das quais os Estados são, ao menos parcialmente, responsáveis.

De qualquer forma, o fato é que as reformas promovidas ao longo da década de 1980 impulsionaram um processo de “desterritorialização”²²⁷ da economia que permite ao capital e às grandes corporações deslocarem-se entre os Estados com grande facilidade. Como consequência, os Estados passam a se inserir cada vez mais no jogo concorrencial a fim de atrair investimentos e evitar a fuga de capital.

Assim, a concorrência generalizada entre os Estados não se expressa mais somente por meio da competição entre mercadorias e serviços no âmbito do comércio internacional. Ela aparece, de forma mais fundamental, através de uma corrida interminável para oferecer as “melhores condições de mercado”. Nesse cenário, a austeridade é vista como o único caminho capaz de criar o ambiente adequado para atrair o capital estrangeiro, melhorar as “expectativas do mercado” e fornecer “segurança jurídica” para os investidores.

A concorrência entre os Estados aparece, nesse sentido, como uma disputa para determinar qual deles é o mais austero. Isso envolve, de maneira geral, a busca pela legislação trabalhista mais “flexível” e eficaz na redução do poder de barganha dos trabalhadores (austeridade industrial), a oferta das taxas de juros mais atrativas aos rendimentos financeiros (austeridade monetária), a implementação de um sistema tributário que não onere o capital e ao lucro, e a disposição em cortar gastos públicos para fomentar a “confiança dos investidores” (austeridade fiscal).

Ao longo do tempo, as restrições impostas à população transformaram-se em restrições impostas aos próprios Estados:

²²⁵ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199.

²²⁶ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 29.

²²⁷ FARIA, 1996, 10.

Essa dupla restrição monetária e orçamentária foi utilizada como uma disciplina social e política ‘macroeconômica’ que supostamente dissuadia – pela inflexibilidade das regras estabelecidas – qualquer política que procurasse priorizar o emprego, quisesse atender às reivindicações salariais ou visasse à retomada da economia por intermédio do gasto público.²²⁸

O resultado desse processo é o de que, “por uma espécie de ‘efeito reflexo’ de sua própria ação”, os Estados encontram-se hoje “presos a um quadro normativo [...] global composto de regras de direito públicas e privadas e ‘consensos’ com valor de compromisso para o futuro”²²⁹.

A proporção das restrições que atualmente se apresentam ao Estado e se impõem à população tem, por fim, o efeito de produzir a percepção de que não há outra alternativa à austeridade e ao neoliberalismo.²³⁰

Ainda, a disputa que se colocou em torno da produção das condições mais favoráveis à concorrência significou, em última análise, “fazer do próprio mercado o princípio de seleção das leis feitas pelos Estados”.²³¹ Na medida em que as empresas tem a possibilidade de se deslocar entre os países sem qualquer restrição, não há, por consequência, nada que as vincule a um ordenamento jurídico específico. Assim, as grandes corporações podem, literalmente, escolher a legislação à qual vão se submeter e direcionar seus investimentos para os países nos quais o direito nacional lhes seja mais favorável.²³²

Suipiot denomina esse efeito de “*law shopping*”, isto é, a formação de um “mercado internacional de normas” [...] “aberto à escolha dos indivíduos livres para se colocarem sob a lei que lhes seja mais favorável”²³³ Ainda, ao direcionar os fluxos de investimento e capital para determinado país, o mercado indica aos demais Estados o modelo ao qual as legislações nacionais devem adaptar-se.

Desta forma, a consequência do *law shopping* é de fazer o próprio direito ser percebido como o produto de uma espécie de “seleção natural” regulamentada pela concorrência. De forma que é possível dizer que a racionalidade neoliberal fez aparecer, nesse sentido, algo como um darwinismo normativo que tem o sentido de produzir uma “harmonização” entre as legislações nacionais. Na medida em que se

²²⁸ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 219.

²²⁹ Ibid., p. 29.

²³⁰ Nesse sentido, é digno de registro que o *slogan* da administração de Margaret Thatcher, repetido posteriormente por diversos governantes, tenha sido *TINA: There is no alternative*.

²³¹ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 298.

²³² FARIA, 1996, p. 10.

²³³ SUPIOT, 2014, p. 59.

estabelece uma concorrência entre legislações, esse processo deve naturalmente levar “à eliminação progressiva dos sistemas normativos menos aptos a satisfazer as expectativas financeiras dos investidores”.²³⁴

4.5 A EXPANSÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA À AÇÃO GOVERNAMENTAL: A ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA

Conforme analisado no capítulo anterior, o neoliberalismo promoveu uma virada epistemológica que deslocou o objeto da economia da análise dos processos de produção de mercadorias para a análise do comportamento humano. A economia passa a ser vista, assim, como a ciência da racionalidade econômica que orienta os homens. Essa virada subjetivista permitiu ampliar a análise econômica para a própria ação governamental que se delineou como uma “crítica permanente da ação política” em termos de custo e de eficácia.²³⁵

A corrente de pensamento que formulou de forma mais explícita uma análise econômica da ação governamental foi a escola da escolha pública (*public choice school*). A teoria da escolha pública aparece, em termos gerais, como ramo da economia que estuda a tomada de decisões políticas e governamentais a partir dos interesses individuais dos funcionários e agentes públicos. Nesse sentido, busca analisar o processo político e a ação governamental do ponto de vista dos “sujeitos econômicos” que atuam nele. Coaduna-se, portanto, perfeitamente com a percepção subjetivista da economia que caracteriza a racionalidade neoliberal.

A análise econômica que a escola da escolha pública desenvolve está baseada em uma desconfiança permanente em relação à democracia e os riscos que ela apresentaria a uma economia liberal. O pressuposto do qual ela parte é, nesse sentido, de que há no “cerne da decisão democrática” um problema, na medida em que não é possível garantir que os governantes políticos se “comprometam de modo credível” e consistente com a manutenção das condições da economia de mercado.²³⁶

Como vimos, a teoria da escolha pública teve grande influência sobre a formulação, pelos economistas italianos da Universidade de Bocconi, da noção de que os regimes democráticos têm “tendências inflacionárias” e que, portanto, a inflação não é o resultado de ciclos econômicos, mas o resultado do processo político.

²³⁴ SUPIOT, 2014, p. 60-61.

²³⁵ FOUCAULT, 2022, p. 330.

²³⁶ BLYTH, 2020, p. 228-229.

Ainda, a ampliação da análise econômica para ação governamental significou que a chave por meio da qual a ação pública passa a ser avaliada é a da racionalidade de empresa. Nesse sentido, o Estado deve, assim como as pessoas, “curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas”.²³⁷

Desta forma, forma-se uma nova prática de governo composta por todo um léxico próprio do mundo empresarial: governança, *benchmarking*, “best practices”, *stakeholders*. Aparece, ainda, um conjunto de técnicas de quantificação e gestão que pretendem medir a eficiência dos governos por meio de “indicadores” sociais e econômicos. Trata-se, assim, de adotar a “desconfiança como princípio e a vigilância como método”²³⁸: é esse o *modus operandi* do governo empresarial.

4.6 O *HOMO ECONOMICUS* E O SUJEITO DE DIREITO

O neoliberalismo e a austeridade não produzem somente uma outra concepção de Estado e de Direito, mas formam, em última análise, um novo sujeito. Conforme apresentado anteriormente, o sujeito do liberalismo clássico é o homem da troca, isto é, aquele que age a partir da articulação entre a necessidade e utilidade. Por outro lado, o sujeito neoliberal é o homem empreendedor de si, o *homo economicus*.

Esse sujeito empresarial não aparece, contudo, como fruto de uma teoria específica. Não há, nesse sentido, propriamente uma teoria do *homo economicus*.²³⁹ Na história do pensamento liberal, esse sujeito aparece, na verdade, como um “elemento de base”²⁴⁰ da razão governamental, ou, ainda, como o “correlativo” de uma governamentalidade.

Foucault aponta, contudo, que é possível identificar já no século XVIII uma aplicação da noção do *homo economicus*, desenvolvida a partir da teoria do sujeito da tradição do empirismo inglês. A definição que se desenvolveu com essa corrente filosófica é a de um “sujeito de opções individuais ao mesmo tempo irredutíveis e intransmissíveis”.²⁴¹ Irredutíveis no sentido de que as escolhas desse sujeito não remetem a nenhum juízo, a nenhum raciocínio ou cálculo a não ser o de um discernimento entre os efeitos de determinada conduta, isto é, entre aquilo que é

²³⁷ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276.

²³⁸ DARDOT. LAVAL, 2016, p. 299.

²³⁹ FOUCAULT, 2022, p. 360.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*, p. 361.

doloroso e o que não o é. Intransmissíveis na medida em que se referem exclusivamente ao próprio sujeito que escolhe.

Desta forma, o empirismo inglês, diz Foucault, introduziu o conceito de um sujeito de interesse, isto é, um sujeito que se orienta a partir de “uma vontade ao mesmo tempo imediata e absolutamente subjetiva”.²⁴²

Diante dessa definição, a questão que se coloca é a de saber se o sujeito de interesse pode ser redutível ao sujeito de direito ou, ainda, “se essa forma de vontade a que chamamos de interesse pode ser considerada do mesmo tipo da vontade jurídica [...]”.²⁴³ Os teóricos do empirismo inglês respondem, primeiro, que a aparição do sujeito de direito não elimina o sujeito de interesse. Em outros termos, o surgimento do sujeito de direito por meio do contrato social não significa que o sujeito deixe de se orientar por seus interesses. A conclusão é, portanto, a de que o sujeito de interesse “extrapola permanentemente o sujeito de direito”, ou seja, “é irreduzível ao sujeito de direito”.²⁴⁴

Dizer que o sujeito de interesse é irreduzível ao sujeito de direito significa dizer que eles não obedecem à mesma lógica. O sujeito de direito é aquele que, por definição, aceita renunciar a poder fazer tudo – ou a agir como se pudesse fazer tudo.

O sujeito de interesse, por outro lado, é aquele que nunca renuncia ao seu interesse. Pelo contrário, ele se guia pela maximização de seus interesses. É precisamente isso que define o *homo economicus*: aquele que é capaz de reagir e adaptar-se às variações do mercado a fim de encontrar a melhor oportunidade para alcançar seus objetivos. Assim, o sujeito que a racionalidade neoliberal busca realizar não é o sujeito de direito, mas o *homo economicus*: aquele que não renuncia a nada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de ser tratada como uma verdade imemorial e incontestável da economia, a austeridade apareceu, na história do pensamento econômico, em um contexto específico, marcado pela crise generalizada do liberalismo ao final da Primeira Guerra Mundial. Contudo, ao contrário do que poderia parecer, a natureza da crise a que a austeridade buscou responder não era propriamente econômica, mas, como vimos, uma crise de governamentalidade.

²⁴² Ibid., p. 362.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid., p. 364.

Diante dos avanços das reivindicações populares e da “ameaça revolucionária”, a austeridade aparece, nesse sentido, como uma contraofensiva que tinha como objetivo restabelecer o domínio das leis impessoais de mercado sobre os homens. Assim, é possível dizer que a austeridade nunca teve a economia de mercado como objeto. Ela se define muito mais como um dispositivo de governo que tem como objetivo disciplinar os homens no sentido da parcimônia e da abstinência para que, assim, a ordem econômica possa valer com toda a sua força.

Quando, a partir da década de 1930, a história da austeridade se entrelaçou com a do neoliberalismo, foi possível fundar, com base nessa nova racionalidade governamental, uma nova ordem.

Uma ordem que, ainda que permaneça sendo a capitalista, repousa sobre novos fundamentos. É, em primeiro lugar, uma ordem regida por uma única lei comum, que se sobrepõe a todas as outras: a lei da concorrência. É, ainda, uma ordem na qual a forma do Direito já não pode ser a norma, que perde seu caráter obrigatório e universal. A forma do Direito correlata à ordem da concorrência é, portanto, a decisão.

O Estado, por sua vez, deve agir conforme essa lei da natureza. Não pode pretender, de forma alguma, limitá-la. Sua única função é dar-lhe plena eficácia, aplicá-la indefinidamente sobre os homens não só para discipliná-los, mas para transformá-los. O objetivo último dessa nova razão governamental é, portanto, o de destituir o sujeito de direito e, em seu lugar, instituir o *homo economicus*.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. O Reino e a Glória: uma genealogia teológica da economia e do governo [Homo Sacer, II]. São Paulo: Boitempo, 2011.
- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BLYTH, Mark. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- FARIA, José Eduardo. Democracia e Governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, José Eduardo (org.). Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 148.
- FORTE, F.; MARCHIONATTI. Luigi Einaudi's economics of liberalism. The European Journal of the History of Economic Thought, 2012, vol. 19, ed. 4, p. 587–624.
- FOUCAULT, Michel. O nascimento da biopolítica. Tradução: Eduardo Brandão. 2ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022.
- FOUCAULT, Michel. Segurança, população e território. Tradução: Eduardo Brandão. 2ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023.
- GERBER, David J.. Constitutionalizing the Economy: german neo-liberalism, competition law. The American Journal Of Comparative Law, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 25, 1994. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/840727>. p. 27-28.
- GONTIJO, Cláudio. A Economia Política Do Padrão Ouro-Cambio: 1914 - 1936. In: Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, XLIV, 2018, Foz do Iguaçu, PR. Anais [...]
- KLEIN, Naomi. The shock doctrine: the rise of disaster capitalism. New York: Picador, 2008.
- League of Nations. Verbatim reports of meetings of the International Financial Conference at Brussels. United Nations Archive at Genova. File R295/10/7103/2845. 1920. Disponível em: <https://archives.ungeneva.org/international-financial-conference-financial-conference-secretariat-brussels-verbatim-reports-of-meetings-of-the-international-financial-conference-at-brussels>
- MARIUTTI, Eduardo Barros. O Colóquio Walter Lippmann e a gênese do neoliberalismo: apontamentos. Textos Para Discussão, Campinas, v. 415, ago. 2021.
- MATTEI, Clara. A ordem do capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Editora Boitempo, 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Constituição da OIT e Declaração da Filadélfia. 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/comece-a-oi/WCMS_336957/lang--pt/index.htm

PEREIRA, J. M. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2187–2196, jul. 2018

PINTO, Élida G. et al. Incidência imediata dos pisos em saúde e educação após revogação do teto. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-14/opiniao-incidencia-imediata-pisos-saude-educacao/>. Acesso em: 08 nov. 2023.

QUIGGIN, John. *Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk among Us*. Princeton: Princeton University Press, 2012, pp. 211-214

REAGAN, R. Address to the Nation on the Economy. 1981. Disponível em: <https://www.reaganfoundation.org/education/curriculum-and-resources/curriculum/reaganomics-101/>

SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total*. Tradução: Tânia do Valle Tschiedel, Porto Alegre: Sulina, 2014.