



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Victor Cavallini

**A justiça com pressa:**  
direito e tempo sob a ordem neoliberal no Brasil

Florianópolis

2022



Victor Cavallini

**A justiça com pressa: direito e tempo sob a ordem neoliberal no Brasil**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a  
obtenção do título de Doutor em Direito

Orientador: Profa. Dra. Jeanine Nicolazzi Philippi

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cavallini, Victor

A justiça com pressa : direito e tempo sob a ordem neoliberal no Brasil /  
Victor Cavallini ; orientadora, Jeanine Nicolazzi Philippi, 2022.  
226 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de  
Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Teoria do Direito. 3. Poder Judiciário. 4. Reformas Jurídicas. 5.  
Neoliberalismo. I. Philippi, Jeanine Nicolazzi. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Victor Cavallini

**A justiça com pressa:** direito e tempo sob a ordem neoliberal no Brasil

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Débora Ferrazzo

Universidade do Extremo Sul Catarinense - Unesc

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gislaine de Paula

Instituto Federal do Paraná - IFSC

Prof. Dr. Rafael Caetano Cherobin

Universidade do Vale do Itajaí - Univali

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em direito.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jeanine Nicolazzi Philippi

Orientadora

Florianópolis, 2022.



Não houve tempo hábil para dedicar este trabalho a alguém.



*“É regra invariável do poder que, às cabeças, o melhor será cortá-las antes que comecem a pensar, depois pode ser demasiado tarde.”*

José Saramago, *Ensaio sobre a lucidez*



## RESUMO

O presente trabalho objetiva relacionar o fenômeno social da responsabilização e o fenômeno econômico do endividamento – tido como aquilo que aperfeiçoa a imposição do *ethos* neoliberal à sociedade, aos Estados e aos indivíduos – com o modo pelo qual os valores do mercado são internalizados no funcionamento do aparato judiciário brasileiro, cuja captura, mais do que simples cooptação de um setor já privilegiado da sociedade, envolve a submissão dos seus agentes à lógica da ordem neoliberal. Por meio de revisão bibliográfica das principais pesquisas destinadas ao tema, parte-se da conceituação do “neoliberalismo” como uma ordem de razão normativa que ganha corpo como uma racionalidade de governo que estende uma formulação específica de valores e métricas da economia capitalista a todas as dimensões da vida humana, operando uma reprogramação dos sujeitos enquanto agentes que, prescindindo de sua dimensão propriamente social e política e internalizando as formas de coerção, orientam-se pela necessidade de maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos. Com base em tal perspectiva, a pesquisa busca demonstrar como estes mecanismos de coerção são mobilizados na transformação do aparato jurídico-institucional brasileiro, orientada por valores que se fazem presentes tanto nos discursos que traduzem aquilo que os países ricos desejam dos países “em desenvolvimento” – o que neste trabalho é evidenciado a partir de uma análise das principais “recomendações técnicas” existentes nos documentos e relatórios do Banco Mundial para o sistema jurídico brasileiro – como nas justificativas trazidas, no âmbito interno, no bojo da movimentação que aqui implementou a acentuada reformulação dessas instituições a partir da década de 1990, e que é retomada a partir de um levantamento das reformas legais e constitucionais empreendidas, bem como dos dados e indicadores que atualmente orientam a gestão do aparelho judicial. Cuida-se, ao fim, de demonstrar como inúmeras das alterações legislativas observadas no âmbito processual, a par de reiteradamente agitarem a bandeira de ampliação da efetivação de direitos, inserem-se nesse quadro de sistemática adaptação de nossas regras jurídicas à demanda por confiabilidade e prestabilidade exigidas pelo sistema econômico internacional, abrindo cada vez mais espaço aos valores que informam a lógica concorrencial de mercado nas práticas cotidianas da Justiça.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Poder Judiciário. Reformas jurídicas. Eficiência. Controle.



## ABSTRACT

The present work aims to relate the social phenomenon of accountability and the economic phenomenon of indebtedness - seen as what perfects the imposition of the neoliberal *ethos* on society, States and individuals - with the way in which market values are internalized in the functioning of the Brazilian judicial apparatus, whose capture, more than simply co-opting an already privileged sector of society, involves the submission of its agents to the logic of the neoliberal order. Through a bibliographic review of the main research aimed at the theme, it departs from the concept of “neoliberalism” as a normative order of reason that takes shape as a rationality of government that extends a specific formulation of values and metrics of the capitalist economy to all dimensions of human life, operating a reprogramming of subjects as agents who, disregarding their properly social and political dimension and internalizing the forms of coercion, are guided by the need to maximize their results, exposing themselves to risks and assuming full responsibility for eventual failures. Based on this perspective, the research seeks to demonstrate how these mechanisms of coercion are mobilized in the transformation of the Brazilian legal-institutional apparatus, guided by values that are present both in the discourses that translate what rich countries want from "developing" countries – which in this work is evidenced from an analysis of the main "technical recommendations" existing in the World Bank's documents and reports for the Brazilian legal system – as in the justifications brought, internally, in the bulge of the movement that here implemented the accentuated reformulation of these institutions since the 1990s, and which is resumed from a survey of the legal and constitutional reforms undertaken, as well as the data and indicators that currently guide the management of the judicial system. In the end, we take care to demonstrate how countless of the legislative changes observed in the procedural scope, in addition to repeatedly waving the banner of expanding the effectiveness of rights, are part of this framework of systematic adaptation of our legal rules to the demand for reliability and serviceability required by the international economic system, opening more and more space to the values that inform the competitive logic of the market in the daily practices of Justice.

**Keywords:** Neoliberalism. Judicial power. Legal reforms. Efficiency. Control.



## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo relacionar el fenómeno social de la responsabilización y el fenómeno económico del endeudamiento – visto como lo que perfecciona la imposición del *ethos* neoliberal a la sociedad, el Estado y los individuos – con la forma en que los valores de mercado son interiorizados en el funcionamiento del aparato judicial brasileño, cuya captura, más que la simple cooptación de un sector ya privilegiado de la sociedad, implica el sometimiento de sus agentes a la lógica del orden neoliberal. A través de una revisión bibliográfica de las principales investigaciones dirigidas al tema, se parte del concepto de “neoliberalismo” como orden de razón normativa que gana cuerpo como una racionalidad de gobierno que extiende una formulación específica de valores y métricas de la economía capitalista a todas las dimensiones de la vida humana, operando una reprogramación de los sujetos como agentes que, desconociendo su dimensión propiamente social y política e interiorizando las formas de coerción, se guían por la necesidad de maximizar sus resultados, exponiéndose a riesgos y asumiendo plena responsabilidad por eventuales fallas. Con base en esta perspectiva, la investigación busca demostrar cómo estos mecanismos de coerción se movilizan en la transformación del aparato jurídico-institucional brasileño, guiados por valores que están presentes tanto en los discursos que traducen lo que los países ricos quieren de los países "en desarrollo" – lo que en este trabajo se evidencia a partir de un análisis de las principales "recomendaciones técnicas" existentes en los documentos e informes del Banco Mundial para el ordenamiento jurídico brasileño – como en las justificaciones aportadas, en el ámbito interno, en el interior del movimiento que aquí implementó la acentuada reformulación de estas instituciones a partir de la década de 1990, y que se retoma a partir de una descripción de las reformas legales y constitucionales emprendidas, así como de los datos e indicadores que orientan actualmente la gestión del sistema judicial. Al final, nos ocupamos de demostrar cómo innumerables de los cambios legislativos observados en el ámbito procesal, además de enarbolar reiteradamente la bandera de ampliar la eficacia de los derechos, forman parte de este marco de adecuación sistemática de nuestras normas jurídicas a la demanda por confiabilidad y practicidad exigida por el sistema económico internacional, abriendo cada vez más espacio a los valores que informan la lógica competitiva del mercado en las prácticas cotidianas de la Justicia.

**Keywords:** Neoliberalismo. Poder Judicial. Reformas legales. Eficiencia. Control.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	19
1 A GÊNESE HISTÓRICA DA AGENDA NEOLIBERAL .....	25
1.1 Laissez-faire e desequilíbrio financeiro .....	33
1.2 A refundação teórica da doutrina liberal .....	36
1.3 A redescoberta do poder de influência do Estado .....	42
1.4 A crise dos anos 1970 e a virada neoliberal.....	49
1.5 O avanço neoliberal no Brasil .....	54
2 O NEOLIBERALISMO ENTRE PROJETO, RAZÃO E <i>ETHOS</i> .....	63
2.1 (In)definições críticas do “neoliberalismo” .....	63
2.1.1 Razão neoliberal e lógica do Capital .....	69
2.1.2 A razão de mercado como razão de tudo .....	72
2.1.2.1 O verdadeiro significado da financeirização .....	75
2.1.3 O Estado intervencionista neoliberal .....	77
2.1.3.1 Governança e “boas práticas” .....	82
2.1.3.2 O “bom” sistema jurídico.....	84
2.1.4 Crise do neoliberalismo .....	87
2.2 A ordem neoliberal e a moral da dívida .....	89
2.2.1 Sujeitos empreendedores de si .....	91
2.2.2 A responsabilização do indivíduo .....	96
2.2.3 “There is no alternative” .....	99
2.2.4 A dívida como arquétipo das relações sociais.....	103
3 A REFORMULAÇÃO NEOLIBERAL DO QUADRO JURÍDICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO .....	111
3.1 O Banco Mundial e a Justiça: receitas de sucesso .....	112
3.1.1 O diagnóstico: ineficiência dos gastos sociais e necessidade de redefinição do papel do Estado .....	115
3.1.2 “Good regulation does not mean zero regulation”: a regulamentação onde ela importa 118	
3.1.2.1 Simplicidade e adaptabilidade: atitudes regulatórias de sucesso.....	118
3.1.2.2 “Liberalização” do mercado de trabalho .....	121
3.1.2.3 Efetivação do Estado de direito: a necessidade de eficiência dos tribunais ...	123

3.1.2.3.1 Padrões de performance do Judiciário.....	125
3.1.2.3.2 Ensino jurídico: o treinamento de operadores para a eficiência .....	126
3.1.2.4 Reformas processuais: rapidez e simplicidade.....	128
3.1.2.4.1 Mecanismos alternativos de resolução de conflitos .....	128
3.1.2.4.2 Procedimentos sumários .....	129
3.1.2.4.3 Execução extrajudicial .....	130
3.2 Reforma do Estado, reforma do Judiciário: mecanismos de captura .....	131
3.2.1 Reforma do aparato administrativo do Estado .....	132
3.2.2 Reformas do Judiciário e acesso à justiça .....	137
3.2.2.1 A reformulação do processo civil .....	142
3.2.2.1.1 Vinculação e uniformização da jurisprudência .....	146
3.2.2.2 Os poderes-deveres da magistratura.....	156
3.2.2.3 O lugar da negociação na resolução dos conflitos.....	159
3.3 As métricas da Justiça: não há tempo a perder? .....	168
3.3.1 As “boas práticas” do CNJ .....	170
3.3.2 A Justiça expressa em números .....	174
3.3.3 Carga de trabalho e produtividade do Poder Judiciário.....	187
CONCLUSÃO.....	199
REFERÊNCIAS .....	212

## INTRODUÇÃO

O neoliberalismo é foda. Sim, foda. De todos os adjetivos possíveis, este talvez seja o que melhor lhe vista. “Foda”, afinal, é um vocábulo capaz de possuir concomitantemente uma ampla gama de significados, muitas vezes contraditórios entre si: ao mesmo tempo em que diz que é bom, incrível, maravilhoso, incomparável, pode também dizer que é ruim, difícil, perverso, desagradável. Não à toa, “foda” é muitas vezes utilizado quando não temos nada de melhor a falar. Cuida-se, pois, de um adjetivo que, por si só, não diz muito. Uma característica pouco característica, isto é, que indica poucos caracteres distintivos, passível de tornar, ao inverso, opaco e homogêneo aquilo a que se refere.

Há casos, porém, em que “foda” descreve um objeto diante do qual as palavras nos faltam. Algo que, no pouco em que é compreendido, evidencia o quanto é capaz de ser complicado de se compreender. Um amigo que compartilha os seus problemas pessoais, com os quais não podemos ou não sabemos ajudar, e ao qual respondemos “é foda...”; uma notícia triste alardeada nos meios de comunicação, talvez sobre alguém que tenha morrido de uma morte violenta ou qualquer coisa que vá comover o público, e que nos faz pensar “que foda...”; as etiquetas de preço nas prateleiras dos supermercados, que a cada semana que passa nos fazem dizer que “está foda...”. Dizemo-lo, aqui, daquilo em relação ao que não há muito o que fazer. Neste sentido, reconhecer que algo “é foda” é uma atitude que pode conter, em certa medida, um acentuado grau de resignação. “Foda, fazer o quê?”

Não encaro o neoliberalismo com entusiasmo – ao menos não no mesmo rumo daqueles que, com um deslumbramento infantil, dizem que o mais novo filminho de super-herói “é foda”. A ideia desta provocação inicial é valer-me mesmo dos significados mais pessimistas e desanimadores desta palavra, de acordo com os quais caracterizamos o nosso objeto como algo difícil de se entender e de se lidar, e que, de várias maneiras, nos abate cotidianamente. Que não fiquem dúvidas: a intenção é falar mal.

Porém – e este é o ponto determinante para tal escolha – há uma acepção “positiva” na qual o adjetivo em questão é aqui utilizado: o neoliberalismo é foda porque (também) é extremamente *eficaz*. Ou seja, ele é muito bom naquilo que se propõe. Claro que, desde que passou a se infiltrar nas políticas de Estado e no modo de condução e funcionamento da dinâmica econômica, aquilo a que nos referimos como neoliberalismo não foi responsável por um incremento palpável na prosperidade e na qualidade de vida geral. Atravessada a análise

pelo conceito clássico de “riqueza”, resulta evidente que o neoliberalismo pode, sob determinado ponto de vista, ser considerado um grande fracasso.

Sua proposta, no entanto, não é a de nos salvar. Não há a promessa de um paraíso na Terra, senão a de uma conformação das expectativas àquilo que é possível na realidade que está dada. Vive-se, sob o neoliberalismo, um avanço até então inimaginável da acumulação de “riquezas” cujo mais expressivo resultado é o de nos deixar mais pobres – e estamos “ok” com isso. Não há esboço de reação. O neoliberalismo consegue ser bem sucedido em se nos mostrar inevitável, incorrigível. Faz-se de necessário. Nos ensina a querê-lo, como algo nosso. Sua grande façanha consiste em tornar-se uma parte indispensável de nós mesmos, sem a qual torna-se inconcebível o próprio existir. O neoliberalismo é foda porque ele é malandro, sorrateiro, sedutor.

Este trabalho possui, inicialmente, o intento de compreender o que é o neoliberalismo: de onde ele vem, o que dele se compreende, e no que consiste esta sua “malandragem” que o faz ser tão bem aceito, apesar de pouco simpático. Adiantando-se um conceito que será doravante mais bem explicitado, trataremos do “neoliberalismo” como uma “ordem” que estende a lógica do capital a todas as esferas da vida, as quais ficam, graças a um papel ativo desempenhado pelo Estado, permeadas pela forma assimétrica da concorrência. Encaramo-lo, pois, como um sistema através do qual a verdade do mercado é transfigurada n’*a verdade*, isso é, a verdade única e incontornável inserida em todos os aspectos da existência humana – o que significa que esta sua razão, por certo, se imiscui na formação do quadro jurídico-institucional hoje existente, peça-chave da máquina articulada para a perpetuação dessa ordem.

Apontando para o modo como o neoliberalismo, para se colocar como o “fim da história”, gesta uma sociedade completamente responsabilizada por si mesma principalmente por meio da mobilização de mecanismos de endividamento, busca-se com este trabalho salientar alguns aspectos que permitem ao sistema capitalista o seu aprofundamento mediante a projeção de sua dinâmica de apropriação inclusive ao tempo de trabalho *futuro*, estreitando o horizonte do que é *possível*. Salientar, assim, como através da reverência a mecanismos que representam sempre uma “falta” / “dívida”, colocada para a sociedade sob a aparência de um dado que decorre de suas próprias escolhas, surge um tipo de *dever moral* de se conformar ao sistema. O intento é, pois, o de compreender adequadamente o slogan “*there is no alternative*” de acordo com os valores nele imbricados, para o fim de, posteriormente, colocar em evidência os preceitos que passam a informar a prática e a gestão das instituições jurídicas, capazes de incorporar em si esse elemento de assimetria – fixados como fatos “naturais” – cada vez mais

presente nas relações sociais. Erige-se, assim um cenário em que, se os direitos não são mais protegidos como *direitos*, e ninguém tem *tempo de sobra* para questionar as prioridades quanto ao que deve ser efetivamente resolvido mediante a aplicação do direito à realidade concreta, o “congestionado” e “moroso” sistema jurídico, sem condições de restaurar a igualdade violada, acaba por pecar quanto à qualidade da função que desempenha, contribuindo para a manutenção desta violação.

Dito de outro modo, o trabalho objetiva relacionar o fenômeno social da responsabilização e o fenômeno econômico do endividamento – tido como aquilo que aperfeiçoa a imposição do *ethos* neoliberal à sociedade, aos Estados e aos indivíduos – com o modo pelo qual os valores do mercado são internalizados no funcionamento da Justiça, a fim de *desnaturalizá-los*. Mais do que simples cooptação de um setor já privilegiado da sociedade, a captura do aparato judicial envolve, ela própria, a submissão dos seus agentes à lógica da *dívida*. “Tempo” e “quantidade” tornam-se, afinal, os únicos termos que verdadeiramente importam: o primeiro porque demora e, assim, sempre falta; o último por ser ao mesmo tempo infinito e insuficiente. Uma sociedade aberta à selvageria da concorrência, em que cada é abandonado à luta por si mesmo, é uma sociedade marcada por conflitos pipocando em cada esquina, de modo que, ao Poder Judiciário, nunca falta *demandas*. Existe sempre muito trabalho por fazer, o que faz parecer com que a atuação da Justiça nunca seja suficiente. Há um déficit eterno; é como secar o mar com um rodo. Diante disso, o tempo necessário à resolução de um conflito torna-se excessivo, tudo é demorado – e não há tempo a perder. Há muito o que fazer em muito pouco tempo, e prioridades precisam ser traçadas. Há, pois, aquilo que *é* e o que *não é* possível. “Precisamos ter paciência, as coisas são assim”, é o que esta “realidade” parece nos dizer.

Dada a miríade de sentidos possíveis pelos quais o termo “neoliberalismo” pode ser compreendido, é salutar que haja uma preocupação inicial com a sua definição. Neste ínterim, a primeira etapa do trabalho consiste numa busca pelo que mudou no mundo ao longo do nosso passado recente, e que possibilitou ao neoliberalismo se tornar o modo de ser tido como padrão no cenário econômico, político e cultural do mundo ocidental. Ainda que à guisa de introdução, contar a história dos desejos que ele traduz e dos mecanismos institucionais – e subjetivos – que ele mobiliza é importante para ilustrar o que ele possui de peculiar – e assustador. A partir deste panorama é que se poderá consolidar a conceituação do neoliberalismo como algo que, mais do que ser uma etapa da história da acumulação capitalista – e, ao mesmo tempo, jamais deixando de sê-lo –, constitui-se também numa racionalidade segundo a qual uma lógica

econômica peculiar se introjeta nas relações políticas e sociais, reconfigurando-as de modo a tornar-se uma verdade que está ao mesmo tempo *dentro* de tudo e *fora* do alcance de todos. Aqui, o neoliberalismo aparece como uma ordem em que a lógica concorrencial se transforma no padrão de leitura do mundo, e que não mais ignora, mas justifica abertamente a assimetria das relações sociais existentes sob a égide do capitalismo.

Queremos, assim, apontar para a maneira pela qual as vicissitudes próprias do sistema capitalista, historicamente vistas como questões a serem discutidas politicamente, são transformadas em problemas de cunho pessoal, internalizados pelos indivíduos como fruto de sua própria inadequação e insuficiência; esta, por sua vez, é exponencializada pelo processo de financeirização da vida, que nada mais significa que a extrema propagação da relação da dívida como arquétipo de todas as relações sociais, num movimento que possibilita ao capitalismo a apropriação não apenas do o passado e presente, mas também do tempo *futuro*. “Não há alternativa” porque não há futuro; ou melhor, o futuro não nos pertence: foi empenhado – supostamente por nós mesmos –, e *devemos*, como imperativo moral, viver para saldar nossas dívidas.

A partir disso, a etapa seguinte consiste em traçar quais foram as “boas práticas” inseridas no funcionamento do nosso aparato jurídico-institucional a fim de viabilizar a implementação desta ordem. Isso envolverá, assim, a retomada das “receitas” propagadas pelo principal agente disciplinador responsável por nos “empurrar” goela abaixo o tipo de instituição adequada à “liberação” do mercado e dos negócios – o Banco Mundial. De forma muito mais intensa do que ocorre com o FMI ou com a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial manifesta uma exacerbada preocupação com a construção de instituições jurídicas capazes de remover os entraves geralmente colocados pelo direito, que por diversas vezes regula muito o que não importa tanto. A análise de seus estudos, recomendações e documentos técnicos representa, pois, um importante exercício para entendermos de onde vêm algumas das grandes “soluções” que vemos implementadas no nosso Judiciário.

Este, por sua vez, passou por reformas significativas, que lhe permitiram uma completa reorientação em relação ao seu modo de funcionamento. Assim, na sequência, faz-se a análise deste processo de introjeção de mecanismo processuais e de gestão destinados a lidar com a excessiva morosidade e elevado número de conflitos a se solucionar, que possibilitou a consolidação de um modo de se operar o direito muito mais pautado em critérios quantitativos, condensados numa noção abstrata de “eficiência” responsável por alimentar – e se alimentar de – uma mentalidade exacerbadamente acrítica diante das prioridades que passam a ser elencadas.

Este aspecto fica muito evidente no modo pelo qual se controla e avalia o funcionamento do Poder Judiciário – cenário em que o CNJ possui um papel de destaque –, assim como nos assustadores “números” da Justiça, que tornam diminuta a importância dos direitos enquanto direito. Afinal, não constitui um dado fortuito que, ao mesmo tempo, (i) seja *impossível*, num curto espaço de tempo, resolver satisfatoriamente – isto é, seguindo *à risca* o que mandam as leis e a constituição, com todas as conquistas políticas nelas sedimentadas –, todas as demandas judiciais atualmente existentes, enquanto, por outro lado, (ii) acaso este feito fosse, por acaso, alcançado de alguma forma miraculosa, provavelmente a sociedade e a economia como um todo entrariam em colapso. *Fazer direito* é, portanto, algo que mudou muito sob a égide do neoliberalismo, e diminuta costuma ser a nossa percepção acerca do problema que isso representa. É a esta obscuridade que a presente tese busca apontar uma luz.

Por fim, uma ressalva: este é um trabalho escrito com pressa. Como tudo o que fazemos atualmente, sua produção foi pautada por critérios quantitativos e limitada a prazos indelévels, que se tornaram ainda mais constritivos na medida em que atravessados por uma pandemia e um estreitamento ainda mais acentuado das perspectivas de futuro. Neste sentido, ele deixou de ter um fim em si mesmo – aspecto este indispensável a toda e qualquer obra de arte –, e adquiriu o peso próprio daquilo que se constitui em necessidade advinda do que é externo, ou melhor ainda, estranho. Ele veio a ser porque havia um prazo a cumprir. Por esta razão que, para além das evidentes limitações teóricas que, no decorrer da leitura, poderão ser percebidas, sua escrita envolveu também uma importante escolha: naquilo que foi possível, busquei me desvincular de um modo de pensar e de uma exposição hermética própria da “academia”, que se tornou crescentemente insustentável e insuportável. Mesmo a tentativa de diálogo entre proposições teóricas muitas vezes tidas como contrapostas – que poderia talvez denunciar uma falta de rigorismo acadêmico –, representa antes uma tentativa de apropriação desses estudos de um modo que eles viessem a fazer sentido na presente pesquisa.

Assim, a leitura ora empreendida acerca do fenômeno estudado não se pretende “quadrada”, isto é, perfeita e bem acabada dentro de um marco teórico estritamente delimitado, em torno do qual se erigem muros destinados a excluir as perspectivas que possam ser tomadas como divergentes. Como se verá no caso particular de nosso objeto, aquilo que se convencionou chamar de “rigorismo acadêmico” pode, por vezes, obnubilar importantes nuances daquilo que se estuda. Afinal, se é de comum sabença que o saber bebe de variadas fontes, menos difundida é a percepção de que, por isso mesmo, não acontece da sua sede ser saciada por águas puras e cristalinas.

Quem sabe, com mais tempo, noutros tempos, a obra saísse mais rica e bem acabada; não houve, porém, alternativa. Fez-se o que poderia ter sido feito. O neoliberalismo é foda.

## 1 A GÊNESE HISTÓRICA DA AGENDA NEOLIBERAL

Em *O nomos da Terra*, Carl Schmitt (2014) debruça-se brevemente sobre o problema colocado a partir da dissolução do sistema do direito das gentes europeu, que teria, de forma mais ou menos eficaz até o final do século XIX, logrado circunscrever a guerra europeia através da delimitação de uma zona de combate fora da Europa. Cuidava-se, pois, de uma ordenação concreta, uma delimitação espacial que distinguia o *lá* do *cá*, isto é, que reservava aos países do território europeu o reconhecimento enquanto Estados soberanos em pé de igualdade, relegando o território marítimo - e de além-mar - a um status de “espaços livres”, palcos de um vale-tudo que constituía verdadeira válvula de escape da nobre civilização europeia. “Imensos espaços livres, que parecem infinitos, possibilitaram e sustentaram o direito interno da ordem europeia interestatal” (SCHMITT, 2014, p. 195).

O interessante desta perspectiva, para nós, consiste em perceber como a harmonia proporcionada por esta “ordem” não é, por princípio, uma realidade a ser universalizada. No sistema por ele descrito, promover algo como uma igualdade política *dentro* da Europa implicaria, necessariamente, em manter um status desigual em relação àquilo que permanece *fora*, numa delimitação que não apenas se impunha materialmente sobre os espaços (aprendidos abstratamente, em sua aparente infinitude desconhecida), mas que daqui extraía os fundamentos de uma desigualdade reafirmada também num plano formal.

Ocorre, porém, que desigualdades formais não pegam bem para o capitalismo, eis que contariam sua particular lógica de troca. Claro, é inolvidável que diferenças materiais lhe são inerentes; cuida-se de um sistema que, com facilidade, faz vista grossa à pobreza, à miséria e à concentração de riquezas, reforçando-as como parte de uma realidade necessária e, por vezes, desejável. Contudo, uma das especificidades da acumulação capitalista consiste justamente em introduzir um modo de vida em sociedade no qual – ao menos em princípio – aquilo que determina o lugar e o destino dos indivíduos, com todas as determinações particulares próprias da existência, não está selado de antemão.

Imaginemos, por exemplo, a vida de um camponês que vivesse na Inglaterra no início do século XIV. Quem ele era se confundia com aquilo que fazia: plantar batatas. Este constitui o seu lugar na estrutura social, que o identifica e, assim, o diferencia. O plantador de batatas. Antes de si, seu pai plantava batatas, as quais eram também cultivadas por seu avô, e pelo pai do seu avô, e assim sucessivamente, ao menos até o ponto em que era possível a ele recordar.

Sem muito questionar, o plantador de batatas sabia que, dentre seus filhos, aqueles que sobrevivessem também plantariam batatas, do mesmo modo que os filhos dos seus filhos. Todos os dias, este homem acorda antes do sol nascer para, invariavelmente, ir plantar batatas em terras que não lhe pertencem. As condições de trabalho são árduas, e as de vida, piores ainda. Do pouco que consegue produzir, metade pertence ao senhor das terras em que labora – este cuja família, aliás, é a mesma à qual serviram seu pai, seu avô, o pai de seu avô, e para a qual, no futuro, trabalharão seus filhos, como sempre aconteceu de ser. Não há, porém, muito tempo para pensar no futuro: é necessário trabalhar a terra, o que, até o fim do dia, lhe deixa cansado e faminto. Ele nem imagina que dali a algum tempo terá início uma guerra de cem anos que escasseará ainda mais a comida em sua mesa, ou que surgiria uma doença que exterminaria quase metade da população europeia. Este camponês se preocupa apenas em cultivar suas batatas e, ao fim, retornar para casa, onde se deparará com um ambiente pequeno, pouco limpo, sem janelas, porém com frestas nas paredes por onde o vento se entremeia no convívio familiar. A refeição insuficiente que fará será sucedida pelo primeiro sono, aquele que antecede a vigília, período no qual, além das atividades domésticas, é dado a este homem pensar. Assim é que, antes de descansar definitivamente seus ossos doloridos nas tábuas colocadas sobre o chão em frente ao fogo para, através de um sono inquieto, estar pronto para repetir tudo, do mesmo jeito, no dia seguinte, este homem, pensando naquilo que é, no muito que faz e no pouco que tem, dirige seu olhar para o alto e, num murmúrio, pensa consigo: “graças a deus”. E tudo se mantém como está, invariavelmente.

Não temos aqui nada além de uma simples caricatura, mas que, por contraste, me permite desde já destacar um aspecto relevante: o capitalismo, ainda que de forma distorcida, rompe com determinadas amarras por meio da introdução de liberdades formais, as quais supostamente possibilitariam aos sujeitos a escolha do seu próprio destino. Um operário do final do século XIX pode ter uma vida tão ou mais miserável do que um camponês do século XIV, porém lhe é dado apegar-se à ideia de que não é *preciso* que seja assim. O homem pobre é igual ao homem rico, com a única diferença de que não possui a mesma riqueza – mas isto é irrelevante. É esta liberdade de escolha que todos possuem de forma igualitária que se coloca como vetor volitivo que dá coesão ao sistema, legitimando-o; é o que possibilita, em última análise, que as trocas *apareçam como trocas* (ainda que, efetivamente, não o sejam), e que esta vida – para tantos tão sofrida – faça algum sentido, perpetuando-se no tempo. Há um apagamento formal das diferenças, um processo de homogeneização ínsito a um modo de

acumulação que se sustenta na redução de toda a vida ao campo das equivalências universais: para que se possa trocar de tudo, tudo há de poder ser igualado.<sup>1</sup>

Resguardadas as devidas particularidades, o mesmo pode ser dito quanto aos espaços: o capitalismo não quer *enxergar* fronteiras, ainda que estas, objetivamente, existam. Por mais que existam territórios ricos e territórios pobres, territórios fortes e territórios explorados, territórios pacíficos e territórios nos quais a paz não se deu a conhecer, é imprescindível que os caminhos das “trocas recíprocas” permaneçam desimpedidos.

Aqui se coloca, pois, um grave problema para uma ordem de cunho *particular*. Como salienta Schmitt (2014, p. 228), ao lado daquele “direito interestatal” presente no direito das gentes europeu do século XIX, que distinguia o aquém do além mar, existia um “direito econômico” comum, o que era já um indicativo do modo como as dinâmicas econômicas concretas – e, com isto, a própria *ordenação* territorial – não mais correspondia àquela antiga ordem que separava o território europeu dos espaços exteriores de liberdade ilimitada. Constituíam-se, afinal, uma outra forma de organização das forças produtivas que, enfim galgando os últimos degraus para alcançar o seu estágio global, demandava uma ordem capaz de se impor globalmente.

Em outras palavras, a dinâmica econômica – que, como bem salienta Foucault (2008, p. 19), jamais se desenvolveu *fora* da razão de Estado – não pode estar indefinidamente contida no Estado europeu da velha ordem, eis que o perpassa transcendendo-o<sup>2</sup>. Ao passo que o sistema econômico precisa ser universal, a “velha ordem” tematizada por Schmitt (2014, p. 195) encontra no movimento de universalização o princípio de sua dissolução, eis que

---

<sup>1</sup> Afinal, formas de existência fixas não podem ter lugar na “vida burguesa”. Como ensinam Marx e Engels (2011, p. 135), a modernidade, ao contrário de todas as fases históricas anteriores, está baseada na *suspensão dos privilégios*, isto é, na sociedade burguesa que deixa em liberdade os elementos vitais que, nos privilégios de outrora, ainda se achavam politicamente vinculados. A “livre indústria e o livre comércio” superam a luta antes existente entre *determinações* privilegiadas, substituindo-as pelo homem isento de privilégios, num movimento que não o vincula aos outros homens sequer pela *aparência* de um nexos geral. Desse modo é que a sociedade burguesa constitui tanto uma *guerra geral* de todos os indivíduos uns contra os outros, já apenas delimitados entre si por sua individualidade, quanto um “movimento geral e desenfreado” das potências elementares da vida, agora já livres das “travas” dos privilégios. O grande logro da vida moderna, portanto, consiste em cortar todas as amarras que ligavam os elementos da vida estranhada do homem à sua falta de humanidade, colocando-os, antes, como elementos que expressam o movimento de sua própria “liberdade”. Dessa maneira, aquele “movimento geral” dos elementos estranhados da sua vida (como a indústria, a religião, a propriedade, etc.) – não mais vinculados a nada e, portanto, livres para se movimentar de maneira desenfreada – *aparece* como a *independência mais perfeita do indivíduo*, que o toma como se fosse sua própria liberdade quando, na verdade, ele constitui antes “sua servidão e sua falta de humanidade completas e acabadas”, ou seja, o que expressa a condição de *escravidão da sociedade burguesa*. “O privilégio é substituído aqui pelo *direito*” (MARX; ENGELS, 2011, p. 135, grifo do autor).

<sup>2</sup> “À concepção dominante de um universalismo global não espacial correspondia uma realidade no âmbito da *economia*, que era distinta do Estado, ou seja, um comércio mundial e um mercado mundial livres, com livre circulação de ouro, capital e trabalho.” (SCHMITT, 2014, p. 252).

crescentemente destituída de sua estrutura “espacial”<sup>3</sup>. Daí o lugar ocupado pela constitucionalização das liberdades de mercado, isto é, sua consagração como normas que se sobrepujam à própria vontade política das nações, e que garantiam à circulação econômica uma abertura cuja importância se sobrepujava aquela dada ao encerramento exigido pela soberania política das unidades estatais.

Na compreensão dessa ordem, podemos perceber, inicialmente, que o significado que Schmitt (2014) atribui a *nomos* – como um conceito que remete, ao mesmo tempo, a um ato de apropriação, de divisão e de apascentamento, isto é, produção – em muito pode ser aproximado do conceito marxiano de apropriação – que designa, ao mesmo tempo, o movimento pelo qual se cria e limita a propriedade dos produtos, sua distribuição e a forma de sua reprodução a partir desta partilha –, porém com uma especificidade fundamental. Diversamente da teoria marxista, em que o enfoque está na apropriação dos meios de produção em geral, o conceito schmittiano de *nomos* aparece intimamente ligado a “um ato constituinte de ordenação do espaço” (SCHMITT, 2014, p. 70), guardando, portanto, estreita relação com o modo pelo qual é organizado o uso da terra e do território (que, em última análise, constituem também meios de produção).

Ele coloca em primeiro plano, por conseguinte, a maneira pela qual dada ordenação espacial sustenta certos tipos de relações políticas e jurídicas que, sem aquela, não se mantêm. É algo diverso do que nos remetermos à propriedade e distribuição dos “meios de produção” concebidos genericamente, já que, embora este conceito possa ser plenamente aplicado ao objeto em questão, a ideia de “ordenação do espaço” privilegia peculiaridades que, no cenário de dissolução da “velha ordem” e surgimento de uma nova ordem capitalista propriamente *global*, denotam a importância dessa reconfiguração da relação política com o espaço. Se antes, pela circunscrição do território propriamente europeu, existiam “espaços livres, que parecem infinitos” – a partir dos quais a acumulação capitalista poderia, em tese, prosseguir infinitamente –, a posterior tomada de conhecimento da finitude do mundo (isto é, a projeção de uma nova ordem sobre todo o território global) trará consigo o problema da perpetuação

---

<sup>3</sup> Assim que, no início do século XX, “[...] sem nenhum senso crítico, e até mesmo sem se dar conta, a doutrina europeia do direito das gentes perdeu a consciência da estrutura espacial de sua antiga ordem, interpretando de modo ingênuo um processo de universalização cada vez mais amplo, mais externo e mais superficial como uma vitória do direito das gentes europeu.” (SCHMITT, 2014, p. 251).

dessa acumulação *ad infinitum* – o que, como buscaremos salientar adiante, dá-se para além da apropriação do espaço, num movimento de apropriação do tempo futuro<sup>4</sup>.

O ocaso da velha ordem se avizinhava, portanto, na medida em que a economia de mercado, com as regras próprias do seu jogo, dava mostras de estar lançando o seu domínio sobre o mundo, implementando uma nova ordenação. E nada mais adequado para marcar, naquele momento, a extensão alcançada pelo novo jogo do capitalismo do que, justamente, aquela que ficou conhecida como a primeira crise econômica *verdadeiramente internacional*.

Nos anos 1870, a financeirização da economia, embora não constituísse ainda um de seus traços mais marcantes, já era uma realidade bem estabelecida. Graças à então recente implementação de operações confiáveis de comunicações telegráficas – sobre o que talvez diria Carl Schmitt que, não por acaso, dava-se através de cabos que passavam pelo fundo do mar –, as distâncias entre os mercados financeiros europeus e o norte americano puderam ser encurtadas, o que propiciou não apenas um incremento no volume das transações, mas também uma importante alteração do seu caráter: até então – e cada vez menos – os Estados nacionais respondiam pela maior parcela das ações comercializadas, o que se fazia acompanhar pelo surgimento de empresas hierarquicamente organizadas que, suplantando a antiga economia de pequenas unidades produtivas/mercantis, detinham o controle sobre uma fatia expressiva das transações.

Durante tal fase, aquela que ficou inicialmente conhecida como Grande, mas que, depois da de 1929, passou a ser tratada apenas como Longa Depressão, possuía inúmeras causas: de um lado, tem-se o fim do padrão bimetalico da moeda dos Estados Unidos, decorrente do declínio do preço da prata agravado pelo fim da produção das tradicionais moedas de Táler pelo Império Alemão, o que teria causado uma contração da oferta da moeda norte-americana, tudo num momento em que a construção de ferrovias e surgimento de novas minas de prata no oeste atraíam investimentos massivos, inclusive de investidores estrangeiros; do outro lado do Atlântico, um *boom* inflacionário de investimentos na Alemanha e na Europa Central verificado após o fim da Guerra Franco-Prussiana, acompanhado da introdução de novas tecnologias na indústria e aumento expressivo na produção de ferro e aço, concomitante a uma queda expressiva de preços nos mercados agrícolas, completava o cenário perfeito para o início de um contágio financeiro sem precedentes, no seio do qual deflagrado um pânico que

---

<sup>4</sup> Isto, saliente-se, em adição à apropriação do “tempo de trabalho passado” e do “tempo de trabalho presente” que, de acordo com a explicação dada pela teoria marxiana, está presente nas relações de propriedade dos meios de produção e exploração da força de trabalho na forma assalariada.

culminou no fechamento das Bolsas de Valores de Viena e de Nova York, assim como inúmeras falências, seguidas por uma contínua queda de preços e, conseqüentemente, do crescimento econômico das grandes potências (HEILBRONER, 1996; HUNT; SHERMAN, 2001). Foi, inclusive, o que arrematou a falência do banco criado no Brasil por Irineu Evangelista de Souza, o famoso Visconde de Mauá, para viabilizar a disponibilização de capitais para investimentos produtivos para a economia em áreas diversas da agricultura.

A resposta dada pela “velha” Europa a todo o caos então engendrado por esta crise foi peculiar: de um lado, fortaleceram-se políticas nacionais de protecionismo voltadas à contenção na queda dos preços das mercadorias agrícolas, não casualmente ligadas à terra; e, de outro, vislumbrou-se o renascimento do colonialismo, que levou ao período do Novo Imperialismo, simbolizado pela disputa de domínio territorial sobre a África e a Ásia. Ou seja, a tal ordem do direito das gentes do *jus publicum europaeum* cuidou de fazer justamente aquilo que sabia fazer de melhor – dividir a terra, porém num contexto em que já carecia de seu elemento *material*. Buscava-se, nestes outros espaços, o remédio para o tensionamento político e bélico que se intensificava no território europeu, que, apesar de todos os acordos, alianças e tratados, não tardou a explodir por toda a Europa, culminando na Primeira Guerra Mundial. A latência do desastroso resultado de longo prazo não poderia ser mais bem ilustrada do que por esta fotografia registrada no final do século XIX (Figura 1), na qual o Arquiduque Francisco Ferdinando da Áustria-Hungria – o mesmo cujo assassinato por um extremista sérvio na Bósnia é apontado como um dos principais estopins do conflito então deflagrado – aparece posando em uma das mais antigas versões de *sproftacchel* – em que os artefatos arqueológicos possuíam seus rostos removidos para serem utilizados como recurso fotográfico cômico, hoje comuns na forma de painéis em diversas atrações turísticas – durante suas férias para tratamento de tuberculose no Cairo, Egito, provavelmente no ano de 1896.

Figura 1 – Arquiduque Francisco Ferdinando da Áustria-Hungria posando em um *sproftacchel* durante férias no Cairo, Egito, *circa* 1896.



(Fonte: Schloss Artstetten Museum)

A insistência de reativação do tradicional domínio europeu sem a tomada de consciência desta contradição fundamental levava, assim, ao fracasso na “circunscrição da guerra”, e à destruição da Europa nos dois conflitos mundiais da primeira metade do século XX

– estas que, como sabido, constituem lugar-comum nas análises a respeito do surgimento do pensamento que caracterizamos de neoliberal.

O que a nós importa notar é que foi justamente este cenário de crise e tensão o palco do surgimento simultâneo e isolado de teorias econômicas que, em lugar de voltar a atenção para as relações de produção e todos os embates a elas inerentes, colocou no centro da compreensão do valor econômico a dinâmica de consumo, a utilidade que ela representa para o seu consumidor<sup>5</sup>, ao invés do trabalho necessário para produzi-la. Esta renovação teórica no campo econômico, ocorrida nos anos 1870, que ficou conhecida como *Revolução Marginalista*, significava, pois, um olhar voltado a coisa outra que a economia *política* até então dominante, posto que relegava a um segundo plano os aspectos particulares e determinados que os programas econômicos (então protecionistas) dos diferentes países europeus apresentavam, e se erigia através de teorizações feitas em cima de modelos matemáticos universais, dotados de uma lógica própria que, acaso preservada, tenderia ao equilíbrio.

Esta virada no pensamento econômico denota o gérmen de uma aguda *desconfiança* posteriormente herdada pelo neoliberalismo com relação ao Estado, a qual lhe garantiu certa perseverança durante todo um período em que a seus preceitos pareciam desnecessários e, até mesmo, supérfluos, e que não poderia ser encontrada no liberalismo clássico. Este, afinal, na compreensão que lhe dava a teoria econômica clássica, embora jamais tenha enxergado com bons olhos a exorbitância dos limites da política estatal em direção à economia, eis que compreendia a atuação econômica deste como um vetor de potenciais distorções, cuidou de preservar o papel propriamente político do Estado, ainda que de um modo autolimitado em prol das injunções econômicas. O Estado, afinal, ainda era encarado como algo que atuava para *proteger* a economia e assegurar a acumulação de *riqueza*, de sorte que o primeiro liberalismo ainda possuía um lugar para a preservação dessas instâncias diversas a serem separadas, cada qual com a sua razão própria.

Nos modelos matemáticos dos economistas marginalistas, todavia, a peça chave está muito mais na possibilidade de mensuração dos *interesses* pelos quais se move o indivíduo, doravante compreendido, nesta medida, como *essencialmente* racional<sup>6</sup>. A necessidade absoluta de preservação de sua liberdade de ação conduz, assim, à constatação de que boa parte da

---

<sup>5</sup> “[...] “o valor de um bem se funda no julgamento subjetivo de cada indivíduo quanto à sua utilidade em função de sua escassez no mercado. A teoria marginalista é construída a partir da centralidade da utilidade da última unidade do bem consumido, ou seja, a *utilidade marginal*, que não deve ser confundida com a utilidade média desse bem” (FRANCO, *et al.*, 2021, p. 56).

<sup>6</sup> “Essa acepção estreita de razão, reduzida ao cálculo mercantil, permanece sendo a base do que posteriormente veio a ser chamado de doutrina neoliberal.” (FRANCO, *et al.*, 2021, p. 62).

atuação do Estado na economia seria, *a contrario sensu*, inerentemente *irracional*. As crises e os desequilíbrios, à época consubstanciados na crescente formação de monopólios e oligopólios a partir de investimentos públicos aliados a políticas protecionistas vistas como atrasadas, em conjunto com a reativação do nacionalismo expansionista dos países europeus, não eram por tais teorias uma decorrência do sistema econômico em si – o qual, *em sua pura verdade*, não alberga tais tipos de imperfeições. O problema vem de *fora*.

### 1.1 Laissez-faire e desequilíbrio financeiro

*Si vis pacem, para bellum*. Diante das formulações de Schmitt (2014) acerca da extrusão das guerras de aniquilação no sistema do *jus publicum europaeum*, não deixa de chamar a atenção o fato de que o esforço possibilitador de uma retomada do crescimento econômico imediatamente após a Longa Depressão tenha sido, na esteira de um sentimento nacionalista que se aprofundava, a crescente adoção de políticas militaristas pelos países da Europa, que garantiam o crescimento das indústrias e forçavam a competição por novos mercados. Esse lapso que ficou conhecido como o período da “Paz Armada” – no qual a corrida armamentista disputada pelas potências da Europa não envolvia, *supostamente*, a intenção de deflagração de um conflito – foi, afinal, um momento de profunda integração entre a política e a economia, e entre o governo e os setores privados. Um “grande Estado” era aquele que possuía uma “grande economia” aliada a um forte aparato militar, o que garantia o sucesso das grandes empresas.

No que toca a catástrofe que se seguiu a partir de 1914, mais do que ruminar, com Schmitt (2014), as questões postas a partir da extensão da guerra ao mar e, mais especificamente, ao surgimento do combate no espaço aéreo (o que denotaria, para o autor, a impossibilidade de contenção da guerra), há de se notar que o resultado da Grande Guerra do início do século XX foi, justamente, a derrocada definitiva de qualquer possibilidade de uma verdadeira hegemonia europeia a nível global. Diante daquele cenário de destruição, o que vimos foi a abertura de um espaço a ser *reocupado economicamente* – abertura engendradora de transformações mesmo nos países periféricos, como é o caso do Brasil, em que deflagrado um importante processo de superação do “modelo agrário exportador” pela adoção de um modelo industrial voltado à substituição de importações.

Cuidou-se, porém, de um período de fortalecimento de um capitalismo monopolista e financeiro que, tendo a economia dos Estados Unidos como eixo central, não se fez imune aos

desequilíbrios. A era de otimismo desencadeada pelas oportunidades de investimento decorrentes de toda uma abertura ao antes fechado mercado europeu, aliada à generosa disponibilização de crédito às economias afetadas pela guerra – o qual, por seu turno, não possuía mecanismos rígidos de controle dos pagamentos –, alimentava a cultura norte-americana do consumo e uma intensificação da produção nunca ali antes vista. A popularização do uso de carros, os altos edifícios dos grandes centros urbanos e as grandes produções de Hollywood são, afinal, invenções dessa época. Num cenário mundial desfavorável, todavia, o sistema da dívida trazia em seu bojo limites à expansão do crescimento norte-americano que nem mesmo toda a euforia dos investidores não poderia superar; ao cabo, não é possível vender indefinidamente a quem eventualmente não terá meios de pagar.

Neste contexto, o jogo aparentemente desregrado da economia dos Estados Unidos possuía, em princípio, uma regra fundamental: a lei inquestionável da liberdade do mercado. A expansão da produção era acompanhada por uma valorização no âmbito das finanças que, sem mecanismos mais ou menos rígidos de controle, ocultava a real situação: o mercado de bens agrícolas em constante declínio, aliado a um mercado de consumo embasado sobretudo no fácil acesso ao crédito, e para o qual a manutenção de uma poupança não constituía sinal de sucesso financeiro individual (já que “grandes investidores” – *status* alçado à condição de principal objetivo de vida de muitos americanos – não precisam poupar). O crescimento econômico carecia, pois, de um lastro efetivo.

Aqui, as teorias liberais, com sua desconfiança voltada principalmente à figura do Estado, não desconfiavam que, por meio da adoção de radicais políticas de *laissez-faire*, tornar-se-ia possível a constituição de vetores de distorção do sistema econômico justamente naquele âmbito cuja natureza abrigava a lógica de “otimização da utilidade” própria do funcionamento do mercado, ou seja, no setor privado. Como discorrem Dardot e Laval (2016, p. 39), a “doutrina” do livre mercado então existente já não era, definitivamente, capaz de incorporar os novos dados do capitalismo industrial e urbanizado da época, já que o “capitalismo histórico” correspondia cada vez menos aos esquemas teóricos que idealizavam “harmonias econômicas”<sup>7</sup>. O fenômeno da empresa, com sua organização hierárquica de um pessoal qualificado, que formavam grandes grupos cartelizados responsáveis por marginalizar o

---

<sup>7</sup> “Os capitalismo norte-americano e alemão, as duas potências emergentes da segunda metade do século XIX, demonstravam que o modelo atomístico de agentes econômicos independentes, isolados, guiados pela preocupação com seus próprios interesses, é claro, e cujas decisões eram coordenadas pelo mercado concorrencial quase não correspondia mais às estruturas e às práticas do sistema industrial e financeiro realmente existente.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 39).

capitalismo de pequenas unidades, não era apreendido pelos seus modelos matemáticos. “A ‘mão visível’ dos empresários, dos financistas e dos políticos ligados a eles enfraqueceu formidavelmente a crença na ‘mão invisível’ do mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 40).

Assim foi que à crise de 1929, que pode ser compreendida tanto como uma crise de superprodução como de especulação – e, portanto, de confiança –, seguiu-se a adoção de políticas econômicas inspiradas em três principais vertentes ideológicas: o planejamento centralizado da economia no contexto soviético; a administração estatal da macroeconomia com base na renda nacional baseada nas formulações de John M. Keynes; e a busca centralizada pelo pleno emprego e industrialização, com forte controle da classe trabalhadora, de cunho nazifascista.

De um modo geral, os planos de reestruturação então implementados nas principais economias da época – com destaque para os Estados Unidos e Inglaterra – possuíam como característica comum o pesado investimento público em infraestrutura – não apenas em setores como o de transportes e energia como, também, na área de habitação popular –, o que não apenas beneficiava diretamente a indústria, diminuindo custos de produção, mas também buscava ocasionar um incremento da oferta de empregos, bem como a recuperação do poder de consumo, o que era, inclusive, acompanhado por políticas de regulação de salários.

Claro, não era a primeira oportunidade na qual o Estado intervinha na economia; desta vez, porém, nota-se que a atuação estatal envolvia medidas que se impunham, em determinado grau, diretamente sobre a vida concreta dos sujeitos que, por intermédio do seu “agir racional”, participavam das trocas econômicas (o que se refere não apenas à circulação de bens, mas também engloba, aqui, as relações de produção e a dinâmica financeira). Nada era visto como natural pelos economistas neoclássicos: os preços eram controlados a fim de se evitarem aumentos abruptos, os salários eram mantidos em patamares artificialmente altos, e a ameaça de desemprego era contida pela mão visível do Estado, de tal sorte que se retiravam artificialmente do jogo os incentivos ao agir racional. Roubavam, do *homo oeconomicus*, as condições dentro das quais era possível ele ver aflorada a sua verdadeira *natureza*.

Como sabido, o *New Deal* norte-americano não foi um sucesso imediato; durante a década de 1930 havia ainda uma grande resistência ideológica do empresariado em relação à atuação do Estado no campo econômico, visto que, apesar dos investimentos oferecidos, as pretensões regulatórias do governo evidenciavam-se contrárias ao espírito de liberdade econômica tanto prezado pela classe dos capitalistas. Mesmo que o pensamento de Keynes não anunciasse nada além de um plano de conservação e recuperação da economia capitalista, que

possuía como fim último a preservação dos interesses individuais em primazia aos coletivos<sup>8</sup>, e mesmo que as teorias do *laissez-faire* apresentassem evidentes limitações na compreensão dos fenômenos reais que não podiam mais ser ignoradas, aquela velha desconfiança contra uma intervenção econômica não consentânea à lógica própria do mercado ainda produzia ecos significativos. A Europa, afinal, parecia reavivar o cenário observado no início do século XX: ao se fortalecer como uma potência econômica e militar, acirrando de sobremaneira a concorrência dentro do continente, a Alemanha prenunciava um risco cada vez maior de um novo embate bélico em solo europeu – o que não tardou a acontecer.

Da exposição até aqui empreendida, é possível notar, portanto, a presença constante de (i) crises econômicas sucessivas, com aumento do endividamento e declínio do consumo, (ii) descrença na intervenção estatal, (iii) inadequação de um setor privado monopolista e financeirizado, e (iv) inquietação bélica latente; eis, pois, a sopa primordial do pensamento neoliberal.

## 1.2 A refundação teórica da doutrina liberal

Talvez um dos préstimos mais notáveis da análise empreendida por Foucault (2008) em o *Nascimento da biopolítica* - cuja publicação póstuma, a partir de gravações de áudio de aulas por ele proferidas em 1978-1979, ainda pode ser considerada relativamente nova – seja o fato de que, ao tentar compreender o neoliberalismo, o ponto adotado como partida não se restringe à crescente adoção de políticas de cunho liberal nos países centrais do capitalismo durante os anos 1970 e 1980 e as consequências econômicas e sociais daí advindas, mas justamente o momento de sua gênese teórica durante o período entreguerras.

Seu estudo, centrado mais nos discursos teóricos de pensadores alemães e norte-americanos da primeira metade do século XX, busca demonstrar como as ideias então

---

<sup>8</sup> “O ‘novo liberalismo’, do qual uma das expressões tardias e mais elaboradas no plano da teoria econômica foi a de Keynes, consistiu em reexaminar o conjunto dos meios jurídicos, morais, políticos, econômicos e sociais que permitiam a realização de uma ‘sociedade de liberdade individual’, em proveito de todos. Duas propostas poderiam resumi-lo: 1) as agendas do Estado devem ir além dos limites que o dogmatismo do *laissez-faire* impôs a elas, se se deseja salvaguardar o essencial dos benefícios de uma sociedade liberal; 2) essas novas agendas devem pôr em questão, na prática, a confiança que se depositou até então nos mecanismos autorreguladores do mercado e a fé na justiça dos contratos entre indivíduos supostos iguais. Em outras palavras, a realização dos ideais do liberalismo exige que se saiba *utilizar meios aparentemente alheios ou opostos aos princípios liberais* para defender sua implementação: leis de proteção do trabalho, impostos progressivos sobre a renda, auxílios sociais obrigatórios, despesas orçamentárias ativas, nacionalizações. Mas, se esse reformismo aceita restringir os interesses individuais para proteger o interesse coletivo, *ele o faz apenas para garantir as condições reais de realização dos fins individuais.*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 68-69, grifo nosso).

desenvolvidas – ao menos num nível discursivo – não apoiavam necessariamente um Estado do tipo *laissez-faire*; em outras palavras, ele quer evidenciar como tais teorizações não estavam comprometidas com o liberalismo *como tal*, mas sim com a sua reinvenção enquanto doutrina que teria, sim, um *lugar* para a intervenção – ainda que indireta – na economia (CHARI, 2015).

As crises posteriores à Primeira Guerra Mundial foram responsáveis por acelerar um movimento de revisão geral dos dogmas dominantes nos círculos liberais até o final do século XIX; “*insanity is doing the same thing over and over and expecting different results*”<sup>9</sup>, e diante de tanta bagunça, afinal, ficava difícil confiar numa doutrina econômica que insistia em pregar *liberdade total* aos atores no mercado. Mesmo entre os que reivindicavam o liberalismo, o suposto caráter fixo das “leis naturais” do mercado parecia desvanecer<sup>10</sup>, e as respostas – e não mais apenas as desculpas – pareciam estar na capacidade de atuação do Estado.

Tal poder já era amplamente canalizado pelo coletivismo em suas vertentes comunista e nazifascista, e se fazia presente, também, nas tendências intelectuais e correntes políticas reformistas que a ele apontava nos países ocidentais – do que o keynesianismo representava o exemplo máximo –, o que não passava despercebido. Uma resposta a estes “sintomas” da crise do liberalismo: nisto consistiu, inicialmente, o neoliberalismo.

Para Foucault (2008, p. 107), a programação neoliberal de nossa época seria identificada sob duas formas principais: a ancoragem alemã, que se prende à reconstrução do pós-guerra, e a ancoragem americana, que se refere à política do New Deal, e que se desenvolve e se organiza contra o intervencionismo federal e os programas de assistência. Antes de tais desdobramentos, porém, o autor chama a atenção para o debate travado por ocasião do *Colóquio Walter Lippmann*, que, realizado em Paris no mês de agosto de 1938, foi responsável por trazer à luz a teorização de um *intervencionismo propriamente liberal*.

Louis Rougier, principal responsável pela organização do Colóquio, salientara que o “retorno do liberalismo” não poderia ocorrer sem uma refundação teórica da doutrina liberal, desta deduzindo uma política *ativa*, isto é, desapegada da crença metafísica no *laissez-faire*. Nesta visão é que Walter Lippman, jornalista americano então homenageado com a escolha do nome do evento, teria tido o mérito de destacar que o liberalismo, longe de ser um dado natural, era resultado de uma ordem legal que pressupõe um intervencionismo jurídico do Estado; ou

---

<sup>9</sup> Numa tradução livre, “loucura é fazer sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”.

<sup>10</sup> “A ‘crise do liberalismo’ revelou a insuficiência do princípio dogmático do *laissez-faire* para a condução dos negócios governamentais. O caráter fixo das ‘leis naturais’ tornou-as incapazes de guiar um governo cujo objetivo declarado é assegurar a maior prosperidade possível e, ao mesmo tempo, a ordem social.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 68).

seja, que a vida econômica ocorreria dentro de um quadro jurídico que estabelece coisas que não são dadas pela natureza, como as leis do equilíbrio econômico, mas são criações contingentes (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 74-75).

Tal postura, certamente, não era unânime: para além da defesa de uma refundação do liberalismo pelo favorecimento do que já era chamado de “intervencionismo liberal” encampada por Rougier, Lippmann e os ordoliberalis alemães, havia ainda a corrente daqueles que, diante dos recentes acontecimentos econômicos, apontavam, na oportunidade, a necessidade de renovação do *laissez-faire*, defendendo-o da ingerência do Estado. Este grupo, constituído por nomes como Lionel Robbins, Jacques Rueff, Ludwig Von Mises e Friedrich Von Hayek, argumentava que foi a política intervencionista que gerou a crise, não se podendo falar em falência do liberalismo. O Estado, quando intervém, emperra a máquina automática do livre mercado. Como sustentara Von Mises acerca do caráter supostamente endógeno da crise em foco, “não foi o livre jogo das forças econômicas, mas a política antiliberal dos governos que criou as condições favoráveis ao estabelecimento dos monopólios. Foi a legislação, foi a política que criou a tendência ao monopólio” (AUDIER, 2008, p. 37 apud DARDOT; LAVAL, 2016, p. 79).

Esta “fobia do Estado”, contudo, não resume o mais inovador propósito do colóquio. A originalidade da posição então defendida por Lippmann e os ordoliberalis alemães consistia, em primeiro lugar, numa leitura segundo a qual, ainda que de uma perspectiva liberal, o liberalismo tradicional adquirira as feições de um conservadorismo na medida em que se reputava contrário a qualquer avanço das sociedades em nome do respeito absoluto a uma ordem natural do mercado. Na visão de Lippmann, o *laissez-faire* tinha um caráter originalmente revolucionário, destruidor; não constituía num programa, mas numa palavra de ordem, que não passava de uma objeção histórica a leis caducas. Porém, ao final do século XIX:

Os direitos de propriedade, os contratos mais variados, os estatutos jurídicos das empresas, enfim, todo o enorme edifício do direito comercial e do direito do trabalho era um desmentido em ato da apologética do *laissez-faire* dos “últimos liberais”, que se tornaram incapazes de refletir acerca da prática efetiva dos governantes e do significado da obra legisladora. O equívoco é até mais profundo. Esses liberais foram incapazes de compreender a dimensão institucional da organização social (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 83).

Desta forma, o abandono de uma visão pela qual a ordem de mercado aparecia como dado natural acaba por conduzir a uma nova agenda liberal, de acordo com a qual a existência – sempre artificial e, portanto, moldável – de um capitalismo concorrencial poderia ser

garantida unicamente através de uma postura *ativa* do Estado, plasmada, por sua vez, em vigilância e regulação constantes.

Apenas esta perspectiva renovada poderia responder satisfatoriamente às questões colocadas, anos mais tarde, no pós-guerra alemão. Tratava-se, então, de um momento no qual o problema que se colocava em muito se distinguia da necessidade de limitação de um Estado legítimo, no bojo do qual ter-se-ia de desbravar um espaço para a liberdade econômica. Como acima já se pontuou, o desenvolvimento da dinâmica econômica capitalista *dentro* da razão do Estado do século XVIII dava-se porque a entrega do mercado à sua própria sorte (e à sua própria lógica) era um princípio de enriquecimento e crescimento para o primeiro, o que tornava possível a inserção de uma liberdade de mercado em seu interior. Agora, porém, fazia-se necessária a resposta à seguinte questão: “supondo um Estado que não existe, como fazê-lo existir a partir desse espaço não estatal que é o de uma liberdade econômica?” (FOUCAULT, 2008, p. 117). Como legitimar um Estado *futuro*, inexistente, tornando-o aceitável a partir de algo que lhe limita ao mesmo tempo que lhe permite existir? Colocava-se, portanto, a tarefa política de estabelecer uma ordem de concorrência baseada no mecanismo dos preços – que não viria naturalmente – e, para isso, criar um quadro institucional – então inexistente – especificamente adaptado a uma economia de concorrência. Nos termos colocados por Foucault (2008, p. 181), “não se trata portanto de liberar um espaço vazio, mas de relacionar, de referir, de projetar numa arte geral de governar os princípios formais de uma economia de mercado”.

Neste aspecto, a virada introduzida por este novo pensamento possibilitou a estes liberais se desvencilhar inclusive de críticas advindas do marxismo, visto que não mais aqui privilegiada a perspectiva segundo a qual necessária a preservação, a todo custo, de uma *lógica natural* do mercado. Ou seja, os próprios defensores do capitalismo não mais o defendem a partir de argumentos de preservação da lógica capitalista. Há, aqui, um importante deslocamento do âmbito da troca e do valor – entendido como *equivalências*, a serem supervisionadas pelo Estado – para o âmbito da concorrência – a qual envolve, necessariamente, *desigualdades* e *assimetria*. É esta que aparece como lógica econômica *essencial*-porém-não-*essencializada*: uma dinâmica concorrencial que, embora imprescindível, apenas surge, produzindo seus efeitos como estrutura reguladora, acaso observadas determinadas condições artificialmente preparadas, ou seja, que não constituem um dado da natureza humana<sup>11</sup>. “Esse

---

<sup>11</sup> “A concorrência pura deve ser e não pode ser senão um objetivo, um objetivo que supõe, por conseguinte, uma política infinitamente ativa. A concorrência é portanto um objetivo histórico da arte governamental, não é um dado natural a respeitar.” (FOUCAULT, 2008, p. 164)

liberalismo positivo é, portanto, um liberalismo intervencionista” (FOUCAULT, 2008, p. 183), que age no sentido de construir a moldura institucional de que a concorrência necessita para ser livre. A crença dos neoliberais alemães de que a competição entre os indivíduos era essencial para a prosperidade econômica perpassa, assim, o problema da construção de um aparato regulador capaz de proteger a liberdade dos mais fracos de distorções (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 146).

Um aspecto peculiar nesta corrente de pensamento liberal criada a partir da Escola de Friburgo no contexto alemão do pós-guerra consiste na ênfase dada à implementação de uma *ordem* institucional (de cunho constitucional e procedural) como base não apenas de uma economia, mas de uma *sociedade* de mercado – do que advém, inclusive, o termo “ordoliberalismo”. Não se cuida, aqui, de uma construção puramente teórica, ou unicamente jurídico-formal, mas de uma *ordem social concreta*, efetiva. De modo peculiar, os chamados teóricos ordoliberais buscavam associar valores sociais e humanísticos com eficiência econômica, visando a reestruturação da ordem social destruída pelas guerras, estabelecendo, pois, uma ideologia normativa que canalizava reivindicações específicas sobre como a sociedade deve ser em torno daqueles valores organizada. Algo além, portanto, de um conjunto de políticas econômicas<sup>12</sup>. Como bem elucidam Dardot e Laval (2016, p. 104), “obra da vontade, e não produto de uma evolução cega, a ordem de mercado é, pois, parte de um conjunto coerente de instituições conformes com a moral”.

Em última análise, para este novo liberalismo a forma institucional a ser implementada precisa também fornecer aos indivíduos um quadro social estável, seguro, mas também moralizante: é “essa integração na família, na vizinhança, no bairro ou na região que lhes dará o sentido de suas responsabilidades, o sentimento de suas obrigações para com o outro, o gosto pelo cumprimento de seus deveres, sem os quais não há nem laço social nem felicidade verdadeira” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 109-110). A própria sociedade, portanto, faz parte desta “moldura” a ser modificada para que o que exista seja uma economia de mercado.

Essa particular “missão social” do Estado, implicada na construção do fundamento sociológico da ordem política em conjunto com o seu fundamento econômico – e que, enquanto política social *privatizada*, significa a garantia de um espaço econômico dentro do qual é possível a cada um assumir e enfrentar os riscos –, não consubstanciava outra coisa que senão

---

<sup>12</sup> Ludwig Erhard, ministro da economia que presidiu durante as décadas do “milagre econômico” alemão, se referia ao seu modelo de desenvolvimento como “economia social de mercado”, enquanto “neoliberalismo” denotava a filosofia que o inspirava (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 146).

o crescimento econômico, sem aqueles adereços extravagantes vistos com desconfiança nas políticas keynesianas, por exemplo<sup>13</sup>.

Não há mais que se cogitar, portanto, daquela velha desconfiança em relação ao Estado, já que o seu edifício político estaria, nesta ordem liberal-democrática, ele próprio cimentado sobre a base da economia de mercado e da concorrência, dela extraído e legitimando suas próprias regras de direito público na medida em que fornece um espaço de liberdade dentro do qual os indivíduos podem buscar seus interesses particulares (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 107). A política possui dois objetivos que, em lugar de se contraporem às “leis do capitalismo”, orientam-se pela sua preservação: a consolidação *social* da economia de mercado e a *integração dos indivíduos* em comunidades locais que funcionem como vetores de coesão deste quadro.

O que importa destacar, aqui, é que o sentido ordoliberal de “economia social de mercado” refere-se a algo completamente distinto e, até mesmo, oposto ao Estado social intervencionista. A prática institucional visada pelos teóricos alemães diz com aquilo que tradicionalmente era chamado de Estado de Direito (*Rechtstaat*), que renovaria o capitalismo através da admissão de intervenções legais na ordem econômica tão somente sob a forma da introdução de princípios *formais*, isto é, destituídos de um conteúdo econômico ou político *material*<sup>14</sup>. “Não há outra legislação econômica senão formal”<sup>15</sup> (FOUCAULT, 2008, p. 236).

Esse intervencionismo puramente *jurídico* do Estado contrapõe-se ao antigo intervencionismo de tipo *administrativo*, que estorva ou impede a liberdade de ação das empresas: o “quadro legal”, ao contrário da velha “gestão autoritária” da economia, deixa aberto o espaço necessário para que o consumidor arbitre, no mercado, aquilo que melhor lhe atende

---

<sup>13</sup> “A forma fundamental da política social não deve ser algo que viria contrabalançar a política econômica e compensá-la; a política social não deveria ser tanto mais generosa quanto maior o crescimento econômico. O crescimento econômico é que, por si só, deveria permitir que todos os indivíduos alcançassem um nível de renda que lhes possibilitasse os seguros individuais, o acesso à propriedade privada, a capitalização individual ou familiar, com as quais poderiam absorver os riscos.” (FOUCAULT, 2008, p. 198).

<sup>14</sup> “*Law and order* quer dizer o seguinte: o Estado, o poder público nunca intervirá na ordem econômica a não ser na forma da lei, e é no interior dessa lei, se efetivamente o poder público se limitar a essas intervenções legais, que poderá aparecer algo que é uma ordem econômica, que será ao mesmo tempo o efeito e o princípio da sua própria regulação.” (FOUCAULT, 2008, p. 239).

<sup>15</sup> “A partir de 1957, a lógica de ‘constitucionalização’ da economia social de mercado tornou-se cada vez mais patente. Assim, ficou visível que a linha de força principal da construção europeia não era a cooperação setorial nem a organização de políticas específicas, mas a integração dos princípios fundamentais da economia social de mercado ao direito constitucional. [...] Essa ‘constitucionalização’ das liberdades econômicas corresponde muito amplamente à realização dos princípios fundamentais do ordoliberalismo como foram definidos entre 1932 e 1945 e, de modo mais geral, do neoliberalismo europeu. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 253).

entre as alternativas oferecidas produtores concorrentes. Neste aspecto, como salientam Dardot e Laval (2016, p. 256):

O ordoliberalismo conseguiu impor-se porque combinou, após o nazismo, a rejeição do estadismo autárquico com a rejeição do liberalismo puro pregado pela economia política clássica e neoclássica, que não teve nenhuma responsabilidade nas desordens que ocorreram entre as duas guerras. Ele promove um liberalismo organizado, que aceita um “Estado forte”, mas imparcial, capaz de impor-se aos interesses privados coligados e fazer com que todos respeitem as regras do jogo da concorrência.

Só com um Estado institucionalmente forte e axiologicamente neutro o mecanismo de autorregulação da economia poderia ser preservado. Neste sentido é que a “prosperidade para todos” surge como consequência exclusiva da economia de mercado, constituindo o cenário em que a “luta” contra a exclusão e a pobreza perpassa (i) a responsabilidade individual – como faceta subjetiva da concorrência – e (ii) a caridade – enquanto atitude individual que não ameaça a lógica concorrencial. Apenas isto, e nada mais: “o valor ético está na luta concorrencial, não na proteção generalizada do Estado de bem-estar, ‘em que cada um enfia a mão no bolso de seu vizinho’.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 122).

### **1.3 A redescoberta do poder de influência do Estado**

Apesar das especificidades acima descritas, que garantiram ao ordoliberalismo, nos anos subsequentes, elevado grau de sucesso, é de se notar, por outro lado, que, de uma perspectiva cultural-ideológica, pouca atenção lhe foi dada durante muito tempo. Até muito recentemente, não se ouvia falar de “ordoliberais” nos círculos acadêmicos latino-americanos. O que comumente vinha à mente daqueles que pensavam acerca ou diziam professar este liberalismo refundado sobre novas bases não eram as figuras dos teóricos alemães da Escola de Friburgo e de uma “economia social de mercado”, mas muito mais aqueles ligados à famigerada Sociedade Mont Pèlerin e, de modo mais evidente, à sua tradição estadunidense – e isto se faz notar mesmo nas produções teóricas críticas ao neoliberalismo dos anos 1980 e 1990. A partir do momento em que passou a ficar em evidência, o termo “neoliberalismo” aparecia, geralmente, como algo ligado diretamente à política capitalista do imperialismo norte-americano. O protagonismo econômico, político e bélico dos Estados Unidos no cenário internacional é, pois, determinante para a profusão ideológica de uma versão do neoliberalismo que manifestava sua aversão em relação à intervenção estatal, e a qual explica, até certo grau, como se tornou possível a construção do equivocado mito do Estado mínimo.

Há um aspecto da realidade política norte-americana que faz com que a desconfiança em face de determinada postura intervencionista do Estado, mesmo sob uma lente neoliberal nos termos aqui traçados, faça algum sentido: a sociedade de mercado não precisava, aqui, ser *construída*; os indivíduos já se encontram integrados à sua lógica. Como bem salienta Foucault (2008), o liberalismo americano do século XVIII já não se apresentava como um princípio moderador de um Estado já existente, mas era, em verdade, o ponto de partida para a própria independência dos Estados Unidos. Ou seja, adiantando o que viria muitos anos mais tarde, tal liberalismo desempenha um papel análogo àquele desempenhado pelo ordoliberalismo na Alemanha do pós-guerra<sup>16</sup>. Desde os seus primórdios, a sociedade norte-americana se identificara com uma maneira de ser e pensar desde as liberdades individuais, que já não são vistas como simples garantias face ao poder estatal preestabelecido.

Daí porque, nos Estados Unidos, de modo um tanto diverso, o pensamento neoliberal pôde alimentar uma resistência tão ferrenha à política keynesiana, aos pactos sociais de guerra e ao crescimento da administração federal através dos programas econômicos e sociais mesmo enquanto estes ainda se mostravam bem sucedidos. O neoliberalismo americano, que retoma a forma de mercado como um princípio de inteligibilidade das relações sociais e comportamentos individuais, em muito se aproveita de um aspecto cultural próprio dos Estados Unidos, cujo espírito erigiu-se, historicamente, sobre uma atitude pela qual não se aceita *que lhe digam o que fazer*. O significado político da valorização do mérito individual – e a necessária liberdade de ação individual que ele implica – é, pois, um dado cultural importante da formação desta sociedade que explica, em larga medida, a maior popularidade da posição defendida pelos membros mais insignes de Mont Pèlerin.

Ou seja, inversamente do que se colocava, após a Segunda Guerra Mundial, para os teóricos alemães, aqueles que se debruçavam sobre a questão relativa aos “inimigos” da economia de livre mercado a partir da realidade norte-americana não precisavam se debater acerca da necessidade de refundação de um Estado sobre bases liberais e de uma integração social consentânea à lógica de mercado. Em lugar de buscar a maneira pela qual seria possível modificar o “quadro” social e institucional para fazer existir uma economia de mercado, seu intento se situava no plano de uma denúncia de determinadas modificações introduzidas no quadro preexistente que, de forma bastante prejudicial, inviabilizavam o tipo desejável de

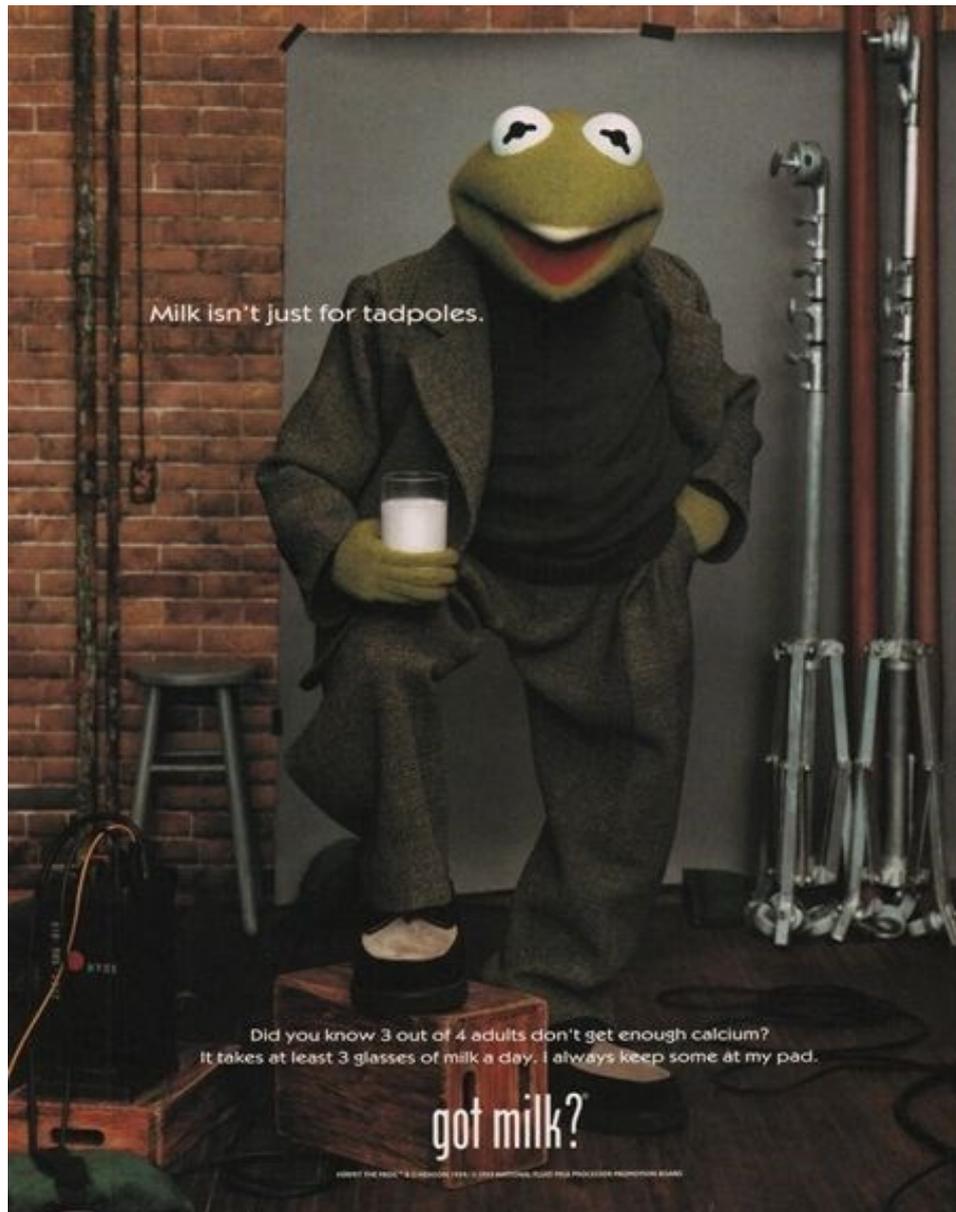
---

<sup>16</sup> “Foi a título de princípio fundador e legitimador do Estado que o liberalismo foi convocado. Não é o Estado que se autolimita pelo liberalismo, é a exigência de um liberalismo que se toma fundador de Estado.” (FOUCAULT, 2008, p. 300).

economia no longo prazo. A missão política do Estado, neste cenário, se afasta diametralmente daquela intervenção administrativa de matriz keynesiana ao mesmo tempo em que, face à proposta de retorno ao/do liberalismo, deixa também de incorrer no equívoco de tão somente alardear a necessidade de *deixar* o livre mercado agir, propondo uma reestruturação de determinados mecanismos jurídicos que, por meio do caráter irresistível da força governamental, fossem capaz de efetivamente *garantir* um mercado livre (o que, em última análise, significa preservar os interesses da elite econômica), nisto trazendo para o seu interior, enquanto conteúdo efetivo, as forças particulares que, alimentando-a, concomitantemente se alimentam da dinâmica concorrencial capitalista.

Trago, aqui, um exemplo ilustrativo: *Got Milk?* Mesmo quem jamais viveu nos Estados Unidos já deve ter se familiarizado com esta expressão, tão veiculada em diversos filmes, seriados televisivos e outros produtos culturais norte-americanos que constituem, já há bastante tempo, a maior parte do conteúdo de entretenimento consumido no mundo. Cuida-se de uma campanha publicitária iniciada na década de 1990 para incentivar o consumo de leite e seus derivados, pela qual o seu público-alvo é questionado por celebridades, políticos e figuras públicas – invariavelmente marcadas com um “bigode de leite” (Figura 2) – acerca da presença do produto em sua vida cotidiana, oportunidade em que sempre eram destacados alguns dos seus benefícios. Crianças mais fortes, adultos mais saudáveis: três copos diários constituem a receita para o sucesso. Tem leite? Caso a resposta seja “sim”, que bom. É como tem que ser.

Figura 2 – “Milk isn’t just for tadpoles”



(Fonte: “Got Milk?” Website)

Nem sempre, porém, foi um *dado natural* que o consumo de leite fosse bom e, portanto, necessário aos seres humanos. Na verdade, há diversos outros alimentos que constituem fontes muito mais ricas de cálcio, proteínas e potássio, e que inclusive se mostram muito mais saudáveis e, justamente, *naturais*. Leite, afinal, nada mais é do que a secreção de glândula mamária de uma vaca adulta cuja dinâmica fisiológica hormonal pós-parto proporciona, por meio da lactação, o sucesso na reprodução da espécie mediante a nutrição de um espécime que, nos primeiros meses de vida, precisa ultrapassar a monta de duzentos e quinze quilos de massa. Ou seja, leite é suco de engordar gado. Seu consumo por seres humanos não pode deixar de ser considerado, portanto, como algo extremamente *artificial*, visto que,

historicamente, era reservado apenas a localidades em que o clima extremo tornava inviáveis o cultivo de frutas e vegetais. Estima-se, aliás, que cerca de 60 a 70 por cento da população mundial adulta apresente algum nível de dificuldade digestiva ou intolerância ao consumo leite.

A história do sucesso da indústria de leite e seus derivados nos Estados Unidos é uma história ligada à política econômica de guerra. Por ser, à época, uma fonte expressiva de proteínas de fácil transporte e armazenamento – tanto em suas versões enlatada como em pó –, o leite foi amplamente utilizado durante a Primeira Guerra Mundial como parte da ração fornecida aos combatentes, combatendo, assim, a subnutrição entre as tropas enviadas à Europa. Graças à demanda amplificada, tornou-se vantajoso aos produtores rurais norte-americanos deixarem de lado a criação de outros animais, bem como a alocação de terras para outros cultivos como milho e algodão, para se dedicarem exclusivamente à produção do leite – o que se tornou, afinal, um grande problema após o fim do conflito. O que fazer, afinal, com uma estrutura industrial tão bem desenvolvida para a produção de algo que deixou de se tornar necessário?

O jeito, então, era *criar uma demanda* capaz de conter o colapso da indústria do leite e derivados – o que, especialmente a partir da década de 1930, significava o envolvimento do Estado. Foi nesta época que lá surgiram campanhas publicitárias em escolas públicas salientando a importância, para as crianças, do consumo diário de leite, com a implementação de um programa nacional de alimentação escolar que contemplava a obrigatoriedade de inclusão de ao menos um copo de leite no cardápio. Durante as décadas que se seguiram, o cenário foi de um crescimento expressivo da produção no setor, cuja oferta ultrapassava largamente a capacidade de absorção da demanda a despeito de todos estes incentivos, o que, eventualmente, conduziu a políticas de compra da produção excedente de laticínios pelo governo norte-americano, que a mantinha em gigantescos armazéns subterrâneos<sup>17</sup>.

Vemos, aqui, um claro exemplo de como a intervenção do Estado na economia – ainda que com a intenção de preservação de um setor econômico estratégico e expressivo – era capaz de implicar em desequilíbrios irremediáveis, na medida em que, ao invés de se limitar a corresponder juridicamente ao que vinha do mercado, regulando-o, impunha-lhe, administrativamente, sua reformulação segundo bases não propriamente econômicas. Este tipo de distorção, portanto, não possuía sentido para uma cultura sensível ao valor da livre iniciativa, mormente quando os seus resultados benéficos deixam de existir. No momento em que o

---

<sup>17</sup> Estima-se que, ao início dos anos 1980, o governo estadunidense gastava o equivalente a 2 bilhões de dólares por ano para a manutenção destas políticas (KING, 1982).

programa de aquisição da produção excedente de laticínios foi encerrado pela administração Reagan, um grande problema – inclusive ideológico – se colocava. Sua resolução, porém, não deixaria de perpassar o Estado.

Como se verá detidamente mais adiante, o neoliberalismo norte-americano possuiria como característica distintiva uma teoria do “capital humano”, que servia ao mesmo tempo como método de análise e tipo de programação. Cuida-se de uma visão pela qual tornava-se possível interpretar, em termos estritamente econômicos, aquilo que era não-econômico. “No neoliberalismo americano, trata-se de fato e sempre de generalizar a forma econômica do mercado” (FOUCAULT, 2008, p. 333). As relações sociais e comportamentos individuais passam a ser lidas pelas lentes da forma de mercado, por meio da qual se faz do casal, da família, do indivíduo, unidades de produção ao mesmo título que a firma clássica – lançando-os, de mãos limpas, ao terreno da concorrência. Fácil compreender, portanto, porque uma postura “paternalista” do Estado pudesse ser imediatamente vista como algo indesejável.

Há, porém, outro aspecto que merece ser salientado. O neoliberalismo americano, e mesmo figuras como Hayek e Von Mises, eram exacerbadamente apegados à vertente mais tradicional da liberdade individual de iniciativa, mais arredia frente à atuação estatal, e em face da qual só se tornava aceitável eventual limitação a partir das regras verdadeiramente gerais do mercado, vistas como um oposto das regras “particulares” advindas do dirigismo governamental e dos sujeitos que detinham o poder político. Não se afigura exagerado taxar-lhes, até certo ponto, de “dogmáticos”. Eles, porém, não eram *burros*. Quem quer que olhasse para as políticas econômicas norte-americanas do pós-guerra, ainda que considerando como desperdício os expressivos investimentos na indústria de guerra e na corrida armamentista com a União Soviética, não teria críticas a lhes fazer do ponto de vista de seus resultados de curto e médio prazo. A década de 1960 entrou para a história, afinal, como uma das mais prósperas da história dos Estados Unidos, com um grande desenvolvimento do consumo e consolidação do *American Way of Life* – a verdadeira “religião comum” da sociedade americana. A famosa anedota segundo a qual as obras governamentais consistiriam, num dia, em cavar um buraco para, no outro, voltar a enchê-lo de terra, não oculta que, na realização desses investimentos por alguns tidos como “sem sentido”, empregos eram criados, famílias constituíam seus patrimônios e oportunidades de negócio surgiam<sup>18</sup>. No plano externo, a influência política dos

---

<sup>18</sup> “Keynes did not *want* anyone to dig holes and fill them. He indulged in a pleasant daydream of a world in which, when investment had been kept at the full employment level for thirty years or so, all needs for capital installations would have been met, property income would have been abolished, poverty would have disappeared and civilized life could begin. But the economists took up the argument at the point where it had

Estados Unidos sobre os países ocidentais conheceu seu ápice de legitimidade. Ainda que fossem críticos das armadilhas do intervencionismo estatal, os neoliberais não poderiam ignorar a enorme *capacidade de influência* (econômica) demonstrada pelo poder do Estado.

Havia, sim, uma forte crítica de um ponto de vista moral. As políticas assistenciais não se coadunavam com a mentalidade de autossuficiência que estimava o valor da ascensão social pelo trabalho árduo, e que via a superioridade dos resultados alcançados por um agir pragmático e livre. Estas seriam, posteriormente, importantes peças utilizadas no outro uso dado pelos neoliberais às lentes próprias da economia, com as quais tratavam de ver o mundo, e que reformulava os critérios de avaliação interna e externa da atuação do Estado.

Mas não coloquemos o carro na frente dos bois. Na década de 1980, acaso dirigida ao governo dos Estados Unidos, a resposta à pergunta “*Got Milk?*” não seria outra que esta: YES. Muito. Até demais. Ao ponto de ser impossível vir a ter mais (especialmente diante da grande crise econômica deflagrada a partir dos “choques” do petróleo ocorridos na década de 1970). O intervencionismo de estilo keynesiano chegava, pois, aos seus limites, e o dispêndio de recursos públicos, então injustificável, teria de ceder espaço a outra forma de atuação do poder público, menos “desestabilizadora” que a anterior.

O *Dairy Production Stabilization Act* do ano de 1983 autorizou a implementação de um programa governamental de promoção dos laticínios, através do qual contribuições compulsórias (*dairy checkoff*) eram recolhidas dos produtores para, com o aval do Departamento de Agricultura, serem direcionadas à realização de campanhas publicitárias, pesquisas e projetos de educação nutricional, além de parcerias com grandes grupos empresariais privados, como estratégia de incentivo ao *consumo* do leite. “*Got Milk?*” era, assim, apenas um pequeno exemplo desse projeto, que envolvia também iniciativas como acordos para aumentar a quantidade de laticínios utilizados nos pratos comercializados pelas redes de *fast-food*. Ou seja, o *cheeseburger* com molho *cheddar* que podemos consumir juntamente com um *milkshake* no *McDonalds* do *shopping center* existe para, entupindo nossas artérias, salvar a indústria de laticínios norte-americana.

Neste exemplo vemos como o mesmo órgão público responsável pela fiscalização e pelo desenvolvimento de estratégias políticas de definição de guias nutricionais para a população está encarregado de *garantir* o financiamento de uma campanha publicitária

---

broken off before the war. When there is unemployment and low profits the government must spend on something or other – it does not matter what. As we know, for twenty-five years serious recessions were avoided by following this policy.” (ROBINSON, 1972 apud MITCHELL; FAZI, 2017, p. 30).

multimilionária, conduzida por uma instituição de cunho privado e pouco transparente, que se destina a moldar o padrão de consumo da população com o fito de preservar os ganhos de um grupo econômico expressivo, que investe pesadamente em campanhas políticas, e cuja influência cresceu a tal ponto que não pode mais ser contraposta – ainda que, em última análise, o incremento do consumo do leite pelas pessoas possa ser prejudicial ao seu *bem estar*. Sob o ponto de vista do neoliberalismo, contudo, este tipo de atuação não é *censurável*, posto se tratar, simplesmente, do Estado cumprindo o seu papel.

É esta redefinição do papel do Estado o ponto fulcral nesta virada da perspectiva neoliberal, que permite aferir permanentemente a *validade* da atuação governamental a partir de indicativos próprios da lógica econômica, empreendendo uma crítica que não é política ou jurídica, mas *mercantil*. Há aquilo que o governo *não deve* fazer, mas que continua sendo feito por agentes privados que, no mais das vezes, são trazidos ao seu próprio *interior*, sem que seja necessário dissimular tal realidade. Acaso o Estado implementasse uma campanha pela diminuição do consumo de leite, numa tentativa de dirigir a economia em prol da saúde da população, estaríamos diante de algo inadmissível para os arautos do liberalismo contemporâneo; entretanto, como são os produtores *privados* de laticínios, na qualidade de agentes *puramente econômicos*, que estão promovendo o consumo de sua mercadoria – ainda que se utilizando de recursos cuja arrecadação é *garantida* pelo Estado –, não há qualquer violação à ordem econômica. Os critérios da economia servem para julgar a administração, mas a política não pode questionar o mercado.

#### **1.4 A crise dos anos 1970 e a virada neoliberal**

Adiantei, até aqui, alguns pontos que serão melhor aprofundados na sequência apenas como um modo de evidenciar a maneira pela qual os diferentes problemas históricos colocados para aqueles que viriam a ser os teóricos do neoliberalismo possibilitaram o surgimento de respostas distintas, porém não contraditórias, favorecendo, assim, a existência de um novo liberalismo *para todos os gostos*. Embora construído sobre as bases fornecidas pelas teorias econômicas do final do século XIX, o pensamento neoliberal soube adaptar-se e apreender as especificidades da economia do século XX em sua relação com o poder Estatal, ressignificando a antiga *desconfiança* em relação a este. O amadurecimento na compreensão do mercado, pelo qual tornou-se possível visualizá-lo não mais como um dado natural e espontâneo, mas como uma força que precisa ser ativamente alimentada a fim de efetivar toda sua potência, viabilizou

uma ressignificação da função do Estado dentro da tradição liberal: embora continue sendo um elemento perigoso e, portanto, passível de constante vigilância e julgamento pelos mecanismos de mercado, ele deixa de ser *puro inimigo*, adquirindo os contornos de um instrumento cujo uso pode ser moldado de acordo com o contexto em que deve intervir.

Se quisermos delinear o arranjo institucional que se formou nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos, podemos resumi-lo em três pilares principais: a garantia do crescimento da produção, por meio da qual tornava-se possível proporcionar certa convergência entre as grandes empresas e os fortes sindicatos profissionais, apaziguados mediante a perspectiva de aumentos salariais; a implementação de um Estado de bem-estar social, pelo qual o governo assumia, como principal compromisso, a prevenção do desemprego; e a posição dominante dos Estados Unidos no mundo capitalista, que assegurava às companhias norte-americanas um cenário em que não necessitavam se preocupar com a concorrência internacional. Desta forma, ainda que os capitalistas tivessem muito do que reclamar a respeito do grande papel do governo e da relativa força adquirida pelo movimento operário, esta estrutura social, da qual as medidas estatais e os grandes sindicatos eram parte indissociável, era responsável por abrigar, muito satisfatoriamente, a lucratividade e o crescimento econômico. Tal cenário, contudo, envolvia uma operação que necessariamente minava sua viabilidade continuada, porquanto exigiam condições que, acaso alteradas, tornariam este quadro institucional, que durante tanto tempo foi extremamente favorável à geração de riqueza, um entrave intransponível à acumulação de capital (REUSS, 2009).

Foi o que ocorreu nos anos 1970, quando a posição dos Estados Unidos como o grande *colosso* do mundo capitalista foi abruptamente ameaçada por múltiplas direções: o aumento da competição internacional, aumento dos custos dos recursos energéticos, decréscimo da produtividade e lucratividade, e elevação da inflação e do desemprego. Pela primeira vez desde o fim da guerra, o governo norte-americano entrara em déficit, acarretando um declínio da confiança internacional no Dólar e, por consequência, um esgotamento das reservas de ouro do governo estadunidense<sup>19</sup>. A economia parecia capturada pelo novo pesadelo da estagflação, no qual baixo crescimento e alto desemprego se combinavam com elevadas taxas de inflação – relegando à ineficiência, assim, as políticas macroeconômicas tradicionais, que pressupunham que inflação e desemprego seriam inversamente proporcionais.

---

<sup>19</sup> Em virtude da desconfiança generalizada, os portadores internacionais da moeda norte-americana passaram a demandar pesadamente o seu resgate em ouro, ocasionando, eventualmente, o fim da convertibilidade do Dólar em ouro a uma taxa fixa durante o governo Nixon.

Todos aqueles pilares institucionais foram então abalados: internacionalmente, os Estados Unidos não eram mais a potência econômica, militar e política dominante no mundo capitalista; movimentos sociais de massa, por sua vez, foram parte de uma mudança no cenário doméstico, na medida em que garantiram uma nova regulamentação social, utilizada pelo governo como uma maneira de apaziguá-los sem envolver o aumento de gastos públicos. Estas regulamentações, porém, deixavam insatisfeitas as grandes companhias, que apenas enxergavam, num cenário já desfavorável, novos custos para se fazer negócios (REUSS, 2009). Como bem salienta David Harvey (2008), aquela redução, no pós-guerra, do poder econômico das classes altas, com distribuição de uma parcela mais ampla do “bolo econômico” ao trabalho, não parecia importante enquanto o crescimento econômico se mantinha em altos níveis; com o colapso então verificado, contudo, em que as taxas de juros reais ficaram negativas e a regra geral eram poucos dividendos e lucros, ficou estabelecida uma clara ameaça política e econômica às elites. Este acúmulo foi o responsável por mobilizar expressivos esforços das grandes corporações para assegurar que a crise se resolvesse de uma maneira que lhes fosse favorável. Na linha do que brilhantemente sintetiza Alejandro Reuss (2009, tradução nossa):

A crise dos anos 1970 marcou o fim do quadro regulatório da "Era de ouro" e o advento do capitalismo "neoliberal". O triunfo de uma agenda econômica hostil à intervenção econômica governamental, programas de bem estar social, e organização do trabalho era arte de uma mais ampla virada à direita na política dos Estados Unidos. A direita baseou-se em correntes da cultura política dos EUA que ansiavam por um passado imaginário de independência individual e culpavam a regulamentação governamental, a tributação e os programas sociais pela perceptível decadência econômica e moral da sociedade. Ela se aproveitou de e alimentou uma reação contra os movimentos dos direitos civis e libertação das mulheres. Os conservadores canalizaram essa raiva em ataques a programas sociais e de ações afirmativas. Também se alimentou do poder do nacionalismo e na identificação de muitas pessoas comuns com o status de superpotência dos Estados Unidos. Prometeu reverter os golpes recentes à autoimagem nacional – a derrota na Guerra do Vietnã, a ascensão da OPEP e os choques do petróleo, a Revolução Iraniana e a crise dos reféns, a aparente perda de domínio econômico para concorrentes internacionais – e restaurar a país ao seu lugar de direito de supremacia mundial. Esses foram os pilares do “populismo” de direita nas décadas de 1970 e 1980, e em grande parte permanecem assim até hoje.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> “The crisis of the 1970s marked the end of the ‘Golden Age’ framework and the advent of ‘neoliberal’ capitalism. The triumph of an economic policy agenda hostile to government economic intervention, social welfare programs, and labor organization was part of a broader shift to the right in U.S. politics. The right drew on currents in U.S. political culture pining for an imagined past of individual independence and blaming government regulation, taxation, and social programs for the perceived economic and moral decay of society. It tapped into and fueled a backlash against the civil rights and women’s liberation movements. Conservatives channeled this rage into attacks on social programs and affirmative action. It also drew on the power of nationalism, and the identification of many ordinary people with the superpower status of the United States. It promised to reverse recent blows to the national self-image – the defeat in the Vietnam War, the rise of OPEC and the oil shocks, the Iranian Revolution and hostage crisis, the apparent loss of economic dominance to international competitors – and to restore the country to its rightful place of worldwide

Era este o clima geral no momento em que a consolidação do neoliberalismo como “nova ortodoxia econômica” de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu nos EUA e na Grã-Bretanha, em 1979. De um lado, com a eleição de Thatcher como Primeira-Ministra na Grã-Bretanha, houve o abandono do keynesianismo e consequente abdicação das práticas políticas do Estado socialdemocrata consolidado a partir de 1945<sup>21</sup>. “Todas as formas de solidariedade social tinham de ser dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares.” (HARVEY, 2008, p. 32). Nos Estados Unidos, houve uma mudança draconiana na política monetária dos EUA, com o abandono dos princípios do New Deal em favor de uma política destinada a conter a inflação sem medir as consequências para o emprego (HARVEY, 2008, p. 32). Ademais, a despeito de todas as vociferações em torno dos malefícios do “*big government*”, não se viu, na década de 1980, uma redução dos gastos governamentais; pelo contrário, em concomitância com os ataques aos programas sociais, o governo Reagan viu um avanço sem precedentes em investimentos militares em tempos de paz (REUSS, 2009). Corporações e pessoas ricas aproveitaram uma bonança sem precedentes na redução de impostos, e diversos setores produtivos foram progressivamente desregulamentados, o que “abriu novas áreas de liberdade de mercado irrestrita para poderosos interesses corporativos. [...] A desindustrialização doméstica e a tendência a levar a produção para o exterior tornaram-se muito mais comuns.” (HARVEY, 2008, p. 34-35). Aliás, nenhuma das políticas desse período foi revertida posteriormente.

Podemos por isso entender por que, na década de 80, além das prioridades imediatas de redução da inflação e recuperação dos lucros, o neoliberalismo também pôde considerar um “êxito” o crescimento das taxas de desemprego e o aumento do grau de desigualdade, mecanismos *naturais* e *necessários* de qualquer economia de mercado eficiente (ANDERSON, 2000, p. 14-15). A desregulamentação de setores anteriormente regulados levou a agudas restrições de salário; a desregulamentação na arena internacional facilitou a fuga de capitais, intensificando ainda a importação a partir de países com mão-de-obra barata; vários fatores reduziram o poder de barganha dos trabalhadores, com redução de salários e aumento das jornadas de trabalho (KOTZ, 2009, p. 307).

---

supremacy. These were the pillars of right-wing ‘populism’ in the 1970s and 1980s, and to a great extent remain so today.” (REUSS, 2009).

<sup>21</sup> Isto se deu com o enfrentamento do poder sindical, ataque de todas as formas de solidariedade social que prejudicasse a flexibilidade competitiva, privatização de empresas públicas, redução de impostos, promoção da iniciativa dos empreendedores e criação de um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo (HARVEY, 2008, p. 32).

Analisados os mecanismos que emergem a partir do desmantelamento do *welfare state* no contexto dos países industrializados da Europa e Estados Unidos, extraem-se, como elemento chave, a reforma do governo por meio de “modelos” empresariais, com novos modos de subjetivação através de novos mecanismos de exercício do poder estatal. Como já ilustrado, o neoliberalismo, aqui – e de forma muito diversa do liberalismo clássico, com sua clara delimitação entre Estado e mercado –, coloca mecanismos governamentais desenvolvidos na esfera privada para operar *dentro do próprio Estado*, de modo que suas funções-chave são exercidas como num negócio, ao mesmo tempo em que novas construções de cidadãos e comunidades “responsáveis por si mesmos” produzem resultados governamentais que não dependem de intervenção estatal direta, eis que respondem a incentivos e escolhem racionalmente entre os distintos cursos de ação (FERGUSON, 2009, p. 172).

O cenário nos países periféricos, contudo, era um tanto diverso. À época, a maioria dos intelectuais críticos percebiam o neoliberalismo como algo que o “Norte Global” teria imposto ao “Sul Global”, algo que, para além de meios mais diretos como o apoio a ditaduras e golpes, poderia ser levado adianta pela “luva de veludo” do FMI, Banco Mundial, OMC e, eventualmente, acordos como o NAFTA (BROWN, 2015, p. 51). Os países “em desenvolvimento” foram estimulados a se endividar pesadamente, o que se tornou possível a partir da liberalização do crédito e do mercado financeiro internacionais, com taxas vantajosas para os banqueiros de Nova York<sup>22</sup> (HARVEY, 2008, p. 37).

Enquanto nos países centrais as políticas neoliberais possuíam, como traço distintivo, uma tentativa de *apaziguamento* das tensões e contradições colocadas entre as demandas sociais e as exigências das grandes corporações por meio de novas tecnologias de governo, nos países periféricos o neoliberalismo adquiriu um sentido muito diverso, plasmado principalmente nos “ajustes estruturais” impostos por bancos e agências de financiamento internacional, e que continham principalmente pacotes de privatização, desregulação do câmbio, e uma celebração ideológica dos mercados. Neste sentido, em sua fase inicial, o neoliberalismo aqui pouco teve de “neo”: ele foi, em larga medida, uma questão de liberalismo *laissez-faire* no velho estilo (FERGUSON, 2009, p. 173).

Não foi por acaso, portanto, que a filosofia econômica da Escola de Friburgo, tão bem recepcionada entre os acadêmicos pró-mercado na América Latina dos anos 1960, cedeu espaço

---

<sup>22</sup> “O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do ‘fundamentalismo do livre mercado’ e da ortodoxia liberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o ‘ajuste estrutural’.” (HARVEY, 2008, p. 38).

à filosofia mais fundamentalista de figuras como Friedman e Hayek, que inclusive se tornou uma das orientações dominantes nos intelectuais chilenos de direita ao tempo do golpe de 1973 – um dos primeiros laboratórios do neoliberalismo na região. O próprio uso acadêmico do termo “neoliberalismo” não servia para se referir especificamente aos neoliberais alemães ou qualquer outra revisão teórica do liberalismo, mas sim para designar o novo “fundamentalismo de mercado” implementado no Chile, que diferia do liberalismo clássico por *dispensar* a liberdade política, até então vista como inseparável da liberdade econômica (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 150-151).

### 1.5 O avanço neoliberal no Brasil

A história do neoliberalismo no Brasil é muito próxima da história do neoliberalismo norte-americano, porém com uma diferença fundamental: nós não somos os Estados Unidos. Ao passo que a economia norte-americana se firmava, após a Primeira Guerra Mundial, como a principal potência do mundo capitalista, estabelecíamos aqui um moroso processo de industrialização, no interior do qual muitos dos valores tradicionais da antiga elite rural não eram necessariamente superados. Em verdade, o processo de surgimento de uma burguesia industrial no Brasil por muito tempo significou a convivência (e disputa) com interesses agrário-exportadores, estabelecendo-se um “compromisso de classe” de difícil equilíbrio, no qual nenhum destes grupos possuía condições de representar, sozinho, o conjunto dos interesses econômicos privados. A mobilização do aparelho estatal nos anos 1930 e 1940 surge como uma forma de assegurar – inclusive à força – a convergência de interesses entre os industriais e a oligarquia agrária, pavimentando o caminho para o desenvolvimento industrial privado<sup>23</sup>. Ou seja, desde que iniciado o processo de industrialização do Brasil, o Estado refletia, até certo ponto, os interesses dos industriais, apaziguando as tensões e dissidências existentes no seio da própria classe dominante, ao mesmo tempo em que, por meio da incorporação “mínima” de

---

<sup>23</sup> “Sob a égide do Estado Novo teve início o primeiro estágio da nacionalização formal da economia com a criação de empresas estatais, autarquias mistas e o estabelecimento do controle nacional sobre certas áreas de produção estratégicas, como mineração, aço e petróleo. O Estado tomou-se um importante produtor de bens e serviços de infra-estrutura e abriu caminho para o desenvolvimento industrial privado do Brasil. O Estado auxiliou também o capital industrial com a criação de uma série de mecanismos destinados a reorganizar a economia, dando prioridade ao processo de expansão capitalista e transferindo recursos de outras áreas para a indústria. A industrialização foi também estimulada pela vital transformação do consumo não-produtivo dos proprietários de terra, através do país, em capital de giro para os centros industriais. Isso foi alcançado através da estrutura bancária, que se expandiu enormemente no início da década de quarenta e que se ligou em parte aos setores agrários e à indústria através de laços comerciais e familiares, reforçando assim a interdependência entre a oligarquia e a indústria.” (DREIFUSS, 1981, p. 23).

slogans de justiça social aliada ao uso autoritário da força estatal, esvaziavam o descontentamento das classes populares<sup>24</sup>. A “democracia social urbana” então sustentada pelo populismo – a qual, por sinal, era ainda bastante seletiva e excludente – significava, na verdade, um mecanismo de apaziguamento, por meio do qual eram incorporadas as forças sociais que se desenvolviam em virtude da modernização, resultando tanto no conformismo das classes trabalhadoras quanto na legitimação da sociedade capitalista (DREIFUSS, 1981, p. 30).

O desenvolvimento econômico e industrial propriamente “nacional”, contudo, mudou de caráter após a Segunda Guerra Mundial, que havia marcado a consolidação econômica e a supremacia política do capital monopolista nos centros industriais e financeiros. À época, a movimentação das multinacionais e a retomada dos investimentos estrangeiros – característica marcante durante o período de desenvolvimento associado consubstanciado no Plano de Metas implementado durante o governo JK – possibilitavam, a um capitalismo brasileiro tardio e dependente, tornar-se também transnacional e oligopolista, jamais deixando, contudo, de ser subordinado aos centros de expansão capitalista, sobretudo aos interesses americanos<sup>25</sup>. O “desenvolvimentismo” aqui visto foi essencialmente um processo de modernização compatível com a dependência, no seio do qual os interesses empresariais multinacionais constituíam espaços de deliberação paralelos ao governo, influenciando indiretamente, por meio de “consultorias” e grupos de trabalho, as diretrizes econômicas adotadas pelo Executivo – que jamais chegava a propriamente “dirigir” a economia<sup>26</sup> –, tudo à burla dos canais tradicionais de formulação de diretrizes políticas, sobretudo um Poder Legislativo permeado pelos interesses

---

<sup>24</sup> “Sob a presidência de Getúlio Vargas, a estratégia de acumulação de capital e industrialização baseava-se principalmente em dois mecanismos de funcionamento: a manutenção da política cambial e controle das taxas cambiais, transferindo-se parte do excedente do setor agroexportador para o setor industrial, e uma contenção relativa dos salários reais, abrandada em seus efeitos sobre os trabalhadores pelo fato de as empresas estatais e privadas produzirem bens e serviços subvencionados, transferindo assim parcialmente o poder de compra para os trabalhadores assalariados.” (DREIFUSS, 1981, p. 32).

<sup>25</sup> “Já em 1922 o governo dos EUA forçou o Brasil a fazer o seu primeiro empréstimo externo junto a bancos daquele país, o qual, desde então, passou a substituir a Inglaterra na função de nosso principal banqueiro prestamista. Além de empréstimos para obras de infra-estrutura, implantação de empresas estatais, aquisição de bens de capital e financiamento de outras importações, a presença do capital externo foi particularmente importante através da instalação, aqui, de subsidiárias de grupos econômicos que antes nos vendiam seus produtos industrializados. Assim, passava-se a produzir no país, mas através de empresas estrangeiras. O objetivo era abastecer o mercado interno brasileiro daqueles produtos que, antes, o Brasil deles importava, o que lhes permitia a continuidade do controle sobre o mercado brasileiro nos setores mais importantes da atividade econômica. Junto com o capital, ocorreu também acentuada dependência de tecnologia importada do exterior.” (BRUM, 1999, p. 222).

<sup>26</sup> “[...] o papel do Estado como fator de desenvolvimento conseguiu dissimular o domínio real do capital. Apesar da expressiva presença do Estado na economia, ele não “orientava” a nova estrutura de produção. A intervenção do Estado na economia no que ultrapassava a alocação de recursos públicos para atividades privadas era amplamente desencorajada, se não condenada, pelos grandes empresários.” (DREIFUSS, 1981, p. 35-36).

conservadores do setor agrário que se contrapunham aos interesses industrializantes (DREIFUSS, 1981, p. 34-35). As estruturas de representação do regime populista da época, portanto, constituíam obstáculos a serem contornados pelos interesses privados multinacionais e os nacionais a estes associados.

Esta assimetria entre o poder econômico adquirido pelo capital multinacional no Brasil e a sua falta de liderança política tornava-se clara no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, quando a convergência de classe populista tradicional dava mostras de esgotamento, necessitando, assim, adotar políticas destinadas a conter a crescente insatisfação popular. Historicamente, a industrialização brasileira (incentivada pela dinâmica de substituição de importações) esteve estreitamente ligada à expansão de corporações multinacionais que forneciam, sobretudo, produtos voltados a um mercado de alto poder aquisitivo; as classes mais baixas, portanto, não entravam na equação do lucro aqui obtido. Quando, porém, por questões de legitimidade e sustentação política, o Estado passara a intervir diretamente na economia por meio de aumentos salariais, alocação de recursos para a educação, saúde e transporte público, controle de preços sobre bens de consumo, bem como direcionamento do tipo de produção para bens básicos de consumo do mercado de baixa renda, tornava-se necessária a estes agentes econômicos a busca por “soluções extraconstitucionais” (DREIFUSS, 1981, p. 105).

A ditadura civil-militar implementada no ano de 1964 pode, portanto, ser compreendida como uma tomada do aparelho do Estado que, estabelecimento uma nova relação de forças políticas no poder, representou uma reação da elite econômica industrial (e toda a panaceia ideológica por si mobilizada) a um cenário no qual a expansão da lucratividade dos empreendimentos multinacionais aos quais se associavam tornava-se cada vez mais improvável. Cuidava-se, pois, de tornar o Brasil mais confiável aos investidores externos, o que era garantido, no plano político, pela continuidade dos militares no poder, e, no plano econômico, por políticas de controle do crédito ao setor privado e política de contração de salários – sempre garantidas por um regime autoritário<sup>27</sup> (BRUM, 1999, p. 315; 321).

A par do pesado endividamento público externo – facilitado pela ampla disponibilidade de capital no cenário internacional – e reabertura à entrada de capital

---

<sup>27</sup> “Vários fatores ou circunstâncias favoreceram a expansão econômica nessa fase. Havia um clima favorável aos investimentos econômicos: saneamento da economia e das finanças públicas; estabilidade sócio-política, embora sob a égide de um regime autoritário; perspectivas seguras de expansão e lucratividade dos empreendimentos econômicos; restauração da confiança dos investidores. O crescimento econômico que se operou a partir de então deveu-se principalmente ao aumento dos investimentos estrangeiros e a um amplo programa de investimentos do Estado, financiado com recursos de instituições internacionais de crédito.” (BRUM, 1999, p. 324).

estrangeiro, que a marcam como uma fase de desenvolvimento periférico-associado dependente, a expansão econômica vivenciada a partir do início dos anos 1970 pode ser também caracterizada como um desenvolvimento elitista-concentrador-excludente. O arrocho salarial dos trabalhadores de baixa qualificação e a falta de atenção aos programas sociais relacionados com saúde, educação, habitação popular, etc., evidenciou a contradição entre um elevado crescimento econômico e o avanço industrial frente a um comprometimento da qualidade de vida da população. “A economia vai bem, mas o povo vai mal”, dizia o mais cruel – e popular – presidente da ditadura militar. A política econômica do período da ditadura possuía como referência o padrão de produção e consumo da sociedade norte-americana, o qual, no Brasil, não tinha como ser garantido a todos os seus habitantes. Desse modo, a expansão das grandes empresas esteve intimamente ligada às aspirações de consumo das camadas de rendimento mais elevadas, numa orientação elitista que levou “à implantação de um modelo de industrialização sofisticado, baseado em grandes unidades produtoras, com padrões muito acima do poder aquisitivo da média dos habitantes do país” (BRUM, 1999, p. 342).

Esta ruptura, contudo, significou mais do que o mero esgotamento dos estágios “fáceis” da substituição de importações, ou mesmo a decadência política e desintegração do consenso público em relação às medidas necessárias aos grandes interesses econômicos multinacionais. A rejeição ao bloco oligárquico industrial populista e de seus mecanismos de representação e controle de classe esteve permeada pela forte atuação política e ideológica dos grupos empresariais, e representou o momento de perfectibilização da captura do Estado pela elite econômica, que passou a ocupar e controlar diretamente os *loci* estatais de elaborações de diretrizes. Aqui, os interesses privados dos grupos econômicos multinacionais e associados eram universalizados e legitimados através da “tecnocratização” do governo, que aparecia, neste processo, como uma instância *neutra*, tomadora de decisões puramente *racionais* – ainda que, efetivamente, não o fosse. Cuida-se de função semelhante à retórica do “desenvolvimento” presente nos anos do governo JK: uma resposta às expectativas sociais que ofuscava a identificação dos verdadeiros beneficiários do processo (DREIFUSS, 1981, p. 485-486).

O crescimento de uma economia com características de dependência, contudo, não possui garantias de viabilidade a longo prazo – o seu desenvolvimento é condicionado à vitalidade dos interesses econômicos externos que a controlam. Os dois grandes choques do petróleo nos anos de 1973 e 1979 e a conseqüente crise instaurada na economia dos Estados Unidos significou, no plano externo, o fim das condições que favoreciam o acentuado crescimento econômico do Brasil, enquanto a extrema concentração de renda e inexistência de

um mercado consumidor fortalecido significavam, no plano interno, a completa ausência de alternativas capazes de assegurar a rentabilidade dos investimentos. Assim, o contracionismo da política monetária e a elevação das taxas de juros deflagrados a partir da estagflação das grandes economias capitalistas, que ocasionou um rápido e elevado aumento do custo do serviço da dívida dos países latino-americanos, pôs fim ao “Milagre Econômico” experimentado durante a década de 1970 (BRESSER-PEREIRA, 1991). Em 1981, quando suspensa a rolagem da dívida brasileira pelo sistema financeiro internacional, o país viu-se obrigado a declarar moratória técnica enquanto negociava com os bancos e o Fundo Monetário Internacional (FMI); neste momento, a retórica da dívida como resultado de gastos excessivos, da incapacidade de “colocar a casa em ordem”, apareceu pela primeira vez no país. Junto aos credores, o FMI garantia, desta forma, imposição do ajuste estrutural no intuito de assegurar o pagamento da dívida externa. “O Brasil não tem jeito” constituía o slogan atrás do qual se ocultava o fato de que era a presença majoritária de investimentos estrangeiros e de empresas associadas ao capital internacional – e a conseqüente necessidade de se prestar contas à matriz –, que haviam se apropriado das instâncias de formulação de políticas do Estado, tornava impossível sequer cogitar a contenção da completa fuga de recursos financeiros durante o momento de crise.

A partir de então, o Estado brasileiro assumiu a dívida externa privada para si e a economia passou a conviver com altas taxas de inflação, dívida interna e desaceleração econômica, com o Produto Interno Bruto (PIB) chegando a contrair 3,5% em 1983. A crise fiscal provocada pela dívida externa colocava-se no centro das elevadas taxas de inflação, cuja escalada se buscava conter por meio de manobras monetárias, através das quais os próprios ganhos inflacionários se tornavam significativo eixo de acumulação financeira<sup>28</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1991). O próprio arrocho salarial vislumbrado nas décadas de 1970 e 1980 constituía uma forma de transferência de renda do trabalho para o capital (BRUM, 1999).

Nesta linha, a década de 1990 marcou, talvez, a principal virada para o neoliberalismo no Brasil. Já com o Plano Collor I o país vivenciava a abertura comercial, a privatização de estatais e os cortes de pessoal e no funcionalismo público. O Plano Real, responsável por enfim controlar a hiperinflação, inaugurou um novo eixo de acumulação financeira, ainda mais lastreado sobre a dívida pública: com o fim dos ganhos financeiros até então possíveis na

---

<sup>28</sup> A este título, talvez o principal exemplo seja a adoção do regime monetário dual entre os anos 1980 e 1993, no qual, paralelamente à moeda oficial, existia uma moeda financeira-indexada, lastreada pelos títulos públicos, que servia como reserva de valor, e era emitida e gerida pelo setor privado (BRUNO, *et al.*, 2011).

sistemática inflacionária, o financiamento da dívida pública passou a contar com elevadíssimas taxas de juros - durante o governo FHC os títulos do governo rendiam entre 25% a 30%, chegando a render 46%, o que, por sua vez, engendrou um aumento da carga tributária de 27% para 34% (DOWBOR, 2017). Tudo isso significou, por conseguinte, uma transferência de recursos para os rentistas, em detrimento dos investimentos em qualidade de vida, ou mesmo no desenvolvimento de atividades produtivas. Neste passo, a liberalização e a financeirização da economia brasileira favoreceram principalmente os fundos de investimento, os bancos nacionais e os investidores internacionais, sem que se fizesse acompanhar um crescimento do capital produtivo – ocorrendo a chamada *desindustrialização precoce* (BRUM, 1999) –, o que, nos governos FHC, Lula e Dilma foi apaziguado mediante uma série de reformas pelas quais ativos públicos foram entregues ao setor privado, e pelos quais direitos dos trabalhadores foram progressivamente constrictos. Ou seja, a política de conciliação aqui existente foi muito mais aquela verificada entre os interesses dos intermediários financeiros (nacionais e internacionais) com os dos empresários industriais – tudo às custas da classe trabalhadora, o que, a esta altura, já não poderia ser considerado novidade alguma. Neste cenário,

“[...] podemos dizer que nosso neoliberalismo chega antes e depois da hora. *Antes da hora* porque é uma reação a um Estado que jamais alcançou o conjunto da sua população, mas ainda assim é interpretado como excessivo. *Depois da hora*, envelhecido e ‘fora de lugar’, porque presume uma realidade nacional significativamente distinta daquela para a qual o neoliberalismo seria o antídoto. Ou seja, nossa economia já se encontrava financeirizada (pela inflação), a distribuição de renda e o acesso ao crédito e ao consumo já eram plataforma da esquerda. Nós já nos deparávamos com sintomas neoliberais, quando este se anunciava como a mais nova medicação econômica: desequilíbrio entre produção e exportação, descompasso entre juros e câmbio, assim como concentração de renda no topo da pirâmide social” (DUNKER, *et al.*, 2021, p. 224).

Mesmo a eventual promoção de justiça social, possível apenas em lapsos de crescimento econômico, deu-se quase que exclusivamente por meio da injeção de recursos fictícios na economia através da expansão do acesso ao crédito. Diante de tais limitações, não soa de modo algum estranho que, com a desaceleração da economia chinesa e a queda dos preços das commodities no final dos anos 2000, quaisquer perspectivas de incremento da qualidade de vida das classes inferiores tenham sido solapadas. A recessão brasileira vivenciada nos anos posteriores a 2010 pode, assim, ser compreendida tanto como resultado de uma contração nos investimentos destinados ao aumento da capacidade produtiva devido à baixa demanda quanto do endividamento das famílias e das empresas no período anterior, já que, graças aos elevados juros praticados, os recursos que deveriam financiar atividades produtivas estavam sendo drenados pelo mercado financeiro (DOWBOR, 2017).

Esta mistura de desaceleração econômica com desonerações tributárias gerou, fatalmente, um aumento da dívida pública mesmo com a significativa redução do crescimento dos gastos públicos a partir de 2015. Apesar dos esforços empreendidos, cada vez mais crescia o endividamento do Estado brasileiro, e mais recursos eram drenados para os bolsos dos rentistas – tudo num momento em que a narrativa da excessiva dispendiosidade do governo ganhava força na mídia nacional e contribuía para a defesa do corte de gastos (DOWBOR, 2017). Eventualmente, frente às pressões do mercado, o governo de Dilma Roussef sinalizou o definitivo abandono dos programas sociais e dos níveis de trabalho e renda até então defendidos – quadro este que, como bem sabemos, parece não comportar alteração num futuro próximo.

\*\*\*

Neste breve introito, busquei inicialmente evidenciar o modo pelo qual o neoliberalismo se apropria da tradicional desconfiança do pensamento de matriz liberal em direção à atuação estatal frente à economia, contudo a reconfigurando de maneira a adaptá-la a uma realidade histórica na qual o poder de influência do Estado sobre as dinâmicas de mercado não mais poderia ser ignorado, senão instrumentalizado através de uma inversão da razão que o orienta. Nos países centrais do capitalismo, isto significou a adoção de uma postura crítica às políticas governamentais que se orientavam pela busca de crescimento econômico através de uma estrutura administrativa que se propunha à alocação, contenção e convergência dos interesses das diferentes classes sociais, nisto introduzindo distorções no mercado e obstaculizando a dinâmica de concorrência capaz de lhe conferir certo grau de estabilidade. Cuidava-se, pois, retirar, da bicicleta do mercado, as rodinhas estatais que lhe impediam de se movimentar mais livremente, o que, num plano subjetivo, significava que os indivíduos se tornavam responsáveis por manter sozinhos o seu próprio equilíbrio e, assim, pelo próprio esforço, pedalar rumo ao “sucesso” individual.

No Brasil, de forma particular, o apaziguamento das tensões sociais durante as crises do século XX deu-se, no campo econômico, por uma série de programas de industrialização para substituição de importações, investimentos públicos em infraestrutura e eventual ampliação do consumo por meio de sistemas de crédito que sempre tiveram que ser amparados por expressivo endividamento público, aspecto este pelo qual, historicamente, se deixava transparecer a *ineficácia* inerente ao Estado, ainda que este estivesse já há muito tempo completamente capturado pelo setor privado. Não se pode afirmar que houve, aqui, a

preocupação com a construção de uma sociedade na qual os indivíduos estivessem efetivamente *integrados* (material ou ideologicamente) no mercado; os vínculos, no nosso contexto, são muito mais frágeis. Graças à fragilidade do nosso arranjo, querer que o Estado “se retire” da economia representa algo muito mais grave do que nos países centrais. A classe trabalhadora gestada pela economia brasileira – que nunca adquiriu uma força política ou econômica realmente expressiva, antes servindo como boi de piranha para a acomodação dos interesses de uma elite econômica cindida – é recebida, em sua fase neoliberal, por um profundo processo de fragmentação, terceirização e precarização que não lhe permite reconhecer-se como classe trabalhadora. Sua adesão aos valores da classe média – que, individualista e adepta de uma ética meritocrática, era ela própria instruída pela ortodoxia neoliberal – aparece como resultado desta falta de integração, num contexto em que a construção de um “empreendedor de si” ocorre menos pela via de um Estado ativo, mas por uma realidade de completo *abandono*.



## 2 O NEOLIBERALISMO ENTRE PROJETO, RAZÃO E *ETHOS*

Neste capítulo, busca-se, de forma mais detida, fornecer bases teóricas sólidas para a compreensão do nosso objeto, uma vez que, como já ficou evidente a esta altura, a simples utilização do termo “neoliberalismo” oferece poucas pistas do que se quer com ele significar, já que há uma miríade de sentidos possíveis em sua aplicação. Afinal, nos inúmeros estudos que o tematizam, fala-se por vezes de um “projeto” neoliberal, uma “razão” neoliberal, uma “ética” neoliberal, uma “ideologia” neoliberal, um “período” neoliberal, e assim por diante, sendo imprescindível, portanto, desfazer esse nó conceitual que “o neoliberalismo” representa. Objetiva-se compreender de que modo o neoliberalismo, mais do que ser uma etapa da história da acumulação capitalista – e, ao mesmo tempo, jamais deixando de sê-lo –, constitui-se também numa racionalidade segundo a qual uma lógica econômica peculiar se introjeta nas relações políticas e sociais, reconfigurando-as de modo a tornar-se uma verdade que está ao mesmo tempo *dentro* de tudo e *fora* do alcance de todos.

Por fim, abre-se um espaço de destaque para o mecanismo próprio que permite, à ordem neoliberal, reconfigurar a relação dos sujeitos e da sociedade com o seu próprio destino. O entendimento de que, na razão neoliberal, há a adoção de uma lógica da concorrência como padrão de leitura do mundo significa que há, necessariamente, um deslocamento desde a dinâmica da troca, que pressupõe uma igualdade formal, para um campo em que as relações sociais são concebidas como *assimétricas*. Debruça-se, portanto, sobre o modo pelo qual a ética de responsabilização individual própria de uma lógica do *endividamento* – cuja compreensão é imprescindível para a abordagem do contexto brasileiro – constitui um mecanismo que, sobre bases concretas, torna-se capaz de estreitar o horizonte do possível, possibilitando ao capitalismo a apropriação – em conjunto com o passado e presente – do tempo *futuro*.

### 2.1 (In)definições críticas do “neoliberalismo”

Historicamente, como visto, o termo “neoliberalismo” foi inicialmente empregado no sentido de uma alternativa moderada para o liberalismo clássico pelos economistas da Escola de Friburgo (também chamados de “ordoliberais”) no período entre guerras. Nos dias de hoje, no entanto, o próprio uso do termo “neoliberalismo” já denota de antemão uma tomada de posição política que não avalia o “livre mercado” de forma positiva. Em grande parte, isso se deve ao significado que o “neoliberalismo” adquiriu no contexto latino-americano da década

de 1980, posteriormente à implementação da “doutrina neoliberal” no contexto chileno a partir do golpe que depôs Allende em 1973: reorientou-se seu significado de uma forma de liberalismo mais moderada para uma forma radical ou fundamentalista, cessando-se, ainda, a identificação dos ordoliberais alemães como os cunhadores do termo; o neoliberalismo passou, então, a ser mais amplamente associado às teorias de Hayek e, principalmente, Friedman, cuja filosofia econômica era uma das orientações dominantes nos intelectuais chilenos de direita ao tempo do golpe de 1973 (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 149-150).

O uso contemporâneo do termo, portanto, é herdeiro das teorias críticas latino-americanas dos anos 1970 e 1980, apresentando, contudo, uma diferença fundamental: hoje ele não mais denota uma nova forma de liberalismo com características específicas e referentes empíricos, mas se tornou um termo vago que pode significar virtualmente qualquer coisa contanto que se refira a fenômenos normativamente negativos associados ao livre mercado (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 152). Neste ínterim, de forma simultânea, ele pode denotar um conjunto de políticas de reforma, um modelo de desenvolvimento econômico<sup>29</sup>, uma ideologia normativa, um paradigma acadêmico<sup>30</sup>, ou mesmo uma era ou um grupo específico de pessoas (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 143) – significações estas que tornam-se ainda mais problemáticas se considerarmos que o que chamamos de “neoliberalismo” não é nem um pouco singular ou constante em suas formulações discursivas e práticas materiais, aparecendo, assim, como algo desunificado e não-idêntico a si mesmo (BROWN, 2015, p. 48).

Muito embora não se perca aqui de vista as críticas feitas a este “neoliberalismo” que se traduz em uma simples atitude de posicionamento de acordo com uma orientação ideológica crítica – do que se poderia extrair a necessidade de lhe conferir um significado mais *substantivo* (BOAS; GANS-MORSE, 2009, p. 158) –, também não se descarta da potência intrínseca a este “conceito frágil”. Afinal, associado a uma “sensibilidade moral” que se posiciona criticamente em relação ao objeto que descreve, o conceito de “neoliberalismo” acaba por possuir o caráter de uma “ideia força”, que mobiliza pesquisas e atores políticos ao permitir uma *interação* entre diferentes campos e saberes, auxiliando a *informar as lutas* ao mesmo tempo em que se torna um conceito por elas *informado* (ANDRADE, 2019, p. 215).

---

<sup>29</sup> O que, mais do que uma lista tecnocrática de soluções para males econômicos, envolve um conjunto de teorias econômicas ligando políticas díspares em uma receita coerente para crescimento ou modernização; prescrições para a atuação adequada de atores-chave; e um projeto político explícito para executar estas prescrições e se assegurar de que os atores joguem conforme as regras do jogo.

<sup>30</sup> Um “paradigma acadêmico” neoliberal, diferentemente de uma ideologia normativa (uma declaração mais geral sobre como a sociedade deve ser organizada), consiste em suposições “positivas” acerca de como os mercados operam, estando, pois, intimamente relacionado com a teoria econômica neoclássica.

Daí porque, neste trabalho, embora não se faça uma rígida retomada do conceito em foco a partir da roupagem que lhe deu a teoria marxista, estamos também longe de abandoná-la por completo. É importante esta abertura ao diálogo. Afinal, para que possamos captar as suas particularidades, o neoliberalismo não pode ser entendido tão somente como uma nova etapa do processo de acumulação capitalista – afirmação esta que, todavia, não quer de modo algum significar que ele *também não o seja*.

Em linhas gerais, a visão que se nos apresenta como sendo a mais difundida desde a tradição marxista seria aquela responsável por definir o neoliberalismo como uma teoria de práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor alcançado pela maximização de liberdades empreendedoras em um contexto institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio, cabendo ao Estado criar e preservar esse quadro institucional (HARVEY, 2006, p. 145). Tal teoria teria se tornado hegemônica como modalidade de discurso, e se incorporado às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo, num movimento que teria representado, principalmente, a efetivação de um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas (HARVEY, 2008, p. 13; 27). Ele poderia, assim, ser descrito nos termos de um “novo estágio” ou uma “nova fase na evolução do capitalismo” que “expressa a estratégia das classes capitalistas aliadas aos administradores de alto escalão, especificamente no setor financeiro, de reforçar sua hegemonia e expandi-la globalmente” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 11; 15).

Nesta visão, para além de um projeto *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional, o neoliberalismo representaria muito mais um projeto *político* de restauração do poder das elites econômicas (mais do que de restabelecimento das condições da acumulação do capital), ao ponto de ser possível considerar seus efeitos redistributivos e a desigualdade social estruturais em relação ao projeto neoliberal como um todo, dada a sua persistência<sup>31</sup> (HARVEY, 2008, p. 26-27). Esta restauração do poder a uma elite econômica ou classe alta (principalmente nos Estados Unidos e em outros países capitalistas avançados), a qual se apoiou pesadamente em mais-valia extraída do resto do mundo por meio de fluxos internacionais e pelos famosos pacotes de “ajuste estrutural”,

---

<sup>31</sup> Basta observar o surpreendente aumento dos salários dos executivos nos Estados Unidos: de 42 vezes o pagamento de um trabalhador médio em 1982, tais salários alcançaram 411 vezes em 2005 (KOTZ, 2009, p. 307).

representou, contudo, um fracasso do ponto de vista econômico. O processo de neoliberalização foi acompanhado, de modo incessante, por uma crescente volatilidade no capitalismo global, compreendendo episódios periódicos de crescimento intercalados com fases intensas de crises financeiras severas (HARVEY, 2006, p. 152), a se tornar perceptível um incremento gigantesco da renda e da riqueza apenas nos segmentos mais ricos da população (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 34) – tornando-se até curioso questionarmos porque a neoliberalização veio a ser considerada, de forma quase unânime, uma solução tão bem sucedida (HARVEY, 2006, p. 152).

Não se pode dizer, certamente, que esta perspectiva teórica se concentra apenas no modo pelo qual operada a concentração de riqueza nas mãos de poucas pessoas, visto que não é em momento algum ignorado o processo de propagação do mito de que a degradação das classes inferiores decorreria de sua própria falha em aumentar o seu capital humano – “*in a Darwinian world, the argument went, only the fittest should and do survive*”<sup>32</sup> (HARVEY, 2006, p. 152). O foco, porém, está na maneira segundo a qual este teria sido um dos fatores que permitiu ao neoliberalismo ser este grande sucesso do ponto de vista das classes mais altas, restaurando o poder das elites dominantes ou criando condições para a formação de uma classe capitalista. Mesmo o processo de “financiarização” de tudo – sobre o qual nos debruçaremos adiante – representaria, em contraste ao fracasso econômico, o sucesso social (ou *antisocial*) deste projeto político de restauração do poder das elites, ou seja, mecanismo pelo qual se aprofunda o domínio de uma restrita elite financeira sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e a vida cotidiana (HARVEY, 2008, p. 38; 41). Em última análise, a capacidade de acumulação de imensas fortunas pessoais e do exercício de poder de controle sobre amplos setores da economia conferiria a poucos indivíduos um enorme poder econômico de influenciar processos políticos, o que, associado ao êxito ideológico do neoliberalismo<sup>33</sup>, em muito contrastaria com o ideal de liberdade individual que o sustenta (HARVEY, 2008, p. 43; ANDERSON, 2000, p. 23). Tal contraste, por sua vez, não é contraditório, na medida em que um projeto de restauração do poder econômico de uma elite possuiria muitíssimo menos apelo popular do que um esforço programático de defesa da causa das liberdades individuais, que disfarçaria, então, o trabalho de restauração do poder de classe (HARVEY, 2008, p. 50).

---

<sup>32</sup> Numa tradução aproximada: “em um mundo darwiniano, dizia o argumento, apenas os mais aptos deveriam sobreviver e sobrevivem”.

<sup>33</sup> Com a disseminação da ideia de que não há alternativas aos seus princípios, ou seja, de que, confessando ou negando, temos de nos adaptar a suas normas (ANDERSON, 2000, p. 23).

Em linhas gerais, portanto, a perspectiva marxista mais difundida – inclusive nos circuitos acadêmicos brasileiros – em torno da temática é capaz de compreender o neoliberalismo mais comumente como promoção de um conjunto de políticas econômicas de acordo com seu princípio de afirmação do livre mercado, concentrando-se em quatro efeitos deletérios de suas práticas: a desigualdade intensificada; a comercialização antiética de coisas e atividades consideradas impróprias à mercantilização; a intensificação da intimidade entre os setores financeiro e corporativo com o estado, com o domínio corporativo das decisões políticas e políticas econômicas; e o estrago econômico causado pela supremacia e liberdade do capital financeiro, com destaque para o efeito desestabilizador das bolhas que lhes seriam inerentes (BROWN, 2015, p. 30). Isto não significa, porém, que tal visão não esteja imbuída de um agudo potencial crítico, posto que aponta muito enfaticamente à maneira pela qual a globalização e desregulação promovidas à força pelo neoliberalismo – força esta que nada teria de “natural”, e que pode muito bem por isso mesmo ser evitada – consistiram muito mais na retirada de regras e obstáculos à economia do que em diminuição da opressão na/da sociedade civil (CORREAS, 1996), destacando que suas principais realizações *substantivas* consistiram em redistribuir, em vez de criar, riqueza e renda, num processo de acumulação por espoliação que as concentrou em níveis jamais antes vistos (HARVEY, 2008, p. 171-176). Torna-se aqui possível, assim, contrapor à bela ideia de que o mercado é o reino das liberdades, lugar de “competição” e de *fair play*, o *fato concreto* de que uma monopolização, uma centralização e uma internacionalização extraordinária do poder corporativo e financeiro tomaram conta do cenário econômico mundial (HARVEY, 2008, p. 217). É como muito bem ilustram Anderson, Salama e Therborn, num debate realizado no Brasil no ano de 1994:

GÖRAN THERBORN – [...] Hoje os mercados mundiais de divisas representam dezenove vezes o volume do comércio mundial de mercadorias e serviços. O balanço de um único dia nos negócios de divisas em Londres tem um valor superior ao todo o PIB do México no ano inteiro. Em um dia e meio se negociam mais divisas do que o PIB anual do Brasil. E estes são mercados eminentemente competitivos. Embora seja verdade que nem todos tenham acesso a eles. Se me permitem a comparação, é como a Copa do Mundo no futebol: é muito competitiva, mas nem todos podem disputá-la...  
 PERRY ANDERSON – Bom, pelo menos aí, às vezes até os ingleses são excluídos.  
 PIERRE SALAMA – A única diferença é que na Copa do Mundo há regras...  
 (ANDERSON, *et al.*, 2000, p. 164).

Não haveria, aqui, outra regra que não a *selvageria*, a *força bruta* dos que dispõem de grandes massas de capital. “Na selva há luta, não concorrência.” (ANDERSON, *et al.*, 2000, p. 164).

É inegável, contudo, que as teorias de inspiração marxista acima destacadas – que, como alertado, não esgotam as possibilidades críticas da teoria marxiana – prestaram atenção

insuficiente às dimensões experienciais, estéticas e perceptivas da dominação neoliberal – todas muito úteis para se navegar o impasse teórico do tempo presente (CHARI, 2015, p. 41). Não se cuida, porém, de limitação que possa ser atribuída ao marxismo em geral. Já em seus *Manuscritos*, Marx (2010, p. 80) chamava a atenção para o modo como, de forma muito contraditória, o capitalismo contém o fato de que o trabalhador se torna “tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão”, o que, por certo, se reflete em sua própria percepção de si e do mundo<sup>34</sup>. Afinal, nesta dinâmica de troca, descrita por Marx, em que o trabalhador recebe uma determinada quantia em dinheiro e o capitalista, por seu turno, obtém o poder de disposição sobre o trabalho alheio, torna-se completamente indiferente àquele o que este último faz com seu trabalho (MARX, 2011, p. 220-221), o que indica o fortalecimento de uma postura distorcida frente à realidade. O que se torna essencial para aquele que precisa vender a sua força de trabalho – e que, portanto, não dispõe do livre uso da força de trabalho dos outros – é apenas o fato de que, nessas suas trocas econômicas, sua finalidade é a satisfação de suas necessidades: o que o não-capitalista recebe são meros meios de subsistência (MARX, 2011, p. 222), ainda que não os perceba como tal<sup>35</sup>.

Não apenas na teoria jurídica, portanto, mas também na teoria econômica, no pensamento filosófico, e assim por diante, a denúncia marxiana serve para mostrar que o que mais importa em tais campos é estabelecer uma representação da produção capitalista como se ela estivesse enquadrada em leis naturais e eternas, independentes da história, oportunidade em que as relações burguesas são furtivamente contrabandeadas como irrevogáveis leis naturais da sociedade *in abstracto* (MARX, 2011, p. 42). Na distribuição, da mesma forma, é preciso que seja possível extinguir todas as diferenças históricas em leis humanas gerais, cujos pontos fundamentais identificados pelos economistas são a propriedade e sua proteção pela justiça, política, etc. (MARX, 2011, p. 42-43), em prol de um sistema que, em última análise, possibilita à restrita classe dos detentores de capital exercer um controle irrestrito a respeito do que farão nas e das suas vidas os demais integrantes da sociedade – tudo mediante um arranjo pelo qual

---

<sup>34</sup> Sob tais condições, o trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma *mercadoria*, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral. Assim, o produto deste trabalho se lhe defronta como um *ser estranho*, como um *poder independente* do produtor, que não é capaz de confirmar qualquer *fim determinado* que o trabalhador tenha colocado no processo produtivo. “A efetivação do trabalho tanto aparece como desefetivação [*Entwirklichung*] ao estado nacional-econômico] que o trabalhador é desefetivado até morrer de fome.” (MARX, 2010, p. 80). O que pertence ao trabalhador é a parte mínima e mais indispensável do produto: somente o necessário para que o trabalhador exista, não como ser humano, mas como trabalhador, aquele que reproduz não a humanidade, mas a classe de escravos que é a dos trabalhadores.

<sup>35</sup> Uma vez que obtém o equivalente na forma de dinheiro, na forma da riqueza universal, pelo menos na *aparência* o trabalhador encontra-se nessa troca *como se fosse* igual frente ao capitalista.

esta desigualdade (por vezes não tão) dissimulada jamais venha a colocar o sistema em risco. Ainda que se queira fazer crer o contrário, as aparências, sim, importam ao marxismo, mesmo que não sejam o ponto fulcral da análise.

### 2.1.1 Razão neoliberal e lógica do Capital

Em vista do que até aqui já se expôs, não se pode deixar de admitir que a “neoliberalização” foi, *em parte*, um esforço *consciente* das elites dominantes para alcançar a restauração do seu poder de classe. Colocar em foco a dinâmica de classes, contudo, não é por si só suficiente para esclarecer a extensão na qual os desenvolvimentos políticos e ideológicos expressam uma crise mais profunda, da qual as próprias classes dominantes fazem parte; enxergar a transição histórica ao neoliberalismo como a vitória de uma ideologia sobre outra significa, pois, atribuir muita coerência e poder a teorias que servem mais para legitimar do que para guiar práticas políticas (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 56). E, como salientam Dardot e Laval (2016, p. 24), “da mesma forma como não é resultado direto de uma doutrina homogênea, a sociedade neoliberal não é reflexo de uma lógica do capital que suscita as formas sociais, culturais e políticas que lhe convém à medida que se expande”.

Por isso a importância de contrastar – ou mesmo complementar – esta visão do neoliberalismo que denota um conjunto de políticas de Estado, uma fase do capitalismo e uma ideologia de reafirmação do livre-mercado para restauração do poder da classe capitalista, com a visão foucaultiana do neoliberalismo como uma ordem de razão normativa<sup>36</sup> que ganha corpo como uma racionalidade de governo que estende uma dada formulação de valores e métricas econômicas a todas as dimensões da vida humana (BROWN, 2015, p. 30). Sim, o neoliberalismo significou uma massiva redistribuição de riqueza para a elite econômica, mas tal processo se dá no contexto de uma reconfiguração particular da relação entre Estado e economia que obscurece a dinâmica de classe nas políticas econômicas neoliberais, *despolitizando-as* (CHARI, 2015, p. 23). Mesmo enquanto ideologia, o neoliberalismo representa uma transformação da ideologia em termos de suas condições (sua geração a partir da experiência cotidiana) e efeitos (sua extensão a toda a existência humana), que não mais apresenta um simples ideal ou programa político, mas quer denotar, através da economia

---

<sup>36</sup> Foucault, afinal, não estava interessado nas “políticas” neoliberais (gestação de novas desigualdades e concentração de riqueza, o dismantelamento de solidariedades públicas e sociais, etc.), mas sim em sua transformação do social, do Estado, e do sujeito (BROWN, 2015, p. 56).

capitalista, a própria *realidade da natureza humana* e da *existência social* (READ, 2009, p. 26). “Neoliberalismo é portanto uma ‘restauração’ não apenas do poder de classe, do capitalismo com o único sistema econômico possível, é uma restauração do capitalismo como sinônimo de racionalidade” (READ, 2009, p. 32, tradução nossa).

David Harvey (2006, p. 146) já apontava que, para qualquer sistema de pensamento tornar-se hegemônico, faz-se imprescindível a articulação de certos conceitos fundamentais que, tornados profundamente imbuídos nas compreensões do senso comum, passam a ser tomados como certos e além de questionamento. Por isso, portanto, que consideramos que o neoliberalismo não é apenas uma ideologia que mascara a realidade econômica, mas um *sistema normativo que estende a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida*, produzindo certos tipos de relações sociais, maneiras de viver e subjetividades que constituem, em suma, toda uma *forma de existência*, na qual se controla o que é dizível, inteligível e possível, bem como os critérios de verdade dos diferentes domínios da vida<sup>37</sup> (BROWN, 2006, p. 693; DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7; 16).

A organização neoliberal do governo e da sociedade não é, portanto, mero *transbordo* da esfera econômica a outros setores, mas a imposição explícita de uma forma particular de racionalidade de mercado para outras esferas, rearticulando a natureza e significado do político, do social e do sujeito. Há, portanto, uma transformação – e não apenas transposição – do liberalismo clássico. Um dos aspectos fundamentais que devemos ter em mente, por conseguinte, é que o neoliberalismo não cuida de deixar a economia por conta própria; como afirma Wendy Brown (2015, p. 61-62), ele *ativa* o Estado em favor da economia<sup>38</sup>, não para empreender funções econômicas ou para intervir nos efeitos econômicos, mas sim facilitar a competição e crescimento econômicos, regulando a sociedade pelo mercado.

Há diversos aspectos que Foucault destaca nesta “inversão” neoliberal – e que, de certo modo, já foram adiantados acima: a *competição* passa a ser vista como algo essencial mas *não natural*; o Estado e as políticas sociais são economicizados, emergindo a competição como a *única e verdadeira política social fundamental*; a troca é substituída pela competição como

---

<sup>37</sup> “A tese defendida por esta obra é precisamente que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17, grifo do autor).

<sup>38</sup> Neste quadro que a racionalidade política do Estado se torna econômica num triplo sentido, em que a economia é ao mesmo tempo modelo, objeto, e projeto: “[...] economic principles become the model for state conduct, the economy becomes the primary object of state concern and policy, and the marketization of domains and conduct is what the state seeks to disseminate everywhere” (BROWN, 2015, p. 62).

*princípio fundamental do mercado*, de modo que a desigualdade se torna normativa em todas as esferas; o trabalho é substituído pelo *capital humano*, no que os trabalhadores são transformados em *empreendedores*, obscurecendo-se a visibilidade da classe; o *empreendedorismo* substitui a produção; o próprio direito é instrumentalizado, tornando-se um suporte para a competição<sup>39</sup>; e o mercado é intensificado e generalizado como lugar de verificação<sup>40</sup>.

Contudo, a apreensão destes elementos não pode deixar de se atentar para o fato de que o capitalismo não pode ser reduzido a um “regime de verdade” ínsito a uma “arte de governo” neoliberal; por mais que este regime seja imprescindível para sustentar a legitimidade do Capital, tal estreitamento de perspectiva não nos ajuda a compreender os imperativos advindos dos impulsos sistêmicos do capitalismo, tais como o barateamento da força de trabalho e expansão dos mercados, o crescimento econômico, a renovação constante dos instrumentos de produção e assim por diante. Eles podem ser reorganizados, mas permanecem fundamentais. A contribuição de Wendy Brown, neste ponto, é extremamente precisa:

*O Capital, e não apenas a sua articulação na razão econômica e governança, domina os seres humanos e mundos humanos que organiza. Se este aspecto é omitido na teorização do neoliberalismo, que é o que ocorre nestas aulas [que compõem o livro Nascimento da biopolítica] (parcialmente porque Foucault busca traçar uma racionalidade política e não descrever uma forma de capitalismo, mas também em razão de seu profundo antagonismo a Marx neste ponto de sua vida), não iremos alcançar a intrincada dinâmica entre a racionalidade política e os constrangimentos econômicos, e não iremos também captar a extensão e profundidade do poder do neoliberalismo em fazer este mundo e a falta de liberdade dentro dele. (BROWN, 2015, p. 76, tradução nossa, grifo nosso).*

É desta forma, então, que a afirmação de que o neoliberalismo é *também* uma etapa do processo de acumulação capitalista não significa dizer, de forma dogmática, que o capitalismo possui uma lógica unificadora; cuida-se simplesmente de reconhecer que ele possui certos *imperativos* que discurso algum pode negar.

---

<sup>39</sup> “The rule of law is not set aside by neoliberalism, but instrumentalized for its purposes, on the one hand, and proliferated in complexity and detail, on the other.” (BROWN, 2015, p. 67).

<sup>40</sup> Como bem sintetiza Wendy Brown (2006, p. 694-695): “Part of what makes neoliberalism ‘neo’ is that it depicts free markets, free trade, and entrepreneurial rationality as achieved and normative, as promulgated through law and through social and economic policy-not simply as occurring by dint of nature. Second, neoliberalism casts the political and social spheres both as appropriately dominated by market concerns and as themselves organized by market rationality. That is, more than simply facilitating the economy, the state itself must construct and construe itself in market terms, as well as develop policies and promulgate a political culture that figures citizens exhaustively as rational economic actors in every sphere of life. [...] Third, neoliberal political rationality produces governance criteria along the same lines, that is, criteria of productivity and profitability [...] democratic principles and the rule of law are neither guides nor serious constraints but rather tools or obstacles, a phenomenon Foucault formulated concisely as the ‘tacticalization’ of law.”

### 2.1.2 A razão de mercado como razão de tudo

Ao tratar do liberalismo do século XVIII, Foucault (2008) não chega a afirmar que o capitalismo aparelha o Estado, antes dizendo que o *mercado* se torna um novo limite do Estado, formando-se uma nova razão de governo que estabelece os limites a partir dos quais o Estado estaria governando *demais*. O mercado, ao ser *naturalizado*<sup>41</sup>, teria se tornado, assim, um novo local de *verificação* para governar, uma nova maneira de organizar, limitar, medir e legitimar o governo, que então passa a produzir, organizar, administrar e consumir a liberdade individual *sem tocar no sujeito* (BROWN, 2015, p. 58). “O liberalismo não é o que aceita a liberdade. O liberalismo é o que se propõe fabricá-la a cada instante, suscitá-la e produzi-la com, bem entendido, [todo o conjunto] de injunções, de problemas de custo que essa fabricação levanta.” (FOUCAULT, 2008, p. 89).

Num enfoque diverso daquele adotado por Harvey e outros marxistas, depreende-se da leitura foucaultiana que o surgimento do neoliberalismo não seria simplesmente derivado das crises da acumulação capitalista, mas de uma crise da própria governamentalidade liberal, que revelara a insuficiência do princípio dogmático do *laissez-faire* para a condução dos negócios governamentais (BROWN, 2015, p. 59; DARDOT; LAVAL, 2016, p. 68). Diversamente do liberalismo que o precede, no qual há um comprometimento com a delimitação entre os domínios da economia e da política, o neoliberalismo carrega consigo uma governamentalidade ativa para o mercado, elidindo as delimitações entre as esferas do Estado e da economia (CHARI, 2015, p. 36). Cuida-se de um tipo de intervenção na qual não há uma limitação do mercado (a ser contrabalanceado através do Estado), mas sim a sua *purificação*: “não se trata mais de postular um acordo espontâneo entre os interesses individuais, mas de *produzir as condições ótimas* para que o jogo de rivalidade satisfaça o interesse coletivo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69, grifo nosso).

Dessarte, ainda que explore o caráter vazio da concepção liberal tradicional de liberdade em serviço dos processos de acumulação e faça uso dos modos formalísticos de crítica próprios do liberalismo (CHARI, 2015, p. 45-46), o neoliberalismo o desloca enquanto discurso

---

<sup>41</sup> Como esclarece Foucault (2008), é o próprio mercado – e não a teoria econômica – que vai se tornar um lugar e um mecanismo de formação de verdade. O mercado, tal como funcionou na Idade Média, foi sempre um lugar de justiça: era dotado de uma regulamentação extremamente prolífica e estrita; era lugar de justiça distributiva; era lugar de proteção do comprador com relação a fraudes. Ele era, em suma, um lugar de *jurisdição*. No século XVIII, no entanto, o mercado surge como uma coisa que obedecia e devia obedecer a mecanismos “naturais” – isto é, espontâneos –, com relação aos quais qualquer tentativa de modificação só conseguiria desnaturá-los.

sobre a “boa vida” que seria alcançada pelo “deixar fazer”, e passa a adquirir os contornos de um liberalismo *intervencionista* (FOUCAULT, 2008, p. 183). Há, portanto, a superação desta insuficiência da mística liberal, pela qual se enxergava a ordem estabelecida como uma ordem natural, confundindo suas regras de funcionamento com leis naturais intangíveis, e conseqüentemente obstando o reconhecimento do caráter *construído* do funcionamento do mercado (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 80-81). Evitando a armadilha de indiretamente favorecer, mediante a adoção de uma atitude conservadora, a disseminação do planismo e dirigismo de matrizes keynesiana ou socialista, os teóricos do neoliberalismo alardeavam a tese de que o governo num regime propriamente liberal é um governo ativo, vigilante e intervencionista – características indispensáveis para a manutenção da máquina (artificial) do capitalismo concorrencial (FOUCAULT, 2008, p. 183-184; DARDOT; LAVAL, 2016, p. 88). Ou seja, enquanto o liberalismo clássico se perguntava quais seriam as ações que deveriam ou não deveriam ser executadas pelo Estado (*agenda/non agenda*), o problema colocado para os neoliberais é o de saber *como* mexer, e não exatamente *onde*; ou seja, é o problema do *estilo* governamental (FOUCAULT, 2008, p. 184).

O mercado, afinal, precisa ser erigido; se o capitalismo efetivamente existente não diz respeito ao Capitalismo (com letra maiúscula) decorrente *da* lógica *do* Capital, mas representa apenas um capitalismo particular construído por um conjunto de instituições específicas, está dada a possibilidade de se intervir para inventar um *outro* capitalismo, no qual a estrutura reguladora da concorrência esteja habilitada – eis que purificada – a efetivamente contrabalancear as distorções existentes no capitalismo atual – as quais, reforça-se, não decorrem de forma alguma da lógica própria (e irresistível) do Capital (FOUCAULT, 2008, p. 230; DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69-70).

A adequada compreensão desta lógica, portanto, é indispensável para se entender de que modo o Estado intervém na vida dos sujeitos; o neoliberalismo, afinal, perpassa o enquadramento de todas as ações humanas no domínio do mercado: “tudo pode em princípio ser tratado como mercadoria” (HARVEY, 2008, p. 178). O mercado se torna algo além de uma prática ou instituição específica que se torna dominante, despontando, em verdade, como a base para a reinterpretação – e até mesmo crítica – do poder estatal, estruturando todo o seu modo de funcionamento (READ, 2009, p. 27; LITTLER, 2013, p. 62). Privatização, aqui, significa mais do que a “acumulação por despossessão” descrita por David Harvey (2008): cuida-se do *ethos* próprio desta forma de governar, por meio do qual todas as instituições, estruturas, questões problemas outrora considerados públicos se tornam *privados* (READ, 2009, p. 35).

Em lugar do ideal constitucional de um poder público derivado do consenso e da representação do povo, a autoridade do Estado encontra-se fundada e limitada por sua habilidade de garantir as condições adequadas às atividades econômicas e à prosperidade individual, ao passo que qualquer debate democrático acerca dos objetivos da sociedade representa um risco a ser desativado, esvaziado por dentro (BROWN, 2015; BLALOCK, 2014, p. 72-73).

Claro que esta economicização, por si só, não constitui algo novo – Schmitt já denunciava o modo como a democracia liberal economicizava o Estado e o político. O que há de distinto dessa economicização neoliberal é, mais do que o alargamento do domínio do mercado, a disseminação do *modelo do* mercado inclusive para os domínios e atividades nas quais o dinheiro não é uma questão. “Se tudo tem um preço, nada tem um valor que não seja o econômico” (PINZANI, 2016, p. 374). Ainda que a mercadificação seja um efeito importante do neoliberalismo, a sua extensão a todas as esferas não significa, necessariamente, que tudo se torna uma mercadoria propriamente dita. O que há de específico nesta formulação é o modo pelo qual a vida se torna orientada pelo interesse e pela busca de lucro, surgindo aqui uma existência subjetiva que *empreende* a si mesma a todo momento e é formulada como capital humano, e que, nestes termos, suprime o significado político do debate público (BROWN, 2015, p. 32-33; 173).

Este liberalismo acredita, assim, num jogo do mercado liberto de todos os constrangimentos exigidos pelo interesse público, pelos interesses comuns dos agentes do mercado ou mesmo pelos interesses não imediatos de cada um dos agentes (HESPANHA, 2013). “O bem-estar corporativo tomou o lugar do bem-estar social” (HARVEY, 2008, p. 56). Esta submissão de tudo à “racionalidade” das leis da economia exige esta despolitização radical da sociedade, esta recusa a quaisquer questionamentos a respeito deste discurso de autonomia do econômico em relação aos interesses políticos (SAFATLE, 2021, p. 27).

Aqui teríamos, então, a única liberdade possível: curvar-se diante da instância do mercado. Se a razão humana e a razão do mercado são uma e a mesma, este nada mais é do que um resultado necessário de toda ação humana; a submissão às forças do mercado, portanto, representaria um modo de escapar da submissão ao arbítrio de outrem – ou seja, um modo de ser livre (FRANCO, *et al.*, 2021, p. 63; 68; HARVEY, 2008, p. 17). A economia, neste cenário, não mais constitui uma análise das relações entre capital, investimento, produção, etc. num sentido histórico, material, mas toma como objeto um comportamento humano e sua racionalidade interna, segundo a qual passam a ser estrategicamente programadas as atividades desses indivíduos agora “livres” (FOUCAULT, 2008, p. 307).

### 2.1.2.1 O verdadeiro significado da financeirização

Quando Harvey (2008, p. 41) afirma que a neoliberalização significou a “financeirização” de tudo, isto é, um aprofundamento do domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, bem como sobre o aparato de Estado e a vida cotidiana, isto significa muito mais a transposição do princípio de funcionamento próprio das finanças a todos os atores econômicos, políticos e sociais, que precisam “prestar contas” a fim de serem avaliados em função dos resultados obtidos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 201). O advento do capitalismo financeiro e sua crescente “desregulamentação” observada ao longo do século XX não significou simplesmente a passagem para um capitalismo cada vez mais desorganizado, mas um capitalismo reorganizado sobre novas bases: a instauração de uma concorrência generalizada que ordena, de outra forma, as atividades econômicas, além das relações sociais, comportamentos e subjetividades (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 201-202).

É verdadeiro que o surgimento de gigantescos grupos financeiros no centro de uma dinâmica pela qual, em conjunto com a forma tradicional de extração da mais-valia no setor produtivo, são implementados processos sofisticados de financeirização, representa hoje a maior parcela de geração de lucro e, portanto, de apropriação privada do produto social; há, assim, um significativo deslocamento do poder econômico a figuras outras que o tradicional “burguês safado” detentor dos meios de produção: ganham relevância os “intermediários financeiros, de commodities e de sistemas de comunicação” (DOWBOR, 2017, p. 67, 111). Não se pode, porém, incorrer no equívoco de se afirmar que “financeirização” tenha significado o surgimento de um conflito ou mesmo de uma relação de “domínio” do capital financeiro sobre o capital industrial, uma vez que as próprias empresas manufactureiras tradicionais, na busca por maiores lucros, revolucionaram suas práticas e cultura administrativas ao se reorientarem também aos serviços financeiros, tornando-se elas próprias firmas financeiras (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 133).

Em outras palavras, podemos afirmar que a neoliberalização da economia coincide com um período no qual o setor financeiro torna-se *consustancial* com a produção de bens e serviços, ou seja, o próprio capital industrial e a “economia real” tornam-se eles próprios financeirizados. Não se trata, portanto, de um simples “descolamento” do capital financeiro em relação à “economia real” (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 134). Falamos, afinal, de todo um sistema ativamente criado pelas instituições políticas para promover a acumulação capitalista numa escala global, promovendo, reforçando e sustentando tanto o quadro regulatório quanto

as condições materiais apropriadas ao florescimento da competição econômica da qual se alimenta o capital financeiro, e na qual a indústria não pode deixar de adquirir também o seu espaço, ainda que modificando-se (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 136). Tal conformação apenas denota o modo pelo qual a financeirização permanece extremamente dependente do aparato político para sua sobrevivência, de sorte que a “finança” que tanto se dissemina está, pois, longe de ser um poder amorfo que existe independentemente do Estado.

Para além da concentração de grande quantidade de dinheiro na mão dos agentes financeiros – cujas fileiras são engrossadas pelo capital industrial que se financeiriza –, o grande poder disciplinador das “finanças” pode ser melhor apreendido a partir de sua compreensão enquanto intensificação da *relação credor-devedor* (LAZZARATO, 2012, p. 23). Aquilo que costumeiramente denominamos produtos financeiros, tais como ações, títulos de crédito, e até mesmo uma conta no banco, nada mais são do que *promessas* de pagamento. Uma ação é comprada por um investidor com base na promessa de que o patrimônio da empresa corresponderá, no mundo real, ao seu valor nominal. Um empréstimo é concedido por uma instituição bancária com fulcro na promessa de que o cliente o pagará – com juros – o valor emprestado no futuro. Este, por sua vez, deposita o seu salário em sua conta corrente partindo do pressuposto de que o banco lhe disponibilizará novamente este dinheiro quando for buscá-lo, pouco importando as transações e investimentos que a instituição fará com os valores que estiverem sob seu poder neste meio tempo. Esta relação credor-devedor que se faz presente no sistema financeiro – aqui incluindo-se o sistema de crédito – constitui, especialmente através do mecanismo dos juros, um importante instrumento de exploração e controle, por meio da qual dívidas públicas e inclusive privadas – devidamente securitizadas e transformadas em títulos negociáveis – são administradas, e somas colossais são transferidas da população e do Estado para a massa opaca e politicamente indefinida dos “credores” (LAZZARATO, 2012, p. 20; 23).

Esta financeirização de tudo, através da qual é universalizado nos setores econômico, político e social o princípio da *accountability* – isto é, aquele segundo o qual torna-se necessário dar satisfação aos “acionistas” – consubstancia, portanto, o endurecimento da dominação sob a forma de uma lógica de dívida. Esta constitui o motor econômico e subjetivo da economia moderna, tida por Lazzarato (2012) como o “coração estratégico” das políticas neoliberais, que garantiram, assim, a consolidação da posição daqueles que têm o privilégio de se tornarem credores neste sistema. Foi, afinal, a impossibilidade de se fazer qualquer coisa a respeito da dívida pública através de mecanismos monetários o que levou à expansão dos mercados

financeiros, que foram desenvolvidos e impostos, a cada passo, pelo Estado (LAZZARATO, 2012, p. 26).

É importante fixar, desde já, que o capital financeiro, de uma forma um tanto peculiar em comparação com o caráter “real” do capital industrial, representa a concentração de um dinheiro “potencial”, ou seja, a possibilidade de se escolher e decidir o que serão a produção e as relações de poder *futuras*. Neste sentido, a financeirização não é algo que vem depois do capitalismo industrial: ela o precede e o acompanha, sendo, ao menos desde 1870, algo que completa e comanda politicamente o processo do capital (LAZZARATO, 2017, p. 207-209). É graças à financeirização que a classe capitalista consegue se desembaraçar do *risco* inerente aos seus investimentos, sempre presente durante o lapso temporal que intermedeia a sua aplicação e a coleta dos resultados<sup>42</sup>, transferindo-o, através do aparato estatal, a outros atores econômicos – ou seja, a população. É desta forma que “a finança se desobriga de toda responsabilidade e transforma em responsáveis aqueles que não tinham assumido nenhum risco e que, portanto, não tinham nenhuma responsabilidade. O mecanismo econômico da crise é sempre acompanhado de um mecanismo subjetivo que reverte a responsabilidade” (LAZZARATO, 2017, p. 66).

### 2.1.3 O Estado intervencionista neoliberal

Já ficou claro até aqui que o neoliberalismo possui uma característica curiosa: grande ênfase é dada aos mecanismos do “livre mercado”, mas em todos os países em que ele foi implementado os Estados agiam em prol da nova ordem social; como bem elucidam Duménil e Lévy (2014, p. 98), “os defensores do neoliberalismo se opõem à excessiva intervenção do Estado sempre que os governos coloquem limites à liberdade dos negócios, protejam os direitos dos trabalhadores, imponham impostos sobre as altas rendas, e assim por diante”, de modo que os Estados acabam sendo sempre as instituições que asseguram, em última instância, a prevalência dos compromissos de ordem social. “O neoliberalismo rejeitou o Estado do compromisso social-democrático, não o Estado em geral” (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 98). Como destaca Óscar Correias (1996), tal doutrina teve êxito em fazer crer que os marxistas são estatistas, enquanto os liberais estariam a favor da emancipação da humanidade, ou seja, contra

---

<sup>42</sup> Como se dá, num exemplo bastante simplório, com o proprietário de uma fábrica, que investe em mão de obra e matéria prima para produzir uma mercadoria que, para ter seu valor “realizado”, necessitará ser efetivamente vendida a alguém, percurso este que não deixa de estar sempre exposto a riscos de falha.

o Estado e a favor da cidadania; tudo isso, porém, num cenário em que, além de manipular as regras do jogo econômico, as elites financeiras conseguem se apropriar das próprias instituições que *definem* as regras – “e quando quem já é mais forte passa a ser o dono da caneta, tudo é possível” (DOWBOR, 2017, p. 113).

A questão não está mais em saber se o governo melhora o bem-estar do povo, ou é capaz de gerar melhores condições de produção, de trabalho e de um desenvolvimento que se sustente a longo prazo: cuida-se de verificar se o Estado é capaz de implementar as melhores condições de rentabilidade das aplicações financeiras, expandindo as “oportunidades” de negócio oferecidas ao público – que, por seu turno, é individualmente responsável pelo seu próprio bem-estar (DOWBOR, 2017, p. 130; BLALOCK, 2014, p. 93). Como outrora se salientou, desde o *New Deal* o Estado constitui um campo de conflito e disputa entre forças políticas e sociais, visto que “é mediante esse dispositivo que é decidido de quem tomar e a quem dar” (LAZZARATO, 2017, p. 49-50). Neste sentido, portanto, que os elementos associados à “globalização” do neoliberalismo devem ser compreendidos como o resultado de *escolhas feitas pelos governos*, possível graças a uma profunda reconfiguração do Estado (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 7-8). Fica patente que o aspecto supostamente anti-estatal da ideologia neoliberal nada mais é do que um conveniente álibi para o que é, em essência, um projeto *político* e dirigido pelo Estado<sup>43</sup> (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 9).

Ocorre, porém, que a realidade político-econômica do neoliberalismo produziu aparatos estatais poderosos e intervencionistas justamente porque aquilo a que ele se propõe – a saber, a extensão de mecanismos de mercado a todas áreas da vida – requer uma forte estrutura estatal para instituir, manter e reforçar “o mercado” (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 97), ou seja, “um Estado capaz de garantir uma intervenção autoritária no campo político a fim de liberar a economia em sua atividade autônoma” (SAFATLE, 2021, p. 29). Como destaca Vladimir Safatle (2021, p. 27),

[...] a liberdade de mercado só poderia ser implementada calando todos os que não acreditam nela, todos os que contestam seus resultados e sua lógica. Para isso, seria necessário um Estado forte e sem limites em sua sanha para silenciar a sociedade da

---

<sup>43</sup> Muito da disseminação desta ideologia anti-estatal deu-se pela via da popularização, na figura de Milton Friedman, da escola de pensamento monetarista, para a qual as economias de mercado seriam “inerentemente estáveis” na ausência de grandes variações inesperadas no estoque de moeda, donde se depreendia que os governos deveriam intervir o mínimo possível neste sentido, evitando políticas monetárias “discricionárias”. Assim, mesmo que tenha falhado como política concreta, o monetarismo se metamorfoseou nesta sofisticada ideologia baseada nas virtudes da economia do lado da oferta, da liberalização das finanças e do comércio, da privatização e desregulamentação, e, de maneira mais geral, na superioridade da economia de mercado em comparação com a intervenção estatal (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 93-94).

forma a mais violenta. O que nos explica por que o neoliberalismo é, na verdade, o triunfo do Estado, e não sua redução ao mínimo.

O Estado que o neoliberalismo quer é, assim, um Estado livre da influência da luta de classe, da pressão das reivindicações sociais e da ampliação dos direitos sociais. O que está em jogo não é o simples equilíbrio orçamentário, mas o funcionamento de uma ordem através da qual é organizada a apropriação, a divisão e a produção: trata-se de uma luta travada para definir “‘quem’ se apropria, ‘quem’ distribui e ‘quem’ utiliza o ‘espólio’ social” (LAZZARATO, 2017, p. 51). Quando o Estado – em conjunto com o sujeito agora “empreendedor” – é reconfigurado como o “gestor” de uma “firma”, o efeito não é simplesmente o estreitamento das funções do Estado ou o alargamento da esfera da liberdade economicamente definida às custas do investimento comum na vida e bens públicos; como salienta Wendy Brown (2015), trata-se de transpor o significado e a prática das preocupações democráticas com igualdade, liberdade e soberania popular de um registro político para um econômico. A liberdade, sujeita à desigualdade inerente à vida econômica, torna-se parte do que assegura tal desigualdade – reduz-se à conduta de mercado. A garantia de igualdade através do Estado de direito e a participação na soberania popular é substituída por uma formulação mercantil de *vencedores e perdedores*<sup>44</sup>.

A vida pública é reduzida à resolução de problemas e implementação de programas, eliminando-se política, conflito, e deliberação acerca de valores e fins comuns; o *consenso* substitui, portanto, a *contestação*<sup>45</sup> (BROWN, 2015, p. 127). É interessante como é dado ao Estado regular mercados *deles se distanciando* e, conseqüentemente, obscurecendo o seu próprio papel – e logo sua *responsabilidade* – na definição dos resultados econômicos, ao mesmo tempo em que a implementação das políticas neoliberais implica na erosão progressiva da capacidade dos formuladores de políticas de controlar a economia, cujas condições artificialmente fomentadas a tornam cada vez menos responsiva à regulação econômica e mais vulneráveis às crises (CHARI, 2015, p. 31; 33).

---

<sup>44</sup> “Thus, in the neoliberal *political* imaginary that has taken a responsabilized turn, we are no longer creatures of moral autonomy, freedom, or equality. We no longer choose our ends or the means to them. We are no longer even creatures of interest relentlessly seeking to satisfy ourselves. In this respect, the construal of *homo oeconomicus* as human capital leaves behind not only *homo politicus*, but humanism itself.” (BROWN, 2015, p. 41-42, grifo do autor).

<sup>45</sup> Neste sentido, a integração promovida não coletiviza a responsabilidade; pelo contrário, a governança neoliberal contemporânea opera isolando e empreendedorificando unidades e indivíduos responsáveis, processos pelos quais indivíduos e pequenas unidades nos locais de trabalho são responsabilizados por si mesmos ao mesmo tempo em que estão atados aos poderes e projetos do todo. “Integration and individuation, cooperation without collectivization” (BROWN, 2015, p. 129-130).

Esta reestruturação do Estado e do governo, sempre justificada em nome da “credibilidade” na provisão das condições políticas que garantirão plena segurança aos direitos de propriedade – encorajando os investidores privados –, funciona, portanto, através da dispersão dos agentes envolvidos por meio do seu isolamento e da privatização dos espaços de discussão (READ, 2009, p. 34; GILL, 1998, p. 31). Nesse ínterim, ainda que se cuide de análise pautada em pressupostos diversos, é interessante retomar o modo como José Eduardo Faria (1999, p. 26-27) descreve este processo por meio do qual os setores vinculados ao sistema capitalista transnacional, utilizando meios de persuasão, barganha, confronto e veto de que dispõem e situados em posições-chave no sistema produtivo, pressionariam o Estado a melhorar e ampliar as condições de “competitividade sistêmica”, enquanto, por outro lado, setores dependentes de algum grau de proteção por parte do Estado lutariam para retardar esses projetos de “deslegalização” e “desconstitucionalização” o máximo possível. Esses confrontos passariam a ser equacionados, assim, por processos informais de negociação, pouco transparentes ao grande público, que levariam as formas democráticas ao esvaziamento por meio de práticas e arranjos de caráter neocorporativo<sup>46</sup>.

Como a decisão de participar ou não do fenômeno da economia globalizada muitas vezes acaba ficando fora do alcance dos legisladores e dos formuladores da política econômica nacional, há um grande estreitamento do escopo no qual um *framework* jurídico pode organizar e definir competências, bem como regular processos e, ainda, atuar como um estatuto político no âmbito de um Estado (FARIA, 1999, p. 33). O sistema político deixa de ser o *locus* natural de organização da sociedade por ela própria: “em vez de uma ordem soberanamente *produzida*, o que se passa a ter é uma ordem crescentemente *recebida* dos agentes econômicos”<sup>47</sup> (FARIA, 1999, p. 35).

---

<sup>46</sup> Corporativismo, como ressalta o autor, refere-se a um sistema político em que a negociação se sobrepõe ao reconhecimento de direitos, de modo que se restringem as disputas, que, quando ocorrem, tendem a ser limitadas e até mesmo “privatizadas” por grupos funcionais e especializados situados tanto no mercado quanto no interior do próprio aparelho estatal. Há autores que fazem a distinção entre o corporativismo tradicional, autoritário e estatal, e o que se forja a partir do sistemas de representação de interesses das sociedades industriais (o *neocorporativismo*, ou corporativismo social), que produz uma legalidade fragmentária e assimétrica, em cujo âmbito o que vale não é o que está escrito e formalmente estatuído, mas o que de fato é pactuado a partir das negociações acima mencionadas (FARIA, 1999, p. 27-28).

<sup>47</sup> E como complementa Faria (1999, p. 37), as regras flexíveis da *lex mercatoria* seriam então adotadas no lugar das normas do direito positivo, ao mesmo tempo em que as estruturas administrativas do Estado-nação deixam de ser um espaço privilegiado de direção, deliberação, alocação de recursos e imposição de comportamentos obrigatórios, e limitam-se a atuar como simples mecanismos de coordenação, adequação de interesses e de ajustes pragmáticos (FARIA, 1999, p. 37).

Em determinado nível, portanto, o neoliberalismo não é apenas sobre utilizar o Estado para aumentar o alcance do mercado<sup>48</sup>, mas também envolve reestruturar a estrutura institucional do Estado com o objetivo de colocar o alto comando da política econômica nas mãos dos interesses financeiros (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 106). A mensagem neoliberal de que “mercados imperfeitos funcionam melhor do que governos imperfeitos” não significa que o Estado cede seu papel econômico ao mercado: o que se verifica é a imposição totalitária de uma estrutura que assegura a participação em políticas previamente decididas (NGUGI, 2005, p. 559). O Estado é, pois, reestruturado como a *principal* agência que “conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante” (WACQUANT, 2012, p. 507), numa articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira (WACQUANT, 2012, p. 509-510).

O papel do livre mercado, portanto, consiste em se tornar aquilo que faz com que o governo funcione com base na verdade, ou seja, mais do que nunca “o mercado deve dizer a verdade em relação à prática governamental” (FOUCAULT, 2008, p. 45). Qualquer “defectibilidade” encontrada no funcionamento da economia de mercado diz, antes, respeito a uma inadequada atuação do aparato político: se o mercado contém a verdade, é ao Estado que se deve atribuir qualquer defeito (FOUCAULT, 2008, p. 158). A racionalidade de governo que emerge é então aquela segundo a qual se deve “governar *menos*, para ter eficiência *máxima*, em função da *naturalidade* dos fenômenos com que se tem de lidar” (SENELLART, 2008, p. 442, grifo nosso).

Por isso é tão importante se distinguir entre o antigo *laissez-faire* e a dinâmica concorrencial visada pelo neoliberalismo: do fato da lógica de mercado constituir o parâmetro de verdade não decorre que a concorrência necessária à sua autorregulação possa ser considerada um dado natural. Esta precisa de um exacerbado intervencionismo para ser criada e conservada, visto que, para tanto, faz-se necessário estender a inserção no mercado de setores inteiros da produção e da vida social. O neoliberalismo, assim, poderia ser definido como um tipo de *intervencionismo* destinado a moldar *politicamente* relações econômicas e sociais regidas pela *concorrência*. A tarefa do Estado, portanto, não consiste em simplesmente reforçar

---

<sup>48</sup> “[...] ‘liberating individual entrepreneurial freedoms skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets, and free trade’, according to David Harvey’s definition of neoliberalism” (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 106).

a concorrência nos mercados existentes, mas envolve também a criação de concorrência onde ela ainda não existe (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 223).

Como destacam Dardot e Laval (2016, p. 273), a principal crítica que, sob esta perspectiva, se faz ao Estado, consiste em sua aparente falta global de eficácia e produtividade: “ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia”. Por mais que o Estado seja visto como o instrumento encarregado de reformar e administrar a sociedade, colocando-a a serviço das empresas, também não está dado que ele seja capaz de instaurar a harmonia “artificial” dos interesses sem que esteja, ele próprio, submetido às regras de eficácia aplicáveis às firmas privadas; em outras palavras, o próprio Estado deve estar submetido ao controle rigoroso que instaura (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274). O Estado, portanto, é visto como uma *empresa a serviço das empresas* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 288). Às favas o mito do Estado mínimo: o que o neoliberalismo quer é um Estado que se libera da influência dos assalariados, dos desempregados, das mulheres e dos pobres sobre as despesas sociais justamente porque, em seu interior, não faz mais sentido representar o “interesse geral” – o seu funcionamento já está radicalmente subordinado à lógica financeira, ao ponto dele funcionar como um de seus componentes (LAZZARATO, 2017, p. 98; 216).

### 2.1.3.1 Governança e “boas práticas”

Um interessante aspecto, a ser abordado de passagem, é a maneira peculiar pela qual um “bom governo” aparece, nessa lógica neoliberal, com os ares de “boa governança”, a qual inclui, em grande medida, elementos de “participação”, “consenso”, “*accountability*”, “efetividade”, “eficiência”, “equitabilidade” e “inclusividade” (BROWN, 2015, p. 129). “Governança” se torna, assim, a nova *lingua franca* das instituições políticas e econômicas, adquirindo contornos ostensivamente neutros – isto é, que não dão espaço à focalização de conflitos. É por meio deste léxico que as “*best practices*” e as práticas de “*benchmarking*” se disseminam através de uma gama de instituições públicas e privadas, tornando possível que instituições educacionais ou de saúde sejam transformadas por práticas desenvolvidas nas indústrias de aviação ou computação, por exemplo<sup>49</sup>. É natural que estas práticas de gestão

---

<sup>49</sup> “In addition to privatization, state agencies are made to compete with the private sector in, for example, service provision, and behave, at least in theory, as if they were marketplace actors” (GILL, 2014, p. 38).

possam, afinal, ser totalmente dissociadas dos seus produtos<sup>50</sup>, uma vez que, independentemente do setor em que operam, o fim último de toda organização é um e o mesmo: obter vantagens competitivas no mercado.

A autoridade e legitimidade das “boas práticas” é corroborada pela substituição de regras rígidas e comandos verticais por procedimentos organicamente gestados e validados pela experiência e pelo sucesso (BROWN, 2015, p. 139). Elas se destinam a deslocar a política em qualquer domínio que governam, apresentando o curso de ação mais eficiente ou prudente – o que não deixa de ter uma dimensão ética. As boas práticas, com este invólucro ético e legal, representam mais do que a fusão da esfera pública com as métricas de mercado, mas também a absorção das preocupações públicas e políticas pelo mercado e conseqüentemente a eliminação da necessidade de interferência legal, política ou ética do Estado ou qualquer outra fonte. “Ao combinar ética, justiça, legalidade, eficiência, e resultados maximizados em um ambiente competitivo, as boas práticas de uma só vez substituem a regulação governamental convencional, permanece como uma crítica destas [...], e representam preocupações primordiais com resultados de negócios onde quer que estas regulações possam aparecer”<sup>51</sup> (BROWN, 2015, p. 140-141, tradução nossa).

Com o seu foco na resolução de problemas através de esforços baseados no “consenso” e no “trabalho em equipe”, as “boas práticas” conseguem excluir quaisquer preocupações não econômicas – especialmente aquelas relativas a fins conflitantes – na medida em que codifica e apresenta as normas de mercado existentes como o princípio da realidade (BROWN, 2015, p. 141; 148). Desse modo que, em nome da confiança, da credibilidade e da consistência dos governos, deixam de ser enfatizadas as maneiras pelas quais tais medidas envolvem a limitação a influência da massa popular-democrática sobre aspectos centrais das políticas econômicas (GILL, 2014, p. 39). É este o sentido no qual o “Estado de direito” neoliberal deixará de significar um sistema delineado para permitir aos indivíduos ditar uma visão coletiva da sociedade, tornando-se assim algo antes desenhado para permitir que os indivíduos planejem suas ações de acordo com a lógica do mercado (BLALOCK, 2014, p. 83).

---

<sup>50</sup> Extraídas apenas em princípio, estas “boas práticas” trazem consigo os fins e valores de mercado com os quais estão imbricadas, que passam a permear, assim, as culturas das instituições que, por princípio, não possuem fins lucrativos.

<sup>51</sup> “In combining ethics, fairness, legality, efficiency, and maximized outcomes in a competitive environment, best practices at once substitute for conventional government regulation, stand as a critique of it [...], and represent paramount concern with business outcomes wherever such regulations might appear.” (BROWN, 2015, p. 140-141).

### 2.1.3.2 O “bom” sistema jurídico

Normalmente, o período do pós-guerra é associado a um direito que se encontrava, em maior ou menor medida, subordinado aos propósitos sociais, servindo, assim para implementar os objetivos da sociedade. O Estado do bem-estar social é, pois, um estado cujas instituições jurídicas carregam, ao menos em tese, a preocupação com a efetivação de princípios e programas voltados aos interesses coletivos da população. Há, portanto, um grande contraste com as tarefas delimitadas ao direito desde o “Consenso de Washington”, que servem muito mais para habilitar um ideal particular de liberdade empreendedora, e não visões de sociedade: criação de direitos de propriedade estáveis e bem protegidos, cumprimento de contratos privados, e limitação do exercício “arbitrário” do poder governamental<sup>52</sup> (BLALOCK, 2014, p. 84).

O quadro legal implementado pelo Estado não é criado de acordo com a sua *vontade*; como o objetivo que ele deve perseguir está dado de antemão, o direito representa uma arquitetura que tão somente *responde* ao mercado, estando a ele subordinado (BLALOCK, 2014, p. 86). A definição do quadro jurídico-constitucional serve, assim, como uma limitação do controle democrático sobre certos elementos da política e da economia, por meio do qual os governos atuais e futuros ficam atrelados a um quadro de acumulação baseado na “liberdade para empreender” (GILL, 2002a, p. 47). O direito, aqui, existe para prevenir que se desfaça, no futuro, o compromisso com o padrão disciplinar neoliberal de acumulação, reconstruindo os termos através dos quais a ação política é possível numa sociedade capitalista. “O novo constitucionalismo redefine os limites políticos do possível agora e no futuro” (GILL, 2002a, p. 48).

Se a condição chave para a liberdade é tão somente a preservação de um domínio privado de ação – o que pressupõe a instituição da propriedade privada –, no mundo neoliberal o Estado de direito é considerado apenas como um sistema legal mínimo, de cunho formalístico, capaz de um forte controle das ameaças individuais e sociais aos direitos de propriedade (GILL, 2002, p. 55; MATTEI; NADER, 2008, p. 47). Como não há mais a incorporação de fins sociais

---

<sup>52</sup> “Deregulation and privatization, free and “flexible” markets (meaning markets with low or no wage and welfare safety nets, disincentives for collective bargaining, minimal job security, and removal of trade shields), economic efficiency and fiscal responsibility (the latter often perceived as a call for reduced public spending on social programs while corporate welfare remains largely untouched) are all fundamentals of the present-day orthodoxy of economic neoliberalism. Likewise, hyperindividualism, solipsism, and a dyadic view of society are among the fundamentals of social new liberalism. These objectives are rooted in concepts of antistatism, anticollectivism, and social atomism that inform the current hegemonic discourses of rights.” (HIRSCHL, 2004, p. 154).

tidos como “particulares”, o direito se torna “neutro” e “técnico”, passível de toda sorte de adaptações que se fizerem necessárias à facilitação das transações de mercado (MATTEI; NADER, 2008, p. 48-49).

Um “bom” sistema jurídico faz parte, portanto, do conjunto de práticas de um “bom governo”, de sorte que o Estado de direito aparece como um conceito quase ininteligível, ao mesmo tempo definido sob um ponto de vista formal-descritivo como substantivo-valorativo, no bojo do qual sustentadas e justificadas reformas legais e econômicas particulares cujo caráter substantivo e ideologicamente orientado é obscurecido por uma retórica padrão de necessidade procedimental com a qual facilmente se concorda politicamente (NGUGI, 2005, p. 533-534). Os termos da legitimidade do direito, a crítica da distinção entre direito e política, perde seu caráter incisivo: enquanto, sob o liberalismo, a liberdade, racionalidade e participação do cidadão-sujeito autônomo no processo democrático seriam as bases da legitimidade democrática do Estado, que preveniria, até certa medida, que a maioria fosse esmagada por uma minoria economicamente poderosa, no paradigma neoliberal, em contraste, a intervenção do Estado em proveito do mercado aparece como uma forma de construir as precondições para a liberdade individual, campo no qual o mais “inovador”, “ambicioso” e “agressivo” prevalece. Assim, o direito não é algo que se situa sobre a política, respondendo apenas ao processo democrático: é algo que pode ser usado taticamente ao serviço dos interesses econômicos pelo menos enquanto preservar o mercado e a liberdade de seus sujeitos. A autoridade do Estado, portanto, não mais se baseia na autoridade democrática, mas em seu dever de habilitar este modelo particular de liberdade empreendedora (BLALOCK, 2014, p. 91-92; BROWN, 2015, p. 167-168).

Por isso que aqui não faz mais sentido simplesmente apontar para a existência de desigualdades materiais, esperando, com isso, minar as reivindicações do neoliberalismo: diferentemente do liberalismo que o precedera, que se limitava a permanecer cego às desigualdades, o neoliberalismo dá forma não apenas ao econômico, por meio dos direitos do capital, mas estende o registro econômico aos demais elementos constitutivos da vida democrática, reformulando os direitos políticos e a cidadania, de modo a *justificar* as desigualdades materiais (BLALOCK, 2014, p. 100; BROWN, 2015, p. 152). Ou seja, não se trata de simplesmente desmistificar o neoliberalismo, apontando suas inconsistências; o neoliberalismo, afinal de contas, não discute as desigualdades, ele as justifica (BLALOCK, 2014, p. 102).

É nesta matriz que podemos, então, melhor entender os processos de “deslegalização” e “desconstitucionalização” de determinados direitos, através do qual são criados mecanismos alternativos de resolução de conflitos, bem como a crescente “procedimentalização” por meio da qual o Estado deixa de decidir o conteúdo das leis, limitando-se a estabelecer marcos ou procedimentos para que os diferentes setores sociais possam discutir e negociar as alternativas normativas mais adequadas aos seus respectivos interesses (FARIA, 2011, p. 64). Como bem elucida José Eduardo Faria (2011, p. 67; 2009, p. 316),

[...] desregulamentação e deslegalização não significam menos direito. Significam, sim, menos direito positivo e menos mediação das instituições políticas na produção de regras, em benefício de uma normatividade emanada de diferentes formas de contrato e da tendência dos diferentes setores da vida social e econômica à autorregulação e autocomposição dos conflitos.

Neste quadro, tornam-se praticamente nulas as possibilidades de melhoria nas condições desiguais de vida sob as políticas neoliberais, posto que mantida uma concepção de direitos que enxerga a proteção da esfera privada como seu objetivo máximo, e que concebem a regulação estatal como uma ameaça maior à liberdade humana do que seriam as potencialmente opressivas relações sociais e instituições advindas de uma esfera “privada” que extrapolasse os seus limites em direção ao campo do público, aplicável a todos (HIRSCHL, 2004, p. 155). Entender o papel do Estado como principal agência de conformação à ordem neoliberal desemboca, portanto, na compreensão de que o fortalecimento dos interesses corporativos nos últimos anos não se deu em razão de avanços tecnológicos ou econômicos inexoráveis, mas foi largamente o produto da legislação – ou de sua *falta* (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 119). Como nunca se tratou de alterar as leis de mercado – que, afinal, devem ter seu funcionamento puro preservado –, trata-se de zelar para que as instituições sejam tais que essas leis de mercado, de forma exclusiva, sejam o princípio da regulação econômica geral e, em consequência, o princípio da regulação social: “por conseguinte, nenhum intervencionismo econômico ou o mínimo de intervencionismo econômico e o máximo de intervencionismo *jurídico*” (FOUCAULT, 2008, p. 230, grifo nosso).

Uma vez que perde espaço a preocupação com a aplicação da lei de forma igual para todos, já que ela existe como regra para um jogo em que cada um tem o mando na parte que lhe toca, o judiciário, de mero aplicador, adquire nova autonomia e importância. “Como a teoria neoliberal está centrada no regime de direito e na interpretação estrita da ordem constitucional, segue-se que o conflito e a oposição devem ser mediados pelos tribunais” (HARVEY, 2008, p. 77). Ou seja, quanto mais o direito dá às pessoas a possibilidade de se comportar, em sua vida privada, da forma como querem, mais as ocasiões de litígio se multiplicam, exigindo-se para a

regulação social dos conflitos um grande intervencionismo judiciário, a ser praticado como arbitragem no âmbito das regras do jogo (FOUCAULT, 2008, p. 240-241).

Até aqui ficou claro que, se a esfera de ação privada do sujeito decorre exclusivamente da existência das regras “gerais” de conduta extraídas do mecanismo da concorrência, de tal modo que tudo que ponha em causa essas regras constitui uma ameaça à própria liberdade individual, resulta invariavelmente reforçada a necessidade de que se estabeleça, em princípio, que nenhuma intervenção do Estado, por mais bem-intencionada que seja, deve eximir-se do respeito devido àquelas regras gerais. “Em outras palavras, o Estado deve aplicar a si mesmo as regras que valem para toda pessoa privada” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 172) - tal é o Estado de direito preconizado pelo neoliberalismo.

### 2.1.4 Crise do neoliberalismo

Diante do que ficou até aqui consolidado, torna-se possível compreender como as consequências políticas da crise financeira de 2008 – a maior desde a Grande Depressão da década iniciada em 1920 e do colapso da Bolsa de Nova York, em 1929 – não representa uma contradição ou mesmo uma virada na doutrina neoliberal hegemônica. Muitos são os fatores que a desencadearam<sup>53</sup>, havendo um especial destaque nas análises a respeito da ausência de mecanismos de controle e gestão de riscos, bem como o aumento das operações especulativas de curto prazo em lugar de investimentos produtivos de longo prazo, com a expansão do crédito e consequente estouro de uma bolha que “entreabriu a falta de transparência do setor [financeiro]”<sup>54</sup> (FARIA, 2011, p. 22).

---

<sup>53</sup> “A crise decorre tanto de fatores inéditos, como o crescimento descontrolado de derivativos, multiplicação de operações não padronizadas fora de mercados regulados, arbitragem com taxas de juros e taxas de câmbio, opacidade de muitos fundos de investimento, níveis elevados de alavancagem, conflitos de interesse de agências de classificação de risco, políticas de remuneração, que incentivam os executivos financeiros a uma excessiva exposição de risco, e coexistência de operações entre um conjunto de instituições regulamentadas e outras instituições em mercados sem nenhuma regulamentação, quanto de problemas já conhecidos nos registros de turbulências bancárias desde a Grande Depressão.” (FARIA, 2009, p. 299).

<sup>54</sup> Sempre que os lucros crescem mais rápido do que os salários, coloca-se o problema da *realização* da mais-valia: no neoliberalismo, isto ocorre porque o gasto com consumo dos trabalhadores é restringido pela estagnação ou declínio dos salários reais, e a expansão dos gastos estatais é estrangulada por cortes em gastos sociais e pressões por redução de impostos nos negócios e para os ricos. O que vimos nos últimos anos como “solução” para tal problema foi o surgimento de um grupo que gastava mais do que recebia, ou seja, por meio de empréstimos crescentes, cujos colaterais eram providos pelas chamadas “bolhas de ativos”. Nesse quadro, uma longa expansão só seria possível se uma bolha de ativos atingisse tamanha proporção a ponto de se tornar capaz de permitir a uma grande parte da população emprestar e consumir para além de seus meios, função esta que foi desempenhada pela bolha imobiliária dos anos 2000 (KOTZ, 2009, p. 311-312). Assim foi que, em vez de ter se expandido para financiar a produção e o comércio, desenvolvendo sistemas e mecanismos de gestão de riscos que os habilitassem a financiar as inovações do setor real da economia, os

Como já vimos, porém, o “capital financeiro” não é uma coisa nova: trata-se de um termo aplicado à dinâmica financeira observável já na década de 1870, caracterizada pela crescente concentração e centralização de capital em grandes corporações, carteis, trustes e bancos (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 132). Como salientam Mitchell e Fazi (2017, p. 133), durante a história do capitalismo os ciclos sistêmicos de acumulação invariavelmente resultaram em crises de superacumulação e eventual colapso das estruturas organizacionais nas quais a prévia expansão do comércio e da produção se basearam, de sorte que a atual crise do sistema financeiro não pode ser considerada algo sem precedentes.

O que há de particular nesta crise “neoliberal” consiste, portanto, no modo peculiar pelo qual, apesar da crença profundamente enraizada na economia de livre mercado e na chamada disciplina dos mercados, teve início uma cadeia de intervenções por parte das instituições Estatais, numa aparente “reversão súbita” dos princípios básicos do credo neoliberal (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 241). Digo *aparente*, contudo, porque, ao final, não houve uma mudança de objetivos: o Estado da ordem neoliberal sempre trabalhou em favor do mercado. Não há qualquer contradição no fato da crise não ter sido enfrentada reduzindo “as imensas brechas por onde vazam os recursos, mas transferindo somas gigantescas de recursos públicos para compensar os vazamentos” (DOWBOR, 2017, p. 32). Tivemos, assim, a conversão de uma crise financeira em uma crise orçamentária, numa operação que fez cair por terra a aparência de separação entre as duas esferas (CHARI, 2015).

Longe de inaugurar uma nova era de pós-neoliberalismo, o *bailout* simplesmente tornou manifesta a lógica subjacente de um neoliberalismo que se fez presente desde a década de 1970, a qual perpetua uma aparência de separação entre as esferas política e econômica em nome de uma elite política, enquanto erode tal separação na prática (CHARI, 2015, p. 18). Como afirma David Harvey (2008, p. 83), o Estado neoliberal não pode tolerar fracassos financeiros de grande monta mesmo quando foram as instituições financeiras que tomaram as

---

mercados monetário e de crédito e as bolsas de valores cresceram num sentido inverso, com base em títulos negociados por investidores financeiros – como fundos de pensão, fundos de cobertura (*hedge*) e fundos mútuos. Nesse ambiente, bancos e instituições financeiras não bancárias passaram a operar com crescente tolerância a risco, buscando retornos cada vez mais elevados. Com isso, multiplicaram-se as operações especulativas e de curto prazo, em detrimento de investimentos produtivos de médio e longo prazo, o que resultou numa riqueza financeira progressivamente desconectada da riqueza real e num regime de acumulação caracterizado pela ausência de uma regulação firme e eficiente. Nesse contexto, a expansão do crédito bancário hipotecário acabou gerando um círculo vicioso, que levou à formação das bolhas de ativos. À medida que a demanda por residências aumentou, o preço dos imóveis se elevou, fomentando com isso maior disponibilidade de crédito. E, quanto maior o crédito, maior a demanda, produzindo desse modo uma oferta ainda mais vigorosa de financiamentos. A confiança de que esse processo se manteria por longo tempo criou a sensação de que a aquisição de ativos financiado por crédito abundante seria uma operação bastante rentável, o que levou à sua difusão no mercado (FARIA, 2011, p. 23).

más decisões, ao que podemos acrescentar que, frente ao seu papel ativo enquanto construtor, vetor e parceiro do capitalismo financeiro, ele próprio se torna a instituição financeira de última instância (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205).

Sob o neoliberalismo, a observância ao princípio do *“too big to fail”* significa que o governo deve, em último caso, segurar as pontas para as entidades privadas cuja ganância imprudente e conduta fraudulenta quase trouxeram o sistema econômico ao completo colapso porque, se assim não o fizer, *isto é o que trará o sistema econômico ao completo colapso* (SCHWARTZ, 2013, p. 72). Afinal, o estado não está fazendo um favor: garantir a sobrevivência e liberdade do mercado é o seu papel. Como logo se verá, este princípio do *“too big to fail”* possui como complemento uma lógica de isolamento, massificação e responsabilização individual plasmada no princípio do *“too small to protect”* (BROWN, 2015, p. 72). Em sua versão “mínima”, este estado intervém duas vezes: a primeira para salvar os bancos e as finanças, e a segunda para encampar e, assim transferir os custos políticos e econômicos dessa primeira intervenção às populações<sup>55</sup>. “Uma primeira vez para os mercados e uma segunda vez contra a sociedade” (LAZZARATO, 2017, p. 93).

## 2.2 A ordem neoliberal e a moral da dívida

Algo que liberalismo e neoliberalismo possuem em comum é o fato de ambos colocarem uma determinada “antropologia” do ser humano como um *sujeito econômico* na base da política – o que é ainda mais evidente no processo neoliberal de transfiguração da atividade econômica em matriz das relações políticas e sociais. Contudo, sob o neoliberalismo encontramos um enfoque completamente distinto: ao invés de se olhar para as dinâmicas de troca, antes considerada natural pelos liberais, a antropologia do neoliberalismo se concentra na dinâmica da competição, entendida como uma relação artificial que deve ser protegida tanto da tendência, presente no mercado, de formação de monopólios, quanto da intervenção inadequada do Estado – que deve, portanto, intervir constantemente em prol da garantia das condições do mercado (READ, 2009, p. 27-28).

---

<sup>55</sup> “A gestão liberal da crise não hesita em integrar um ‘Estado máximo’ entre os dispositivos de sua governamentalidade, mas um estado que exprime sua soberania unicamente sobre a população. Para liberar os mercados, a gestão liberal acorrenta a sociedade, intervindo de maneira massiva, invasiva e autoritária sobre a vida da população e pretendendo governar cada comportamento. Se, como toda forma de liberalismo, ela produz as ‘liberdades’ dos proprietários (títulos do capital), ela reserva aos não proprietários apenas um *ersatz* da já fragilizada democracia ‘política’ e ‘social’.” (LAZZARATO, 2017, p. 121).

É esta concorrência que aparecerá, então, como lógica econômica essencial que, para produzir seus efeitos, necessita de um número de condições cuidadosa e artificialmente preparadas: “a concorrência pura deve ser e não pode ser senão um objetivo, um objetivo que supõe, por conseguinte, uma política infinitamente ativa. A concorrência é portanto um objetivo histórico da arte governamental, não é um dado natural a respeitar” (FOUCAULT, 2008, p. 164). Como indica Foucault (2008, p. 165), esta concorrência pura, que é a essência do mercado, só irá aparecer se for produzida por uma governamentalidade ativa: “a economia de mercado não subtrai algo do governo. Ao contrário, ela indica, ela constitui o indexador geral sob o qual se deve colocar a regra que vai definir todas as ações governamentais. É necessário governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado”.

Dizer que a sociedade é regulada com base no mercado não significa, portanto, que esta sociedade seja indexada pelo princípio regulador da troca das mercadorias. Em verdade, aquilo que dá forma à sociedade neoliberal são muito mais os mecanismos da *concorrência*, graças aos quais todas as instituições, atores e sujeitos são enquadrados na forma da “empresa”, cujo caráter múltiplo e diferenciado em muito contrasta com a uniformidade da forma mercadoria (FOUCAULT, 2008, p. 201; 203-204). Há, por conseguinte, uma importante distinção em relação ao modelo liberal clássico. Onde o liberalismo fala em “egoísmo”, “interesse individual” e “especialização” das atividades econômicas, temos um mercado que funciona como um mecanismo de *coordenação*, graças ao qual torna-se possível haver um incremento geral da produtividade média e, conseqüentemente, um ganho que beneficia *a todo mundo* na realização das trocas. Ou seja, há uma lógica de complementaridade que melhora a eficácia e o bem-estar de todos. Sob o neoliberalismo, ao contrário, nada garante que aqueles que participam da competição irão prosperar, apesar de todos os esforços que possam ser empreendidos; ou seja, não se trata mais de uma lógica de promoção geral, mas de um processo de eliminação seletiva (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 53).

A adaptação a uma situação de concorrência vista como natural torna-se, assim, a palavra de ordem da conduta individual, assimilada a um combate pela sobrevivência. Emerge, pois, uma relação muito mais coercitiva do que aquela existente no binômio comprador/vendedor, que se estende ao conjunto da sociedade (LAZZARATO, 2017, p. 210-211). Como se trata de um incentivo – para não dizer ameaça – muito mais rígido e contundente, pode-se compreender, desta maneira, que a suposta superioridade do setor privado diante do público reside justamente neste efeito disciplinador da concorrência como estímulo ao bom desempenho. É vencer ou perder.

“Perder”, contudo, não significa, em princípio, o mesmo que “perecer”. O perdedor é figura necessária para a existência de um vencedor; para que este venha a existir, aquele deve permanecer dentro do jogo. Dissociar o econômico do social de uma forma que este nunca intervenha de modo a perturbar o funcionamento do primeiro significa, portanto, que a sociedade seja não apenas permeada pela forma do jogo econômico, mas também *estabilizada* nesta forma. As regras definidas pelo Estado possuem como norma incondicional a de que deve ser impossível que um dos parceiros do jogo econômico perca tudo e, por causa disso, não possa mais continuar a jogar (FOUCAULT, 2008, p. 277-278). A existência de algo como um “Estado mínimo” pode encontrar eco talvez nessa compreensão de que o aparato estatal deva assegurar *alguma* seguridade social que garanta unicamente a não-exclusão do jogo econômico, que deve desenrolar-se por si mesmo. As políticas sociais do neoliberalismo servem apenas para atenuar os efeitos da pobreza – e apenas seus efeitos, não visando qualquer modificação das suas causas. Dessa maneira, quando vemos políticas como seguro-desemprego e benefícios sociais voltados às famílias de baixa renda, temos apenas mecanismos que permitem o acesso ao consumo *até certo ponto*, ou seja, num patamar sempre insuficiente, e sempre permeado por frustrações em quantidade suficiente para que seja preferível trabalhar a recebê-lo.

Para a competição, portanto, pouco importam as desigualdades e a crescente concentração de riqueza; desde que seja possível, sem desequilibrar os mecanismos de mercado, evitar ao menos a pobreza absoluta, assegurando a permanência dos indivíduos no jogo econômico, já estão dadas as condições para a preservação da concorrência, encerrando-se o papel do Estado (FOUCAULT, 2008, p. 281). Se o Estado assegura, aos cidadãos, alguma coisa, trata-se apenas de uma segurança geral, mas por baixo; acima do limiar, cada um deverá ser, para si e para sua família, uma *empresa*. Deverá correr riscos, fazer investimentos, buscar oportunidades, desfrutar dos lucros e amargar as derrotas, tudo por conta própria.

### **2.2.1 Sujeitos empreendedores de si**

Na medida em que a concorrência aparece como um modo de conduta do sujeito que tenta superar e ultrapassar os outros na descoberta de novas oportunidades de lucro, temos como o seu ator real a figura do *empreendedor*. O modo pelo qual o neoliberalismo ganhou “adeptos entre sus víctimas” (CORREAS, 1996, p. 3) perpassa, assim, os processos de *adaptação* dos sujeitos a essa nova ordem de mercado. Se, por um lado, a “empresa” constitui a forma universal que dá à autonomia de escolha dos indivíduos o poder de se exercer, não é natural ou

espontâneo que os sujeitos passem a se comportar como empreendedores; eles, afinal, “se formaram num mundo diferente” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 90).

O *homo oeconomicus* que emerge no pensamento neoliberal não evidencia a oposição entre trabalhadores e capitalistas: todos são *empreendedores*, isto é, portadores de uma capacidade, de um capital humano, cujo trabalho não mais se limita ao espaço da fábrica, mas se estende a toda e qualquer atividade que funciona na direção de fins desejados. Há, pois, uma distinção importante com relação à economia clássica: nesta, não havia uma redução do político ao econômico no que se refere ao ser humano. Assim, toda ação – crime, casamento, educação e assim por diante<sup>56</sup> – pode ser mapeada de acordo com um cálculo de máximo resultado com mínimo gasto; pode ser visto como um *investimento* (READ, 2009, p. 31). Antes de ser o parceiro da troca, o *homo oeconomicus* é assim um empresário de si mesmo, que é para si mesmo a fonte de sua renda. É neste sentido que as massas são “desproletarizadas”, ou seja, tornadas “proprietárias”, “poupadoras” e “produtoras” independentes – passando longe de uma superação social das condições das quais se originam a proletarização (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 129).

É a emergência deste personagem que muda a forma como o poder político *deve* funcionar, visto que colocado em primeiro plano o problema de governar este *homo oeconomicus* – e a economia como um todo – sem tocá-lo (BROWN, 2015, p. 57). O Estado, afinal, incorreria em um grande equívoco ao acreditar saber, no lugar dos indivíduos, o que seria bom para eles. “Ora, para Von Mises e Hayek, a particularidade e a superioridade da economia de mercado é que o indivíduo deve ser o único a decidir a finalidade de suas ações, porque *somente ele sabe o que é bom para ele*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 138, grifo nosso).

Com isso, o próprio fato da exploração é apagado. O neoliberalismo, neste aspecto, busca se apresentar como uma curiosa versão do “capitalismo sem capitalismo”, em que desaparecem o antagonismo e a insegurança social do capitalismo, paradoxalmente por meio de uma extensão dos seus símbolos, termos e lógica para toda sociedade (READ, 2009, p. 32). Desta maneira, “a oposição entre capitalista e trabalhador foi obliterada não por uma transformação do modo de produção, uma nova organização da produção e distribuição da riqueza, mas pelo modo de subjetivação, uma nova produção de subjetividade” (READ, 2009, p. 32, tradução nossa): o sujeito como capital humano que busca fortalecer seu posicionamento

---

<sup>56</sup> “Ou seja, o simples tempo de criação, o simples tempo de afeto consagrado pelos pais a seus filhos, deve poder ser analisado em termos de *investimento* capaz de constituir um *capital humano*.” (FOUCAULT, 2008, p. 315, grifo nosso).

competitivo e se valorizar, ou seja, o “homem da empresa que escolhe um objetivo e pretende realizá-lo” ao invés do “homem da troca que faz cálculos a partir dos dados disponíveis” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 140).

Como diz Foucault (2008), o *homo oeconomicus* é um sujeito de interesses; é o sujeito cujos limites são determinados por uma lei que o transcende, a qual diz que para os seus interesses não há limites. Esses interesses são buscados pelos homens de forma definitiva, de modo que não se pode impedir esse sujeito de buscá-los infinitamente. Esta absoluta liberdade de ação é a possibilidade de testar suas faculdades, aprender, corrigir-se, adaptar-se, ou seja, para este sujeito o mercado é um *processo de formação de si* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 145). “Somos todos empreendedores, ou melhor, todos aprendemos a ser empreendedores. Apenas pelo jogo do mercado nós nos educamos a nos governar como empreendedores” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 146). Não apenas a economia, portanto, é formada por unidades empresa: a própria sociedade consiste num conjunto de unidades-empresa, lentes estas pelas quais todo o mundo humano passa a ser decifrado (FOUCAULT, 2008, p. 310).

Esta interpretação do *homo oeconomicus* como um maximizador de interesses abre, assim, o caminho para a formulação segundo a qual o sujeito é concomitantemente o membro de uma firma e ele próprio uma firma, ambos casos em que pode ser apropriadamente conduzido pelas práticas governamentais concebidas para as firmas em geral (BROWN, 2015, p. 34). Pode-se compreender como a democracia política e o debate público são esvaziados não apenas pela reconfiguração da lógica do Estado, mas pela própria reprogramação dos sujeitos enquanto agentes que prescindem de sua dimensão propriamente social e política. A transformação do Estado numa empresa a serviço de outras empresas é, portanto, perfectibilizada com esta conversão dos sujeitos em empresas – ainda que sejam empresas cujo único capital, na maioria das vezes, é o próprio sujeito. Neste sentido que, como capital humano não apenas para nós mesmos, mas também para as empresas e o Estado, não temos garantia de segurança, proteção, ou mesmo sobrevivência<sup>57</sup>.

Com esse esquema da empresa, porém, o indivíduo já não se sente alienado em relação a seu meio de trabalho e ao tempo da sua vida, uma vez que são reconstituídos pontos de ancoragem concretos em seu entorno. Estes movimentos de “auto-investimento”, por meio do qual a pessoa transforma a si mesma para garantir a valorização do seu capital humano, são

---

<sup>57</sup> “A subject construed and constructed as human capital both for itself and for a firm or state is at persistent risk of failure, redundancy and abandonment through no doing of its own, regardless of how savvy and responsible it is.” (BROWN, 2015, p. 37).

constantemente estimulados nesse processo de economicização do campo social, que assim tornam menos frias e distantes as dinâmicas da concorrência. O sujeito, nesta batalha, se reconhece enquanto empreendedor, ainda que de forma distorcida, e assim faz a aposta em si mesmo – a única que lhe é possível. “Torne-se um líder de si mesmo, alguém que é o verdadeiro senhor e soberano de sua vida” (DUNKER, *et al.*, 2021, p. 251). A liberdade toma, portanto, a forma de um ataque a valores de coletividade e cooperação, na medida em que passa a significar estar livre de qualquer dependência em relação aos outros – isto enquanto, na verdade, se está sob a mais completa sujeição ao funcionamento “livre” do mercado (CRARY, 2014, p. 124).

A racionalidade neoliberal produz assim o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos: cidadãos “responsabilizados” que se auto investem num contexto de vicissitudes e necessidades macroeconômicas que transformam todos esses investimentos em práticas de especulação (BROWN, 2015, p. 84). Toda a coerção é *internalizada*, e toda a precarização da vida daí decorrente é naturalizada, num longo processo de transformação das formas de vida, de trabalho e de desejo (FRANCO, *et al.*, 2021, p. 49; SILVA JUNIOR, 2021, p. 266). Mesmo o desemprego – que, quando ocorre, não é por outro motivo que não a incompetência do próprio desempregado – não passa a um “convite à iniciativa” e ao empreendedorismo (SILVA JUNIOR, 2021, p. 266). O *homo oeconomicus*, portanto, é aquele que *aceita* esta realidade, que incorpora a racionalidade econômica enquanto sinônimo da própria racionalidade como tal, a ela se sujeitando (FOUCAULT, 2008, p. 368).

O empreendedor, neste cenário, aparece como um personagem ativo e criativo que se opõe ao personagem rotineiro que se contenta em explorar os métodos convencionais; um chefe que possui vontade e autoridade e não tem medo de ir contra a corrente, e que busca a mudança, sabendo agir sobre ela e explorá-la como uma oportunidade. Fica evidente que o modelo para a organização do seu capital humano não é retirado do capital produtivo, mas do capital financeiro: sua preocupação é o aumento de seu *valor de portfólio* em todos os domínios da vida<sup>58</sup>. Por isso que, ao contrário do que ocorria no capitalismo industrial, a subjetividade agora produzida não ocupa a posição de mero complemento à produção de mercadorias, mas é ela própria um importante local de acumulação capitalista (CHARI, 2015). A própria identidade

---

<sup>58</sup> “Whether through social media ‘followers,’ ‘likes,’ and ‘retweets,’ through rankings and ratings for every activity and domain, or through more directly monetized practices, the pursuit of education, training, leisure, reproduction, consumption, and more are increasingly configured as strategic decisions and practices related to enhancing the self’s future value.” (BROWN, 2015, p. 34).

peçoal e social dos sujeitos foi completamente reorganizada para estar sempre em conformidade com a operação ininterrupta de mercados, às redes de informação e outros sistemas (CRARY, 2014, p. 18). “Treine enquanto eles dormem; estudem enquanto eles se divertem; persista enquanto eles descansam; e então viva o que eles sonham” – desde que, claro, você não morra de *burnout* antes dos quarenta anos.

“No paradigma neoliberal globalista, dormir é, acima de tudo, para os fracos” (CRARY, 2014, p. 23). Este comprometimento extremo de todo o tempo e recurso disponíveis é reafirmado como a única forma de se evitar a irrelevância social e o fracasso profissional, encobertando a transferência da maioria das relações sociais a formas monetizadas e quantificáveis (CRARY, 2014, p. 113-114) – basta lembrar, aqui, o fenômeno da “TikTokrização” ou “Instagramização” das profissões, pela qual os empreendedores são forçados a constantemente “criarem conteúdo” para se manterem relevantes e assim, quem sabe, terem mais chance de sucesso. Neste sentido que podemos falar em uma “sociedade de desempenho” na qual, no lugar da “proibição, mandamento ou lei, entram projeto, iniciativa e motivação” (HAN, 2017, p. 23-24), muito mais rápidos e efetivos enquanto mecanismos de disciplina. Cuida-se, pois, de uma *autoexploração* que caminha de mãos dadas com o sentimento de liberdade: “o sujeito de desempenho está livre da instância externa de domínio que o obriga a trabalhar ou que poderia explorá-lo. É senhor e soberano de si mesmo. [...] A queda da instância dominadora não leva à liberdade. Ao contrário, faz com que liberdade e coação coincidam” (HAN, 2017, p. 29).

A possibilidade desta exigência de disponibilidade e comprometimento cada vez maiores deriva, portanto, dessa transferência, aos trabalhadores “empreendedores de si”, dos riscos inerentes ao mercado – que antes ficavam a cargo do capitalista –, deixando aqueles cada vez mais expostos por meio da diminuição das proteções e das solidariedades coletivas (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 329). Neste aspecto, Dardot e Laval delineiam com precisão o *espírito* de que é imbuído este sujeito:

O novo sujeito é visto como proprietário de “capital humano”, capital que ele precisa acumular por escolhas esclarecidas, amadurecidas por um cálculo responsável de custos e benefícios. Os resultados obtidos na vida são fruto de uma série de decisões e esforços que dependem apenas do indivíduo e não implicam nenhuma compensação em caso de fracasso, exceto as previstas nos contratos de seguro privado facultativo. A distribuição dos recursos econômicos e das posições sociais é vista exclusivamente como consequência de percursos, bem-sucedidos ou não, de realização pessoal. Em todas as esferas de sua existência, o sujeito empresarial é exposto a riscos vitais, dos quais ele não pode se esquivar, e a gestão desses riscos está ligada a decisões estritamente privadas. Ser empresa de si mesmo pressupõe viver inteiramente em *risco*. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 346, grifo do autor).

Para ser um empreendedor, o sujeito não precisa, necessariamente, fundar a sua própria pequena empresa. O que define esta condição é o simples fato de se comportar *como* tal, ou seja, adotar a mesma lógica, as mesmas atitudes, o mesmo modo de se relacionar com o mundo, consigo e com os outros que normalmente possui uma empresa. Em maior ou menor grau, ao fazê-lo, estes sujeitos podem estar mais ou menos pobres, ou até mesmo podem fugir à regra e ficar mais ou menos “ricos”<sup>59</sup>; em todo caso, eles estão sempre em uma situação *precária* (LAZZARATO, 2012, p. 94).

### 2.2.2 A responsabilização do indivíduo

A partir do que se expôs até agora, torna-se possível perceber ao menos quatro direções que caracterizam os fenômenos do neoliberalismo: (i) a primeira dimensão diz respeito à apresentação do mercado como uma realidade construída que requer a intervenção ativa do Estado, ou seja, que não é mais considerada um *dado natural*<sup>60</sup>; (ii) a segunda diz com um deslocamento do enfoque visado pela razão econômica, cuja essência não reside na troca, mas na concorrência, a qual envolve uma intrínseca relação de desigualdade entre diferentes unidades de produção; (iii) em terceiro lugar, o Estado se torna algo mais do que um simples vigilante do quadro geral da concorrência: ele próprio, em sua ação, é submetido à norma da concorrência, internalizando, de certo modo, os interesses privados<sup>61</sup>; (iv) e, por fim, é colocada a exigência de uma universalização da norma da concorrência que ultrapasse largamente as fronteiras do Estado, atingindo diretamente até mesmo os indivíduos em sua relação consigo mesmos e com os outros, que encontrarão práticas de si na lógica do capital humano, do empreendedorismo e da visão economicista de mundo<sup>62</sup> (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378; ANDRADE, 2019, p. 235-236).

Há, porém, um aspecto fundamental deste modo de subjetivação neoliberal até agora apenas tangenciado, e que precisa ser melhor analisado. Vimos como, na medida em que o neoliberalismo redefine a igualdade como simples igualdade de escolhas ou oportunidades,

---

<sup>59</sup> O que, num país como o Brasil, não é algo muito difícil, visto que possuir uma renda mensal superior a três mil reais já nos coloca dentre os 10% mais ricos da população.

<sup>60</sup> Assim como a instauração de um regime de direito específico.

<sup>61</sup> “O Estado é obrigado a ver a si mesmo como uma empresa, tanto em seu funcionamento interno como em sua relação com os outros Estados. Assim, o Estado, ao qual compete construir o mercado, tem ao mesmo tempo de construir-se de acordo com as normas do mercado.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

<sup>62</sup> “A empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

todas as falhas nesta seara são tidas como falhas *individuais*<sup>63</sup>; se todos devem ser considerados completamente autônomos em suas ações, de modos que as escolhas disponíveis no presente são restringidas apenas pelo próprio mérito e escolhas anteriores do indivíduo – e não por desigualdades sistêmicas ou estruturais –, todos devem ser considerados completamente *responsáveis* por suas ações e seus resultados<sup>64</sup> (BLALOCK, 2014, p. 93; PINZANI, 2016, p. 370-371). Sob a promessa de ter assegurada a autonomia e soberania políticas, o sujeito neoliberal se vê sem nenhuma garantia de vida, encontrando-se tão atrelado aos fins econômicos a ponto de se tornar potencialmente sacrificável em seu benefício (BROWN, 2015, p. 110-111).

Como a desigualdade material é mero produto de escolhas e talentos individuais, o Estado e, principalmente, o direito não são mais responsáveis por equacionar as desigualdades daí resultantes (BLALOCK, 2014, p. 93) Nisto consiste a chamada *devolução de autoridade*, pela qual os problemas sociais de larga escala são transferidos para estas unidades pequenas e fracas, incapazes de com eles lidar técnica, política e financeiramente. Tal responsabilização representaria, portanto, a moralização da ação econômica que acompanha a economicização do político: “devolução envia a tomada de decisões e provisão de recursos para baixo na linha de poder e autoridade. Responsabilização, por outro lado, especialmente como política social, é o fardo moral da entidade no fim da linha” (BROWN, 2015, p. 132, tradução nossa).

Este é o aspecto que permite governar os indivíduos *por dentro*, sem tocá-los: a valorização do “risco” inerente à vida em sociedade significa, por um lado, que um “Estado social” é extremamente nocivo à criatividade e à realização pessoal, na medida em que tutela a satisfação dos interesses dos indivíduos, tornando-os acomodados. *É saudável que o indivíduo seja o único responsável por seu destino*, e que a sociedade não lhe deva nada: graças a esse contexto que ele se motiva a *mostrar constantemente seu valor* para merecer as condições de sua existência (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 213). Ele precisa estar muito atento ao que faz, pois qualquer vacilo é fatal; neste sentido que o sujeito se *autorregula*, incorporando um *ethos* que se traduz num constante trabalho de vigilância sobre si mesmo.

A situação se torna ainda mais crítica se considerarmos que, atualmente, se exige desses indivíduos responsabilizados que provenham para si num contexto de poderes e contingências radicalmente limitantes de sua habilidade de fazê-lo, e no qual eles permanecem

---

<sup>63</sup> “O sucesso e o fracasso individuais são interpretados e termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica” (HARVEY, 2008, p. 76).

<sup>64</sup> “Embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles.” (HARVEY, 2008, p. 76).

cada vez mais descartáveis e desprotegidos (BROWN, 2015, p. 134). Espera-se que este sujeito defenda a si mesmo – e é somente sua a culpa no caso do seu fracasso em prosperar – ao mesmo tempo em que se espera ele aja para o bem-estar da economia – e é sua a culpa por *seu* fracasso em prosperar (isto é, pelo fracasso *da economia*). O capital humano carrega a responsabilidade de melhorar e assegurar o seu futuro e o futuro do mundo, devendo, para tanto, se auto investir sabiamente e não incorrer, de forma alguma, na violação moral consubstanciada naquela condição de “dependência”; nada, porém, garante sua sobrevivência e o seu bem estar. Sequer existe aquela velha promessa, presente na era Reagan-Thatcher, de que primeiro se trataria de fazer crescer o bolo na mão dos gigantes, para que, no futuro, o sacrifício dos pequenos pudesse vir a ser recompensado (BROWN, 2015, p. 213). Tudo o que se lhe oferece é um mercado de trabalho sem perspectiva de futuro, com contratos instáveis e de curto prazo, juntamente com um sistema de responsabilidade pessoal que substitui as proteções sociais que foram antes responsabilidade do Estado e dos empregadores. “Toda atividade é empresarial, porque nada mais é garantido para toda a vida. Tudo deve ser conquistado e defendido a todo momento” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 336).

A lógica segundo a qual “é preciso fazer por merecer”, que possui como corolário a compreensão de que “aquele que possui, por pressuposto, merece”, difunde, assim, uma falsa ideia de igualdade que cria e perpetua desigualdades sociais (LITTLER, 2013, p. 53). O reforço de um sistema competitivo no qual pessoas precisam ser deixadas para trás<sup>65</sup> se torna uma forma de ativamente intervir para multiplicar a empresa dentro do corpo social; aparecendo sob a forma da *meritocracia*, ele é colocado como um motor de competição contra formas supostamente debilitantes de colaboração social (LITTLER, 2013, p. 62). Esta ética neoliberal segundo a qual cada um é responsável por sua própria vida e situação socioeconômica alimenta, assim, a compreensão de que o Estado não tem o direito moral de efetuar algo como uma redistribuição de renda em prol de pessoas que “preferem viver de benefícios ao invés de trabalhar” (PINZANI, 2016, p. 374). Neste aspecto que a crise do Estado de bem-estar seria não apenas financeira, mas também moral, uma vez que transformaria os indivíduos em parasitas, em vez de encorajá-los a assumirem a responsabilidade por sua própria vida (PINZANI, 2016, p. 375).

Por isso que o “esforço” e o “trabalho duro” não se conectam mais a uma posição reflexivas das classes subalternas, mas antes se relaciona com uma artificial necessidade de se possuir *aspirações e ambições*; a ausência destas é, pois, uma falha *moral* (LITTLER, 2013, p.

---

<sup>65</sup> “The top cannot exist without the bottom. Not everyone can ‘rise.’” (LITTLER, 2013, p. 54).

68). O que deveria aparecer como um conflito social é individualizado e internalizado sob a forma de uma culpa em associação com o fracasso e a impotência, fazendo com que a agressividade que, dirigida para fora, motivaria um desejo de transformação da realidade, seja introvertida em uma agressividade orientada para o próprio eu<sup>66</sup> (DUNKER, 2021, p. 208). Como bem pontua Maurizio Lazzarato:

A frustração, o ressentimento, a culpabilidade e o medo constituem as “paixões” da relação a si neoliberal, já que *as promessas de realização de si, de liberdade e de autonomia se voltam contra uma realidade que as nega sistematicamente*. O fracasso do capitalismo não é tão retumbante quanto ele poderia ser, pois *o individualismo o neutraliza por meio da interiorização do conflito*, no qual o “inimigo” se confunde com uma parte de si. A tendência é voltar o “lamento” contra si mesmo, em vez de se investir nas relações de poder. Donde a culpabilidade, a má consciência, a solidão e o ressentimento. Como é ele quem escolhe, como é ele quem decide e como é ele quem comanda, a “soberania” plena do indivíduo corresponde à sua plena e completa alienação. (LAZZARATO, 2017, p. 175-176, grifo nosso).

O que o capitalismo demanda, portanto, é que cada indivíduo tome para si os custos e riscos externalizados pelo Estado e pelas corporações. Os ganhos advindos em termos de produtividade derivam do seu comprometimento total em relação a estes riscos, num processo que contempla, além dos simples riscos da inovação, também os riscos da precariedade, da pobreza, do desemprego, etc., que devem todos ser administrados pelo indivíduo como sendo, também, parte do “seu” capital. Esta “subjetivação” – em adição ao trabalho no sentido clássico do termo – constitui, portanto, aquilo que faz a produtividade crescer: o comprometimento de um sujeito afetado pela culpa, pela má consciência, e pela responsabilidade (LAZZARATO, 2012, p. 49-51). Há, portanto, um limiar a partir do qual os contornos do empreendedor se apagam.

### 2.2.3 “There is no alternative”

Não é apenas pela via do diálogo e do convencimento que se induz alguém a sair de sua zona de conforto. A promessa neoliberal de liberdade e independência individuais para a conquista dos sonhos e do sucesso pessoais pode até ser tentadora, mas não é definitiva. O neoliberalismo, afinal, não é uma simples ideologia que exorta os trabalhadores a se transformarem em empreendedores, lançando-se de cabeça no mar de riscos do mercado.

---

<sup>66</sup> “Novas narrativas de sofrimento emergem com visibilidade social, mas sobretudo individualizando ao extremo o sofrimento psicológico, bem como psicologizando o fracasso laboral, afetivo e discursivo como um problema de moralidade individualizada.” (DUNKER, *et al.*, 2021, p. 229).

Cuida-se de uma ordem que se estabelece, principalmente, através de uma reconfiguração do papel do Estado, e que cria ativamente as condições políticas, sociais e subjetivas para a continuidade do processo de acumulação do capital de um modo que dispensa, ao mesmo tempo, tanto a necessidade de persuasão racional como do uso contínuo e ostensivo da força bruta: não há a necessidade de esperar que as pessoas se retirem – ou de retirá-las à força – de sua “zona de conforto” se esta simplesmente *não mais existe*. O embate não é travado apenas no campo das ideias, mas perpassa as condições materiais de vida e a reestruturação das instituições socialmente construídas.

Há, no entanto, um aspecto bastante aterrador no processo neoliberal de reconfiguração da existência: o seu sucesso em desativar, *por dentro*, os vetores de resistência. Desde o princípio, a sua palavra de ordem foi a de que “não há alternativa”. As únicas possibilidades de equilíbrio, crescimento e sucesso seriam aquelas enunciadas pelo mercado e pelas finanças; fora disso, existe apenas o *erro*.

É preciso ter em foco que o capitalismo – inserido aqui aquele existente sob a ordem neoliberal – diz respeito a relações de poder e dominação sobre pessoas. Controlar o capital significa, pois, decidir o que, onde e de que maneira agirão as pessoas; ou seja, significa ditar o que os sujeitos farão com o seu próprio tempo. Capital é, em sua definição mais direta, a acumulação de valor enquanto tempo de trabalho alheio. *Ter capital é possuir o poder de mandar nos outros*. Quando pensamos no neoliberalismo e na lógica de mercado, isto é, no já descrito processo de disseminação da dinâmica de competição e da universalização das relações próprias das finanças, falamos, ao fim e ao cabo, de um tipo de relação de poder, que possibilita o controle cada vez mais expressivo quanto ao que se fará no tempo *futuro*. Como tudo o que diz respeito ao capitalismo, cuida-se de estabelecer um controle absoluto sobre o que é possível e sobre o que é impossível.

As finanças são, portanto, mais do que uma grande massa de especulações que precisariam ser reguladas: elas representam aquele acúmulo de dinheiro em “potencial”, orientado unicamente pela lógica da competição, sem interferências de ordem política e social, e que garantem um poder cada vez maior e mais concentrado de dizer ao mundo o que se *pode* fazer. Deste modo que a mercadificação de tudo significa mais do que a reorientação interna dos agentes para a lógica da concorrência: significa, também, e necessariamente, a captura do Estado e do indivíduo pela finança.

Para deixar de ser uma entidade política orientada para a satisfação dos interesses sociais dos cidadãos sobre os quais fundada sua soberania, o Estado tem que ser *de fato*

transformado numa entidade financeira que deve em primeiro lugar prestar contas aos seus acionistas. Temos mais do que uma simples “lógica de mercado” que seria “incorporada” pelo Estado. Não é fortuito, portanto, que o debate em torno da austeridade tenha se intensificado com a consolidação da hegemonia neoliberal (SAFATLE, 2021, p. 18): ela se torna uma necessidade crescente na medida em que fica evidenciada a incapacidade do Estado “político” de garantir o sucesso econômico. O advento da ordem neoliberal caminhou de mãos dadas com o *endividamento* do poder público, o qual, em última instância, funcionou como fator decisivo para que pudesse ser abocanhado o Estado. Perpetua-se, aqui, o mito<sup>67</sup> de que os governos estão restringidos pela receita, ou seja, que eles precisam financiar seus gastos através de impostos ou, se registrarem um déficit fiscal, através de dívida; os Estados, então, têm que aprender a “viver com seus meios”, já que déficits recorrentes inevitavelmente resultarão em um acúmulo excessivo de dívidas, o que, por sua vez, se presume insustentável no longo prazo (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 179).

Há toda uma mobilização de valores morais em torno dessa “metáfora” da necessidade de austeridade, que se destina justamente a justificar a racionalidade destes processos de intervenção social e econômica (SAFATLE, 2021, p. 18; DUNKER, 2021, p. 207). Se a razão do mercado já pode ser entendida como a razão em si mesma, qualquer posicionamento contrário a este “aperto de cintos” apresenta-se destituído de razão, ao mesmo tempo em que se evidencia como uma falta moral, uma “incapacidade infantil de retenção e poupança” (SAFATLE, 2021, p. 18). É este o sentido mais profundo em que os Estados, por intermédio do endividamento público com gigantes privados, teriam se tornado reféns incapazes de regular o sistema financeiro em favor dos interesses da sociedade (DOWBOR, 2017, p. 78).

O processo estratégico do programa neoliberal consiste, assim, numa progressiva transformação dos “direitos sociais” em “dívidas sociais”, de modo que as políticas neoliberais, por seu turno, transformam estes em dívidas *privadas*, paralelamente à transformação dos “beneficiários” em “devedores” (LAZZARATO, 2012, p. 103-104). Desenha-se um cenário em que o assalariado e o beneficiário de programas sociais deve ganhar e gastar o mínimo possível

---

<sup>67</sup> Importante sublinhar, aqui, que o “mito” aqui referido guarda relação com o mecanismo de câmbio antes presente no sistema de Bretton Woods, em que havia taxas de câmbio e convertibilidade em ouro fixas, de sorte que os governos estavam limitados em sua capacidade de gastos pelo valor em ouro possuído pelo banco central (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 179). Com o fim deste sistema, porém, as moedas modernas vieram a ser conhecidas como moedas *fiat*, em razão da ausência de promessa dos governos de resgatá-la por metais preciosos; assim, bastaria anunciar o valor da moeda, sem a necessidade de manter uma reserva de metal precioso para garantir este valor. Torna-se importante notar, portanto, que, de forma totalmente diversa de uma empresa, um banco central não possui, em princípio, qualquer razão estar vinculado ao seu balanço patrimonial ou demonstração de resultados: ele pode simplesmente criar dinheiro *do nada* (um passivo) e comprar um ativo ou dar o passivo (dinheiro) gratuitamente (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 180).

a fim de reduzir os custos de mão de obra e dos serviços públicos, enquanto o consumidor deve gastar o máximo possível a fim de usar a produção; *eles, contudo, são geralmente a mesma pessoa*. Assim, o crescimento econômico neoliberal, resolvendo o paradoxo, cria enormes disparidades de renda e de poder ao empobrecer trabalhadores e beneficiários de programas públicos, bem como uma porção da classe média, enquanto simultaneamente torna-os “ricos” através dos mecanismos de crédito<sup>68</sup>. Se todo mundo deve ficar rico, o crédito é a única solução (LAZZARATO, 2012, p. 111). Vemos, portanto, uma “redistribuição de renda” que deixa os lucros intocados, que subsiste enquanto se reduzem impostos sobre as transações financeiras, e que existe mesmo enquanto se cortam salários e gastos sociais.

Neste sistema, a demanda global por bens e serviços já não aumenta, em geral, através de déficits estatais, mas através da dívida privada, que descarrega os custos e riscos nas famílias “endividadas” (LAZZARATO, 2012, p. 112). A dívida, assim, se torna o meio generalizado pelo qual a subjetivação neoliberal produz estes sujeitos que internalizam os efeitos da crise financeira como uma questão de responsabilidade individual (CHARI, 2015, p. 64). Como ensina Lazzarato (2012), através do consumo o sujeito mantém esta relação íntima inconsciente com uma economia da dívida: o simples uso do cartão crédito já significa uma inserção na relação credor-devedor, que esconde a instituição *automática* da relação creditícia ao mesmo tempo que estabelece a dívida *permanente* – a cada mês que passa precisamos, afinal, trabalhar para pagar a fatura do mês seguinte. E, se cada longa expansão da economia neoliberal aumenta o endividamento das famílias, ao mesmo tempo em que os salários são reprimidos tão severamente que a expansão econômica só é possível por meio de aumento do débito familiar, temos novamente um esquema de acumulação que não pode se perpetuar indefinidamente (KOTZ, 2009, p. 314).

Porém, como destaca Lazzarato (2012, p. 30), a relação credor-devedor faz mais do que influenciar diretamente as relações sociais, já que ela mesma é uma relação de poder, que implicam formas específicas de produção e controle da subjetividade – uma forma particular de *homo oeconomicus*, o *homem endividado*. Sobre este sujeito age uma moralidade específica, diferente e complementar à do trabalho: o binômio “esforço-recompensa” da ideologia do trabalho é dobrado pela moralidade da *promessa* (de honrar a dívida) e *culpa* (por tê-la

---

<sup>68</sup> “O endividamento de estudantes manifesta de maneira exemplar a estratégia neoliberal aplicada desde os anos 1970: a substituição de direitos sociais (direito à formação, à saúde, à aposentadoria etc.) pelo acesso ao crédito, quer dizer, pelo direito de contrair dívidas; não mais a mutualização das cotizações para a aposentadoria, mas os investimentos pessoais nos fundos de pensão, não mais os aumentos salariais, mas os créditos para consumo, não mais a seguridade social, mas os seguros individuais, não mais o direito à moradia, mas empréstimos imobiliários.” (LAZZARATO, 2017, p. 63-64).

contraído), o que resulta na moralização dos desempregados, dos “assistidos”, dos usuários de serviços públicos, bem como da população em geral. Isto significa um aprofundamento ainda maior do controle sobre os sujeitos, uma vez que o devedor é “livre”, mas a sua liberdade de ação está confinada aos limites definidos pela dívida na qual escolher entrar: “você é livre na medida em que assume o modo de vida (consumo, trabalho, gastos públicos, impostos, etc.) compatível com o reembolso” (LAZZARATO, 2012, p. 31, tradução nossa), ou seja, com o quanto você deve. Não há exemplo melhor do que uma das (tantas) grandes polêmicas em torno da edição mais recente do *Big Brother*: em conversa com o neto de um conhecido proprietário de uma emissora de televisão, uma das participantes contou como conseguiu cursar o ensino superior graças ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa do Ministério da Educação que ajuda universitários de baixa renda a pagar as mensalidades de cursos presenciais em faculdades privadas, por meio de financiamento a ser adimplido posteriormente à formatura. Ela admitiu, no entanto, que estava enfrentando dificuldades financeiras para pagar as mensalidades, possuindo inclusive algumas em atraso. O seu interlocutor, por outro lado, não sabia o que era “FIES”. Tal conversa gerou uma grande comoção nas redes sociais, porém não pelas razões que gostaríamos de ver. Poucos questionavam o fato de ser tão difícil à população mais pobre acessar o ensino superior, ou sobre como uma posição social privilegiada (como a do seu interlocutor) torna as pessoas cegas a estes aspectos (ele, afinal, sequer sabia que esse tipo de programa existia ou era necessário), ou mesmo se comovia com os sacrifícios envolvidos na tortuosa busca pela qualificação profissional: o grande questionamento feito pelos arautos da meritocracia se dirigia ao aparente absurdo consubstanciado no fato de que esta pessoa, que trabalha como professora e possui uma dívida que não está dando conta de pagar, ter publicado em seus perfis nas redes sociais, antes da participação no programa, fotos nas quais utilizava um telefone celular de quatro mil reais - um item de luxo que não deveria estar nas suas mãos.

#### **2.2.4 A dívida como arquétipo das relações sociais**

Visualizar a dívida como o arquétipo das relações sociais significa, por um lado, conceber a sociedade e a economia neoliberal a partir de uma assimetria de poder, e não através do esquema da troca comercial que implica e pressupõe a igualdade; por outro, tal economia é *feita* subjetiva, no sentido de que, enquanto relação econômica, a dívida molda e controla esta subjetividade que se move “investindo em si” (LAZZARATO, 2012, p. 33). Ela se torna mais

do que um mecanismo econômico: ela representa uma técnica governamental de segurança por meio da qual se reduzem as incertezas em torno do comportamento de quem é governado, que aprende a “prometer” a pagar, sob pena de se sentir culpado se não fazê-lo, neutralizando o tempo e o risco a ele inerente<sup>69</sup>; “os efeitos do poder da dívida na subjetividade permitem ao capitalismo preencher a lacuna entre o presente e o futuro” (LAZZARATO, 2012, p. 46, tradução nossa). Na economia da dívida, encontramos uma economia de tempo, no sentido de que

[...] o neoliberalismo é uma economia voltada ao futuro, já que as finanças são uma promessa de riqueza futura e, conseqüentemente, incomensurável com a riqueza atual. [...] O que importa é o objetivo financeiro de reduzir o que vai ser ao que é, ou seja, reduzir o futuro e suas possibilidades às relações de poder atuais. Desta perspectiva, todas inovações financeiras possuem senão um só propósito: possuir o futuro antecipadamente, objetificando-o. Esta objetificação é de uma ordem completamente diferente da do tempo de trabalho; objetificar o tempo, possuí-lo antecipadamente, significa subordinar toda possibilidade de escolha e decisão que o futuro contém à reprodução das relações de poder capitalistas. Neste sentido, a dívida apropriada não apenas o tempo de trabalho presente dos assalariados e da população em geral, mas também obtém por preempção o tempo não cronológico, o futuro de cada pessoa bem como o futuro da sociedade como um todo. A principal explicação para a estranha sensação de viver numa sociedade sem tempo, sem possibilidade, sem ruptura previsível, é a dívida. (LAZZARATO, 2012, p. 46, tradução nossa).

Cuida-se de uma responsabilização *irresistível*, que se alastra por frentes distintas: imediatamente sob a forma da dívida individual, e num segundo nível por meio da dívida pública, a respeito da qual todo indivíduo deve se responsabilizar (LAZZARATO, 2012, p. 38). Graças a esse mecanismo, chegamos a um ponto tão absurdo de concentração de riquezas, no qual as grandes empresas multinacionais estão sentadas em uma montanha de dinheiro que não sabem onde e nem como investir, e que, portanto, não encontra mais onde e nem como se valorizar; só com isso, no entanto, não significa que veremos o capitalismo entrar em colapso. Quando o capitalismo não consegue mais garantir a predação pela finança e pela produção – como no caso da crise de 2008 –, o mecanismo estatal do imposto desempenha a função de garantir a transferência da riqueza gerada pela sociedade<sup>70</sup>.

O imposto – sempre para os cidadãos, e nunca sobre as empresas e suas operações financeiras – se funda na expiação da “falta” que constitui a dívida. Quando a dívida é pública,

---

<sup>69</sup> “O crédito produz uma modalidade específica de subjetivação. O endividado é individualmente o único responsável diante do sistema bancário. Ele não pode contar com nenhuma solidariedade, exceto a da família, com o risco de endividá-la, por seu turno. Ele interioriza as relações de poder em vez de externalizá-las e combatê-las. Ele se sente envergonhado e culpado.” (LAZZARATO, 2017, p. 67).

<sup>70</sup> “Em todos os países europeus atingidos pela crise, é a máquina do imposto que é massivamente ativada para organizar as transferências colossais de dinheiro para os dois aparelhos em pane: a renda e o lucro.” (LAZZARATO, 2017, p. 36).

ela pertence *a todo mundo*; ela precisa ser honrada *coletivamente* por meio do imposto, agindo como um vetor poderoso da transformação de cada um em sujeito endividado. A interiorização de uma culpa completa, assim, o quadro das condições subjetivas necessárias à manutenção da promessa “coletiva” de reembolso que as dívidas contraídas pelo Estado contêm implicitamente (LAZZARATO, 2017, p. 39). Não há mais como distinguir o Estado e Capital, propriedade pública e propriedade privada, pois grande parte da arrecadação pública está comprometida com o pagamento da dívida, ou seja, é imediatamente transferida para os bancos e os paraísos fiscais (LAZZARATO, 2017, p. 42).

Graças ao sistema da dívida, é lançada uma ponte entre presente e futuro: a miríade de possibilidades se esgota na medida em que é antecipada a compra do porvir. “A dívida é o dispositivo capitalista para fechar e antecipar o tempo, para hipotecar sua indeterminação, para retirar o tempo de toda criação e de toda inovação para normalizá-lo” (LAZZARATO, 2017, p. 82). Vemos, assim, como o capitalismo constitui-se num sistema que não apenas expande seus limites, mas reproduz infinitamente as condições necessárias para a exploração e dominação – *independentemente do nível de riqueza atingido*. A economia mundial encontra-se em crise, de forma mais ou menos ininterrupta, desde os anos 1970, mas durante todos estes anos a riqueza dos países “desenvolvidos” foi praticamente dobrada (LAZZARATO, 2017, p. 225). Nunca estivemos tão ricos, porém, em termos relativos, também nunca estivemos tão pobres. O dinheiro existe em abundância, mas está em falta por toda a parte, exceto na bolsa de valores, nos paraísos fiscais, nos relatórios das multinacionais e nas contas bancárias de uma minoria. E que não ouse questionar aquele que está no vermelho! Este que abaixe a cabeça e siga lutando, como todo mundo. A reconfiguração do papel do Estado na conformação da subjetividade, a qual se percebe isolada e desamparada e, assim, internaliza não apenas a responsabilidade em relação ao seu futuro como também a culpa pelo seu fracasso e o da economia, encontra na ordem neoliberal este mecanismo de perpetuação e moralização da “falta” – isto é, da *carência* – por meio do endividamento, que se torna, assim, capaz de assegurar a promessa de um futuro melhor – *para os negócios*.

\*\*\*

Imprescindível, como fecho, um breve adendo com o intuito de, seguindo a perspectiva proposta por Ruy Mauro Marini (2014, p. 109), melhor compreender o fenômeno do neoliberalismo em nosso contexto de *subdesenvolvimento periférico*. Afinal, embora os

mecanismos de subjetivação e mobilização do aparato estatal sejam, em linhas gerais, pautados pela incorporação da lógica econômica concorrencial típica da ordem neoliberal, o processo de industrialização existente no Brasil e em outros países da periferia se desenvolveu de maneira muito diferente dos países “centrais” do capitalismo, de sorte que certos aspectos do *nosso* neoliberalismo trazem à tona algumas peculiaridades que não podem ser ignoradas.

A primeira distinção fundamental já foi abordada no primeiro capítulo deste trabalho: enquanto nos países ricos o processo de industrialização foi dirigido ao consumo do seu próprio mercado interno, o que tornava muito mais viável a realização do mais-valor na escala final do processo produtivo (fruto de uma viável identidade entre o “trabalhador assalariado” e o “consumidor”) e, por consequência, o sucesso a curto prazo da acumulação capitalista, a construção da indústria na América Latina não foi voltada à criação de sua própria demanda doméstica, já que nascida “para atender a uma demanda preexistente”, estruturada “em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados” (MARINI, 2011, p. 163). Ou seja, embora o advento de uma ordem capitalista *global* tenha anunciado uma era de suposta equalização formal entre os países, jamais deixou de existir uma desigualdade internacional material, isto é, um centro e uma periferia do capitalismo global – um *lá* e um *cá*, ordenados de modo distinto para, justamente, viabilizar a subsistência de uma e mesma *ordem*, em que cada um desses espaços possui um *lugar*. É graças aos países dependentes, em sua posição subordinada na divisão internacional do trabalho, que se torna possível o significativo aporte de riquezas para o centro do sistema, num movimento em que o agravamento das condições das classes subalternas na periferia funciona, em verdade, como aquilo que absorve as crises sociais que, de outra forma, se manifestariam nos próprios países ricos, como consequência da dinâmica de luta de classes inerente ao capitalismo. Fica claro, portanto, no que se sustenta a parcela de “sucesso” do capitalismo mundial.

Por meio de tal configuração que, de modo geral, todo e qualquer “desenvolvimento” econômico ocorrido na periferia não deixa de ter um caráter paradoxal, eis que visivelmente não funciona no sentido de romper com a condição de dependência. Ora, se o mercado interno é restrito em virtude de baixos salários e da propensão à superexploração da força de trabalho, produtos de uma indústria que se concentra principalmente na fabricação de bens supérfluos destinados ao consumo da parcela mais abastada da população, fecham-se as portas para “qualquer possibilidade de estímulo ao investimento tecnológico no setor de produção destinado a atender o consumo popular” (MARINI, 2011, p. 170). Aqui, o avanço da indústria e da tecnologia funciona apenas para intensificar o desemprego e aprofundar a superexploração,

de sorte que, historicamente, o acesso da população a bens de consumo – que, sob a lógica do capitalismo, muitas vezes se confunde com o próprio acesso a uma existência minimamente cidadã – caminhou de forma extremamente lenta, o que, por outro lado, incutiu a necessidade – já elucidada anteriormente – de o Estado intervir num processo produtivo que, nesse movimento, expandiu-se majoritariamente em direção ao exterior – mais especificamente, à satisfação da demanda e dos interesses dos países ricos.

Quando nos remetemos anteriormente ao golpe militar brasileiro de 1964, portanto, dirigíamo-nos a um acontecimento que selou a disputa política entre as elites nacionais em favor dos interesses multinacionais em relação aos quais a burguesia brasileira manteve um papel de “sócia menor”, naquilo que foi mais uma de uma série de ditaduras latino-americanas que romperam com a ficção de um pacto baseado na igualdade e no universalismo de direitos (MURILLO, 2008, p. 93). Por isso que, aqui, muitos aspectos “inovadores” do neoliberalismo já não constituíam uma grande novidade, visto que há muito tempo já se encontrava sedimentado um modelo de Estado que se mobilizava em torno de interesses econômicos que não se alinhavam aos anseios políticos da população, e o qual encerrava sua lógica às possibilidades de emancipação e igualdade em sentido não somente material, mas também formal. Em outras palavras, como bem elucidada Theotônio dos Santos (2015, p. 83-84):

O golpe de Estado de 1964 no Brasil foi o momento fundador deste novo modelo. Ele conseguiu conter a burguesia nacional mais importante do hemisfério sul, que tinha aspirações a ser um poder internacional ou pelo menos regional significativo, devido à extensão do seu país e às suas riquezas naturais. Em substituição a este projeto nacional, o regime militar criado em 1964 dava origem a uma modernização fundada na aliança e integração dessa burguesia ao capital multinacional, consagrando um tipo de desenvolvimento industrial dependente, subordinado às modalidades de expansão e de organização do capitalismo internacional que submetia os centros de acumulação locais à lógica de expansão do centro hegemônico mundial. A partir de então, através de golpes militares sucessivos, submeteram-se as burguesias à condição de sócios menores do capital internacional, levando-as a abandonar suas perspectivas de independência nacional e pretensões de desenvolvimento tecnológico próprio.

Em tal cenário, tivemos como peculiaridade uma elite industrial nacional completamente disposta a sacrificar o desenvolvimento nacional e sua libertação econômica em prol do apoio econômico e da segurança interna prometidas pelas forças políticas e econômicas provenientes do exterior, que acabam, mesmo fora do contexto brasileiro, exercendo um importante papel na formação social do país, com todas as contradições nela observadas. É neste sentido, portanto, que, compreendendo que as políticas tipicamente neoliberais de privatização, redução de proteções sociais, desregulação financeira, flexibilização do trabalho, endividamento público e privado, etc., já eram experimentadas no nosso contexto desde a década de 1970, podemos visualizar, conforme enuncia Verónica Gago (2014), um movimento

de impulsionamento “de cima para baixo” de tais medidas por organismos financeiros, corporações e governos internacionais – como se buscará exemplificar, adiante, com o caso do Banco Mundial e sua retórica “*cativante*”. Cuida-se, assim, de compreender o neoliberalismo latino americano como “uma forma de autoridade política instalada pelas ditaduras, diante do massacre estatal e paraestatal da insurgência popular e armada, e que foi consolidado nas décadas seguintes a partir de grandes reformas estruturais, conforme a lógica de ajuste das políticas globais” (GAGO, 2014, p. 15).

Neste registro, o neoliberalismo significa, para nós, uma modificação do regime de acumulação global dirigido pelas corporações e governos que conduz, de *fora* e de *cima*, a uma reformulação de nossas instituições estatais. No entanto – e talvez este constitua um dos aspectos pouco abordados na parcela remanescente desse trabalho, que se concentra muito mais nessas mudanças institucionais –, há também uma particular disseminação do neoliberalismo a partir de uma topologia que Gago (2014) caracteriza como “de baixo para cima”, isto é, a proliferação de *modos de vida* que reorganizam as noções de liberdade e projetam uma nova racionalidade e afetividade coletivas. Considerando o significativo alijamento de parte da nossa população do círculo econômico formal, temos, assim, uma ampla gama de redes informais e comunitárias de empreendimentos e de sobrevivência que operam através de modalidades de trocas econômicas e sociais que, se por um lado incorporam de modo próprio a lógica neoliberal, demonstrando o caráter extremamente múltiplo e versátil daquilo que se pode chamar de “condições neoliberais”, também a ela opõem resistências, indicando alguns de seus limites.

Contudo, outro elemento-chave para a compreensão de nossa realidade particular está na maneira como a massificação do consumo aqui operada sob a ordem neoliberal, impulsionada pelos incentivos estatais, pelo crescimento da economia e pelo endividamento em grande escala, construíram mesmo entre as camadas mais baixas da população esta noção de “cidadania por consumo” (GAGO, 2014, p. 238) – o qual aparece como a via de “democratização” das sociedades latino-americanas – que, assim, impulsiona a dinâmica de financeirização – e todos os aspectos a tal processo inerentes – como saída possível à condição de “atraso” e dependência excessiva de uma produção industrial nacional assentada largamente em *commodities* voltadas ao mercado externo. Nesse espaço, cidadania, consumo e endividamento andam de mãos dadas com a profusão das finanças não apenas nos círculos da economia formal, mas em todos os aspectos sociais e até mesmo institucionais que, no Brasil, são grandemente marcados pela informalidade. Mesmo as “baixas finanças” existentes nos

setores mais pobres referem-se a sujeitos não apenas “empreendedores” e “autogestionários”, mas que, para isso, também incorporam em si o elemento da *dívida*. É esta abertura de um acesso ao crédito “popular” a base da democratização pelo consumo que, sustentando os chamados “governos progressistas” dos anos recentes, desloca a “obrigação do estado com relação ao fornecimento de serviços públicos e gratuitos a favor do endividamento e, por outro, a diferença classista que se renova por meio de sua conversão em credores, sempre em desvantagem com respeito às outras faixas da população” (GAGO, 2014, p. 256). Temos, portanto, um neoliberalismo marcado por uma grande *ambiguidade*, impulsionado por vetores tanto ascendentes como descendentes, numa conjuntura que se revela particularmente *tensa*, e cuja *pacificação* demanda mecanismos extremamente refinados e *urgentes*.



### 3 A REFORMULAÇÃO NEOLIBERAL DO QUADRO JURÍDICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Caso analisada a retórica do discurso neoliberal mobilizado no contexto dos países periféricos, é possível notar que, ressaltando a gravidade de nossa *inadequação* política, social e econômica, o mesmo é atravessado por uma suposta *urgência* de nossa *conformação*. Todas as transformações engendradas em nosso neoliberalismo de “cima para baixo” estão marcadas por algo mais profundo do que a simples ausência de alternativas viáveis: as mudanças que se fazem imprescindíveis são também urgentes e precisam, pois, ser implementadas rapidamente, numa característica que legitima a reconfiguração excepcional – e muitas vezes aparentemente impensada – das funções dos recursos que até então podíamos, ainda que com limitações, compreender como públicos ou mesmo comunitários (MURILLO, 2008, p. 87-88).

Sendo o Estado a entidade que possui a incumbência de incorporar e introjetar a racionalidade neoliberal nas demais esferas da vida social – garantindo, assim, o “livre” desenvolvimento das potencialidades do mercado –, a questão aqui colocada acerca de sua “fundação” possui traços distintos daqueles abordados anteriormente quanto ao contexto alemão ou norte americano. Afinal, como promover rapidamente tais mudanças no tecido social e político através de um Estado considerado corrupto e ineficaz? Como pode um aparato político marcado por tal debilidade criar as condições para se tornar um “Estado mínimo” no sentido que lhe atribui a ordem neoliberal – isto é, um Estado extremamente *forte* em prol do fortalecimento dos mecanismos de mercado?

Como ressalta Susana Murillo (2008, p. 90), há no contexto latino-americano uma *incongruência* nessa transformação, que, para ser levada adiante, exige um *Estado forte* para gerir um *Estado débil*, que leva a formas próprias de se ocupar do problema estatal. Surge, aqui, a necessidade de se ressignificar a história e as relações políticas na região – marcadas por um extremo autoritarismo e evidente ruptura com os projetos de autonomia nacional – para se construir um novo modo de “fazer política”, no interior do qual as propostas de *reformas institucionais*, centradas principalmente em mudanças jurídicas e reconfiguração dos valores da sociedade civil, ganham importância como sustentáculo de tais “adequações” às necessidades do sistema financeiro global.

É com o intento de demonstrar a maneira pela qual essa racionalidade neoliberal se imiscui no funcionamento de nossas instituições jurídicas que este capítulo detalhará inicialmente as diretrizes de reforma prescritas à realidade brasileira pelo Banco Mundial, que constitui uma das principais instituições que deflagra o processo de “interpelação ideológica”

(MURILLO, 2008, p. 103) pelo qual essa ressignificação do político e do jurídico é alcançada. É, afinal, por meio da mudança da relação entre o Estado, a sociedade civil e os organismos internacionais que se constrói a “ficção” desse novo “pacto social” inaugurado pelo neoliberalismo – e que, como já vimos, abandona completamente a própria noção de “pacto”, haja vista que explicitamente parte do pressuposto de que certo grau de desigualdade é inevitável.

Finalmente, em complemento à exposição desse discurso que realiza, enquanto via de expressão das “expectativas” dos países ricos em relação às instituições jurídicas das economias periféricas, a operacionalização do neoliberalismo “de cima para baixo” desde o contexto internacional, verificaremos como o mesmo se efetiva, no contexto nacional, por meio das principais mudanças no quadro jurídico-institucional brasileiro, que desde o primórdios da implementação do “nosso” projeto neoliberal foi objeto de inúmeras “conformações técnicas” voltadas à previsibilidade e eficiência na preservação do livre jogo dos interesses particulares – e as quais, invariavelmente, têm em seu entorno mobilizada uma noção de urgência fundada no expressivo *déficit* legado por uma gestão inadequada do aparato jurídico.

### 3.1 O Banco Mundial e a Justiça: receitas de sucesso

Já no início da década de 1990, John Williamson (2002), responsável por condensar os instrumentos políticos posteriormente reconhecidos como o *Consenso de Washington*<sup>71</sup>, observara que objetivos como a promoção da democracia e dos direitos humanos desempenhavam pouca influência na determinação das atitudes de “Washington”<sup>72</sup> com relação às políticas econômicas necessárias para a América Latina. Muito antes, Hayek (1990, p. 83), em *O caminho da servidão*, também já não considerava a democracia um valor necessário numa sociedade que busca a preservação da liberdade e a maximização da eficiência econômica. Mais salutar seria, antes, o adequado funcionamento do Estado de direito, que deveria estabelecer apenas normas “formais” capazes de limitar as condições em que se podem utilizar os recursos

---

<sup>71</sup> Williamson cunhou o termo “Washington Consensus” em 1990 para se referir ao mais básico denominador comum dos conselhos políticos fornecidos pelas instituições baseadas em Washington aos países latino-americanos até o ano 1989. Uma grande preocupação posterior de Williamson, no entanto, foi justamente o fato de tal termo ter adquirido um significado muito diverso do originalmente intentado, sendo utilizado como sinônimo do que é frequentemente chamado de “neoliberalismo” (ou “fundamentalismo de mercado”) na América Latina (WILLIAMSON, 2000, p. 251-252).

<sup>72</sup> Entendida tanto como a Washington *política* do Congresso e da administração norte-americanos como a Washington *tecnocrática* das instituições financeiras internacionais, das agências econômicas do governo dos EUA e os *think tanks* (WILLIAMSON, 2002).

econômicos disponíveis, deixando completamente livre aos indivíduos a decisão relativa aos fins para os quais eles serão aplicados (HAYEK, 1990, p. 86-88). Liberdade, e não democracia, portanto, aparece como prioridade.

De que maneira, no entanto, tal liberdade pode ser caracterizada? O objetivo, neste ponto, não consiste em questionar as eventuais incongruências ou insuficiências do conceito de liberdade e de Estado de direito no pensamento neoliberal: empreende-se aqui uma incursão em algumas das *receitas* neoliberais – ao menos tais quais elas se apresentam no papel – a fim de ilustrar a maneira pela qual os conceitos de Estado de direito e democracia, quando trabalhados segundo a lógica do neoliberalismo, permanecem vazios, uma vez que são utilizados apenas para legitimar a imposição de políticas determinadas *de antemão* pelas agências internacionais de “desenvolvimento”, que decidem *politicamente* o que fica sob a tutela do mercado (NGUGI, 2005, p. 586; 588). “No fundo, o que está sendo feito é sacrificar a democracia no altar do mercado, e a justiça ao invés do lucro.” (BORÓN, 2001, p. 33). E na liturgia deste sacrifício, papel de destaque ocupa o Banco Mundial.

Originalmente fundado em 1944 para viabilizar a reconstrução das economias devastadas pela 2ª Guerra Mundial, o Banco Mundial cumpre uma função eminentemente “disciplinadora” dentro da economia capitalista internacional, o que ficou mais evidente com o considerável aumento do seu poder a partir da década de 1980, momento em que as economias periféricas sucumbiram em função da recessão e da crise da dívida (BORÓN, 2000, p. 93). Como bem destaca Atilio Borón (2000, p. 94-95), para além de suas funções exclusivamente “técnicas” e financeiras, ele se converteu num gigantesco *think tank* do neoliberalismo, cercado com uma aura de cientificidade tecnocrática as pressões exercidas sobre os governos. A instituição toma os contornos, portanto, de uma importante via de administração dos remédios neoliberais, sempre surgindo com a promessa de “curar” as atrasadas economias dos países pobres. Neste ínterim, os países “em desenvolvimento” que buscavam financiamentos junto à instituição foram muitas vezes “aconselhados” ou mesmo forçados a adotar políticas neoliberais que, em larga medida, incluíam duras medidas de austeridade como condição para a obtenção de algum auxílio (MITCHELL; FAZI, 2017, p. 102).

Nesse quadro, as transformações jurídicas necessárias ao adequado funcionamento de uma economia global de “livre mercado” são um tema frequente nos diversos estudos, levantamentos, relatórios técnicos, documentos de discussões interna, etc., que o Banco produziu nas últimas décadas, razão pela qual, a partir do levantamento em sua base de dados com relação às reformas jurídicas propostas para o Brasil, são a seguir retomadas as principais

medidas defendidas pelo Banco Mundial em seus relatórios técnicos e *papers* de discussão interna a fim de evidenciar não só sua consistência interna ao longo dos últimos anos, mas, em especial, a sua perfeita convergência com relação a um sistemático projeto de flexibilização – e reorientação valorativa – dos instrumentos jurídicos estatais.

A exposição se dá a partir do próprio texto dos documentos, a fim de evidenciar o léxico particular com o qual são apresentadas as propostas e preocupações da instituição, que adquirem contornos bastante *envolventes*. Todos os textos citados nas seções seguintes, sem exceção, são documentos que contém pesquisas empreendidas diretamente, financiadas, ou ao menos debatidas internamente pelo Banco Mundial, dando conta, portanto, de elucidar sua posição com relação ao Estado e ao direito (a despeito de alguns destes documentos conterem a ressalva de “refletir exclusivamente a opinião de seus autores”, e não necessariamente do Banco). A divisão temática dos tópicos coincide, parcialmente, com a sucessão cronológica dos principais debates acerca do papel do Estado e do direito no desenvolvimento econômico da América Latina. Em alguns momentos, no entanto, fez-se necessária uma exposição que preza mais pela coerência temática, sem a estrita observância da ordem cronológica presente durante a maior parte da exposição, sem o que seria impossível evidenciar o fio condutor da lógica argumentativa do Banco Mundial.

Em linhas gerais, o que se percebe, num primeiro momento, é que a definição da concepção formal do Estado de direito oferecida pelo Banco Mundial observa a presença de critérios como um judiciário imparcial e independente, leis públicas, gerais, não retroativas, e provisões para revisão judicial das ações do governo. Muito embora os critérios possam variar, a definição formal mede a conformidade do sistema legal a esses padrões explícitos (NGUGI, 2005, p. 535). Daí porque, como se verá ao longo da exposição, a chave para a definição de Estado de direito oferecida pelo Banco Mundial é a incorporação do elemento de “*legislação apropriada*” (*appropriate legislation*), que significa o conteúdo específico do direito substantivo que é desregulatório por natureza: um direito *compreensivo*, que regula as áreas de finanças, negócios, etc., deixando o máximo de liberdade e de poder decisório para que os indivíduos conduzam seus negócios dentro da moldura das regras jurídicas (NGUGI, 2005, p. 546). Ou seja, por uma legislação “compreensiva” se compreende uma que regula as atividades econômicas de uma maneira que deixa o mercado como o principal alocador de recursos na economia (NGUGI, 2005, p. 547).

### 3.1.1 O diagnóstico: ineficiência dos gastos sociais e necessidade de redefinição do papel do Estado

Antes dos anos 80, a economia brasileira, em particular, e a latino-americana, em geral, não estava diretamente na mira dos estudos financiados pelo Banco Mundial (ao menos, não daqueles que foram até então disponibilizados publicamente). Havia, certamente, uma intensa atuação da instituição na região durante os anos anteriores, através da concessão de inúmeros empréstimos juntamente com governo norte-americano (principalmente através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID) e o Fundo Monetário Internacional; a realização de estudos específicos sobre a economia da América Latina e o Brasil, no entanto, se iniciaria apenas no contexto de reformulação do papel do Banco Mundial, quando seus esforços se direcionam muito mais à adequação das economias – e dos governos – do sul global à nova dinâmica do capitalismo, principalmente com a adoção dos chamados planos de ajuste estrutural (BRUM, 1999, p. 103; 319-320). Com tais pesquisas, cuidava-se, portanto, de fornecer as bases de legitimação para a promoção da abertura dos fluxos financeiros e da retração dos poderes do Estado – e da população – com relação à regulamentação e intervenção nas economias locais.

Diante da dificuldade em se provar a eficiência dos mecanismos de mercado – uma vez que já naquele momento a realidade era de contração dos investimentos produtivos e concentração da riqueza –, uma das possíveis táticas para sua defesa, que consistia em apontar as insuficiências de sua contrapartida – o Estado –, foi largamente utilizada desde o princípio. Já a partir do final da década de 1980 o Banco Mundial se preocupa em tematizar a suposta ineficiência dos gastos promovidos pelo poder estatal brasileiro. Muito embora se constatasse que uma parte considerável do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro era direcionada a gastos com políticas de bem-estar social, inclusive em proporção muito maiores que em outros países em desenvolvimento, os gastos não seriam efetivamente direcionados aos mais pobres, mas muitas vezes subsidiariam grupos com renda mais alta, permanecendo em níveis extremamente baixos os indicadores de bem-estar no Brasil (WORLD BANK, 1988, p. iii; 1-3). A ineficiência na alocação de recursos conviveria, ainda, com a presença de funcionários públicos *desmotivados e descomprometidos* em razão da falta de políticas coerentes de recursos humanos e de demissão de pessoal, bem como do baixo nível salarial (ZYLBERSTAJN, 1994, p. 131; BANCO MUNDIAL, 1995, p. 40).

Movida pela necessidade de se estimular o setor privado a fim de se efficientizar os investimentos públicos, modernizando a economia e envolvendo-a no circuito mundial, a década de 1990 representou um “marco” de execução de programas de ajustes fiscais e estruturais, com “pesadas consequências sociais”, para a manutenção do crescimento econômico, constatação esta feita pelo próprio Banco Mundial (1990, p. 1; 18-19): “Diante de um enorme *deficit* público, o governo tem opções difíceis.”. O que era necessário, portanto, era um programa de ajustamento que adequasse as metas de desenvolvimento à “realidade financeira da década de 1990”, reformulando o papel do governo na economia<sup>73</sup>.

A partir do modelo econômico de mercados privados competitivos, o Banco Mundial insistia em afirmar que, se observadas suas condições, a ação governamental não poderia melhorá-lo. Haveria, contudo, um importante papel a ser cumprido: o de corrigir as eventuais imperfeições do mercado (WORLD BANK, 1994, p. 2). São traçados, aqui, os contornos do *Estado mínimo*, cujo papel reduzido de monitoramento e regulação, destinados a coibir os perigos de uma exagerada competição no setor privado, não deve jamais se transformar em barreiras a *legítimas e eficientes* atividades do setor privado (WORLD BANK, 1994, p. 3). Aos governos caberia concentrar seus gastos em áreas em que o mercado privado não produzisse resultados socialmente eficientes (WORLD BANK, 1994, p. 13) – o que, para a perspectiva neoliberal, representa um escopo bastante reduzido<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> A Constituição de 1988 já teria atendido parcialmente a demanda por maior eficiência nas instituições públicas através de reformas fiscais e regulatórias (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 20-21), sem, no entanto, derrubar todas as barreiras econômicas ainda existentes, a exemplo dos monopólios constitucionais e das restrições à participação estrangeira na economia brasileira (FISCHER; FORSTER, 1993). Os imperativos do ajuste econômico, no entanto, precisavam avançar, o que era já reconhecido como um desafio: prevenindo-se o Estado de aumentar a capacidade de governança da forma tradicional, isto é, expandindo o seu escopo (já que a contração do governo seria um dos principais objetivos do ajuste), a sustentação de tais políticas de reorientação da atividade econômica no longo prazo seria dificultada (FRISCHTAK, 1994, p. vii; 30). Era reconhecido, ainda, que o ajuste não seria uma questão de escolha para os países em desenvolvimento: num ambiente econômico mundial em transformação, a falha em promover os ajustes não deixam aos países sequer a opção de manter o status quo (o que, em síntese, representava a pena da *ruína total*) (FRISCHTAK, 1994, p. 30).

<sup>74</sup> Um importante mecanismo de redefinição do papel do Estado brasileiro foram as políticas de privatização, que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, impuseram-se a fim de substituir o pesado “capitalismo de Estado” desenvolvido no país, no qual as empresas estatais representavam a maioria do setor econômico, ao passo que o desempenho do setor privado em termos de lucratividade ter-se-ia mostrado tremendamente superior (WORLD BANK, 1989). A inabilidade do setor público em investir e expandir vários serviços públicos abriria espaço para a privatização (ZYLBERSTAJN, 1994, p. 132), a qual poderia também melhorar a eficiência da prestação de serviços estaduais (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 48). A expressividade econômica dos monopólios constitucionais brasileiros, por sua vez, sempre foi encarada como uma grande dificuldade do programa nacional de privatização, merecendo ainda destaque a não inclusão de investidores estrangeiros em tal programa, ou seja, a inexistência de incentivos explícitos à sua participação – muito embora tal participação não fosse necessariamente proibida (WORLD BANK, 1989).

Algo a se reconhecer com relação ao Banco Mundial é que a instituição era capaz de empreender críticas quanto à incorreta implementação das medidas que defendia. Nilson Holanda (1994), em um texto que integra o Documento técnico número 259, que contém os anais de uma conferência sobre as reformas do serviço público na América Latina e no Caribe, observa que as reformas da segunda metade da década de 1980 e início dos anos 1990 empreendidas no Brasil foram reconhecidamente vetores de *desorganização* do aparato público, tomando um sentido muito mais retórico do que prático. No entanto, reconhecer estes erros não poderia ensejar, como em seguida ele aduz, o abandono da desregulamentação e redução da proteção como meios de consolidação de uma economia de mercado mais eficiente, restando redefinido, portanto, o papel do Estado (HOLANDA, 1994, p. 180-182).

Como as instituições públicas na América Latina e no Caribe seriam “muito fracas” para responder satisfatoriamente aos desafios colocados pelo desenvolvimento (AIYER, 1995, p. vii), as mudanças advindas do cenário externo colocariam uma estratégia para o crescimento baseada numa orientação para o mercado e maior abertura, com uma pesada confiança no setor privado, com o Estado atuando como um importante *facilitador* e *árbitro* do desenvolvimento do setor privado (BURKI, 1995, p. 11). Em vista dessa confiança que os pesquisadores do Banco viam com bons olhos o fato de que quase todos os países da América Latina empreenderam reformas para equilibrar o orçamento, reduzir o tamanho e a influência do setor público, tornando as economias mais abertas ao comércio estrangeiro, mas salientavam insistentemente que reformas institucionais mais fundamentais permaneceram ainda desconsideradas, em especial as reformas legislativas requeridas pelo advento da privatização, desregulação e descentralização (ROWAT, 1995, p. 16-17).

Sob o domínio dessa lógica que, no início dos anos 2000, foi possível a Angela Furtado (2004, p. 2; 4), à época oficial de assuntos externos da Unidade de Gestão do BM no Brasil, em uma publicação no informativo *En Breve*<sup>75</sup>, comemorar a maneira pela qual a redefinição do papel mínimo do Estado enquanto mero facilitador das práticas do mercado consolidou-se, com o completo apoio do Banco – por meio de assistência técnica e aconselhamento analítico – ao programa brasileiro de ajuste fiscal e aderência aos princípios de mercado, *mesmo com a redução da contribuição financeira ao país*.

---

<sup>75</sup> Boletim informativo quinzenal destinado à divulgação das principais lições obtidas pelo programa operacional e analítico do Banco Mundial na região da América Latina e Caribe, publicado entre 2002 e 2004.

### 3.1.2 “Good regulation does not mean zero regulation”: a regulamentação onde ela importa

Os relatórios *Doing Business*, que produzem indicativos destinados a medir a facilidade de se fazer negócios nas diversas economias do mundo – e, conseqüentemente, a possibilidade de crescimento das mesmas –, constituem um dos principais instrumentos técnicos (e políticos) do Banco Mundial na atualidade, e desde 2002, quando da sua implementação, associam regulações pesadas (típicas nos países pobres) a mais ineficiência em instituições públicas e menos produtividade e investimentos no setor privado, sem que haja como contrapartida uma efetiva melhor qualidade dos serviços<sup>76</sup> (WORLD BANK, 2003, p. xiii-xiv; 87). Uma premissa do projeto – que incorpora o ponto de vista do Banco Mundial e da teoria econômica ortodoxa – é que as regulações devem ser eficientes, evitando-se distorções que impõem custos desmesurados nos negócios, o que caminha lado a lado com instituições legais e direitos de proteção da propriedade mais fortes (WORLD BANK, 2012, p. 1-2). Ou seja, a regulamentação possui, ainda, um papel a desempenhar na economia moderna: “A framework of rules is necessary to promote competition and stability and to ensure transparency in market interactions” (WORLD BANK, 2012, p. 35); o que não se admite é “sobrecarregar as firmas” nesta tentativa de proteção do público (WORLD BANK, 2013b, p. 2).

#### 3.1.2.1 Simplicidade e adaptabilidade: atitudes regulatórias de sucesso

Num retorno às propostas de desregulamentação direcionadas ao Brasil, pode ser visualizada uma larga história. Incentivos fiscais que se combinavam com uma baixa taxa de investimentos em razão de excessivos níveis de tributação, no final dos anos 1980, foram um dos primeiros objetos por meio do qual se defendeu a simplificação dramática das leis de impostos sobre atividades corporativas, uma vez que a *complexidade* de tais regras conduziria à sonegação fiscal (ESTACHE; GASPAR, 1990, p. 1-2; 26). A eliminação de diversos impostos específicos pela CF 88, que reduzira a complexidade do sistema tributário, fora responsável por

---

<sup>76</sup> O projeto *Doing Business* estabelece um ranking das melhores economias para se empreender, a partir de critérios que, a princípio, demonstram objetivamente a maior facilidade de se criar e manter um negócio em determinado país a partir das regulamentações existentes. São avaliadas com relação a sua complexidade as regulações referentes à abertura de um negócio, obtenção de autorização para construção, contratação de trabalhadores, registro de propriedade, obtenção de crédito, proteção de investidores, pagamento de impostos, negociação através das fronteiras, cumprimento de contratos e fechamento de negócios.

torná-lo mais equitativo e eficiente (WORLD BANK, 1990, p. 12-13). Não se trata de novidade, portanto: “No Brasil, há muito se reconhece a necessidade de reduzir-se a pesada carga regulatória sobre as empresas.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 1).

A existência de diversas leis e regulamentos desnecessários relativos às atividades econômicas, associados ao excessivo formalismo advindo de leis processuais, seriam responsáveis por minar o exercício dos direitos pelo público, delegando um alto grau de poderes discricionários a “burocratas nacionalistas de terceiro nível”, e por produzir resultados econômicos ineficientes<sup>77</sup> (FISCHER; FORSTER, 1993, p. 30; BURKI; PERRY, 1997, p. 77). A incerteza quanto aos regulamentos, bastante presente no Brasil, o tornaria menos atraente a investimentos estrangeiros, em função da falta de segurança jurídica (BANCO MUNDIAL, 1996, p. vi).

Desde a década de 1990 parecia imperativa, portanto, a implementação não apenas de um programa sustentado de desregulamentação, mas também de aperfeiçoamento dos regulamentos existentes (especialmente nas áreas antitruste, financeira e ambiental<sup>78</sup>), como salienta o Banco Mundial (1996, p. viii-ix). Na perspectiva da instituição, os regulamentos precisam ser eficientes e previsíveis, uma vez que tal estabilidade é extremamente importante para quem busca realizar investimentos<sup>79</sup>. Justamente com tal objetivo em vista que se coloca como principal direito a ser tutelado pelas regulamentações o direito de propriedade privada (incluindo-se aqui a proteção dos direitos de propriedade intelectual) (BURKI; PERRY, 1997, p. 77; WORLD BANK, 2004, p. 2). Numa fórmula insistentemente reproduzida pelo Banco, “*Good regulation does not mean zero regulation*” (WORLD BANK, 2003, p. xv), e a proteção

---

<sup>77</sup> “Excessive regulation and excessive freedom of interpretation in the hands of an often retrograde bureaucracy have made Brazil a difficult place to do business for both locals and foreigners.” (FISCHER; FORSTER, 1993, p. 32).

<sup>78</sup> Uma importante forma de se resolver as inadequações do cenário brasileiro já apresentada na década de 1990 seria também uma aposta na autorregulação por parte dos setores privados, o que se baseia na pressuposição de que “insiders” e “experts” estariam na melhor posição para avaliar os sutis aspectos do comportamento institucional e da qualidade que não são prontamente vistos por quem está de fora (WORLD BANK, 1994, p. 22). Outra solução seria a utilização de organizações não-lucrativas (ONGs, associações, etc.) em setores que não a seguridade social, em razão de sua maior flexibilidade em financiar e estabelecer programas (WORLD BANK, 1994, p. 26).

<sup>79</sup> Dentre os custos de uma transação, são também consideradas as informações referentes à qualidade dos *inputs* necessários para a produção de determinado bem ou serviço, bem como a probabilidade de que a transação será honrada no momento em que o pagamento tiver de ser feito – informações não disponíveis de antemão. A existência de mercados incompletos e informações assimétricas, portanto, justificaria a intervenção governamental na economia; contudo, a existência de falhas nos sistemas que garantirão os resultados – e isto merece destaque – também pode causar desconfiança no setor público. Logo, coloca-se o desafio de se desenvolver leis e regulamentações que reduzam os custos de transação, expandindo o volume de bens e serviços oferecidos. Tal redução requer tanto uma diminuição dos encargos criados por regulações “desnecessárias” e o desenvolvimento de regulamentações “eficientes” para superar os obstáculos de informações assimétricas e mercados incompletos (BURKI; PERRY, 1997, p. 76).

dos direitos de propriedade dos cidadãos (inclusive através da eficiência em sua aplicação pelos tribunais) ganha destaque como a ferramenta que possibilita alcançar os melhores resultados econômicos e sociais (WORLD BANK, 2003, p. xv-xvi; 87-88).

Um dos esforços do Banco Mundial nos anos 2000 consistia em desconstruir o “mito” de que proteção social exige mais regulamentação dos negócios, sendo muito mais salutar focar em regulamentação *onde ela importa* (WORLD BANK, 2004, p. 6), isto é, na proteção da propriedade privada. Interessante como, a partir de 2013, o Banco Mundial incorpora a apelativa noção de “*smarter regulations*”: regulações tais que, para habilitar o sucesso do setor privado, são capazes de se adaptar quando surgem novas demandas do mercado e mudanças na tecnologia<sup>80</sup> (WORLD BANK, 2013a, p. 2). Ao Estado, assim, caberia um importante papel para o desenvolvimento do setor privado “estabelecendo e aplicando regras que esclarecem direitos de propriedade e reduzem o custo da resolução de disputas” e que “aumentam a previsibilidade das interações econômicas” (WORLD BANK, 2013b, p. 2, tradução nossa).

Não deixa de causar espanto a frieza – e talvez até mesmo entusiasmo – com a qual o Banco Mundial, no relatório *Doing Business* publicado em 2008/2009 (período, portanto, imediatamente posterior à crise dos *subprimes*), constatou que mais governos implementaram reformas regulatórias voltadas à facilitação dos negócios do que em qualquer ano desde 2004, quando o projeto *Doing Business* começou a mapear as reformas através de seus indicadores (WORLD BANK, 2009, p. 1). Ora, reformas regulatórias podem ser difíceis, tomar tempo, e envolver diversos acordos políticos; “pressões externas são constantemente necessárias para empurrar mudanças legislativas substanciais”, de modo que a própria instituição reconhece que “a crise corrente pode representar uma oportunidade” (WORLD BANK, 2009, p. 5, tradução nossa). Para além dos problemas sociais dela advindos, crises econômicas são vistas apenas como “oportunidades para reforma” (WORLD BANK, 2018, p. 1, tradução nossa) no sentido da desregulação das atividades econômicas e maior proteção da propriedade privada. Mais valeria dizer que a crise foi também uma ótima oportunidade de negócios.

---

<sup>80</sup> SMART seria um acrônimo que designaria regulações que são simplificadas (*Streamlined*), significativas (*Meaningful*), adaptáveis (*Adaptable*), relevantes (*Relevant*) e transparentes (*Transparent*) (WORLD BANK, 2013a, p. 2). Regulações de negócios “mais inteligentes” (*smarter*) e simples seriam então associadas a crescimento econômico, promoção de maior empreendedorismo e produtividade das firmas, melhorando-se, com um ambiente regulatório efetivo, a performance das trocas (WORLD BANK, 2013a, p. 21).

### 3.1.2.2 “Liberalização” do mercado de trabalho

Um dos *fronts* mais expressivos deste processo de desregulamentação é aquilo que o Banco Mundial costuma chamar de “liberalização do mercado de trabalho”. Este processo seria capaz de remover as distorções<sup>81</sup> nesse mercado, muitas delas induzidas por regulações governamentais que tornam o trabalho “muito caro” e “arriscado” (para o investidor, obviamente) em relação à sua relativa abundância na economia (BURKI; PERRY, 1997, p. 38). Pelo curso natural das coisas, afinal, mão-de-obra *abundante* deveria possuir *baixo custo e baixo risco*.

O tema da excessiva regulamentação do mercado de trabalho sempre teve destaque nos relatórios *Doing Business*, constituindo por vários anos, inclusive, um dos critérios de avaliação das economias nacionais sob a designação “*employing workers*”<sup>82</sup>. A regulamentação rígida do mercado de trabalho, típica dos países em desenvolvimento, seria um dos principais motivos para que os empregadores continuassem contratando *conservadoramente*, isto é, privilegiando a contratação de homens com vários anos de experiência, em detrimento das mulheres e trabalhadores de baixa qualificação (WORLD BANK, 2004, p. 25; 2005, p. 21). Assim, sufocando a criação de novos postos de trabalho, os mercados de trabalho inflexíveis seriam responsáveis por *empurrar* os trabalhadores para o setor informal (WORLD BANK, 2005, p. 21).

Há o contínuo reconhecimento de que as leis trabalhistas são desenhadas para proteger os trabalhadores de ações arbitrárias, injustas ou discriminatórias por seus empregadores, tendo sido introduzidas justamente para remediar *aparentes* falhas do mercado<sup>83</sup>; salienta-se sempre, ainda, a luta do governo para se alcançar o equilíbrio certo entre flexibilidade do mercado de trabalho e estabilidade laboral, com o que se poderia assegurar uma contratação *eficiente* entre empregados e trabalhadores (WORLD BANK, 2005, p. 24; 2006, p. 18; 2009, p. 22).

---

<sup>81</sup> Dentre os indicadores de tais distorções, estão as limitações na contratação e demissão de trabalhadores, os impostos embutidos nas folhas de pagamento, que não possuem uma conexão forte com benefícios na perspectiva do indivíduo, a falta de mecanismos pacíficos de resolução de disputas trabalhistas, e a prevalência do emprego público na economia (BURKI; PERRY, 1997, p. 40; 42).

<sup>82</sup> Curiosamente, desde o relatório *Doing Business in 2011*, a regulamentação do mercado de trabalho não faz mais parte dos critérios de ranqueamento do projeto, aparecendo tais dados apenas a título de informação, sob a forma de anexos dos relatórios publicados daquele ano em diante.

<sup>83</sup> “Reforms of labor regulation are often triggered by a crisis—with varying results. The Great Depression, World War II and the oil crises in the early 1970s brought increased regulation. The economic downturns in Europe in the 1980s and the financial crises in Latin America and later in East Asia brought reforms to cut employment regulation. The trend in the last two decades is toward more flexibility, except in Africa and Latin America.” (WORLD BANK, 2004, p. 26).

Acompanha-se a ressalva de que, no entanto, regulações rígidas do processo de contratação acabam protegendo alguns postos de trabalho existentes às expensas dos trabalhadores em geral (WORLD BANK, 2005, p. 24), prejudicando, ainda, a economia como um todo.

Em razão disso que a *tendência* à flexibilização é vista com bons olhos, pelo que, já no início dos anos 2000, se poderia afirmar que a reforma geral orientada a menos regulação dos mercados de trabalho teria rendido resultados positivos na América Latina e alguns economias de transição (WORLD BANK, 2003, p. 38): tudo se dá, afinal, no interesse do trabalhador e da população. É interessante de se observar que, estando os países ricos entre as economias com as leis de trabalho mais flexíveis, os relatórios apontam que tais direitos continuam “*evoluindo*” com a eliminação de restrições (WORLD BANK, 2006, p. 19).

Várias são as propostas defendidas para o setor. Cumpre observar, inicialmente, que com o passar dos anos estas “*propostas*” vão deixando de ser caracterizadas como tais e passam a ser cada vez mais tratadas como “*tendências*”. Uma das primeiras propostas – convertida em tendência – de reforma relacionadas à dificuldade na contratação de funcionários seria a implementação de programas de aprendizes (*apprentice wages*), que possuem contratos relativamente curtos, e cujos salários são mais fáceis de serem introduzidos do que diminuições no salário mínimo, que são muito mais combatidas por sindicatos (WORLD BANK, 2004, p. 30). Outra opção muito elogiada pelo Banco seria também a adoção de horários de trabalho flexíveis, bem como ampliação da duração e do escopo dos contratos de trabalho por prazo determinado (WORLD BANK, 2004, p. 30).

Posteriormente, a instituição também viria a indicar a diminuição dos custos de dispensa de trabalhadores e a equalização e aumento da idade para aposentadoria obrigatória como medidas aptas a incentivar a criação de postos de trabalho por parte dos empresários (WORLD BANK, 2007, p. 22-23). Sem tais garantias, os empresários *pensam duas vezes antes* de contratar novos trabalhadores (WORLD BANK, 2008, p. 22-23). A última novidade em termos de flexibilização do mercado de trabalho introduzida no relatório de 2009 foi a substituição do pagamento de verbas indenizatórias por fundos de seguro desemprego (WORLD BANK, 2009, p. 24-25). Como logo se percebe, uma gama de *tendências* já em voga na (des)empregabilidade dos trabalhadores brasileiros.

### 3.1.2.3 Efetivação do Estado de direito: a necessidade de eficiência dos tribunais

Para o Banco Mundial, um poder judiciário efetivo – capaz de *efetivar o Estado de direito* – deve ser forte e independente, consistente na alta qualidade de suas operações, adequado em tamanho, e eficiente<sup>84</sup>. Dentre os problemas que, segundo o Banco Mundial, podemos observar na América Latina e no Caribe, destacam-se leis e procedimentos arcaicos e pesados, falta de independência do judiciário, educação e treinamento jurídicos inadequados, e a falta de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, além dos seus altos custos (AIYER, 1995, p. vii).

A partir da leitura dos documentos do Banco Mundial, pode-se concluir muito facilmente que durante a década de 1990 as instituições jurídicas de inúmeros países estariam em crise, impossibilitadas de responder principalmente aos desafios impostos pelo cenário internacional (MALIK, 1995, p. 1). Incapaz de desempenhar sua função de ordenar as relações sociais e resolver conflitos entre atores sociais, coloca-se ao judiciário, conseqüentemente, a necessidade de sua reforma como parte da criação de um ambiente institucional favorável ao crescimento econômico (DAKOLIAS, 1996, p. 1; SUREDA, 1999, p. 19).

De acordo com o Banco Mundial, na ausência de tribunais eficientes, menos investimentos e transações comerciais são feitas e menos riqueza é criada, já que poucas são as companhias dispostas a se arriscar num ambiente em que a conformidade com as obrigações contratuais não é a norma (WORLD BANK, 2004, p. 59; 2006, p. 48; 2013a, p. 90). A “fraqueza” das instituições legais e judiciais constituiriam, então, um constrangimento ao desenvolvimento do setor privado (ROWAT, 1995, p. 16). Há que se observar, aqui, como a defesa de um judiciário eficiente está intimamente conectada à preservação da liberdade de contratar, garantindo, de forma rápida, o cumprimento do pactuado em caso de disputas – afinal, é este o aspecto que mais importa para os negócios.

Propondo um programa para reforma judicial dirigido aos principais fatores que afetam a qualidade da prestação jurídica, sua natureza *monopolística* e a resultante *ineficiência*, o Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial representa um marco nos programas de reformas, uma vez que consolidou as principais diretrizes do Banco para os sistemas judiciários

---

<sup>84</sup> “The primary role of the judiciary is to enhance justice, fairness and equity. But efficient courts do much more — they help the economy grow.” (WORLD BANK, 2007, p. 49). O fortalecimento do judiciário numa sociedade democrática exige uma administração organizada e ética da justiça para assegurar que o procedimento judicial é simples, rápido, eficiente, justo, e publicamente acessível em suas decisões (SUREDA; MALIK, 1999, p. 4).

dos países latino-americanos em desenvolvimento (DAKOLIAS, 1996, p. vii). A partir da estabilização econômica alcançada na década de 1980, tiveram início diversas reformas institucionais, como a judicial, como parte de programas de desenvolvimento calcados no “respeito ao Estado de direito”<sup>85</sup>, o que exigia um poder judiciário em “bom funcionamento”, capaz de interpretar e aplicar as leis *equitativa e eficientemente* (DAKOLIAS, 1996, p. 1; 1999, p. 1).

Na América Latina, especificamente, a implementação das agendas de reforma judicial incluía um grande rol de medidas: fortalecer a independência do judiciário, simplificar e atualizar procedimentos legais e leis, melhorar a administração das cortes, providenciar mecanismos alternativos para resolução de conflitos, expandir o acesso à justiça e melhorar o ensino jurídico e o treinamento (MALIK, 1995, p. 3). Na linha de argumentação do Banco, reformas no judiciário beneficiam o setor privado fazendo as transações comerciais mais previsíveis, além de beneficiar o setor público estabelecendo melhor regulação e *accountability*.

Os principais obstáculos para o desenvolvimento do setor privado seriam, em termos de funcionamento das cortes, ineficiência e atrasos, corrupção, e uma falta de transparência e previsibilidade nas decisões (ROWAT, 1995, p. 17). Destas, os atrasos na prestação jurisdicional são, de longe, o aspecto mais recorrente nos estudos do Banco Mundial. “Justice delayed is often justice denied” (WORLD BANK, 2008, p. 49). “Lentidão” (NALINI, 1995, p. 173), “desconfiança e demora” (DAKOLIAS, 1996, p. 4), “demorado prazo de processamento dos casos” (DAKOLIAS, 1999, p. 24), “lento, demorado e imprevisível” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 11): de forma corrente, a falta de eficiência do sistema judiciário é retomada como obstáculo às reformas econômicas indispensáveis ao crescimento. “Os tribunais deveriam ser rápidos, justos e acessíveis” (WORLD BANK, 2005, p. 63); “Tribunais eficientes deveriam não só custar pouco, mas também deveriam ser rápidos em seus procedimentos para o cumprimento dos contratos” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 11). Mesmo o cenário de crise teria, ainda, intensificado o problema, ao aumentar a carga de trabalho dos tribunais, já que mais disputas teriam sido levadas ao Judiciário, principalmente por parte de grandes credores que buscam sanar seu balanço por meio da cobrança de dívidas vencidas (WORLD BANK, 2010, p. 70).

De acordo com o Banco Mundial, se o judiciário é incapaz de cumprir o seu papel, persiste a dependência com relação a mecanismos informais (e por vezes personalistas) para se fazer negócios, o que, por vezes, desencoraja a realização de transações comerciais, levando a

---

<sup>85</sup> Em que se destaca não a proteção de direitos, mas a estabilidade que ele proporciona: “O Estado de direito estabelece o princípio básico essencial para uma economia sólida.” (BURKI, 1995, p. 12, tradução nossa).

uma “alocação ineficiente de recursos” (DAKOLIAS, 1996, p. 3). Como falta previsibilidade com relação ao desfecho dos casos, os empresários, para se reduzir os custos de transação relacionados à ausência do cumprimento de leis, normalmente escolheriam lidar apenas com fornecedores bem conhecidos e apoiar-se apenas em relações pessoais para fazer negócios, com o uso de práticas conservadoras de negócio que agravam a concentração e segmentação do mercado (BURKI; PERRY, 1997, p. 82; WORLD BANK, 2003, p. 41) – tema este bastante recorrente nos diversos relatórios *Doing Business*.

### 3.1.2.3.1 Padrões de performance do Judiciário

“O judiciário, em termos econômicos, possui um *monopólio* no provimento da justiça, e conseqüentemente, possui *incentivos para agir ineficientemente*.” (DAKOLIAS, 1996, p. 5, tradução nossa, grifo nosso). Esta problemática afirmação orienta, de certa forma, as medidas necessárias para garantir, do ponto de visto dos recursos humanos, a eficiência do poder judiciário. Pois de nada adianta uma mudança estrutural sem um pessoal com capacidade de colocar o sistema em funcionamento. Para tanto, determinações salariais *competitivas* para juízes aparecem como importante instrumento de garantia da independência funcional (a partir da ideia de que um juiz bem pago dificilmente será corrompido) (DAKOLIAS, 1996, p. 14).

Contudo, aumentos salariais por si só não resolvem o problema da corrupção no judiciário, havendo outras medidas que, de acordo com o Banco Mundial, poderiam ajudar: distribuição aleatória de casos por meios de softwares, obrigatoriedade de prestação anual de contas por parte dos juízes, introdução de processos transparentes e objetivos para seleção de juízes (WORLD BANK, 2006, p. 51-52).

Assim, um sistema de avaliação periódica seria necessário para manter os altos padrões estabelecidos para a prestação jurisdicional. Uma avaliação baseada unicamente no número de casos resolvidos, no entanto, é apresentada como desaconselhável (DAKOLIAS, 1996, p. 16-17). Padrões de performance para o judiciário são importantes, e eram já bem quistos na década de 1990, quando se antevia a criação do Conselho Nacional de Justiça a fim de supervisionar e administrar o Judiciário (DAKOLIAS, 1996, p. 32; 1999, p. 26). Os debates, no entanto, quase sempre se fazem em termos de melhoria da *produtividade* do setor judiciário (DAKOLIAS, 1999, p. 53).

No caso específico do Brasil, identifica-se, no início dos anos 2000, a presença de uma longa crise no setor judiciário, cuja correção teria se mostrado bastante difícil em razão da

ausência de dados empíricos para informar as avaliações e debates (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 22; 27). Em razão disso, a aprovação do pacote brasileiro de reforma judiciária (Emenda Constitucional nº 45/2004) teria focalizado uma faixa excessivamente limitada de problemas e de potenciais soluções, de modo que seu real impacto sobre a morosidade, o acesso, os custos e a satisfação dos usuários do judiciário teria deixado muito a desejar (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 147; 152). Ou seja, a partir de um grande consenso de que um judiciário mais eficiente é necessário, muito já teria sido feito em tal sentido; os resultados, no entanto, ainda não seriam satisfatórios para a promoção do desenvolvimento econômico.

### 3.1.2.3.2 Ensino jurídico: o treinamento de operadores para a eficiência

Ao tematizar a reforma das instituições de ensino superior brasileiras, chilenas e venezuelanas no início da década de 1990 (contexto em que se discutia a redefinição do papel do Estado também nesse setor), Laurence Wolff e Douglas Albrecht (1992, p. I-12-13) deixam claro que há uma importante alteração na relação financeira entre elas e o Estado: diversamente do passado de financiamento e administração direta pelo poder estatal, este passa a operar *à distância*, dando às instituições autonomia para melhor julgar como utilizar seus recursos de forma eficiente. Também o ensino superior se submete à lógica da eficiência.

Com relação ao ensino jurídico, tal não poderia ser diferente, ainda mais ao se considerar o papel crucial de um “judiciário competente” para a “efetiva aplicação do Estado de direito”: diante disso, “o papel de seu treinamento e educação é crítico” (MALIK; PANZARDI, 2002, p. 3, tradução nossa)<sup>86</sup>. Programas de treinamento para juízes são, em meados da década de 1990, colocados como uma necessidade: suas funções são consideradas tão complexas e sua carga de trabalho tão enorme que não se poderia esperar que eles aprendessem tudo na medida em que vão avançando na carreira, isto é, a partir de sua própria experiência prática (PERDOMO, 1995, p. 109). Faz-se mister que os magistrados já sejam imediatamente ambientados com relação à melhor maneira de executarem com eficiência a função que lhes compete.

Inicialmente, entende-se que um programa de treinamento de juízes não deve servir para preencher lacunas na formação: havendo tais lacunas, deve-se melhorar o sistema de seleção dos juízes como medida mais barata e efetiva; em razão de seu alto custo, os programas

---

<sup>86</sup> “Since a competent judiciary is essential for the effective application of the rule of law, the role of their training and education is critical.” (MALIK; PANZARDI, 2002, p. 3).

de treinamento devem ser centrados em necessidades-chave da função, sem desperdício de recursos (PERDOMO, 1995, p. 110). Em sua contribuição ao Documento Técnico nº 280, Rogélio Perdomo (1995, p. 111) salienta que os desenvolvimentos então recentes militarizaram em favor de uma maior ênfase na ética no treinamento jurídico, haja vista que o papel dos juízes na sociedade teria se alterado drasticamente<sup>87</sup>: de atores marginais, que lidam com questões insignificantes de rotina, os juízes se tornaram o centro da atenção, em parte devido a escândalos de corrupção e aumento do interesse público em crimes do colarinho branco.

O Documento Técnico nº 319 também se dedica à questão do treinamento dos juízes. Destacando a ausência, nos cursos jurídicos, de aulas em temas específicos do direito, como “propriedade intelectual”, “*law and economics*”, “direito ambiental”, “transações seguras”, “finanças”, e “contabilidade”, Maria Dakolias (1996, p. 55; 60) parte da constatação de que uma reforma do ensino jurídico em nível universitário seria uma área ambiciosa, com sucesso limitado no passado, pelo que se deveria concentrar esforços inicialmente em cursos específicos nas faculdades de Direito a fim de preparar operadores jurídicos aptos a desempenharem eficientemente e eficazmente sua função. A educação dos juízes, por sua vez, também constituiria um elemento fundamental para a reforma, com foco não apenas no treinamento dos juízes no início de carreira, mas também – e isso seria talvez até mais importante – efetuando o treinamento dos juízes atuais, que devem estar *convencidos da necessidade de uma reforma judicial* (DAKOLIAS, 1996, p. 60). Assim, vislumbra-se a junção de um *treinamento* (e não “ensino” ou “educação”) judicial, que apresenta a atuação jurídica “eficiente” como a correta, com um sistema de avaliação de performance que inviabiliza qualquer tomada de consciência com relação a este processo, empacotados para o freguês como bem-vindas oportunidades para o *auto aperfeiçoamento profissional* (OXNER, 2002, p. 82).

---

<sup>87</sup> Em sua palestra por ocasião da Conferência das Escolas Judiciais da América Latina realizada na Guatemala em 2001 (cujos anais constituem o Documento Técnico nº 528), P. N. Bhagwati (2002, p. 28), presidente do Comitê de Direitos Humanos da ONU e ex-Chefe de Justiça da Índia (onde fora também um precursor do ativismo judicial), que fazia as vezes de orador principal, faz um discurso envolvente acerca do papel criativo a ser desempenhado pelos juízes, que possuem uma pesada responsabilidade de executar suas funções judiciais adequadamente. “*Eles não podem simplesmente seguir mecanicamente as regras estabelecidas pelo legislador; eles devem interpretar de forma a conciliar essas regras com os objetivos mais amplos da justiça, conforme os instrumentos internacionais de direitos humanos.*” (BAGHWATI, 2002, p. 28, tradução nossa, grifo nosso).

### **3.1.2.4 Reformas processuais: rapidez e simplicidade**

Por outro lado, a má performance dos tribunais em tantos países em desenvolvimento não estaria tanto na qualidade dos juízes ou na falta de recursos, mas sim nos superburocráticos procedimentos judiciais que os juízes e litigantes enfrentam quando resolvem uma disputa (WORLD BANK, 2004, p. 59). As necessárias reformas processuais requerem uma identificação inicial dos gargalos processuais que frustram a eficiência dos tribunais e causam atrasos. De acordo com dados apresentados pelo Documento Técnico nº 319, cerca de 82 por cento dos juízes entrevistados pelo Banco no Brasil indicam que formalidades processuais excessivas seriam a principal causa de ineficiência na administração da justiça; 73 por cento identificam o excessivo número de recursos como principal causa de demora na prestação jurisdicional (DAKOLIAS, 1996, p. 34). Mereceu destaque, nesse sentido, as reformas empreendidas no Brasil em 2015/2016 (anos em que diversas economias teriam aprovado códigos de processo civil completamente novos) (WORLD BANK, 2017, p. 38; 172). Dentre as principais reformas, defende-se não apenas a utilização de procedimentos mais simples e cortes especializadas para a resolução de lides comerciais, mas também o incentivo ao uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (como audiências de mediação, arbitragem, etc.) e o cumprimento extrajudicial de contratos e sentenças.

#### **3.1.2.4.1 Mecanismos alternativos de resolução de conflitos**

Mecanismos alternativos para resolução de conflitos poderiam oferecer desfechos mais previsíveis do que o sistema formal dos tribunais em que os juízes podem não estar tão familiarizados com o assunto em discussão (DAKOLIAS, 1996, p. 38). Trata-se de uma alternativa que se tornou comum na América Latina por oferecer alternativas aos atrasos e à corrupção que caracterizam o sistema judiciário formal, proporcionando, ainda, uma “saudável competição” para este setor (DAKOLIAS, 1996, p. 41). De acordo com o Banco, estes mecanismos não devem ser vistos como algo que pode substituir a litigância tradicional, mas sim como uma ferramenta que pode ajudar os tribunais a resolver disputas de uma forma transparente e barata, dando às partes mais controle sobre a resolução e, na maior parte dos casos, aumentando sua satisfação com os resultados (WORLD BANK, 2016, p. 96). Tamanha é a importância de tais mecanismos que a sua presença veio a ser utilizada como critério de

avaliação qualitativa dos procedimentos judiciais nos relatórios *Doing Business* (WORLD BANK, 2016, p. 31).

#### **3.1.2.4.2 Procedimentos sumários**

A introdução de procedimentos sumários, especialmente na cobrança de pequenas dívidas, aparece constantemente como uma medida recomendada pelo Banco Mundial, uma vez que eles são associados a maior rapidez na prestação jurisdicional (WORLD BANK, 2004, p. 62; 2005, p. 36; 2009, p. 58; BANCO MUNDIAL, 2006, p. 12). A complexidade dos processos judiciais frequentemente leva a frequentes distorções:

O direito processual brasileiro é amplamente reconhecido, até mesmo no próprio país, como complexo e permissivo demais em relação às práticas dilatórias. Precisa de reforma, mas como nos disse um dos entrevistados, não apenas as sugeridas pelos advogados (as usuais). A questão deve ser a criação de processos que permitam soluções céleres e justas de conflitos, e não que incorporem o reconhecimento de todos os princípios legais já inventados. [...] O atual conjunto de direitos decorrentes do princípio do devido processo legal incorporado aos códigos não oferece tantas garantias de proteção quanto dá oportunidades em excesso para os que tentam evitar a Justiça, criando evidentemente muito mais trabalho para os advogados. Os códigos não são a única resposta. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 168-169).

Além da simplificação processual, com sua adequação perante os “padrões mundiais”, outra interessante reforma para facilitar os negócios seria a criação de tribunais especiais para casos comerciais, numa especialização que permitiria a “produção em massa” de julgados (WORLD BANK, 2006, p. 52; 2013a, p. 91).

Ainda neste sentido, uma das importantes reformas implementadas pelo Brasil teria sido a simplificação dos recursos, respeitando o direito à apelação ao mesmo tempo em que coíbe abusos. Tal equilíbrio seria alcançado pela exclusão das causas menos relevantes do rol de causas passíveis de recurso, facultando às instâncias superiores julgarem a admissibilidade dos casos que decidirão (WORLD BANK, 2007, p. 52). O Banco Mundial entende ainda que, muito embora necessárias num sistema de justiça, as apelações não precisam suspender os efeitos do processo judicial, sendo mais desejável que a execução da decisão continue enquanto a apelação é julgada (WORLD BANK, 2004, p. 64).

### 3.1.2.4.3 Execução extrajudicial

Se a principal causa para os atrasos está na complexidade processual, há que se encontrar saídas para além do aumento do número de juízes<sup>88</sup> (WORLD BANK, 2003, p. 52). Se a cobrança de dívidas exige uma prestação rápida e eficiente, nada melhor do que *diminuir o envolvimento dos tribunais* na execução de contratos (WORLD BANK, 2004, p. 47). Assim, a introdução de meios extrajudiciais para cumprimento de contratos e cobrança de dívidas representa, talvez, a reforma mais interessante fomentada pelo Banco Mundial. Estas agências privadas de execução de dívidas funcionariam de maneira mais eficiente. A introdução desta “competição” na execução de dívidas seria uma maneira de, rompendo-se com o *monopólio* da prestação jurisdicional, introduzir maior eficiência no setor<sup>89</sup>. Contudo, as recomendações vão adiante: além de convencionar a busca por execuções extrajudiciais de dívidas (WORLD BANK, 2008, p. 32; BANCO MUNDIAL, 2006, p. 9), defende-se inclusive a execução extrajudicial de *judgados*, ou seja, a adoção de agências extrajudiciais (isto é, privadas) de *execução das próprias decisões judiciais* (WORLD BANK, 2010, p. 72; 2012, p. 30; 2013b, p. 111).

Assim, para além da simplificação e flexibilização processuais, num movimento que beneficia a dinâmica de mercado, percebe-se que as reformas defendidas pelo Banco Mundial para o setor judiciário envolvem progressivamente uma privatização dos espaços jurídicos. Como as instituições do poder judiciário são lentas e ineficientes, justifica-se a sua troca por mecanismos privados mais ágeis e baratos. Tais instrumentos, no entanto, podem ter questionada a sua transparência, uma vez que nestes espaços “privados” o que mais conta é a capacidade (econômica) de negociação.

---

<sup>88</sup> Para o Banco Mundial, o aumento do número de juízes não tende a melhorar o problema dos atrasos a longo prazo, uma vez que, com o decorrente aumento da demanda, a eficiência ao lidar com cada caso permanece a mesma. Por isso que, quando o judiciário argumenta por mais juízes, também é tempo de simplificar os procedimentos (WORLD BANK, 2004, p. 65).

<sup>89</sup> O relatório Doing Business de 2006 afirma que seria esta a “melhor maneira” para acelerar a recuperação de débitos vencidos, como se verificaria no exemplo da Colômbia, que desde 2003 teria desmantelado o monopólio dos tribunais para executar as decisões dos juízes, com a introdução de empresas privadas neste “negócio”, reduzindo o tempo médio em aproximadamente dois meses (WORLD BANK, 2005, p. 64).

### 3.2 Reforma do Estado, reforma do Judiciário: mecanismos de captura

“Como compreender, à luz das normas democráticas, que há alguns que votam todos os dias, ao passo que a esmagadora maioria da sociedade o faz uma vez a cada dois anos?” (BORÓN, 2001, p. 35).

Na exposição empreendida acima, fica claro como, através de uma linguagem extremamente “técnica”, o Banco Mundial, no exercício de sua função disciplinadora no contexto neoliberal, dá conta de naturalizar diversas mudanças políticas que, motivadas pela necessidade de crescimento econômico, fragilizam alguns dos pressupostos básicos de uma sociedade dita democrática. Muito embora seja difícil discordar de uma defesa de maior eficiência na prestação jurisdicional, muitas vezes o que se observa é a defesa acrítica e apaixonada da retração das instituições públicas diante dos eficientes mecanismos do mercado. O teor das reformas judiciais defendidas pelo Banco Mundial permite compreender de que modo elas se integram não apenas no projeto de restauração do poder das elites ao qual se fez menção neste trabalho, mas também a transfiguração dos valores que informam a prática jurídica – que perde, assim, a preocupação *tipicamente jurídica* com a efetivação de determinados direitos materiais que, afinal, perdem a sua importância. A “competição” que se busca introduzir para romper o monopólio da prestação jurisdicional, num movimento que abre enorme possibilidades para os espaços privados de resolução de conflitos, significa, na verdade, uma abertura para regras não mediadas por instituições políticas na determinação das condutas dos cidadãos, cuja conformação, pela via judicial, é pautada primordialmente pela *necessidade irresistível* de eficiência e estabilidade econômica.

Apesar da linguagem hermética e por vezes abstrata utilizada nas “receitas” acima descritas, é possível notar, em nossa realidade, que tais soluções possuem elevado grau de concretude, chegando a fazer parte do cotidiano do funcionamento do aparato estatal em geral, e das instituições jurídicas em particular. Em verdade, esta lógica pautada pela eficiência já integra o senso comum de quem opera com o direito, e se imiscui em práticas e técnicas procedimentais que, hoje, já são tomadas como naturais – motivo pelo qual, inclusive, deixamos de perceber imediatamente como estas favorecem a dinâmica social de assimetria a partir da qual a ordem neoliberal se alimenta.

É com tal foco que o presente trabalho pretende, neste instante, trazer para um primeiro plano as transformações introduzidas no sistema jurídico nacional, isto é, as modificações verificadas no plano legal e constitucional a partir da progressiva implementação das políticas

neoliberais no país – aspecto este pouco explorado em pesquisas que debatem o tema. Quer-se, assim, demonstrar como inúmeras das alterações legislativas no âmbito processual observadas nos últimos anos, a par de reiteradamente agitar a bandeira de ampliação da efetivação de direitos, estão inseridas num quadro de sistemática adaptação de nossas regras jurídicas procedimentais à demanda por confiabilidade e prestabilidade exigidas pelo sistema econômico internacional, abrindo cada vez mais espaço aos valores que informam a lógica concorrencial de mercado, que passa a permear o modo de se lidar com o direito no dia a dia.

### **3.2.1 Reforma do aparato administrativo do Estado**

No ano de 1995, o Gabinete da Presidência da República do Brasil publicou um interessante documento intitulado *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*, que possuía, como objetivo principal, “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 10). Cuidava-se, pois, de um texto que, fornecendo elementos teóricos básicos para o debate acerca da reforma do aparato estatal, buscava legitimar as políticas que, durante a década de 1990, estavam sendo propostas para “atualizar” o lento e ineficiente aparelho burocrático do Estado brasileiro, que mesmo com a então recente Constituição de 1988 não se desvinculara de práticas consideradas “ultrapassadas”.

É possível notar, na publicação, o modo pelo qual elementos próprios da racionalidade que até aqui chamamos de neoliberal eram incorporados não apenas como a “vontade” e a “ideologia” do próprio Estado, mas como verdades a respeito da qual não se colocava questionamento algum. Nos termos em que colocado o debate para o público, parecia uma obviedade que os “modelos de desenvolvimento” outrora adotados pelos governos anteriores teriam desviado o Estado “de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação” (BRASIL, 1995, p. 9), tomando-se quase um pressuposto a afirmação de que a “maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90” (BRASIL, 1995, p. 13). Era este, portanto, o espírito que sustentava a proposta de uma nova gestão pública focada muito mais no controle dos resultados do que no simples controle dos processos, verdadeiro “salto adiante, no sentido de uma administração pública [...]

‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão [...]” (BRASIL, 1995, p. 10).

Como não poderia deixar de ser, propalava-se a compreensão de que a crise do Estado era o que punha em xeque o “modelo econômico em vigência”, e não o inverso; ou seja, de acordo com a narrativa ali adotada,

[...] a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. (BRASIL, 1995, p. 14).

Curiosamente, dando mostra do cunho negativo atribuído ao termo no Brasil e na América Latina, o *Plano Diretor*, apesar de muito se aproximar, em suas noções básicas, daquilo que descrevemos no segundo capítulo deste trabalho como sendo a “razão neoliberal”, preocupava-se em se desvencilhar daquela que chama de “inadequada resposta neoliberal”, descrita brevemente como aquela caracterizada pela “ideologia do Estado mínimo” (BRASIL, 1995, p. 15). Em vez disso, a aventada “resposta consistente com o desafio de superação da crise” (do Estado) possuiria muito mais os contornos de “uma idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

Esta modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro perpassaria, assim, a implementação de uma administração pública *gerencial*, que, segundo ali descrito, constitui um avanço e, ao menos até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática, na medida em que conserva e flexibiliza alguns dos seus princípios fundamentais, como a “admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático”, porém mediante um controle baseado menos nos processos e mais nos resultados (BRASIL, 1995, p. 21-22) – perdendo espaço, portanto, uma ultrapassada preocupação “exagerada” com o respeito à *forma* dos procedimentos, ainda muito presente na Carta Constitucional de 1988<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> “O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados.” (BRASIL, 1995, p. 34).

Não há, porém, dúvidas de que, mesmo se distanciando do rótulo de “neoliberal”, a reforma proposta para o aparelho estatal carregava todos os valores necessários à neoliberalização do Estado, na medida em que colocava como “inadiáveis”:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 16).

Assim, a proposta de compreensão da reforma do aparato administrativo do Estado deveria estar contextualizada num processo maior de “redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”, o que perpassaria até mesmo “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 17-18). Ora, na medida em que “no setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada [...], *a propriedade privada é a regra*” (BRASIL, 1995, p. 55, grifo nosso) – ou, ao menos, *deve sê-la*. Nesta seara não há, portanto, justificativa para a manutenção de uma propriedade *estatal* ou de uma *gestão pública*, incumbindo ao Estado ater-se à função de mantenedor de um seguro sistema de regulação dentro do qual a gestão privada – notadamente “mais adequada” – poderá exercer o seu papel.

Não fortuitamente, o *Plano Diretor* caracteriza a reforma administrativa operada pelo Decreto-Lei n. 200/1967 como um “marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRASIL, 1995, p. 26). Afinal, passando ao largo da compreensão anteriormente delineada neste trabalho<sup>91</sup>, o documento afirma que tal reforma teria possibilitado “a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional”, além de ter instituído como princípios de racionalidade administrativa “o planejamento e o orçamento, o

---

<sup>91</sup> No sentido de que, na época, operou-se no Brasil um movimento de captura do Estado pela elite econômica (cf. tópico 1.5).

descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle” (BRASIL, 1995, p. 26), pecando apenas por manter a “coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central” (BRASIL, 1995, p. 26).

Destaque relevante, ainda, é aquele dado aos entraves existentes na gestão de recursos humanos do aparato administrativo. Nesse ínterim, ainda que a Constituição de 1988 tivesse “avançado” ao exigir, de forma generalizada, a aprovação em concurso público para ingresso no quadro funcional do Estado, a sua transformação “em uma espécie de tabu” – ou seja, o princípio jurídico segundo o qual o ingresso via concurso público autoriza o servidor a desempenhar exclusivamente as funções do cargo ao qual aprovado – teria dificultado “as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante”, ao mesmo tempo em que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho”<sup>92</sup> (BRASIL, 1995, p. 34-35).

Nesse quadro, o *Plano* destaca a maneira pela qual a ampliação do número de servidores estáveis “não apenas encareceu enormemente os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo, na medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perde relevância” (BRASIL, 1995, p. 35). Neste ponto, é sublinhada também a dificuldade de adoção de “mecanismos de gestão de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também eficazes na busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados” (BRASIL, 1995, p. 38).

Ou seja, mais do que inserir a “eficiência” como princípio contido dentre aqueles que, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição, deveriam orientar os atos da administração pública, a reforma ulteriormente levada a cabo com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998 buscou inserir mecanismos práticos – e até mesmo impositivos – de fomento dessa cultura administrativa de eficiência junto aos servidores que operam a máquina administrativa. É nesse contexto, portanto, que se deu a alteração no art. 41 da CF/88 – que trata da estabilidade

---

<sup>92</sup> Isto sem falar, ainda, da preocupação com “as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta” (BRASIL, 1995, p. 34-35).

dos funcionários públicos – a fim de se exigir o período de três anos para aquisição da estabilidade no cargo, o que teve como principal consequência torná-la uma prerrogativa exclusiva dos servidores ocupantes de cargo efetivo.

E mesmo nestes casos, não se cuida de uma garantia absoluta, já que, para obtê-la, o funcionário público necessita de aprovação em avaliação especial de desempenho (art. 41, § 4º), após o que o servidor, então estável, também pode perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público, a ser aferida periodicamente (art. 41, § 1º, III), ou por excesso de despesas da Administração<sup>93</sup> (art. 169, II, §§ 4º a 7º) – isto quando não colocado em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço ao se tornar “desnecessário” (art. 41, §§ 2º e 3º).

Contudo, para além de instituir mecanismos de incentivo à eficiência baseados na possibilidade de perda do cargo público, ou diminuição da remuneração, a reforma administrativa então implementada também cuidou da chamada “valorização das carreiras”, com o intuito de tornar este comprometimento com eficiência algo *atrativo*, na medida em que a progressão funcional – agora pautada não apenas em critérios de tempo no serviço, mas também de *mérito e eficiência* – pudesse representar efetiva *ascensão social e econômica*. Neste aspecto, para o Poder Judiciário e demais carreiras jurídicas, a implementação, através do art. 39, § 4º, da CF/88, do regime de subsídio – parcela remuneratória única, à qual não pode ser acrescida vantagem pecuniária alguma, tais como gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória –, teve como escopo corrigir distorções ocasionadas pela falta de precisão conceitual dos termos “vencimento” e “remuneração” e, assim, não apenas tornar mais transparentes os salários de agentes públicos ocupantes de cargos de alta relevância, mas também, fazendo desaparecer toda uma série de itens que constavam dos seus contracheques, implementar em seu favor ganhos dignos e correspondentes às suas “altas funções” – ou seja, *altos*. É neste momento, portanto, que carreiras como a da magistratura tornam-se cooptadas por um sistema remuneratório que, desde então, viu incrementos expressivos e até mesmo desproporcionais diante da média nacional – e que precisariam, então, ser justificados pela eficácia dos serviços prestados.

Ou seja, fica desde aqui evidenciado o modo pelo qual já na década de 1990 a reforma constitucional introduzida pela EC n. 19/98, mais do que trazer a noção de uma gestão

---

<sup>93</sup> De acordo com a redação dada ao art. 169, § 3º, II da Constituição pela EC n. 19/98, abre-se a possibilidade de que, para a redução de despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, o administrador público dispense servidores, com a finalidade de que não se excedam os limites de gastos com pessoal fixados em lei complementar.

administrativa eficiente para o interior de nosso sistema jurídico, teria adiantado alguns aspectos que mais tarde seriam explorados e aprofundados com a reforma do Poder Judiciário, na medida em que não apenas abriu o caminho para a “valorização” da carreira jurídica – tornando-a mais *cara* –, mas sedimentou as bases de um maior controle gerencial da produtividade da mão-de-obra dos servidores públicos em geral, que traduzem uma despesa que necessita de um pretexto crível – fornecido, então, em termos de sua eficiência.

### 3.2.2 Reformas do Judiciário e acesso à justiça

Em se tratando das reformas brasileiras no sistema judiciário, há, talvez, aquela que possa ser chamada de a grande bíblia do espírito renovador da justiça: a obra *Acesso à justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Patrocinado em grande parte pela Fundação Ford, e publicado originalmente nos estados Unidos no final da década de 1970, a obra consiste num relatório geral oriundo de um trabalho científico de direito comparado, representando, na verdade, uma pequena síntese de um estudo empírico muito mais amplo acerca do funcionamento da justiça em diferentes sistemas jurídicos, fruto do esforço de pesquisadores de vários países durante os anos de 1968 a 1970, que se aglutinaram no intitulado “Projeto Florença”. Cuida-se, portanto, de uma obra que não apenas introduziu a problemática do “acesso à justiça” no debate jurídico, mas consolidou um paradigma teórico a partir do qual erigido todo um movimento que, em última análise, foi capaz de introduzir reformas significativas no funcionamento dos sistemas de justiça de diferentes localidades.

A partir de uma percepção dos problemas de “acesso à justiça” sob a forma de três grandes espécies de obstáculos (sociais, culturais e econômicos), organizados em três frentes distintas (custas judiciais, possibilidade das partes e interesses difusos), tal pesquisa apontava principalmente três modalidades de soluções, que nomeou como “ondas de reformas”: em primeiro lugar, a viabilização de assistência judiciária para os necessitados; em segundo, os mecanismos de tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; e, por fim, a utilização de novos instrumentos que, visando os obstáculos estruturais do sistema judiciário, representem “uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31). Nesta seara, portanto, que a questão do “acesso à justiça” veio a destacar a importância de outros aspectos que não adentrariam a processualística clássica, apesar de com ela guardarem alguma relação.

Esta perspectiva teórica foi responsável por trazer a lume a necessidade de se repensar as regras procedimentais não mais como fins em si mesmo, mas como instrumentos capazes de insuflar vida nos direitos substantivos para torná-los *efetivos*. Propondo uma multiplicidade de reformas em uma série de instituições – inclusive para além dos sistemas judiciários –, as medidas visadas por esta “terceira onda” traduzem uma abordagem que pensa a questão do “acesso à justiça” principalmente a partir da *administração* da justiça – o que, por sua vez, significa também uma preocupação com o ensino jurídico, as políticas públicas de acesso, a qualidade das leis e das reformas legislativas, a infraestrutura do Judiciário e assim por diante. É nesta reflexão voltada à adaptação do sistema de justiça ao tipo de litígio existente na sociedade que são, assim, propostas soluções que não apenas salientam a necessidade de reforma dos procedimentos judiciais em geral, mas carregam também uma defesa de caminhos alternativos para a resolução de conflitos, tudo no intuito de *simplificar* o direito e, por consequência, o modo de sua efetivação.

Esse enfoque nos fatores procedimentais, identificados como suposta causa da desestruturação do Poder Judiciário e da prestação da justiça, são passíveis de crítica principalmente por desviarem a atenção das contradições sociais “responsáveis historicamente pelo descompasso de um modelo jurídico liberal, pensado a partir de uma sociedade estável, e que destoava gravemente da realidade brasileira” (MASCARO, 2008, p. 200). Como aduz Mascaro (2008, p. 201-201), ao ser transposto para a realidade brasileira na década de 1990, o diagnóstico construído pela perspectiva do “acesso à justiça” passa por uma inversão dos problemas a serem enfrentados, analisando o processo jurídico a partir de seu custo ao Estado e da demora dos feitos, numa lógica que o autor denomina de “contábil-temporal”: “o esvaziamento do problema da qualidade do processo se dá pelo problema quantitativo do processo. Em vez do caráter individual ou social do processo, sua demora ou seu custo.” (MASCARO, 2008, p. 200-201). Olvidou-se, dessa maneira, que o problema da prestação jurisdicional não representa questão “de direito”, mas sim uma “questão social e política, em que o direito é mero instrumento de realização” (ROCHA, 2005, p. 20).

Em outras palavras, podemos afirmar que, com a questão do “acesso à justiça”, abriu-se uma perspectiva segundo a qual as contradições do direito são vistas como problemas de técnica, com o enfoque em demandas aparentemente “neutras” – como a de um processo judicial rápido e de baixo custo – que, à falta de um imediato entendimento, auxiliam no progressivo desmonte de diversas estruturas sociais ao longo da década de 1990. Ou seja, escudada em questões processuais encaradas numa perspectiva extremamente tecnicista, são

implementadas reformas que, traduzindo uma expansão da atividade do capital internacional através da erosão de barreiras institucionais ao comércio, produção ou investimento, promovem um enorme retrocesso nas conquistas políticas e sociais no campo constitucional e legislativo que se dá não pela revogação de direitos materiais, mas pela *inviabilização técnica* de sua efetivação no campo *procedimental* (MASCARO, 2008, p. 204).

A preocupação com os direitos sociais dá lugar, assim, à crescente mobilização da atenção do meio jurídico aos problemas do elevado custo e morosidade da Justiça, a partir do que passam a ser criados institutos destinados a tornar o processo mais barato, previsível e célere, e no interior dos quais a questão da efetivação do direito – embora muitas vezes presente – constitui preocupação relegada ao papel de coadjuvante. Há que se entender, pois, que as reformas processuais – que serão a seguir explanadas – possuíram como resultado imediato o esvaziamento do debate público acerca da democratização de direitos, que se transformam numa questão puramente técnica, em relação à qual cria-se uma “reserva de diagnóstico e fala aos especialistas, conservadorizando também a extensão das conquistas” (MASCARO, 2008, p. 205): abre-se, portanto, um convite para que deixemos falar sobre direitos apenas quem de seu *funcionamento prático* bem entende.

Em todo esse debate a respeito da necessidade de reforma do Judiciário, a preocupação com a sua demora sempre constituiu um elemento constante. Muito difundida, afinal, é a noção de que a satisfação do litígio pela via da prestação jurisdicional representa, para muitos, a possibilidade de utilizar a demora como aliada: como esclarece Rocha (2005, p. 21), “o famoso ‘ganhar tempo’ é a motivação de várias ações, chegando a constituir, inclusive, estratégia comercial de algumas empresas, pois é mais interessante não pagar uma dívida e ingressar em juízo”, pelo que “o conjunto da sociedade é obrigado a financiar um sistema judicial cada vez maior para que, por intermédio deste, os grandes devedores possam procrastinar o pagamento de suas obrigações” (DINO, *et al.*, 2005, p. 80). Não constitui mero acaso, portanto, que a morosidade represente um aspecto que, de tão recorrente, pode ser considerado estrutural no funcionamento da Justiça.

Não faltam, porém, vozes que nos digam que “um processo excessivamente moroso é, em si mesmo, injusto (independentemente do resultado final)” (DINO, *et al.*, 2005, p. 1). Muito embora possa ser utilizada de forma estratégica, é inegável que uma demanda mais longa é também uma demanda geralmente mais imprevisível, uma vez que a atividade de aplicação do direito passa por reformulações constantes, isto para além de ser, em muitos casos, já imprestável em seus desdobramentos práticos. E, na medida que o avanço e intensificação da

dinâmica econômica sob a ordem neoliberal colocam essa necessidade de maior celeridade nas operações e, conseqüentemente, na correção de distorções, não deixa de chamar a atenção o modo como o valor da eficiência, já introduzido em nosso sistema jurídico pela EC n. 19/98 como princípio norteador das organizações públicas – que devem então demonstrar presteza na produção dos efeitos que são esperados de suas atividades –, é quase que absolutizado na reformulação do funcionamento do aparato judicial.

Uma das mais simbólicas modificações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45/2004 foi a introdução, como garantia fundamental listada nos incisos do art. 5º da Constituição, da *razoável duração do processo*, que não se fez deixar de acompanhar da garantia “dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 2004). Como um todo, a EC n. 45/2004 carrega uma referência constante à celeridade processual, consagrada em duas perspectivas complementares, a saber, como direito fundamental e como diretriz estrutural do Judiciário (TAVARES, 2005, p. 30). Nessa toada, embora utilize o indeterminado conceito de “razoável duração” para se referir ao direito individual ali instituído em prol dos sujeitos, valendo-se da ideia de “celeridade” como característica dos meios a serem disponibilizados para sua efetivação, não se pode negar que esta última noção constitua um dos principais fundamentos da reforma. É até mesmo interessante que a opção legislativa tenha privilegiado o conceito de razoabilidade, importado da tradição jurídica anglo-saxônica – e que possui ligação muito maior com a ideia de se coibir os excessos –, em lugar da utilização do conceito de proporcionalidade, oriundo do direito germânico, que mais se atrela à noção de adequação e necessidade entre meios e fins.

Assim, o caráter estrutural da reforma implementada pela Emenda Constitucional n. 45/2004 em torno do valor da celeridade desponta em figuras como a busca pela redução no número de processos pela diminuição de recursos extraordinários a serem conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal (na locução do art. 102, § 3º, da Constituição Federal, por meio do qual estabelecido o requisito da “repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso” para conhecimento do reclamo); a criação da figura das súmulas vinculantes, no intuito de fazer com que as decisões sejam mais “previsíveis” e, assim, mais céleres (art. 103-A); a implementação da atividade jurisdicional ininterrupta, com o fim das férias coletivas (art. 93, XII); a distribuição imediata de processo em todos os graus da jurisdição (art. 93, XV); o funcionamento descentralizado da Justiça (arts. 107, § 3º, 115, § 2º, e 125, § 6º), bem como a implementação da Justiça itinerante (arts. 107, § 2º, 115, § 1º, e 125, § 7º); a possibilidade de prolação de despachos ordinatórios do processo agora pelos serventuários da Justiça (art. 93,

XIV); bem como o aumento do número de juízes, proporcionalmente em relação à demanda e à população (art. 93, XIV).

Nesse ínterim, porém, uma das mais importantes mudanças implementadas pela Reforma consistiu na reorientação da “finalidade imediata” da carreira da magistratura, na qual a ascensão profissional passou a contar com critérios mais harmonizados ao espírito da celeridade. Referimo-nos, aqui, à modificação dos quesitos para aferição do “merecimento” que, alternadamente ao critério da antiguidade, ordena a promoção de entrância para entrância no âmbito da magistratura.

Já em sua redação original, o art. 93, II, da Constituição Federal estabelecia que, para os magistrados, haveria a “promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento” (BRASIL, 1988). Entretanto, com o advento da EC n. 45/2004, em lugar de estabelecer que a aferição de tal merecimento se daria por meio “da presteza e segurança no exercício da jurisdição”, o art. 93, II, “c”, da Carta Constitucional passou a dispor que tal medição se daria “conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição”, inclusive com a introdução de regra segundo a qual “não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão” (alínea “e”).

Ou seja, o novo texto constitucional, sob o pretexto de assegurar a celeridade processual consagrada no inciso LXXVIII do seu art. 5º, trouxe clara preocupação com o aumento da produtividade *per capita* dos magistrados. A fórmula da “produtividade e presteza” demonstra um nítido afastamento da preocupação com o conteúdo material das decisões, alijando a questão da “segurança” das preocupações primárias expressas no exercício da jurisdição (TAVARES, 2005, p. 74). Assim, malgrado seja possível reconhecer que a lentidão da Justiça possa contribuir para sua inefetividade, não se pode olvidar que a transformação da celeridade num dever funcional dos magistrados – que a tomam, doravante, como um “critério básico do exercício da jurisdição” – significa o incentivo à tomada de uma “decisão mais rápida do que justa”, criando-se uma espécie de modelo de produção em massa” – ou seja, “é a banalização da Justiça, reduzida a números e estatísticas.” (TAVARES, 2005, p. 74; 75).

Ainda que o inciso XIII do art. 93 tenha introduzido uma preocupação com o aspecto quantitativo da Reforma do Judiciário – isto é, o número de magistrados existente, que deve então ser proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população –, no mesmo passo em que o aspecto “educacional” da carreira foi equacionado pela imposição dos cursos de formação e aperfeiçoamento de magistrados para que se obtenha o vitaliciamento (art. 93, IV),

além do aproveitamento em cursos “oficiais ou reconhecidos” de aperfeiçoamento para fins de promoção, não se pode deixar de considerar que, sabendo que a promoção na carreira dependerá de “produtividade e presteza”, lógica se torna a conclusão de que o objetivo primordial dessas medidas secundárias seria, em última análise, o de “incentivar e ensinar os juízes a serem mais céleres, independentemente da qualidade na prestação jurisdicional” (TAVARES, 2005, p. 73).

Por conseguinte, mais do que fornecer os instrumentos procedimentais – que serão adiante abordados – para que a prestação jurisdicional ocorra de forma mais rápida, a reforma do Poder Judiciário esteve desde o princípio atravessada por mecanismos de *constrangimento* orientados pela “necessidade” de maior celeridade. Ora, se (i) falta de produtividade, (ii) falta de presteza e (iii) retenção dos autos além do prazo legal constituem os três elementos que, na EC n. 45/2004, podem impedir a promoção do juiz, isto significa que, a este, restam apenas duas escolhas: “ser célere (cumprindo os exíguos prazos legais) ou ser esquecido” (TAVARES, 2005, p. 75). É *preciso* decidir de maneira rápida – e não há alternativa.

### 3.2.2.1 A reformulação do processo civil

Na esteira do que salienta Mascaro (2008, p. 192), não podemos deixar de considerar que as reformas processuais das últimas décadas traduzem imperativos de uma “nova estrutura econômica do capitalismo, que abandona a universalidade da legalidade e da instância jurídica como forma de segurança de sua reprodução”, apostando em procedimentos jurídicos particulares a partir dos quais essa mesma legalidade adquire outros contornos. Há, pois, um nítido deslocamento em relação ao momento anterior do nosso direito processual, no qual o processo era compreendido a partir da lógica de segurança institucional através de aparatos recursais complexos e graus de jurisdição que possibilitavam um controle centralizado e uniforme das demandas judiciais pelo Estado – isto é, “um processo lentamente controlado, tendo por fecho recursal os tribunais superiores” (MASCARO, 2008, p. 193).

Assim, em lugar de garantir o controle estatal estrito dos conflitos, no qual, de um lado, não se abria tanta margem a jurisdições privadas ao mesmo tempo em que, de outro, se reafirmava a *necessidade* de observância rígida das regras procedimentais, as etapas da reforma processual implementada a partir da década de 1990 tiveram como meta não apenas acelerar o julgamento dos recursos nos tribunais superiores, mas até mesmo diminuir a necessidade de tal centralização, removendo obstáculos à “efetividade” do processo – a partir de então compreendido nos termos da *instrumentalidade* de suas formas, que deixam de ser um fim em

si mesmas. Construiu-se, assim, uma resposta técnica apta a lidar com os problemas colocados por essa ruptura com a lógica de segurança, controle e individualização do processo civil, iniciada já na década de 1980 – com a introdução de institutos como as ações coletivas e remédios constitucionais, que impunham uma abertura institucional das instâncias jurídicas aos conflitos político-sociais –, e intensificada, na década de 1990, com a facilidade de acesso ao Poder Judiciário possibilitada por normas como o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) e a Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) – que, apesar dos seus méritos em remover barreiras historicamente colocadas a uma parcela menos favorecida da população, que se via alijada da busca pela resolução judicial de seus conflitos, eram problematizadas por supostamente incentivarem um “demandismo” exagerado através de causas repetitivas ou de massa.

Nesse ponto, ainda que empreendendo uma inversão na ordem cronológica da exposição das mudanças aqui abordadas, é interessante debruçarmo-nos sobre o texto da *Exposição de motivos* do Código Processual Civil de 2015, que bem sintetiza os princípios informadores de toda a série de alterações procedimentais introduzidas no direito brasileiro a partir de tal período. De plano, afinal, a *Exposição* (2015, p. 24) nos apresenta o pressuposto de que “sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade”, destacando a necessidade de se pensar o processo como *instrumento* voltado a desempenhar com eficiência o seu papel em relação ao direito substantivo. Ao longo do texto são feitas, inclusive, 7 (sete) referências explícitas à noção de “eficiência”, ao passo que, dos dez excertos em que mencionada a importância da “efetividade” do direito, tal noção é apresentada de forma imediatamente ligada à ideia de eficiência em ao menos 3 (três) deles, havendo apenas uma situação em que relacionada à ideia de “segurança jurídica”.

Assim que, identificando como um dos grandes problemas então existentes aquele relacionado à “complexidade do sistema recursal”, o texto afirma que “o novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo” – este último um aspecto descrito como “mais um passo decisivo para afastar os obstáculos para o acesso à Justiça, a que comumente se alude, isto é, a duração do processo, seu alto custo e a excessiva formalidade” (EXPOSIÇÃO, p. 25). Fica claro que há, pois, a preocupação de simplificar o sistema tanto no intuito de “proporcionar-lhe coesão mais visível” como para proporcionar “ao juiz centrar sua atenção, de modo mais intenso, no mérito da causa” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 26).

De acordo com o ali narrado, o trabalho da Comissão responsável pela elaboração do novo diploma processual civil teria sido orientado por cinco objetivos principais (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 26): (i) “estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal” – o que fica evidente com a introdução das “normas fundamentais” do processo civil em seus arts. 3 a 11; (ii) “criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa” – como se dá, por exemplo, com a constante possibilidade de resolução consensual do conflito, bem como a sua submissão à mediação e conciliação em audiência prévia, nos termos do art. 334; (iii) “simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal” – objetivo este subjacente à extinção de diversos dos incidentes processuais previsto no código anterior (impugnação do valor da causa, gratuidade, incompetência, etc.) e de necessidade de peça apartada para a reconvenção, além, claro, da uniformização dos prazos recursais); (iv) “dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado” – a exemplo do instituto da estabilização da tutela antecipada (art. 304), ou do dever imposto ao órgão jurisdicional incompetente para que remeta o recurso à corte competente (arts. 1032 e 1033); (v) e, por fim, “imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão”.

Mesmo o primeiro objetivo (aproximar o processo da Constituição), na linha do que destaca o documento, já é uma forma de torná-lo mais eficiente e efetivo, já que “a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 27). Assim, a criação de um processo mais célere através de novidades como o julgamento conjunto de “demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 27), ou a criação de “estímulos para que a jurisprudência se uniformize, à luz do que venham a decidir tribunais superiores e até de segundo grau, e se estabilize” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 27), representam regras compreendidas como alterações destinadas a harmonizar o sistema processual ao “espírito da Constituição Federal” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 28).

Este espírito nada mais representa do que aquilo que, informando, desde seu vértice constitucional, todo o sistema jurídico, dita às normas jurídicas como um todo o dever de dar “efetividade” às garantias constitucionais “tornando ‘segura’ a vida dos jurisdicionados, de modo a que estes sejam poupados de ‘surpresas’, podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 28-29). A “intranquilidade social e descrédito do Poder Judiciário” identificada pela Comissão de juristas como sendo resultado da “dispersão excessiva da jurisprudência” e do “desvirtuamento da liberdade que

tem o juiz de decidir com base em seu entendimento sobre o sentido real da norma” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 29) deve, pois, ser compreendida nesse contexto em que necessários mecanismos destinados a assegurar aquele quadro regulatório dentro do qual seja possível aos indivíduos pautarem o seu agir, o que inclui, portanto, mais do que simples regras de conduta, mas envolve a possibilidade de um conhecimento mais ou menos preciso acerca de como se dá, na prática, a atividade de implementação das mesmas para a conformação das condutas porventura desviantes. Ou seja, já na exposição de motivos do CPC/2015 fica visível como a preocupação subjacente à reforma processual não está apenas na questão afeta às “regras do jogo”, mas no quanto elas permitem-no ser jogado sem maiores surpresas. Algo que se relaciona, portanto, com a garantia mínima de uma “igualdade de oportunidades”: “Proporcionar legislativamente melhores condições para operacionalizar formas de uniformização do entendimento dos Tribunais brasileiros acerca de teses jurídicas é concretizar, na vida da sociedade brasileira, o princípio constitucional da isonomia” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 29).

Esta suposta aproximação com o texto constitucional fica evidente já no primeiro artigo do Diploma Processual Civil, o qual estabelece que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil”. Mas não é só: o primeiro capítulo do texto legal (BRASIL, 2015a, grifo nosso) é destinado unicamente a elencar as “normas fundamentais do processo civil”, dispondo expressamente que “as partes têm o direito de obter em *prazo razoável* a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (art. 4º), e impondo a “todos os sujeitos do processo” (incluindo-se o juiz) o dever de “cooperar entre si para que se obtenha, em *tempo razoável*, decisão de mérito justa e efetiva” (art. 6º), e determinando que, “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a *eficiência*” (art. 8º).

Nos termos da Comissão elaboradora, essa adequação das regras processuais à Constituição, consubstanciada na publicação do Código de Processo Civil de 2015, envolveu reflexões que “culminaram em *escolhas racionais de caminhos considerados adequados [...] à obtenção de uma sentença que resolva o conflito*, com respeito aos direitos fundamentais e *no menor tempo possível*, realizando o interesse público da atuação da lei material”, tudo através de “um sistema mais *coeso*, mais *ágil* e capaz de gerar um processo civil mais *célere* e mais *justo*” (EXPOSIÇÃO, 2015, p. 37, grifo nosso).

### 3.2.2.1.1 Vinculação e uniformização da jurisprudência

Realizando tais objetivos, os mecanismos de uniformização de decisões judiciais introduzidos e aperfeiçoados pelo novo Código de Processo Civil, em lugar de representar uma grande inovação, constituem o resultado de um longo processo de desenvolvimento e experimentação. A previsão contida em seu art. 926 no sentido de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” já possuía correspondência nos artigos 476 a 479 do CPC/73, e traduzia desde então uma preocupação clara com a sensação de que a mesma situação jurídica pudesse ser tutelada por mais de uma forma pelo ordenamento jurídico, marca de um indesejável elemento de imprevisão no interior do sistema. Nada pior, afinal, do que a existência de uma “jurisprudência loteria”, objeto de intensas críticas da doutrina processualista, que aponta, historicamente, um tratamento inadequado da questão pelos tribunais superiores, a exemplo do teor das súmulas ns. 343<sup>94</sup> e 400<sup>95</sup> do STF, que se limitariam a colocar “panos quentes” sobre o problema.

Já na década de 1960, o Supremo Tribunal Federal efetuara a introdução do instituto da *súmula*, até então uma novidade no sistema jurídico nacional. Em sessão realizada em 30-8-1963, foi incluído no Título III do Regimento Interno de 1940 o Capítulo XX, intitulado “Da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, por meio da qual criada a “Comissão de Jurisprudência” (art. 1º) incumbida de, dentre outras atribuições, “velar pela publicação e atualização da Súmula da Jurisprudência Dominante do Supremo Tribunal Federal” (art. 2º, IV).

A respeito da inclusão de decisões dentre as súmulas da Corte, dispunha o art. 5º do regimento seu interno:

Art. 5º Serão inscritos na *Súmula* os enunciados correspondentes:

I – As decisões do Tribunal, por maioria qualificada, que tenham concluído pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (Res., art. 87, § 6º).

II – A jurisprudência que o Tribunal tenha por predominante e firme, embora com votos vencidos. (STF, 1963, p. 2800)

Seu principal efeito uniformizador fazia-se presente no art. 15 daquele capítulo, no qual estabelecido que os recursos em que formulados pedidos contrários à jurisprudência

<sup>94</sup> “Não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais.”

<sup>95</sup> “Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza Recurso Extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal.”

compreendida na súmula importariam no (i) desprovimento de agravo para subida de recurso extraordinário<sup>96</sup>, (ii) não conhecimento do recurso extraordinário, (iii) não conhecimento dos embargos de divergência e não acolhimento dos embargos infringentes, podendo o relator “deixar de admitir uns e outros”, e, por fim, (iv) possibilitava ao Relator, em decisão *unipessoal*, mandar arquivar o recurso extraordinário ou o agravo de instrumento – hipótese em que, de todo modo, preservada a possibilidade de interposição de agravo regimental para submissão da questão ao colegiado (art. 16, *caput*). Visível, portanto, que mesmo desprovida de efeito vinculante perante as instâncias inferiores, a introdução das súmulas já representava uma tentativa de diminuir o número de recursos na Corte Suprema, dando maiores poderes para o relator interromper o seguimento do processo, ao mesmo tempo em que preservada a uniformidade da sua jurisprudência.

Com o advento do diploma processual civil de 1973, outro instituto destinado à uniformização das decisões judiciais – o chamado incidente de uniformização de jurisprudência – foi implementado, dessa vez com foco nos tribunais estaduais e federais. A redação do art. 476 do código processual possibilitou a qualquer magistrado, ao proferir voto no órgão colegiado, “solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito” ao verificar a existência de divergência em torno da questão submetida a julgamento, a qual, reconhecida, será dirimida pelo tribunal, que “dará a interpretação a ser observada, cabendo a cada juiz emitir o seu voto em exposição fundamentada” (art. 478, *caput*) mediante “voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal”, em julgamento que será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência (art. 479). Da mesma forma, porém, inexistia vinculação expressa entre as decisões ali tomadas e os julgamentos proferidos pelos demais órgãos do Poder Judiciário.

Nesse sentido, as principais modificações voltadas ao equacionamento deste aspecto problemático (falta de eficácia vinculativa das decisões) começaram a aparecer apenas com as inúmeras reformas processuais empreendidas na década de 1990. Já com o advento da Lei n. 8.038/90, que instituía “normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal”, tivemos a previsão de que não apenas os ministros relatores da Corte Suprema, mas também do Superior Tribunal de Justiça, poderiam negar seguimento a “pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível ou,

---

<sup>96</sup> Ou seja, aquele recurso dirigido à corte superior nos casos em que o tribunal de origem, por meio de seu órgão competente, tenha negado seguimento ao recurso extraordinário por suposta falta de algum de seus requisitos de admissibilidade.

improcedente ou ainda, *que contrariar, nas questões predominantemente de direito, Súmula do respectivo Tribunal*” (art. 38), igualando, assim, as possibilidades de inadmissão monocrática de recursos em ambas as cortes.

Posteriormente, a Lei n. 9.139/1995 modificou a redação do *caput* do art. 557 do CPC/73, possibilitando aos relatores de processos em trâmite nos tribunais locais negar seguimento “a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou contrário à súmula do respectivo tribunal ou tribunal superior”, igualando, portanto, os seus poderes em relação àqueles já previstos aos ministros das cortes superiores.

A questão, porém, tomou contornos mais amplos com o advento da Lei n. 9.756/1998, que novamente alterou o *caput* do art. 557 do código processual civil, também inserindo-lhe o seu § 1º-A: a partir de então, ficou estabelecido que “o relator negará seguimento<sup>97</sup> a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior”. Ou seja, aqui já fica evidente essa movimentação em prol de uma atividade jurisdicional mais autorreferente, que passa a se informar em seus próprios precedentes sem a necessidade de que os mesmos tenham tramitado de acordo com algum rito específico. O § 1º-A, em acréscimo, ainda trouxe uma novidade: se antes o relator, por meio de decisão monocrática, somente poderia *negar provimento* aos recursos, agora foi-lhe conferido poderes para também *dar provimento e reformar a decisão recorrida* caso esta estivesse “em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior”.

Verifica-se, assim, que muito antes da promulgação da EC n. 45/2004 já possuía lugar no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de que as decisões judiciais, desde que de forma reiterada ou mediante procedimentos específicos, estivessem imbuídas não apenas de um valor informativo e interpretativo, mas também *normativo* em relação aos julgamentos empreendidos posteriormente, de modo que, mesmo gerando debates ferrenhos, não era de todo impensável a introdução, pela Reforma do Judiciário, do caráter “obrigatório” em prol de determinadas decisões. Afinal, com alterações centradas principalmente no papel do Supremo Tribunal Federal, a EC n. 45/2004 foi responsável por estender, agora mediante previsão constitucional, o efeito vinculante “relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal e municipal” nas ações diretas de

---

<sup>97</sup> Como fica claro, há, no texto legal, o *dever* de negar seguimento ao reclamo, e não mera possibilidade dada ao julgador.

inconstitucionalidade (o que, desde a Emenda Constitucional n. 3/1993, se dava, a nível constitucional, apenas com as ações declaratórias de constitucionalidade), além de fixar o critério da “repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso” como exigência para conhecimento dos recursos extraordinários pela Corte Suprema (art. 102, §§ 2º e 3º respectivamente). Foi, também, o momento de introdução das súmulas vinculantes (art. 103-A), entendidas como aquelas que “a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (*caput*), e cujo descumprimento autoriza o interessado a ajuizar reclamação diretamente perante o STF (§ 3º)<sup>98</sup>.

No que toca a transcendência do debate constitucional presente na demanda (repercussão geral), sua introdução, pelo art. 102, § 3º, da CF/88, como novo pressuposto de admissibilidade para o recurso extraordinário fez parte de uma tentativa de “tirar o Supremo da vala comum dos órgãos jurisdicionais”, visto se tratar de uma Corte voltada à apreciação de casos “que possam interessar a toda a coletividade, e não apenas a um indivíduo” – discussão esta que, ao cabo, possuía como pano de fundo o inconcebível volume de processos que aportava naquela corte (ROCHA, 2005, p. 67). Afinal, o tipo de controle de uniformidade da jurisprudência que então se delineou – e que será melhor descrito adiante – trouxe a necessidade de reformular a atuação das Cortes Superiores, combatendo, assim, o acesso ao STF como uma espécie de “quarta instância” dos processos judiciais comuns (DINO, *et al.*, 2005, p. 73), uma vez que, anteriormente à Reforma, “atendidos os requisitos objetivos específicos do recurso extraordinário (e genéricos do processo civil), havia necessariamente de se pronunciar o STF. Tratava-se, evidentemente, de um acesso irrestrito a uma atividade que, por definição, deveria ser circunscrita” (TAVARES, 2005, p. 96).

Daí em diante, o ritmo das reformas processuais intensificou-se, sobretudo porque fomentada a já mencionada “necessidade técnica” de aproximação dos procedimentos jurídicos aos valores constitucionais relativos à celeridade e efetividade do processo. Houve, assim, a extensão, ao juiz de primeiro grau, do poder de não admitir o recurso interposto em face de decisão consentânea com súmula do STJ ou do STF, promovida pela Lei n. 11.276/2006 (que inseriu o § 1º ao art. 518 do CPC/1973), bem como a possibilidade deste se valer de seu próprio

---

<sup>98</sup> Inclusive, a partir do julgamento da Reclamação n. 1.987/DF, “[...] em março de 2004, um parágrafo único foi acrescido ao art. 161 do Regimento Interno do STF, permitindo o julgamento monocrático (pelo Relator) de Reclamações que versem sobre matéria consolidada na jurisprudência do Tribunal” (DINO, *et al.*, 2005, p. 84).

“acervo de decisões” para, de imediato, julgar a demanda improcedente, nos termos do art. 285-A, incluído ao CPC/73 pela Lei n. 11.277/2006<sup>99</sup>.

Em outras palavras, o que se nota de institutos jurídicos como estes é que, a par de carregarem indiretamente aquela já descrita preocupação com a celeridade da prestação jurisdicional, eles representam, num nível mais direto, a abertura a uma “*autorreferencialidade*” das decisões judiciais – de modo a garantir a sua uniformidade – que se opera cada vez mais em termos do *encurtamento* do processo. O controle relativo à coesão da jurisprudência não se dá mais de forma centralizada nas instâncias superiores, mas é operado por meio de cortes efetuados de forma cada vez mais prematura no processo, isso é, no *gérmen* de situações que ameaçam encaminhar soluções desviantes em relação àquela fixada como “dominante” ou “pacificada”. Há, pois, o aborto de toda e qualquer dissidência interpretativa que os sujeitos do processo queiram inaugurar.

Pouco depois, a Lei n. 11.418/2006 inseriu os artigos 543-A e 543-B ao CPC/1973, o primeiro atendendo à recém implementada previsão constitucional da demonstração de repercussão geral como requisito para a interposição de recurso extraordinário, e o último criando a figura dos “recursos extraordinários repetitivos”, isto é, aqueles que, representando uma multiplicidade de casos relativos a idêntica controvérsia, teriam a análise de sua repercussão geral a partir de casos-modelo selecionados pelo tribunal de origem, o qual, após o julgamento da *celeuma* pelo STF, fica incumbido de replicar idêntico entendimento nos processos de sua competência – os quais deveriam, até então, permanecer sobrestados, numa medida que denota maior preocupação com a homogeneidade das resoluções conferidas aos casos concretos do que, necessariamente, a rapidez no fornecimento de uma resposta final ao conflito. Como não poderia deixar de ser, semelhante instituto foi implementado em relação aos então denominados recursos especiais repetitivos, criados pelo art. 543-C do CPC/73 (ali inserido pela Lei n. 11.672/2008), e que vieram a perfectibilizar também a atuação do Superior Tribunal de Justiça em seu papel de dirimir os dissídios jurisprudenciais no contexto jurídico nacional<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Em seu *caput* o dispositivo estabelecia que “quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada”.

<sup>100</sup> Posteriormente, a Lei n. 12.322/2010 introduziu o art. 544, § 4º, II, alíneas “b” e “c”, no Diploma Processual Civil de 1973, que passaram a permitir ao magistrado relator de agravo de instrumento interposto em face de decisão de não conhecimento de recurso especial ou extraordinário (i) conhecê-lo para negar-lhe seguimento nos casos em que manifestamente inadmissível, prejudicado ou em confronto com súmula ou jurisprudência dominante no tribunal superior, ou (ii) dar-lhe provimento, determinando o prosseguimento do reclamo à superior instância, se o acórdão recorrido estiver em confronto com súmula ou jurisprudência dominante.

Como fica evidente a partir da breve exposição de todas estas reformas processuais – que, em última análise, transformaram o diploma processual civil revogado numa verdadeira colcha de retalhos –, a intenção de valorizar a jurisprudência e otimizar a prolação de decisões uniformes nos casos em que já houver reiterado posicionamento dos tribunais não é uma novidade própria do Código de Processo Civil de 2015. Muitas das modificações neste carreadas refletem, antes, o seu aperfeiçoamento através de uma maior atenção ao apuro técnico legislativo – que, diante das diversas modificações realizadas, havia há tempos deixado de ser uma prioridade no CPC/73. Toda a movimentação recente em torno do crescente caráter vinculativo das decisões judiciais, bem como da característica de autorreferencialidade presente na prática jurisprudencial, não causa grande estranhamento a quem tenha acompanhado as modificações procedimentais realizadas em nome não apenas da eficiência processual, mas, principalmente, da uniformidade e previsibilidade da atuação do Poder Judiciário.

Desse modo, quando pensamos em institutos outrora “inovadores”, como o da súmula vinculante - à qual atribuída como finalidade precípua a função de contribuir para “imprimir estabilidade às relações sociais [...] combatidas pelos conflitos de manifestações judiciais” (ROCHA, 2005, p. 128) – sabemos que, historicamente, pulverizaram-se críticas concernentes ao risco de “engessamento” da jurisprudência, “quebra da independência judicial” e edificação de um “modelo judicial hiper concentrado” (DINO, *et al.*, 2005, p. 80). No entanto, essas questões parecem menores quando confrontadas não apenas com a “escandalosa morosidade judicial” verificada em nosso país, mas principalmente com o potencial descortinamento de uma maior *previsibilidade* na aplicação do direito, aumentando sua “estabilidade” e “certeza”, isso sem falar em propaladas vantagens como “um direito mais justo, obrigando as várias instâncias judiciais e administrativas a tratar da mesma maneira uma matéria idêntica”, e a “redução da demanda por prestação jurisdicional resultante da eliminação de processos muito semelhantes versando sobre matéria já pacificada pelos Tribunais” (DINO, *et al.*, 2005, p. 82-83).

Aqui, o exemplo das súmulas em geral, e da súmula vinculante em particular, torna-se interessante pois nos permite observar como podemos ter um fortalecimento da jurisdição das cortes superiores (em especial do STF) sem que, via de regra, o processo tenha que chegar até elas; sem a necessidade de ampliar, mas, ao contrário, restringindo as demandas que vêm a ser de competência das instâncias superiores, é possibilitado um controle significativamente centralizado quanto àquilo que é ou não decidido pelo Poder Judiciário – e de forma muito mais

perene, geralmente, do que se dá com as alterações legislativas<sup>101</sup>. Mesmo a referência ao efeito vinculante das ADIs, presente na Reforma Constitucional implementada com a EC n. 45/2004, nada mais fazia do que carregar ao texto constitucional algo que já estava consagrado na jurisprudência do STF, e que já integrava o ordenamento jurídico, em nível infraconstitucional, desde o advento do parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/99, que disciplina o processo e julgamento destas ações.

Ou seja, apreendendo e indo um pouco além do que salienta Tavares (2005, p. 123), uma das grandes modificações perpetradas pela Reforma possibilita ao STF concentrar-se em questões jurídicas de maior relevância e repercussão e, uma vez definida, de maneira reiterada, uma determinada linha de orientação nessas causas, esta pode vir a ser cristalizada, num mecanismo que torna a atuação da Corte Suprema mais restrita e, ao mesmo tempo, mais poderosa; um controle de constitucionalidade que, seja do ponto de vista difuso como na modalidade concentrada, possui grande capacidade de vinculação dos órgãos jurisdicionais e da administração.

Neste cenário, o advento do Diploma Processual Civil de 2015, com a nova sistemática de precedentes qualificados, significou uma gigantesca potencialização dessa capacidade de controle decisório. Podemos dizer, em linhas gerais, que, tendo sido incorporado, com adaptações, a partir da tradição jurídica anglo-saxônica, o precedente (*stare decisis*) trazido ao nosso sistema jurídico nada mais é do que “o *caso* já examinado, cuja decisão primeira sobre o tema (*leading case*) atua como fonte para o estabelecimento (indutivo) de diretrizes para os demais casos a serem julgados”, constituindo uma técnica segundo a qual “norma e o princípio jurídico são *induzidos* a partir da decisão judicial, porque esta não se ocupa senão da solução do caso concreto apresentado” (TAVARES, 2005, p. 108). Assim, na medida em que o precedente deve ser seguido, como paradigma, nas decisões ulteriores, temos uma atuação jurisprudencial de ordem *normativa*, isto é, que passa a ditar regras de acordo com as quais espera-se que não apenas os novos julgamentos de conflitos levados à apreciação do Poder Judiciário, mas a própria atuação dos sujeitos e do Estado como um todo deva se pautar.

Aspecto este que possui, ainda, uma especificidade importante: a vinculação através do precedente possui um caráter *muito mais enérgico* do que a vinculação pela lei, justamente por conta do seu caráter *casuístico*. Cuida-se, afinal, de espécie normativa dotada de mais

---

<sup>101</sup> Basta considerarmos, por exemplo, que de todas as 736 súmulas já editadas pelo STF, bem como das 653 súmulas já assentadas pelo STJ, foram canceladas, revogadas ou superadas apenas 12 e 25, respectivamente, sendo que muitas, mesmo em desuso, permanecem vigentes.

*distinções particulares*, que engloba um número maior de aspectos dos conflitos individuais a serem por ele equacionados do que a forma necessariamente mais genérica e abstrata da lei. Há, portanto, *menos brechas para desvios*, pois o precedente já é ele próprio resultado de uma atividade interpretativa que estreita as possibilidades da regra.

Quando pensamos, assim, no julgamento de processos repetitivos (tanto em recursos especiais perante o STJ como nos recursos extraordinários no STF), temos uma espécie de “tratamento coletivizado” dos processos, em que a resolução de uma questão múltipla – isto é, que afeta um grande número de casos e, por isso mesmo, um significativo número de pessoas – se dá de modo concentrado, formando um precedente *qualificado* que, graças à possibilidade de sobrestamento de todos os processos que versem sobre questões idênticas, poderá ser dali em diante aplicado de forma *vinculante* (a exemplo do disposto nos arts. 927, III; 985, I e II, e 1.040, III, do NCPC<sup>102</sup>) e *acelerada* (como nos arts. 332 e 932, IV e V, do NCPC<sup>103</sup>) a todos os conflitos semelhantes a serem dirimidos pelo Judiciário, de maneira uniforme.

---

<sup>102</sup> “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

[...]

Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal, salvo revisão na forma do art. 986.

[...]

Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

[...]

III - os processos suspensos em primeiro e segundo grau de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior; [...]" (BRASIL, 2015a).

<sup>103</sup> “Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

I - enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

IV - enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre direito local. [...]

Art. 932. Incumbe ao relator:

[...]

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

O procedimento de julgamento dos repetitivos é relativamente simples: de acordo com o art. 1.036 do CPC/2015, sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, esta será afetada para julgamento pelas Cortes Superiores, com a escolha de dois ou mais recursos representativos da controvérsia pela Corte de origem (art. 1.036, § 1º), situação em que se poderá suspender “todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso” – previsão esta que diverge do antigo Diploma Processual Civil (§ 1º dos arts. 543-B e 543-C), que diziam apenas com o sobrestamento dos “demais recursos”, donde se poderia concluir que somente seriam suspensos os RE e REsp que versassem sobre a mesma matéria.

Algumas novidades inseridas situam-se nos parágrafos seguintes do art. 1.036 do novo CPC, como, por exemplo, a possibilidade de livre escolha, pelo relator no tribunal superior, dos recursos representativos da controvérsia, que não se vincula à decisão da corte de origem (§§ 4º a 6º), sendo que, de acordo com o art. 1.037, poderá ainda ser complementado com a requisição de recurso representativo da controvérsia a outros tribunais (inciso III) a fim de, nos termos do inciso I, identificar “*com precisão* a questão a ser submetida a julgamento” (BRASIL, 2015a, grifo nosso). Há, ainda, a possibilidade de se realizar audiência pública a fim de instruir o procedimento (art. 1.038, II), o que, de certo modo, coaduna-se com uma das finalidades precípua dessa sistemática: não apenas uniformizar a jurisprudência, mas servir como um mecanismo para desestimular a litigiosidade.

Contudo, ampliando ainda mais o alcance dessa técnica de uniformização da jurisprudência, o CPC de 2015 foi além e introduziu, no âmbito dos tribunais locais, os institutos do Incidente de Assunção de Competência (IAC – arts. 947 e seguintes) e do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR – arts. 977 e seguintes), o primeiro para sedimentar entendimento vinculante em processos envolvendo “relevante questão de direito [...] sem repetição em múltiplos processos” – inclusive de forma preventiva<sup>104</sup>, e o último para firmar

---

b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; [...]” (BRASIL, 2015a).

<sup>104</sup> “Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos.

[...]

§ 3º O acórdão proferido em assunção de competência vinculará todos os juízes e órgãos fracionários, exceto se houver revisão de tese.

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal.” (BRASIL, 2015a).

posição a ser aplicada de forma idêntica a processos repetitivos que contenham principalmente controvérsias sobre a mesma questão unicamente de direito<sup>105</sup>. Do mesmo modo que se dá com os recursos repetitivos perante as cortes superiores, tais procedimentos podem ensejar a suspensão de todos os processos que versem sobre a matéria, e visam, assim, garantir homogeneidade e, principalmente, previsibilidade em relação a demandas que se avolumam nos tribunais – também contribuindo, de quebra, para demover o ajuizamento de demandas futuras.

Como se percebe, a introdução e ampliação de todo um sistema de precedentes qualificados, vinculantes aos demais órgãos do Judiciário e da Administração em geral, não efetiva, inicialmente, o postulado da celeridade processual: as questões jurídicas complexas, relevantes e recorrentes são debatidas com apuro e cuidado, e as “teses” que finalmente vingam passam por um longo processo de maturação durante o qual a resposta a todos os demais casos concretos deve *esperar*. A presteza na resolução dos conflitos após a construção da posição considerada “correta” pelos tribunais certamente é notável; contudo, vê-se como há, aqui, uma preocupação inicial muito grande com o *controle* da unidade e previsibilidade das decisões judiciais – que, como já visto, servirão como normas de conduta com um caráter vinculativo muito mais rígido, posto que mais particular, determinado. “Precedentes que constroem outras instâncias decisórias, sejam eles sumulados ou não, aumentam a possibilidade de que as partes saibam de antemão como o sistema irá se comportar diante de demandas específicas” (DINO, *et al.*, 2005, p. 88).

---

<sup>105</sup> “Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;  
II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. [...]

Art. 982. Admitido o incidente, o relator:

I - suspenderá os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região, conforme o caso; [...]

Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal, salvo revisão na forma do art. 986.

[...]

Art. 986. A revisão da tese jurídica firmada no incidente far-se-á pelo mesmo tribunal, de ofício ou mediante requerimento dos legitimados mencionados no art. 977, inciso III.

Art. 987. Do julgamento do mérito do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, conforme o caso.

§ 1º O recurso tem efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida.

§ 2º Apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça será aplicada no território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito.” (BRASIL, 2015a).

### 3.2.2.2 Os poderes-deveres da magistratura

Em última análise, pode-se perceber que a efetivação do postulado da celeridade a partir dos institutos acima descritos exsurge, de forma mais clara, na medida em que trazido a lume o modo como eles repercutem na condução do processo. Afinal, o controle possibilitado pela uniformização jurisprudencial não determina apenas a definição do *conteúdo* das decisões, mas também – e principalmente – na *forma* pela qual estas serão tomadas: ainda que o modelo processual inaugurado com o novo *codex* processual civil seja muito mais pautado num princípio de cooperação entre as partes, abrindo maior espaço para que a vontade particular dos litigantes possa reformular o modo de condução do processo, há um fortalecimento dos poderes do juiz relativamente ao momento de *encerrá-lo*.

Se analisamos, por exemplo, o art. 932 do CPC/2015, percebemos que, dentre as incumbências do relator do recurso (que compreendem dirigir e ordenar o processo no tribunal, não reconhecer de recursos inadmissíveis, prejudicados ou que afrontem o princípio da dialeticidade, etc.), figura, em seu art. IV, a possibilidade de, mediante decisão unipessoal, negar provimento ao recurso que for contrário a “súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal”; “acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos”; e “entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência” (alíneas “a”, “b” e “c”), sendo possível ainda dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a estes mesmos precedentes (inciso V)<sup>106</sup>. Ou seja, há um efetivo aumento dos “deveres-poderes” do relator, que aqui aparecem de forma mais completa e bem acabada que no antigo art. 557 do CPC/73.

Afinal, na redação a este conferida pela Lei n. 9.756/98, tais hipóteses autorizavam ao magistrado apenas “negar seguimento” ao reclamo ou, ainda, dar-lhe provimento tão somente “se a decisão recorrida estiver em *manifesto confronto* com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior” (§ 1º-A), o que representava possibilidades mais restritas do que as atuais. Ademais, houve um impulso “centralizador” do escopo da decisão, na medida em que ali suprimida a referência à “jurisprudência dominante”,

---

<sup>106</sup> É certo que essa atuação para decidir monocraticamente não pode ser imediatamente encarada como uma violação ao direito recursal de ter sua decisão julgada por um colegiado, eis que eventual irresignação se faz por meio de agravo interno, antes referido no art. 557, § 1º, do CPC/1973 e, atualmente, no art. 994, III c/c 1.021 do CPC/2015.

conceito este demasiadamente amplo e aberto a interpretações, o que não se afigura desejável para fins de diminuição dos desvios nas decisões judiciais.

Claro que o inciso VIII do art. 932 do CPC/2015 representa, ainda, uma espécie de “abertura” nesse quesito, uma vez que possibilita ao relator “exercer outras atribuições estabelecidas no regimento interno do tribunal” – estes que, muitas vezes, possuem ainda previsões no sentido de autorizar o julgamento monocrático de reclamos quando se tratar de posição alinhada àquela considerada dominante na corte respectiva. No entanto, a ausência de menção expressa de tal possibilidade no texto do CPC/2015, alinhada à já referida supressão da possibilidade de julgamento segundo os “precedentes do próprio juízo” antes prevista no art. 285-A do CPC/73, nos possibilita perceber que a uniformização da jurisprudência tem lugar, preferencialmente, pela via dos precedentes qualificados, que desativam de forma bastante eficaz as dissidências, de cima para baixo.

Nesse ponto, oportuno salientar que a possibilidade do relator decidir o mérito recursal era algo que, ainda que de forma tímida, já existia no art. 90, § 2º, da LOMAN (LC n. 35/79)<sup>107</sup> e no art. 38 da Lei 8.038/90<sup>108</sup> – este posteriormente revogado pelo Novo CPC –, os quais inclusive inspiraram a formulação do art. 557 do CPC/73, na dicção conferida pela Lei n. 9.576/98; cuidava-se, no entanto, de uma possibilidade cujo escopo era bastante limitado, e que certamente não se compara com a abertura que hoje vivenciamos em relação ao julgamento de recursos por via de decisões unipessoais, já consolidada – e incentivada – como prática cotidiana no Poder Judiciário, justamente por possibilitarem um resposta extremamente mais célere e, ainda, homogênea aos conflitos dos litigantes.

Em verdade, os incisos IV e V do art. 932 do CPC/2015 podem ser melhor compreendidos como *cortes procedimentais que aceleram o procedimento*; um processo rápido, afinal, não é necessariamente aquele que anda em marcha acelerada, mas o que *demora menos para acabar*. Mais do que um “streamlining” do procedimento – certamente perceptível

---

<sup>107</sup> “Art. 90 - O Regulamento Interno disporá sobre as áreas de especialização do Tribunal Federal de Recursos e o número de Turmas especializadas de cada uma das Seções bem assim sobre a forma de distribuição dos processos.

[...]

§ 2º - O relator julgará pedido ou recurso que manifestamente haja perdido objeto, bem assim, mandará arquivar ou negará seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo ou incabível ou, ainda, que contrariar as questões predominantemente de direito, súmula do Tribunal ou do Supremo Tribunal Federal. Deste despacho caberá agravo, em cinco dias, para o órgão do Tribunal competente, para o julgamento do pedido ou recurso, que será julgado na primeira sessão seguinte, não participando o relator da votação.”

<sup>108</sup> “Art. 38 - O Relator, no Supremo Tribunal Federal ou no Superior Tribunal de Justiça, decidirá o pedido ou o recurso que haja perdido seu objeto, bem como negará seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível ou, improcedente ou ainda, que contrariar, nas questões predominantemente de direito, Súmula do respectivo Tribunal.” (BRASIL, 1990).

na enorme simplificação do rito ordinário promovida pelo CPC/2015 –, temos um número maior de “saídas de emergência” para aquelas demandas em que o debate já não é mais necessário – uma vez que a questão foi *pacificada* em alguma instância superior. Nessa mesma lógica inserem-se, por exemplo, a dispensa de sujeição obrigatória ao duplo grau de jurisdição (também chamada de remessa necessária, prevista no art. 496 do CPC) nas situações em que as sentenças proferidas “contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público” (inciso I) estiverem fundadas em “súmula de tribunal superior”, “acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos”, “entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência” ou “entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa” (§ 4º, incisos I a IV); ou, também, a possibilidade de se julgar liminarmente improcedente o pedido que contrariar tais tipos de precedentes (art. 332, incisos I a IV, do CPC)<sup>109</sup>.

Em suma, podemos observar no CPC/2015 uma grande preocupação em valorizar e aplicar uma jurisprudência uniformizada e vinculante, constituindo um dever dos tribunais “uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (art. 926, *caput*), além de se observar não apenas os precedentes qualificados já mencionados, mas também os enunciados de súmulas e a orientação adotada pelo órgão colegiado responsável pelo julgamento (art. 927, incisos I a V). No contexto legado pelas reformas processuais que descrevemos, a *rapidez* do procedimento anda de mãos dadas, portanto, com o *controle* do seu conteúdo, bem como com a possibilidade de seu *encerramento imediato* quando a discussão em seu entorno não se encontrar em conformidade com o já *pacificado*.

---

<sup>109</sup> “Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

I - enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;

II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;

III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

IV - enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre direito local. [...]” (BRASIL, 2015a).

### 3.2.2.3 O lugar da negociação na resolução dos conflitos

Naquilo que talvez melhor representa a herança legada à processualística brasileira pelos debates acerca do “acesso à justiça”, o Código de Processo Civil inaugurou uma nova perspectiva quanto ao espaço dado para a negociação – e, conseqüentemente, à autonomia da vontade privada – na atividade de resolução de conflitos. Afinal, em lugar do modelo “publicista” – e centralizador – supostamente presente no diploma processual civil de 1973, o modelo processual trazido pela Lei n. 13.105/2015, fundado num princípio de “adequação” do processo à efetivação do direito material, apresenta um caráter muito mais “cooperativo” e “negocial”, numa espécie de meio termo entre aquele publicismo e um privatismo mais acentuado.

Cuida-se de aspecto que, dentro da prestação jurisdicional, além de estar presente nas já mencionadas “normas fundamentais do processo civil” (a exemplo do art. 6º do NCPC), pode ser extraído tanto do maior número de hipóteses de negócios processuais típicos como, ainda, da introdução de uma nova “cláusula geral de atipicidade de negócios processuais”. Além da reprodução *ipsis litteris* do art. 158 do código anterior no art. 200 do CPC/2015 – segundo o qual “os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais” –, esta cláusula pode ser também encontrada na dicção do art. 190 do CPC/2015, de acordo com o qual, “versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes *estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa* e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo” (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

Mesmo que o seu parágrafo único disponha acerca do controle de validade de tais convenções pelo juiz, que lhes recusará aplicação “somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade”, é inegável que a medida representa imenso potencial de flexibilização dos procedimentos em favor dos interesses particulares em jogo. Contudo, a mudança na autonomia conferida à negociação entre as partes dentro do processo não diz apenas com a forma dos atos procedimentais, mas refere-se também às maiores possibilidades de autocomposição quanto ao conteúdo das disputas trazidas à apreciação do juízo.

Desde a inclusão, pela Lei n. 8.952/94, do inciso IV no art. 125 do CPC/73, constituía uma das competências do juiz, na direção do processo, “tentar, a qualquer tempo, conciliar as

partes”. Todavia, de forma muita mais restrita do que podemos observar atualmente, a atividade de conciliação originalmente prevista no diploma processual civil revogado possuía sempre o juiz da causa como responsável por *conduzir* as partes a um acordo. Se tivermos em mente a distinção que se faz entre conciliação e mediação – esta cujo foco é “o conflito, e não a solução”, enquanto naquela “percebe-se o contrário: o foco é a solução, e não o conflito” (CAHALI, 2014, p. 45) –, podemos verificar que, sendo a conciliação um procedimento normalmente direcionado por uma figura que *sugere ativamente* às partes as soluções que estas poderiam escolher<sup>110</sup>, a abertura antes dada pelo CPC/73 se referia a uma modalidade de autocomposição em que o protagonismo e a liberdade dos litigantes era consideravelmente menor.

Assim que, ampliando tal escopo, o primeiro capítulo do código processual de 2015 já coloca como uma das grandes prioridades do Estado a promoção da solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º) – o que representa muito mais do que um estímulo à “conciliação”, abrangendo também as demais técnicas do tipo – e inclui, ao lado dos magistrados, outros agentes de conciliação, como os advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público – inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º). Ademais, o diploma introduziu a figura da audiência de conciliação ou mediação obrigatória, a ser designada pelo juízo logo após a constatação de que a petição inicial da ação preenche os requisitos essenciais (art. 334) – cabendo às partes, se for o caso, manifestarem o desinteresse na sua realização (§ 4º, I, e § 5º) –, bem como a possibilidade de as partes escolherem livremente o mediador ou conciliador, inclusive a partir de câmaras privadas de conciliação e de mediação (art. 168), que possuirão inscrição em cadastro mantido pelos tribunais (art. 167).

Toda esta abertura do Poder Judiciário e do processo civil aos meios consensuais de resolução de disputas representa a institucionalização do modelo proposto por Frank Sander, professor da Faculdade de Direito de Harvard, já na década de 1970, quando o mesmo defendia o aprimoramento do sistema de justiça através do fortalecimento dos chamados “meios alternativos de solução de conflitos” (*alternative dispute resolution*), tidos como alternativas à prestação jurisdicional tradicional (SILVA, 2019). Posteriormente, houve uma contínua reformulação dessa designação, tendo os mesmos sido entendidos como “meios extrajudiciais

---

<sup>110</sup> Tal distinção fica bastante clara no art. 165 do NCPC, cujo § 2º estabelece que “o conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, *poderá sugerir soluções para o litígio*, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem”, enquanto, de acordo com o seu §3º, “o mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, *auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos*” (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

de solução de conflitos” (posto que situados fora do judiciário) até que, mais recentemente, disseminou-se a utilização da nomenclatura “meios *adequados* de solução de conflitos” (SILVA, 2019).

Esta nova rotulação coincide, no Brasil, com a implementação de um “sistema multiportas” da Justiça, isto é, uma administração cooperativa do conflito no ambiente judicial. Em linhas gerais, a ideia de tal sistema é que, mesmo ao adentrarem o Poder Judiciário, os litigantes que buscam a solução de uma disputa podem escolher, a partir das diferentes alternativas disponíveis, aquela técnica de resolução de conflitos que considerarem mais *adequada* aos seus interesses. Ou seja, dentro do “palácio” da Justiça haveriam diferentes “portas”, asseguradas institucionalmente, que as partes podem escolher ultrapassar e, assim, resolver os problemas por si trazidos perante a Lei.

Antes do advento do CPC/2015, tal “sistema multiportas” já havia ganhado corpo através da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a *Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário*. Nesta normativa, é considerado que “o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa”, cenário no qual “cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, *que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade*”, a fim de organizar “não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação”, cuja disciplina em programas já implementados “tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças” (CNJ, 2010b). Com base em tais premissas, e a partir da alteração promovida posteriormente pela Resolução n. 326/2020 do CNJ, o art. 1º, parágrafo único, da Resolução n. 125 trouxe aos órgãos judiciários a incumbência de, “*antes da solução adjudicada mediante sentença*, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais” (CNJ, 2010b, grifo nosso), numa política cuja implementação observará a “centralização das estruturas judiciárias”, “adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores”, bem como “acompanhamento estatístico específico”.

Ou seja, fica até aqui evidente que a introdução dos “meios adequados de solução de conflitos” em nosso sistema jurídico significa algo mais do que a simples disponibilização de alternativas à prestação jurisdicional, posto que, em princípio, constitui um movimento que

busca reorientar a própria ordem de prioridades do Poder Judiciário, que não mais se limita a “dizer o direito” aplicável à celeuma trazida pelas partes, mas deve se preocupar, por primeiro, em viabilizar o acordo entre suas vontades particulares – tudo no intuito de diminuir o número de problemas jurídicos e conflitos que, reprise-se, “ocorrem em larga e crescente escala na sociedade” (CNJ, 2010b). Não à toa, portanto, que o art. 6º, III, da Resolução tenha estabelecido que, com o objetivo de incentivar a “autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação” (art. 4º), caberia ao Conselho Nacional de Justiça “providenciar que as atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos sejam consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério do merecimento” (CNJ, 2010b).

Neste passo, além de delinear, em seu Anexo I, o conteúdo programático dos cursos de capacitação e aperfeiçoamento de conciliadores e mediadores, inclusive com módulo específico voltado aos magistrados, bem como, em seu anexo III, o Código de Ética de conciliadores e mediadores judiciais, a Resolução n. 125/2010, em sua redação original, trouxe minucioso regramento (Anexo IV) a respeito do levantamento, manutenção e publicização de dados estatísticos relativos ao funcionamento dos centros de conciliação e mediação a serem implementados nos tribunais, que obrigatoriamente deveriam quantificar variáveis como os períodos de tempo entre o atendimento e a data designada para a sessão de conciliação ou mediação, bem como a quantidade de sessões realizadas em determinado período; a quantidade e percentual de acordos obtidos em dado interregno; além de uma lista dos 100 (cem) maiores reclamantes, reclamados, autores e réus, com os respectivos CPF’s e CNPJ’s em determinado período.

Dessarte, salta aos olhos a preocupação inicialmente conferida ao tratamento de dados estatísticos a respeito dos meios de autocomposição, ao menos até a revogação de referido anexo pela Emenda n. 1, de 31 de janeiro de 2013. Na dicção original do art. 13 da Resolução n. 125/2010, caberia aos tribunais “criar e manter banco de dados sobre as atividades de cada Centro, com as informações constantes do Anexo IV” (o que depois, com a publicação da Resolução n. 326/2020, foi transformado em “criar e manter banco de dados [...] nos termos de Resolução do Conselho Nacional de Justiça”), ficando a cargo do CNJ (art. 15) a criação e disponibilização de “Portal da Conciliação”, no qual deveriam ser publicados, dentre outros, “relatório gerencial do programa, por tribunal, detalhado por unidade judicial e por Centro” e “compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos”, tudo de acordo com as possibilidades técnicas de sua implementação (parágrafo único). Parece,

assim, que mais do que viabilizar a resolução consensual de conflitos, a tarefa fundamental consistia em *quantificar* tal iniciativa.

Posteriormente ao advento da Resolução n. 125/CNJ e do Código de Processo Civil de 2015, foi ainda publicada a Lei n. 13.140/2015, que dispôs “sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”. Tal conjunto normativo consagrou, para as atividades de resolução consensual de conflitos, alguns princípios informadores, sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Princípios da mediação e da conciliação

	<b>Código de Processo Civil</b> (Lei n. 13.105/2015)	<b>Lei da Mediação</b> (Lei n. 13.140/2015)	<b>Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais</b> (Resolução n. 125 do CNJ, Anexo III)
1	Independência	-	Independência
2	Imparcialidade	Imparcialidade	Imparcialidade
3	Autonomia da vontade	Autonomia da vontade	Autonomia da vontade
4	Confidencialidade	Confidencialidade	Confidencialidade
5	Oralidade	Oralidade	-
6	Informalidade	Informalidade	-
7	Decisão informada	-	Decisão informada
8	-	Busca do consenso	-
9	-	Isonomia entre as partes	-
10	-	Boa-fé	-
11	-	-	Competência
12	-	-	Respeito a ordem pública e as leis vigentes
13	-	-	Empoderamento
14	-	-	Validação

Fonte: GUILHERME, 2018, p. 47-48.

Como é possível notar, de todos os princípios previstos, apenas três aparecem de forma explícita em todos os diplomas normativos dedicados à matéria: a imparcialidade, teoricamente ínsita a todos procedimentos de resolução de conflitos existentes em nosso ordenamento, inclusive o jurisdicional; a autonomia da vontade, o que indica o seu privilégio aos interesses

individuais; e, por fim, a confidencialidade, aspecto talvez mais contrastante em relação à atuação tradicional do Judiciário.

Afinal, em relação aos julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, tem-se que, segundo o art. 11 do CPC/2015 (o qual por sua vez reproduz o teor do art. 93, IX, da CF/88), estes devem ser obrigatoriamente públicos, bem assim fundamentadas todas as decisões ali tomadas, sob pena de nulidade. Outrossim, desde o advento da EC n. 45/2004, a limitação da publicidade dos julgamentos em prol do interesse particular no sigilo de determinada informação fica sempre condicionada à ausência de prejuízo do interesse público à obtenção da mesma. Ou seja, por princípio, a busca pela prestação jurisdicional para a resolução de conflitos entre os sujeitos está fulcrada num princípio de transparência e publicidade, sendo o segredo em seu entorno uma exceção – o que, em tese, ocorre para permitir ou facilitar um controle dos procedimentos pela sociedade.

Na resolução consensual de conflitos, por outro lado – inclusive naquela levada a cabo no âmbito do Poder Judiciário –, há um primado do princípio da confidencialidade: de acordo com o art. 30 da Lei da Mediação, “*toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação*”. Tal dever se aplica a todos os sujeitos que direta ou indiretamente participem do processo de mediação, alcançando a “declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito”; o “reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação”; a “manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador”; e o “documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação” (BRASIL, 2015b). Assim, se analisado o fortalecimento desses mecanismos “adequados” de solução de conflitos em nosso sistema jurídico, podemos perceber que os mesmos podem ser considerados “privados” não apenas no sentido de que a vontade particular possui ali espaço para negociar mais livremente, mas também no de que tal negociação dá-se de forma *privada*, isto é, longe dos olhos do público.

Nesta seara, poderíamos ainda tecer considerações a respeito do instituto da arbitragem, previsto na Lei n. 9.307/96, e objeto de eloquente debate em torno de sua constitucionalidade até o ano de 2001, quando, no julgamento do Agravo Regimental no processo de Homologação de Sentença Estrangeira n. 5.206-7, o Supremo Tribunal Federal assentou que o juízo arbitral não representa obstáculo ao acesso à justiça, eis que decorrente de

livre manifestação da vontade do particular em firmar cláusula de compromisso arbitral<sup>111</sup>. Neste ponto, o caráter privatístico do instituto ficaria muito mais patente, uma vez que a legislação de regência estabelece que a arbitragem é admitida apenas “para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (art. 1º), sendo bastante flexível inclusive a escolha das regras de direito (tanto material como processual) a serem aplicadas (art. 2º), devendo-se respeitar, no limite, apenas os postulados dos bons costumes e da ordem pública. Entretanto, privilegiando o desenvolvimento do raciocínio até aqui empreendido, passa-se ao largo dos detalhes atinentes ao funcionamento da arbitragem para, retomando alguns aspectos desta enfocados por Mascaro (2008), tornar evidente o modo como a implementação mais ampla dos “meios adequados de resolução de conflitos” (dentre os quais ela se encontra

---

<sup>111</sup> Referida decisão foi assim ementada:

**“EMENTA: 1.Sentença estrangeira:** laudo arbitral que dirimiu conflito entre duas sociedades comerciais sobre direitos inquestionavelmente disponíveis - a existência e o montante de créditos a título de comissão por representação comercial de empresa brasileira no exterior: compromisso firmado pela requerida que, neste processo, presta anuência ao pedido de homologação: ausência de chancela, na origem, de autoridade judiciária ou órgão público equivalente: homologação negada pelo Presidente do STF, nos termos da jurisprudência da Corte, então dominante: agravo regimental a que se dá provimento, por unanimidade, tendo em vista a edição posterior da L. 9.307, de 23.9.96, que dispõe sobre a arbitragem, para que, homologado o laudo, valha no Brasil como título executivo judicial.

**2. Laudo arbitral: homologação: Lei da Arbitragem: controle incidental de constitucionalidade e o papel do STF.**

A constitucionalidade da primeira das inovações da Lei da Arbitragem - a possibilidade de execução específica de compromisso arbitral - não constitui, na espécie, questão prejudicial da homologação do laudo estrangeiro; a essa interessa apenas, como premissa, a extinção, no direito interno, da homologação judicial do laudo (arts. 18 e 31), e sua conseqüente dispensa, na origem, como requisito de reconhecimento, no Brasil, de sentença arbitral estrangeira (art. 35).

A completa assimilação, no direito interno, da decisão arbitral à decisão judicial, pela nova Lei de Arbitragem, já bastaria, a rigor, para autorizar a homologação, no Brasil, do laudo arbitral estrangeiro, independentemente de sua prévia homologação pela Justiça do país de origem.

Ainda que não seja essencial à solução do caso concreto, não pode o Tribunal - dado o seu papel de "guarda da Constituição" - se furtar a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. MS 20.505, Néri).

**3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96):** constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da **cláusula compromissória** e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV).

Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF. Votos vencidos, em parte - incluído o do relator - que entendiam inconstitucionais a cláusula compromissória - dada a indeterminação de seu objeto - e a possibilidade de a outra parte, havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, recorrer ao Poder Judiciário para compelir a parte recalcitrante a firmar o compromisso, e, conseqüentemente, declaravam a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.307/96 (art. 6º, parág. único; 7º e seus parágrafos e, no art. 41, das novas redações atribuídas ao art. 267, VII e art. 301, inciso IX do C. Pr. Civil; e art. 42), por violação da garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário.

Constitucionalidade - aí por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31).” (BRASIL, 2001, grifo no original).

abarcada) representa uma intensificação de determinados aspectos por ele identificados como problemáticos.

Cuida-se, afinal, de perceber como, no contexto político e econômico delineado anteriormente na presente pesquisa, o ensejo de liberalização econômica representa “a abertura das possibilidades de privatização da própria atividade de resolução de conflitos negociais” (MASCARO, 2008, p. 213), contudo mediante instrumentos de flexibilização que, de modo mais abrangente do que se dava com a arbitragem – em que o *locus* da tomada de decisão ainda permanecia fora da esfera estatal e, portanto, restrita ao mero campo privado e às demandas privadas –, trazem a preponderância da vontade individual para *dentro do próprio Judiciário*, colocando-a como princípio anterior à atividade de jurisdição propriamente dita.

Ou seja, podemos, de certo modo, reproduzir a mesma afirmação feita por Mascaro (2008, p. 215) em relação à arbitragem, mas estendendo-a às novas formas de resolução de conflitos agora abordadas: abre-se, em princípio, espaço para que sejam esvaziadas “as preocupações de caráter social, democratizante ou popular da justiça e da resolução dos conflitos, atendo-se a referenciais técnico-contáveis – celeridade, rápida composição etc.”. Tudo aquilo que pode ser *negociado*<sup>112</sup> é, de certo modo, retirado da esfera da legalidade estatal, o que intensifica ainda mais a dinâmica segundo a qual “o movimento de reprodução econômica do capitalismo contemporâneo acaba por perder a própria universalidade que teoricamente lhe seria a chancela de seus ganhos, mantendo uma legalidade direta e imediatamente voltada aos seus interesses” (MASCARO, 2008, p. 216).

Um indício de tal reviravolta pode ser vislumbrando numa recente alteração legislativa por meio da qual introduzidos alguns dispositivos no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso: a chamada “Lei do Superendividamento” (n. 14.181/2021). Cuida-se de diploma legal que, traduzindo a já mencionada preocupação neoliberal com a manutenção de um “mínimo existencial” que possibilite aos sujeitos não serem totalmente expurgados da dinâmica concorrencial, apresenta mecanismos destinados a prevenir e tratar o superendividamento, conceituado pela nova redação do ar. 54-A do CDC como “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial” (BRASIL, 2021).

---

<sup>112</sup> Isto abstraindo completamente de qual seria a motivação do sujeito para querer ou aceitar a via da negociação ao invés de esperar pela solução jurídica a ser conferida à causa pelo juízo.

Dentre as medidas destinadas à consecução de tal finalidade, o diploma previu a “instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural”, inclusive com a implementação de “núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento” (art. 5º, VI e VII do CDC), possibilitando ao juízo promover audiência conciliatória com o fito de proporcionar a repactuação das dívidas, na qual “o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial” (art. 104-A do CDC), sendo que, caso este se mostre infrutífero, haverá a possibilidade de repactuação mediante plano judicial compulsório (art. 104-B do CDC), a partir do qual o Poder Judiciário estará, assim, cumprindo o seu papel na garantia de adimplemento das dívidas contraídas, a ocorrer no prazo máximo de cinco anos (§ 4º).

Fica evidente, assim, que a reforma do aparato judicial, além de ter reorientado os valores informativos da gestão do Poder Judiciário em torno de um postulado de eficiência, e ter inculcado nos magistrados responsáveis pela resolução dos processos uma preocupação com a produtividade e a presteza, trouxe novas formas de se organizar e se pensar os procedimentos judiciais, que não podem ser morosos, imprevisíveis ou inadequados à satisfação dos interesses particulares em jogo. Os diversos mecanismos fortalecidos no nosso sistema jurídico a partir da consolidação da ordem neoliberal no Brasil, que compreendem esta grande valorização de um sistema de precedentes judiciais qualificados destinados a constranger as instâncias inferiores e possibilitar a resolução célere de processos em massa, ao lado dos novos poderes-deveres conferidos ao magistrado no intuito de *encurtar* a duração dos processos nos quais almejadas soluções divergentes daquelas consideradas “pacificadas”, e completados pela maior abertura à prática negocial e adoção de “mecanismos adequados de resolução de conflitos” inclusive *dentro* dos processos judiciais, perfectibilizam um movimento através do qual os interesses privados – e, com eles, uma lógica pautada em critérios mercadológicos – possa encontrar nos procedimentos não barreiras, mas plataformas para sua potencialização. Enquanto braço do poder do Estado, portanto, o Judiciário segue atuando de modo a não intervir diretamente e de forma excessiva sobre o terreno dos interesses particulares, permanecendo, contudo, como instituição responsável, no limite, pela sua preservação – quando terá de dar uma resposta rápida e em conformidade com o que dele é esperado.

### 3.3 As métricas da Justiça: não há tempo a perder?

Todo esse debate acerca da eficiência e da uniformidade da prestação jurisdicional é totalmente requalificado a partir do momento em que levada em conta a questão do seu expressivo *volume* e, ainda, do modo como este é utilizado para o seu controle. Afinal, como já se adiantou anteriormente, todas as imposições inscritas nas reformas procedimentais mencionadas não deixam aos juízes outras alternativa senão a de “decidirem de maneira rápida, o que, em face da grande demanda apontada pelo número de processos que se acumulam, só se mostra possível quando se deixa de primar pela qualidade, ou quando esta é colocada em último plano” (TAVARES, 2005, p. 76). Com tal pensar, busca-se agora evidenciar a maneira de acordo com a qual os critérios quantitativos imbricados na gestão administrativa da justiça tornam-se capazes de desviar a atenção imediata das questões propriamente *jurídicas* da atividade jurisdicional, tudo por meio de um controle que, embora considerado “interno” ao Poder Judiciário, se dá por critérios que não fazem parte daquilo que podemos considerar “jurídico”.

Até agora mencionado apenas de passagem, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constitui, talvez, a instituição que melhor representa o novo espírito que orienta o Judiciário brasileiro. Criado a partir da reforma promovida com a Emenda Constitucional n. 45/2004, o CNJ, de acordo com o art. 103-B da CF/88, é o órgão responsável por realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como assegurar o adequado cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, zelando pela autonomia do Poder Judiciário e elaborando relatórios estatísticos sobre processos e decisões prolatadas (BRASIL, 2004). Ele promove, assim, uma concentração do papel de controle do Judiciário, ganhando protagonismo diante de outras instâncias e mecanismos antes existentes, como as funções anteriormente desempenhadas pelo Poder Legislativo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, à Polícia, à advocacia e à OAB, que “conformam um conjunto de instituições que sempre realizaram uma certa fiscalização da atividade jurisdicional e do Judiciário (incluindo-se, aqui, a administrativa)” (TAVARES, 2005, p. 161).

Acerca dos deveres funcionais da magistratura, contudo, é importante notar que, ainda que alguns deles possam ser extraídos de previsões legais expressas (a exemplo dos art. 93 e 95 da CF/88 e dos arts. 24 e 25 da Lei Orgânica da Magistratura, fazendo-se alguns deles presentes inclusive nos arts. 6º e 7º do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil), os mesmos permanecem descritos de modo ainda bastante impreciso, com limites conceituais pouco

determináveis. Desse modo, nota-se que, acaso caracterizados como “imposições dirigidas essencialmente à atividade-fim da jurisdição, atreladas a um critério de moralidade e eficiência” (TAVARES, 2005, p. 175), tais incumbências permanecem “abstratos em sua essência, carreadores de alto grau de subjetividade na sua identificação” (TAVARES, 2005, p. 175).

Ou seja, estes “deveres” cujo cumprimento o CNJ busca assegurar contém uma *carga axiológica* bastante indeterminada, de modo que as atribuições secundárias deste órgão acabam por informar, mesmo que de forma indireta, os *valores* a serem seguidos na administração da Justiça. Dessa forma, a função descrita no inciso VI do § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, de acordo com a qual deve o CNJ “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário”, representa medida destinada a averiguar se há o cumprimento, por parte dos magistrados, de seus deveres funcionais, mais precisamente o de “velar pela rápida solução do litígio” (nos termos do art. 5º, LXXVIII, e do art. 93, II, *c*, da CF/88). No mesmo sentido, aliás, está a função delineada no inciso VII do mesmo dispositivo legal, que dispõe sobre a elaboração de relatório anual sobre a situação do Poder Judiciário.

O controle sobre os números é, pois, um controle sobre a atuação dos membros do Judiciário e, via de consequência, um controle a respeito daquilo que é por eles decidido. Como visto, o caminho que se abre a uma prestação jurisdicional mais célere através das modificações procedimentais introduzidas no nosso ordenamento há de contemplar, por um lado, o primado das vontades particulares com liberdade de negociação e, de outro, a reprodução massiva dos entendimentos pacificados nas instâncias superiores, normalmente mais distanciadas do caso concreto. Sabendo que a interminável fila de casos aguardando uma solução não para de crescer, não se pensará duas vezes antes de se trilhar uma das alternativas.

Neste ponto, é necessário uma observação: as publicações do CNJ relativas aos indicadores quantitativos do Poder Judiciário, além de apresentarem os dados referentes a mais de 800 aspectos do seu funcionamento, também propõe, desde a edição do *Justiça em Números* publicada em 2008, um diagnóstico dos aspectos que teriam entravado a eficiência do funcionamento das unidades judiciais, bem como possíveis caminhos para sua possível resolução, além de propostas acerca do que seria uma prestação jurisdicional *desejável*. Desse modo, não apenas os números da justiça, mas também as proposições ali trazidas constituiriam um objeto interessante de análise, à maneira do que alhures se empreendeu em relação aos documentos e publicações do Banco Mundial. Todavia, dada as limitações – inclusive de ordem material – presentes neste trabalho, serão abordados apenas os principais indicadores medidos

pelo CNJ em relação ao volume de trabalho e casos pendentes na Justiça Estadual e Federal, em 1º e 2º graus de jurisdição, bem como os indicadores de produtividade e eficiência de tais unidades, no intuito de demonstrar a maneira pela qual a já mencionada “necessidade” de uma prestação jurisdicional mais “célere” e “eficiente” adquire, com a divulgação de tais dados, contornos muito mais concretos e tangíveis, servindo, assim, como uma *volumosa* cortina de fumaça capaz de sobrepujar qualquer discussão “menor” acerca da *qualidade* da justiça.

### 3.3.1 As “boas práticas” do CNJ

Antes, porém, de adentrar nos aspectos que são considerados dignos de aferição pelo CNJ, é importante abordar, ainda que de passagem, uma iniciativa recentemente implementada pelo órgão: a disponibilização do seu *Portal de Boas Práticas*, descrita como “um ambiente virtual para o registro e divulgação de práticas de sucesso, possíveis de replicação, que podem servir de modelo para a gestão dos diversos órgãos do Poder Judiciário, e de premiação, reconhecimento de práticas inovadoras” (CNJ, 2019). De acordo com a Portaria n. 140/2019 do CNJ – cujo preâmbulo menciona expressamente a “necessidade de promover incentivo à melhoria da eficiência na prestação jurisdicional” –, as boas práticas consistem na “experiência, atividade, ação, caso de sucesso, projeto ou programa, cujos resultados sejam notórios pela eficiência, eficácia e/ou efetividade e contribuam para o aprimoramento e/ou desenvolvimento de determinada tarefa, atividade ou procedimento no Poder Judiciário” (art. 4º, I), sendo selecionadas, por meio de aprovação pelo Plenário do CNJ, proposições formuladas por magistrados e servidores do Poder Judiciário, com observância aos critérios da eficiência, qualidade, criatividade, exportabilidade, satisfação do usuário, alcance social e desburocratização<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> “Art. 12. A avaliação das propostas de boas práticas deverá observar os seguintes critérios gerais:  
I – eficiência: demonstração de que a prática produz resultados utilizando os recursos de forma adequada;  
II – qualidade: conjunto de atributos que se refere ao atendimento das necessidades e ao padrão de produtos e serviços disponibilizados;  
III – criatividade: capacidade de inovação para resolução de problemas. A prática deve ter sido capaz de provocar mudanças por meio da implantação de novas técnicas, metodologias e outras estratégias criativas;  
IV – exportabilidade: capacidade de permitir a replicação da experiência para outras organizações;  
V – satisfação do usuário: demonstração da real melhoria dos processos, ações a partir da implementação da prática;  
VI – alcance social: capacidade da prática de beneficiar o maior número de pessoas;  
VII – desburocratização: simplificação dos processos de trabalho em relação aos benefícios atingidos.” (CNJ, 2019c, p. 4).

No portal, as “boas práticas” são divididas em 23 eixos distintos, que, para fins didáticos, são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 2 – “Boas Práticas” do Poder Judiciário

<b>Eixo temático</b>	<b>Descrição</b>	<b>Número de itens cadastrados</b>
Gestão Processual	Práticas referentes à eficiência na gestão processual em gabinetes e varas. Busca identificar práticas cujo resultado impacte na celeridade processual sem perda da qualidade na prestação jurisdicional. Projetos e ações que visem a diminuição da morosidade processual.	10
Desburocratização	Práticas que visem à simplificação e à modernização de procedimentos e melhores resultados na promoção da eficiência e da qualidade dos serviços prestados no âmbito do Poder Judiciário.	14
Gestão Documental	Práticas que envolvam procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento.	2
Transparência	Práticas que dizem respeito à garantia do acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma clara e em linguagem de fácil compreensão.	4
Planejamento e Gestão Estratégica	Práticas ou criação de instrumentos relativos ao planejamento, execução, acompanhamento e avaliação da estratégia do tribunal, bem como práticas relativas à criação e incentivo de ações que levem ao cumprimento de objetivos de metas estratégicas para o Poder Judiciário.	3
Gestão de Pessoas	Práticas que visem o aprimoramento de métodos e práticas objetivando potencializar os resultados desejados pelo servidor, pela instituição e pela sociedade.	3
Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação	Práticas que visem ao fortalecimento das estratégias digitais do Poder Judiciário e à melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica, garantindo proteção aos dados com integridade, confiabilidade, confidencialidade, integração, disponibilidade das informações, disponibilização dos serviços digitais ao cidadão e dos sistemas essenciais da justiça, promovendo a satisfação dos usuários por meio de inovações tecnológicas, controles	6

	efetivos dos processos de segurança e de riscos.	
Conciliação e Mediação	Práticas eficazes de resolução de conflitos para além do modelo judicial tradicional, que estimulem a comunidade a resolver suas contendas sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação ou mediação.	17
Combate à violência doméstica	Práticas que promovam o aumento da eficácia das ações no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.	1
Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas	Práticas eficazes do sistema prisional e da política laboral de ressocialização dos egressos.	3
Acesso à justiça	Práticas que facilitem o acesso à justiça, aproximando o cidadão dos serviços jurisdicionais e do seu processo ou garantindo a efetividade da jurisdição.	5
Gestão Orçamentária	Práticas que envolvam aspectos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da gestão orçamentária dos órgãos. Busca-se identificar práticas que visem apresentar instrumentos de gestão eficientes nas etapas da gestão orçamentária.	0
Auditoria	Práticas de auditoria relacionadas à prestação serviços de avaliação (assurance) e consultoria que, comprovadamente, tenham auxiliado o tribunal ou conselho no alcance de seus objetivos estratégicos. As práticas inscritas devem estar alinhadas às Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário - DIRAUD-Jud, estabelecidas pela Resolução CNJ n. 309/2020.	0
Sustentabilidade e Meio Ambiente	Práticas que estimulem o uso consciente de recursos naturais e financeiros, visando atender e propor melhorias nos aspectos: social, ambiental, cultural e econômico correlacionadas às atividades dos órgãos do Poder Judiciário.	9
Acessibilidade	Práticas que possibilitem e promovam à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida condição de alcance para utilização, com segurança, independência e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, e de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo.	0

Combate ao assédio e à discriminação	Práticas que promovam a Prevenção e o Combate do Assédio Moral, do Assédio Sexual e de todas as formas de discriminação no Poder Judiciário.	0
Cooperação Judiciária Nacional	Práticas que envolvam mecanismos de cooperação entre os órgãos do Poder Judiciário e com outras instituições e entidades para a realização de atividades administrativas e o exercício das funções jurisdicionais, com vistas ao aprimoramento da administração da justiça, à celeridade e à efetividade da prestação jurisdicional.	0
Previdência e Assistência Social	Práticas que tem como finalidade proporcionar visibilidade e cobertura aos cidadãos que não sejam assegurados dos benefícios previdenciários ou que encontrem barreiras para seu acesso, garantindo a proteção social por meio de serviços, programas e projetos.	0
Infância e Juventude	Práticas relacionadas à promoção de direitos e à proteção do interesse da criança e dos jovens, bem como que buscam auxiliar nos procedimentos de adoção e na atualização de dados de crianças e adolescentes acolhidos em abrigos, no reconhecimento de paternidade e em campanhas de mobilização nacional para o registro civil de nascimento.	1
Povos e Comunidades Tradicionais	Práticas que buscam aprimorar o atendimento social e jurídico a povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros.	0
Justiça Restaurativa	Práticas que buscam estimular a aplicação dos preceitos da Justiça Restaurativa perante os órgãos judiciários na solução de fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência.	0
Justiça e Cidadania	Práticas que buscam promover o desenvolvimento de políticas judiciárias ligadas aos direitos humanos e à cidadania, atuar na solução de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania bem como incentivar a participação do cidadão no processo de construção da justiça em sociedade na geração e concretização da justiça social.	2
Saúde	Refere-se a práticas que orientem as políticas judiciárias para o aprimoramento das formas adequadas de soluções de conflitos envolvendo a saúde pública e	0

	<p>suplementar; aperfeiçoem as decisões judiciais; e que na relação entre demandantes, cidadãos e prestadores de serviço de saúde dos setores público e privado, garanta a todos segurança jurídica, processual e institucional.</p>	
--	--	--

Fonte: Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário.

Tal listagem – que, afinal, decorre de proposição das pessoas que trabalham no próprio Judiciário – servem como um bom indicativo das *prioridades* que são colocadas para a prestação jurisdicional. Não deixa de chamar a atenção, afinal, o fato de que os eixos nos quais listado o maior número de “boas práticas” são, precisamente – e de forma bastante desproporcional em relação aos demais –, aqueles relativos à “gestão processual”, “desburocratização” e “conciliação e mediação”, estritamente ligados à necessidade de eficiência na resolução de controvérsias e diminuição da morosidade processual, ao passo que eixos como “combate à violência doméstica”, “combate ao assédio e à discriminação”, “povos e comunidades tradicionais” e “justiça restaurativa” contenham apenas um ou mesmo nenhuma proposta ainda cadastrada, o que é grave mesmo se considerarmos que a iniciativa do portal foi implementada de modo um tanto recente. Poder-se-ia até mesmo afirmar que a ausência de propostas no campo “cooperação judiciária nacional”, com vistas justamente “ao aprimoramento da administração da justiça, à celeridade e à efetividade da prestação jurisdicional, denota certo isolamento entre as diferentes unidades do Judiciário, que têm se concentrado na resolução do problema local do “excesso de demandas”, em seu aspecto quantitativo, na estreita visão de uma técnica mais “acelerada”.

### 3.3.2 A Justiça expressa em números

Muito mais consolidado do que o portal de “boas práticas”, por outro lado, é o papel desempenhado pelo CNJ no levantamento e divulgação de estatísticas relativas ao Poder Judiciário. O relatório *Justiça em Números*, sua principal publicação anual, hoje é tido como a grande fonte dos dados oficiais do funcionamento da Justiça, divulgando desde 2004 a “realidade” dos tribunais brasileiros, com detalhamento acerca de sua estrutura e litigiosidade, bem como das análises essenciais para subsidiar a “gestão judiciária” brasileira.

Em sua criação, tal pesquisa buscou elevar as diretrizes e os métodos antes delineados no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), que havia sido criado, ainda de maneira informal, no ano de 1989 no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Consoante

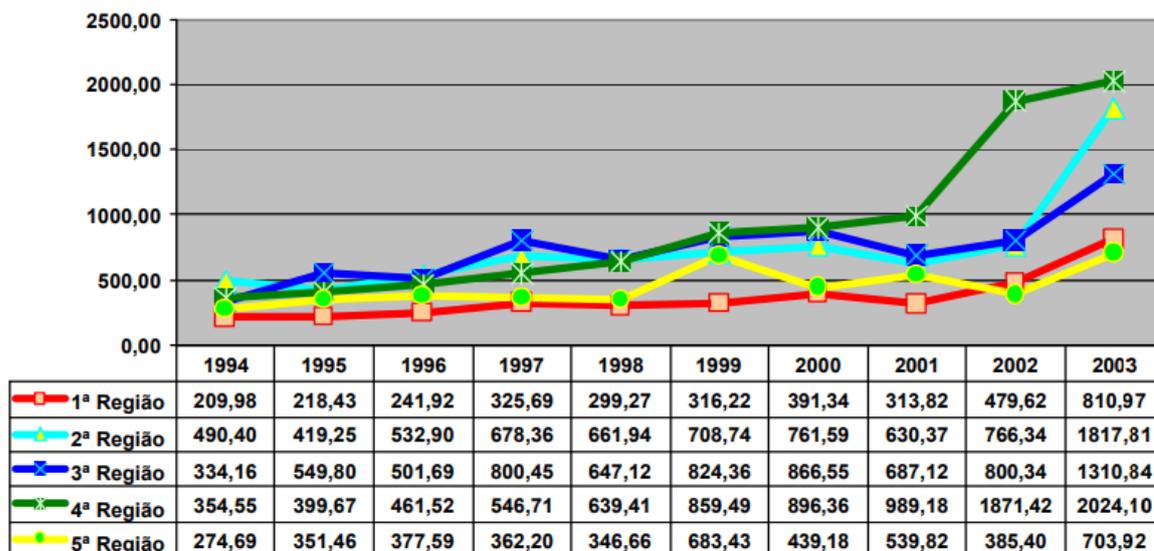
pormenorizado pelo próprio CNJ (2008, p. 4), o BNDPJ já havia surgido da necessidade de “modernização na administração judiciária e de formulação de uma política judicial”, por meio de um sistema de informações estatísticas que, naquele momento, contava basicamente com dados de movimentação processual. O *Justiça em Números*, por sua vez, é resultado de um estudo encomendado pelo Supremo Tribunal Federal ao Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília – DATAUnB, mediante consultoria que buscava a construção de um sistema *integrado* de informações do Poder Judiciário, de modo a contemplar também indicadores de planejamento e gestão.

Dessa maneira, de acordo com os objetivos anunciados pelo CNJ (2008 p. 4), tal relatório “buscou a ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário, demonstrado não apenas por meio de dados estatísticos, mas principalmente mediante indicadores capazes de retratarem o desempenho dos tribunais”, linha de análise esta que decorreu diretamente dos fatores políticos-institucionais imbricados nas discussões em torno da Reforma do Poder Judiciário no final da década de 1990 e início dos anos 2000, isto é, a promulgação da Emenda Constitucional n° 45 e a instalação do Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, foi apenas em agosto de 2005, com a edição da Resolução n. 4/2005 do CNJ, que foi criado um “Sistema de Estatística do Poder Judiciário”, de sorte que, até então, a Secretaria do Supremo Tribunal Federal foi o órgão responsável pela coleta e consolidação dos dados que compuseram a 1ª e a 2ª edições do *Justiça em Números*, referentes aos anos-base de 2003 e de 2004 (CNJ, 2008, p. 4). Nesse contexto, as três primeiras edições do *Justiça em Números* constituíram ainda tentativas de aprimoramento dos meios de coleta de dados, até que finalmente reformulado o sistema de informação da pesquisa com a publicação da Resolução n. 15/2006 do CNJ, a partir da qual os indicadores estatísticos contidos no relatório passaram a ser obrigatórios para todos os órgãos do sistema judiciário nacional (CNJ, 2008, p. 5) –, momento a partir do qual, por conseguinte, os dados apresentados no *Justiça em Números* tornaram-se mais confiáveis, como poderá se observar adiante.

No que se refere aos indicadores da *litigiosidade* presente nos tribunais brasileiros, embora não fossem carreados dados relativos à justiça estadual, o primeiro relatório *Justiça em números* já detalhava informações acerca da série histórica de casos novos na Justiça Federal, divididos por região, desde o ano de 1994, na qual possível identificar uma tendência generalizada ao aumento do seu número em primeiro grau de jurisdição:

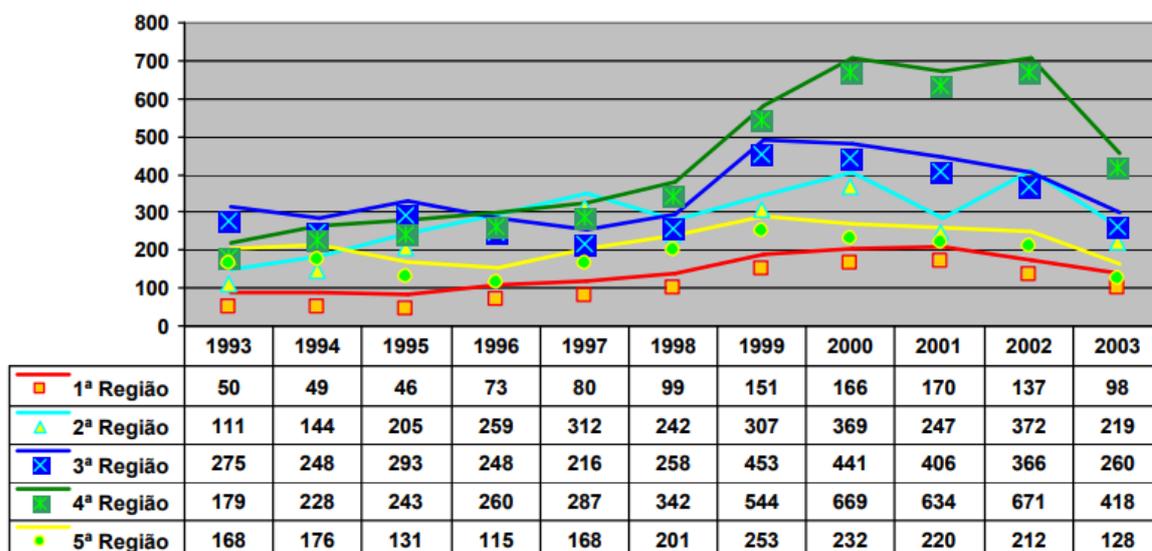
Figura 3 – Série Histórica de Casos Novos por 100.000 habitantes no 1º grau da Justiça Federal



Fonte: CNJ, 2004, p. 201.

Em segundo grau de jurisdição, apesar de uma queda abrupta no ano de 2003, havia também um aumento exponencial no número demandas que aportavam às cortes:

Figura 4 – Série Histórica de Casos Novos por 100.000 habitantes no 2º grau da Justiça Federal



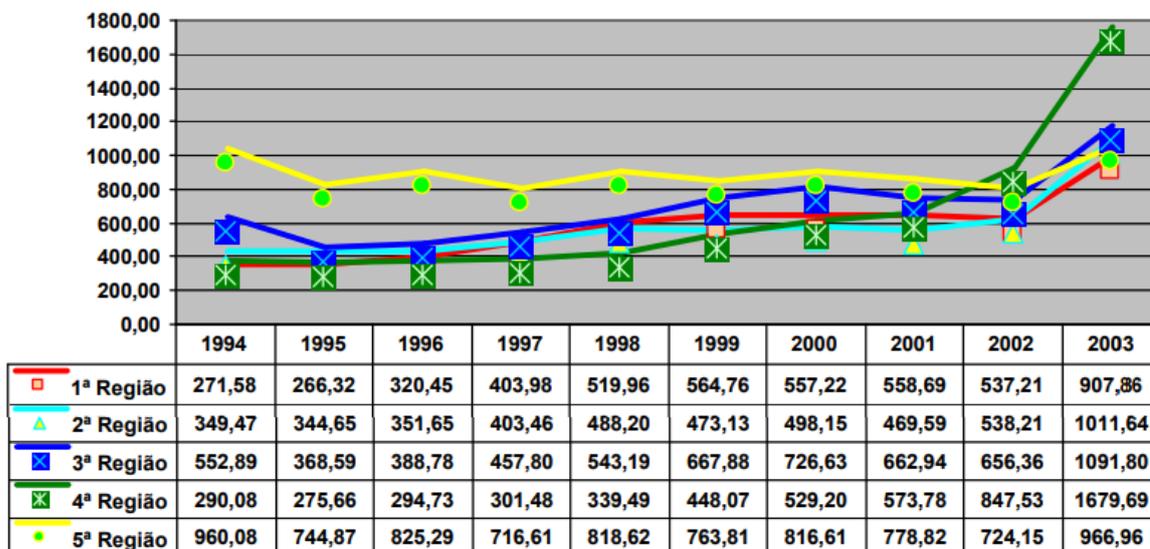
Fonte: CNJ, 2004, p. 200.

Os números descritos em tais gráficos representam uma média da quantidade de casos novos por ano a cada 100.000 habitantes, mediante estimativa extraída dos dados oficiais disponibilizados pelo IBGE acerca da população total por região. Como é possível notar, há um significativo aumento progressivo do número de casos a partir da virada dos anos 1990 aos anos 2000, sendo que, relativamente ao primeiro grau de jurisdição, há um incremento radical de novos casos ao fim da série histórica. Neste passo, ainda que em relação ao segundo grau de jurisdição pareça haver uma significativa queda no último ano aferido, não se pode olvidar que

o ano de 2003 representava a primeira medição realizada de acordo com a nova metodologia implementada com o *Justiça em Números*, que na oportunidade carecia, portanto, do aprimoramento que a tornou mais confiável nos anos posteriores.

Além dessa tendência ao aumento do número de casos novos, todavia, chama ainda mais a atenção o quantitativo apresentado quando a sua média é calculada de acordo com o número existente para cada magistrado:

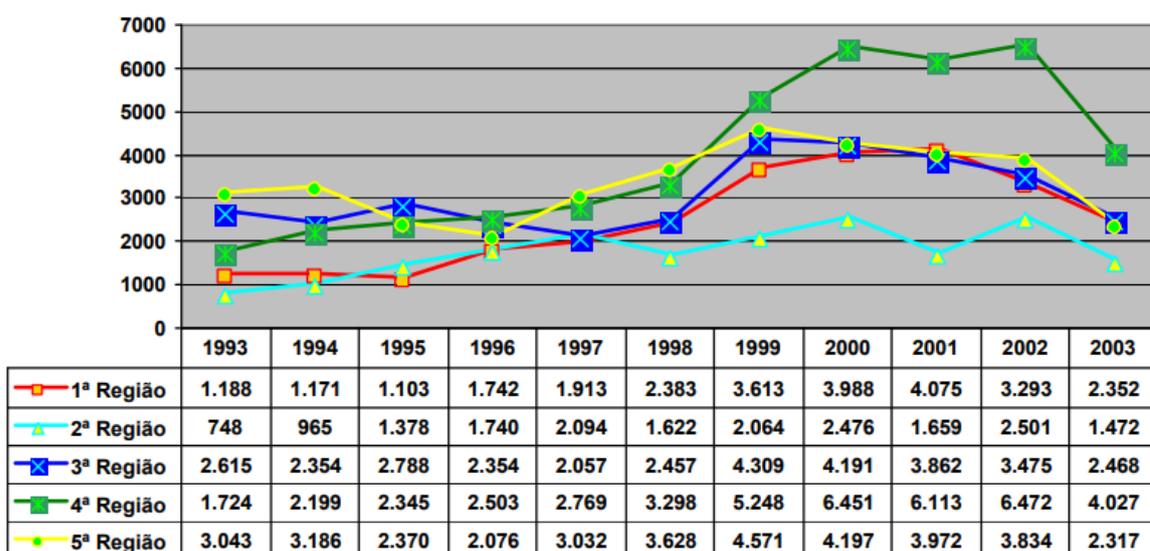
Figura 5 – Série Histórica de Casos Novos por Magistrado no 1º grau da Justiça Federal



Fonte: CNJ, 2004, p. 201.

Além dos dados acima, relativos aos magistrados federais atuantes em primeiro grau de jurisdição, o relatório também apresenta os dados dos juízes federais de segunda instância:

Figura 6 – Série Histórica de Casos Novos por Magistrado no 2º grau da Justiça Federal



Fonte: CNJ, 2004, p. 200.

Como se nota, embora o aumento do número de casos a cada 100.000 habitantes seja menor para o 2º grau de jurisdição, é nesta instância que se localiza a maior carga de trabalho *novo*, o que, em boa medida, decorre do menor número de magistrados atuantes nesta entrância. Se considerarmos que o grau recursal representa, por excelência, aquele destinado à uniformização do entendimento adotado pelos magistrados singulares nas instâncias inferiores, não é de se estranhar, portanto, que esta potencialização da carga de trabalho visualizada no

início dos anos 2000 tenha sido acompanhada pelo significativo fortalecimento dos mecanismos processuais destinados à resolução em massa de recursos, bem como aqueles destinados a viabilizar cortes procedimentais destinados a combater *in principio* as dissidências decisórias.

A partir da publicação do relatório *Justiça em Números* de 2003, ressalvadas algumas distorções nos anos iniciais, é possível notar que, em linhas gerais, apesar do visível incremento nas quantias retratadas, a modificação no número médio de casos novos por magistrado e por cada 100.000 habitantes em primeiro grau de jurisdição foi menos significativa do que na instância superior, tanto na Justiça Estadual como na Justiça Federal.

Na esfera federal, percebe-se que o ano de 2003 foi particularmente incomum no primeiro grau de jurisdição (Tabela 1), principalmente em virtude de um elevado número de casos registrados no TRF4, como já visto acima. Assim, caso analisada a tendência verificada até o ano de 2020 (quando, novamente, há uma baixa expressiva no número de casos novos, desta vez decorrente da situação de pandemia de covid-19, que diminuiu o número de ações ajuizadas), nota-se que, apesar de variações pontuais, o número de casos novos por 100.000 habitantes tem apresentado leve tendência de diminuição, apesar de sua alta progressiva até o ano de 2016.

Tabela 1 - Casos novos na Justiça Federal de 1º grau

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Média por cada 100.000 habitantes</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	3.011.730	1.702,78	3.042,15
2004	623.825	344,00	705,00
2005	506.508	275,00	554,00
2006	560.890	300,00	583,00
2007	646.298	351,00	616,00
2008	617.397	326,00	574,00
2009	764.107	399,00	663,00
2010	915.773	396,00	597,00
2011	941.051	489,16	769,00
2012	846.318	436,09	741,00
2013	854.321	424,90	815,00

2014	961.401	474,06	855,00
2015	1.093.395	477,64	945,00
2016	1.174.158	523,91	1.060,00
2017	1.093.927	483,09	922,00
2018	1.173.423	513,36	941,00
2019	1.115.992	485,48	835,00
2020	872.038	366,91	635,00

Fonte: CNJ.

Já em relação ao segundo grau de jurisdição, embora não tenha havido aumento significativo em face do número de habitantes, é possível notar que, mesmo com a situação fora do comum vivenciada no ano de 2020, o número médio de casos novos por magistrado aumentou quase que pela metade em comparação com o havido no ano de 2003, atingindo o montante de 3.911 no ano de 2020, conforme demonstrado pela Tabela 2.

Tabela 2 - Casos novos na Justiça Federal de 2º grau

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Média por cada 100.000 habitantes</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	365.295	206,53	2.628,02
2004	407.057	224,00	2.928,00
2005	402.316	218,00	2.894,00
2006	380.609	204,00	2.758,00
2007	443.989	241,00	3.217,00
2008	473.607	250,00	3.457,00
2009	452.052	236,00	3.252,00
2010	445.141	230,00	3.297,00
2011	525.165	273,00	3.919,00
2012	507.368	261,56	3.903,00
2013	499.244	248,30	3.726,00
2014	509.039	251,01	3.743,00

2015	476.438	233,03	3.582,00
2016	478.287	232,09	3.465,00
2017	436.608	210,25	3.163,00
2018	467.455	224,20	3.387,00
2019	542.001	259,30	3.985,00
2020	531.977	252,79	3.911,00

Fonte: CNJ.

Por outro lado, a Justiça Estadual, em primeiro grau de jurisdição (Tabela 3), embora tenha visto uma grande variação no número de casos novos em face do tamanho da população, obteve uma média visivelmente constante no número de novos casos por magistrado ao longo de todo o período contemplado pela pesquisa *Justiça em Números*, isto se considerado que o ano de 2003 apresentava evidentes limitações quanto aos dados efetivamente levantados.

Tabela 3 - Casos novos na Justiça Estadual de 1º grau

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Média por cada 100.000 habitantes</b>	<b>Média por Magistrado</b>
<b>2003</b>	382.378 <sup>114</sup>	4.676,72	946,45
<b>2004</b>	9.607.571	5.379,00	1.257,00
<b>2005</b>	9.434.832	5.122,00	1.179,00
<b>2006</b>	10.462.176	5.602,00	1.259,00
<b>2007</b>	11.476.577	6.238,00	1.344,00
<b>2008</b>	12.250.758	6.461,00	1.424,00
<b>2009</b>	10.999.125	5.745,00	1.276,00
<b>2010</b>	11.550.034	5.543,00	1.169,00
<b>2011</b>	11.141.496	5.823,91	1.241,00
<b>2012</b>	12.194.446	6.117,14	1.338,00
<b>2013</b>	11.638.303	5.781,97	1.351,00

<sup>114</sup> Importante ressaltar que, diversamente do que ocorreu nos anos seguintes, a quantia total apresentada no ano de 2003 representa uma média calculada pelo número de casos totais dividido pelas unidades da federação.

<b>2014</b>	11.170.154	5.542,56	1.263,00
<b>2015</b>	11.260.388	4.965,74	1.212,00
<b>2016</b>	11.369.375	4.869,98	1.150,00
<b>2017</b>	11.894.700	5.042,30	1.185,00
<b>2018</b>	11.718.018	4.825,80	1.143,00
<b>2019</b>	12.178.506	4.957,473	1.212,00
<b>2020</b>	9.958.431	4.035,45	972,00

Fonte: CNJ.

O segundo grau de jurisdição, todavia, viu um aumento expressivo no número de novos recursos, bem como uma elevação sensível na sua proporção frente ao número de magistrados, como é possível conferir na Tabela 4.

Tabela 4 – Casos novos na Justiça Estadual de 2º grau

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Média por cada 100.000 habitantes</b>	<b>Média por Magistrado</b>
2003	42.374 <sup>115</sup>	455,25	538,89
2004	877.519	485,00	804,00
2005	1.279.328	695,00	893,00
2006	1.507.684	807,00	1.037,00
2007	1.623.974	883,00	1.100,00
2008	1.864.008	983,00	1.243,00
2009	1.786.222	933,00	1.083,00
2010	1.860.106	963,00	1.147,00
2011	1.908.065	992,49	1.127,00
2012	2.118.193	1.100,17	1.235,00
2013	2.098.490	1.045,77	1.294,00
2014	2.314.722	1.135,60	1.413,00
2015	2.313.907	1.213,22	1.495,00

<sup>115</sup> Ver nota anterior.

2016	2.391.599	1.160,51	1.398,00
2017	2.357.392	1.135,21	1.362,00
2018	2.385.447	1.144,13	1.376,00
2019	2.497.172	1.194,66	1.430,00
2020	2.463.226	1.157,66	1.404,00

Fonte: CNJ.

Dos dados detalhados nas tabelas 3 a 6, é possível extrair que, em linhas gerais, a quantidade de casos novos aportando ao Judiciário aumentou de forma visível nos últimos anos; em relação ao tamanho da população, no entanto, observa-se que não há um desequilíbrio no âmbito do primeiro grau de jurisdição: considerada a quantidade média por cada 100.000 habitantes, pode-se afirmar que o número de ações ajuizadas aumentou como uma decorrência do aumento populacional, o que, portanto, não indica necessariamente um aumento da litigiosidade.

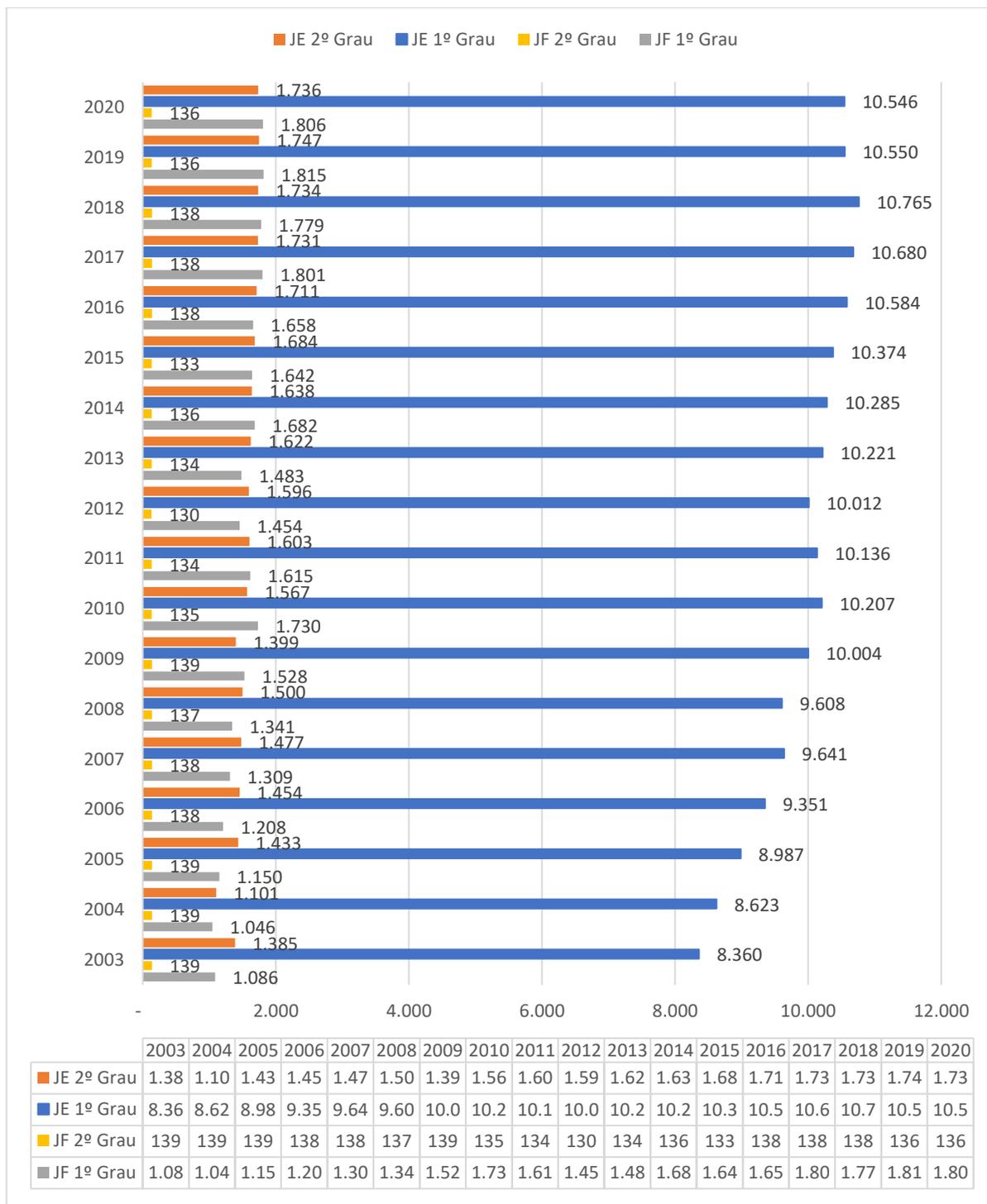
Contudo – e ainda que de forma mais acentuada no âmbito federal do que no estadual –, caso analisado o número de casos novos em segundo grau de jurisdição (que, no total absoluto, também viu um incremento significativo principalmente na Justiça Estadual, onde o aumento foi de quase 50%), verifica-se que a média não se manteve equilibrada quando comparada com o tamanho da população, vindo a ultrapassá-la largamente. Em outras palavras, é possível afirmar que o crescimento do número de casos novos em segundo grau de jurisdição extrapolou o ritmo de crescimento populacional, de modo que tivemos, nos últimos anos, e em comparação com o período anterior, *mais casos chegando à segunda instância*. Isso denota o aumento de um tipo diferente de litigiosidade: a *litigiosidade recursal*. De forma crescente, as partes têm se mostrado mais irredidas com a decisão obtida em primeira instância, o que significa uma atuação ainda maior das instâncias superiores na homogeneização das soluções dadas aos casos concretos.

Outro aspecto que precisa ser analisado, no entanto, é o *número de magistrados* em cada uma destas entrâncias, eis que cada uma delas possui diversas especificidades.

Conforme sistematizado na Figura 7, a Justiça Federal de 2º Grau permaneceu com um número extremamente estável de magistrados, enquanto o 1º Grau obteve um incremento de aproximadamente 66% no número de juízes. A Justiça Estadual, por seu turno, teve um aumento equânime no número de magistrados em 2º e 1º Grau de jurisdição: cerca de 25% e

26%, respectivamente – o que pode inclusive ser atribuído à disposição introduzida no art. 93, XIII, da CF/88, pela EC n. 45/2004<sup>116</sup>.

Figura 7 – Número de Magistrados – Justiça Estadual e Federal



Fonte: CNJ

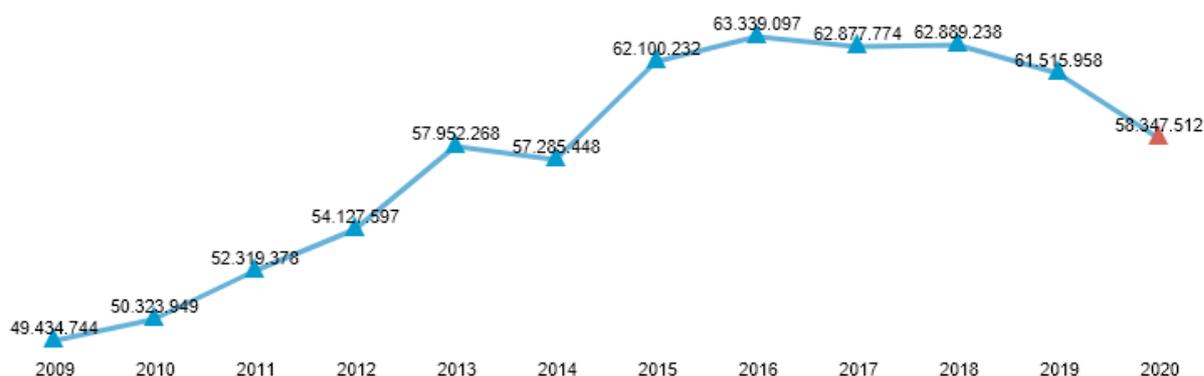
<sup>116</sup> “Art. 93. [...] XIII o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.” (BRASIL, 1988)

Fica bastante evidente que há, no geral, um aumento do número de magistrados, necessário para se lidar com o avolumamento dos processos. Contudo, em números absolutos, é inegável que a quantidade de magistrados em segunda instância – que, afinal, representam, via de regra, aqueles que se encontram já no final da carreira – é consideravelmente menor do que a quantidade de juízes atuando em primeiro grau de jurisdição. Este aspecto possui importância na medida em que vislumbramos um aumento do número de recursos dirigidos a essa instância, já que denota a efetivação desse maior controle, na via recursal, por parte de um número mais restrito de juízes acerca daquilo que acabará valendo como decisão final para o caso.

Contudo, em que pese haja, por um lado, um aumento do número de processos no primeiro grau que não pode ser considerado uma aberração, já que não extrapola o aumento populacional, bem como, por outro, um considerável aumento na quantidade geral de magistrados atuantes na Justiça Federal e, principalmente, na Justiça Estadual, podemos verificar tendências diferentes nas duas esferas quando analisamos o total de casos pendentes em cada uma delas.

Afinal, de acordo com o representado na Figura 8, a Justiça Estadual tem logrado uma estabilização do número de processos aguardando uma decisão, que inclusive diminuiu sensivelmente durante o primeiro ano da pandemia de covid-19.

Figura 8 – Total de casos pendentes na Justiça Estadual – 2009-2020



Fonte: CNJ.

O mesmo, porém, não pode ser dito a respeito da Justiça Federal: a média de casos aqui pendentes aumentou cerca de 40% desde o ano de 2009, alcançando, em 2020, a monta de 10.907.668 processos em primeiro e segundo graus de jurisdição, o que representa cerca de 5.616 processos por magistrado, conforme evidenciado na Figura 9.

Figura 9 – Total de casos pendentes na Justiça Federal – 2009-2020



Fonte: CNJ.

No entanto, o número de casos novos aportando na Justiça Estadual, embora seja mais equânime diante dos recursos humanos disponíveis, bem como a evidente estabilização de suas pendências nos últimos anos, não significa que a tarefa aqui colocada seja mais fácil: de acordo com a média nacional, cada magistrado estadual possui cerca de 4.750 processos pendentes.

Até aqui, os números colacionados deixam claro como o tamanho da montanha a ser escalada pela Justiça é avassalador. Desse modo, a despeito de serem apontados pelo CNJ como um indicativo da litigiosidade existente em nosso sistema jurídico, percebe-se que esse levantamento dos “casos novos” e dos “casos pendentes” – que sempre tiveram lugar de destaque nas pesquisas publicadas pelo órgão – acabam desempenhando a pedagógica função de defrontar os operadores do direito com o tamanho do *rombo* existente no Poder Judiciário. Dito de outro modo, ao se valer de tais indicativos para quantificar a “litigiosidade”, o CNJ desempenha com maestria essa função de desviar a análise do plano de fundo social, político e econômico desse aumento da busca pelo Poder Judiciário para a resolução de conflitos para uma perspectiva técnico-quantitativa, tomando a “litigiosidade” quase como um dado que, em lugar de ser explicado ou questionado, está aí tão somente para ser *medido*.

Agora, faz-se necessária uma ressalva, que foi deixada para este ponto da explanação a fim de fazer as vezes de uma surpresa incômoda. Propositalmente, e em virtude de limitação existente no tratamento dispensado aos dados coletados nas primeiras edições do *Justiça em Números*, a exposição até aqui empreendida a partir dos dados de litigiosidade medidos pelo CNJ omitiu um aspecto importante das “quantidades” de casos novos e pendentes listados nas tabelas e gráficos apresentados: embora os números ali listados pareçam assustadores por si só, *os mesmos não incluem os processos que se encontram em tramitação nos juizados especiais e nas turmas recursais*. Ou seja, nos quantitativos acima reproduzidos não estão sequer sendo

levados em consideração os casos que aportam àqueles juízos conhecidos por concentrarem o maior número de ações repetitivas, simples, de pequeno valor, e ajuizadas “em massa”. Ou seja, o saldo desse déficit prestacional colocado para o Poder Judiciário, contido nos indicativos até aqui elencados, mostra apenas uma pequena parte do problema. Ademais, não falamos, aqui, da Justiça Trabalhista, ou mesmo dos processos em tramitação nas Cortes Superiores. Vimos, apenas, a quantidade de processos tramitando de acordo com o rito ordinário na justiça comum estadual e federal, *o que ainda é muito pouco*.

Está aqui, pois, a função dos números: eles metem medo.

### **3.3.3 Carga de trabalho e produtividade do Poder Judiciário**

Para além dos indicadores da litigiosidade, o relatório *Justiça em Números* dá grande destaque à análise da carga de trabalho dos magistrados e, principalmente, à aferição de sua produtividade – que constitui um dos principais objetivos da pesquisa, em vista da consecução da finalidade precípua do CNJ em assegurar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Como já abordado acima, verificamos um aumento significativo no número de casos novos e na quantidade de processos pendentes de julgamento nos últimos anos, o que se encontra também listado nas tabelas 7 a 10. Contudo, ao analisarmos a carga de trabalho por magistrado (calculado pelo CNJ a partir da divisão do número de casos pendentes pela quantidade de cargos de magistratura providos em dada unidade jurisdicional), vemos que, de forma quase que universal, o seu aumento tem sido expressivo mesmo naquelas entrâncias nas quais existente uma diminuição no número de casos pendentes, ou mesmo um equacionamento de casos novos pela quantidade de magistrados em atuação.

O exemplo da carga de trabalho dos magistrados de 1º grau da Justiça Estadual é, talvez, o mais significativo, uma vez que estes respondem pelo maior número de processos, em termos absolutos. De acordo com os dados elencados na Tabela 5, é possível notar que, de uma média de 3.400,79 processos por magistrado medida no ano de 2003, houve um salto para a quantia de 7.276 casos auferidos no ano de 2020 – este que, como já alertado, representou um momento excepcional na série histórica em razão da situação de calamidade decorrente da pandemia de covid-19, que ensejou uma menor procura pela prestação jurisdicional de primeira instância. Ou seja, se analisado o ano imediatamente anterior, em que a carga de trabalho média dos juízes estaduais de primeiro grau era de 8.226 processos, tivemos, no período, um aumento de 141% – o que é preocupante, dado que, em termos de recursos humanos, houve o incremento

de apenas 26% no total de magistrados, isto sem falar no aumento do número de servidores do Judiciário.

Tabela 5 – Carga de trabalho por magistrado: Justiça Estadual de 1º Grau

<b>Ano</b>	<b>Casos novos</b>	<b>Casos pendentes de julgamento</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	382.378	1.044.385	3.400,79
2004	9.607.571	24.249.064	4.609,00
2005	9.434.832	28.860.976	4.587,00
2006	10.462.176	29.317.287	4.787,00
2007	11.476.577	32.103.142	5.102,00
2008	12.250.758	33.145.844	5.277,00
2009	10.999.125	44.741.063	5.192,00
2010	11.550.034	41.919.265	5.897,00
2011	11.141.496	45.587.279	6.543,00
2012	12.194.446	45.680.963	6.606,00
2013	11.638.303	47.104.212	7.147,00
2014	11.170.154	49.652.846	7.197,00
2015	11.260.388	50.758.784	7.845,00
2016	11.369.375	53.729.531	7.646,00
2017	11.894.700	54.581.167	7.709,00
2018	11.718.018	54.466.822	7.871,00
2019	12.178.506	53.192.701	8.226,00
2020	9.958.431	50.227.230	7.276,00

Fonte: CNJ.

O mesmo ocorreu na Justiça Estadual de 2º Grau, em que o ano de 2020 não fugiu à média anteriormente verificada: comparado com o índice registrado no ano de 2003, visualizou-se um aumento de aproximadamente 130% na carga de trabalho medida, conforme demonstrado pela Tabela 6.

Tabela 6 – Carga de trabalho por magistrado: Justiça Estadual de 2º Grau

<b>Ano</b>	<b>Casos novos</b>	<b>Casos pendentes de julgamento</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	40.833	37.140	1.306,87
2004	877.519	695.842	1.441,00
2005	1.279.328	953.618	1.558,00
2006	1.507.684	1.083.400	1.782,00
2007	1.623.974	1.173.742	1.894,00
2008	1.864.008	1.202.518	2.066,00
2009	1.786.222	1.308.335	2.180,00

2010	1.860.106	1.440.772	2.353,00
2011	1.908.065	1.610.443	2.410,00
2012	2.118.193	1.616.374	2.533,00
2013	2.098.490	1.695.172	2.712,00
2014	2.314.722	1.738.006	2.878,00
2015	2.313.907	1.695.955	2.897,00
2016	2.391.599	2.111.970	2.830,00
2017	2.357.392	2.119.599	2.860,00
2018	2.385.447	2.206.666	3.102,00
2019	2.497.172	2.121.120	3.066,00
2020	2.463.226	2.291.398	3.003,00

Fonte: CNJ.

Na Justiça Federal, a situação é ainda mais preocupante. A Tabela 7, que contém os dados relativos aos magistrados federais de primeira instância, demonstra que, caso abstraída a anomalia relativa aos dados coletados em 2003 e tomada apenas a carga de trabalho apurada em 2004 – que, saliente-se, foi a mais alta registrada até o ano de 2010 –, podemos perceber que, comparativamente, o ano de 2020 encerrou com um aumento proporcional de 139,4% - isto a despeito do aumento do número total de juízes ali atuantes em 66%, conforme ilustrado anteriormente pela Figura 7.

Tabela 7 – Carga de trabalho por magistrado: Justiça Federal de 1º Grau

<b>Ano</b>	<b>Casos novos</b>	<b>Casos pendentes de julgamento</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	3.011.730	3.026.898	6.505,00
2004	623.825	1.708.019	2.635,00
2005	506.508	1.699.213	2.413,00
2006	560.890	1.698.723	2.349,00
2007	646.298	1.731.406	2.264,00
2008	617.397	1.515.991	1.985,00
2009	764.107	941.423	1.266,00
2010	915.773	4.607.748	4.437,00
2011	941.051	5.870.400	4.800,00
2012	846.318	4.810.673	5.212,00
2013	854.321	4.921.168	5.809,00
2014	961.401	5.004.268	5.595,00
2015	1.093.395	5.277.893	6.211,00
2016	1.174.158	5.838.280	6.760,00
2017	1.093.927	6.063.539	6.577,00
2018	1.173.423	6.242.613	6.526,00
2019	1.115.992	6.432.991	6.485,00

2020	872.038	6.433.123	6.3108,00
------	---------	-----------	-----------

Fonte: CNJ.

Por sua vez, o 2º Grau da Justiça Federal, em que o número de desembargadores permaneceu inalterado, tem-se que, caso considerado como paradigma o ano de 2004, o aumento proporcional da carga de trabalho até o ano de 2020 foi de 85% – ou 96%, caso levada em conta a média atingida no ano de 2019, no importe de 15.585 processos por magistrado, conforme elucida a Tabela 8.

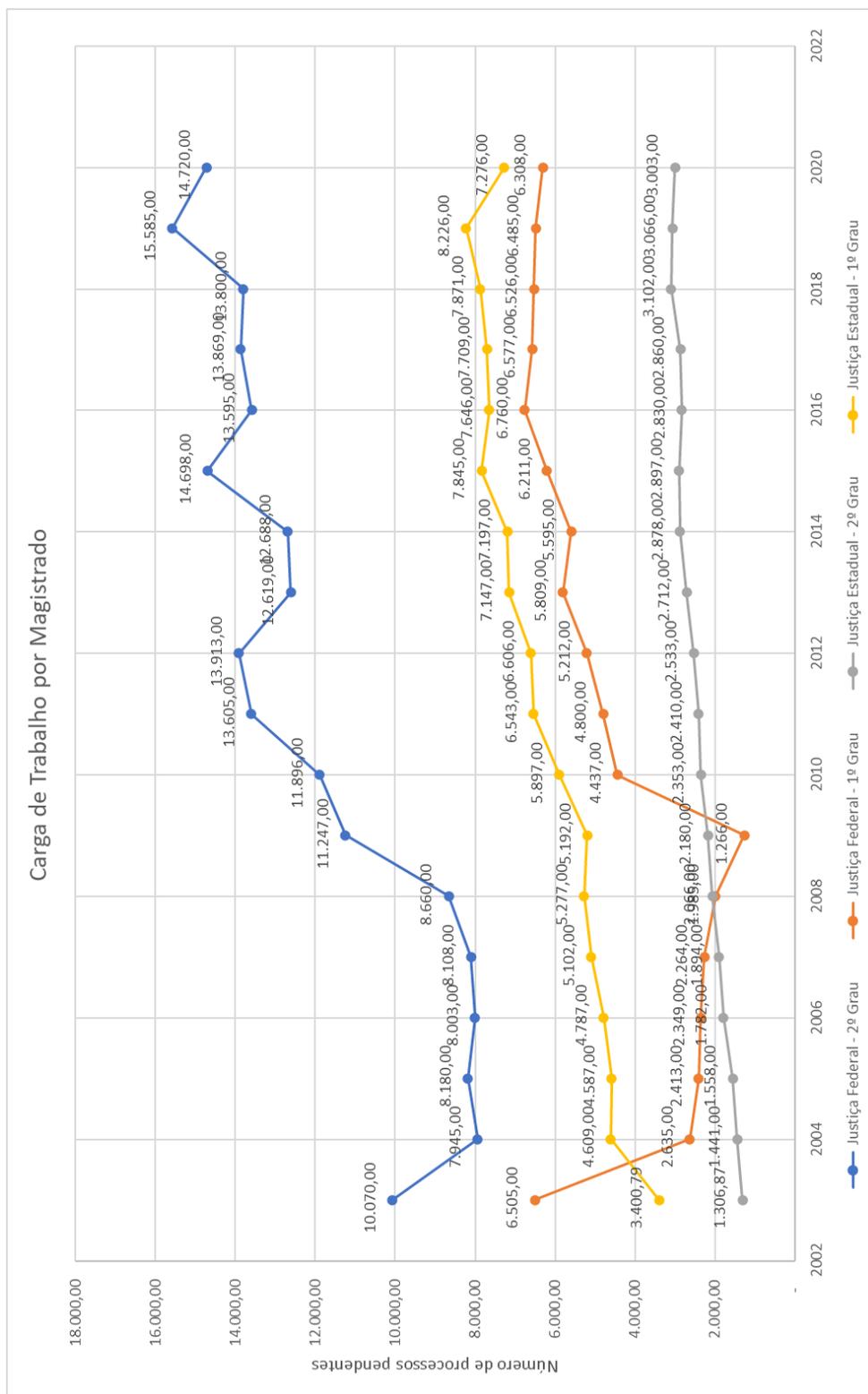
Tabela 8 – Carga de trabalho por magistrado: Justiça Federal de 2º Grau

<b>Ano</b>	<b>Casos novos</b>	<b>Casos pendentes de julgamento</b>	<b>Média por magistrado</b>
2003	365.295	994.850	10.070,00
2004	407.057	697.267	7.945,00
2005	402.316	734.769	8.180,00
2006	380.609	723.873	8.003,00
2007	443.989	674.915	8.108,00
2008	473.607	712.778	8.660,00
2009	452.052	959.528	11.247,00
2010	445.141	1.075.937	11.896,00
2011	525.165	1.073.985	13.605,00
2012	507.368	962.551	13.913,00
2013	499.244	945.175	12.619,00
2014	509.039	1.215.429	12.688,00
2015	476.438	1.094.925	14.698,00
2016	478.287	1.165.519	13.595,00
2017	436.608	1.163.297	13.869,00
2018	467.455	1.149.475	13.800,00
2019	542.001	1.170.794	15.585,00
2020	531.977	1.214.447	14.720,00

Fonte: CNJ.

Ou seja, tanto a Justiça Federal como a Justiça Estadual, como um todo, apresentaram uma tendência ao aumento da carga de trabalho, mesmo nas situações em que a criação de novas vagas para juízes foi expressiva. Tal curva de crescimento é melhor ilustrada pela Figura 10, em que divididas as séries de acordo com o grau de jurisdição:

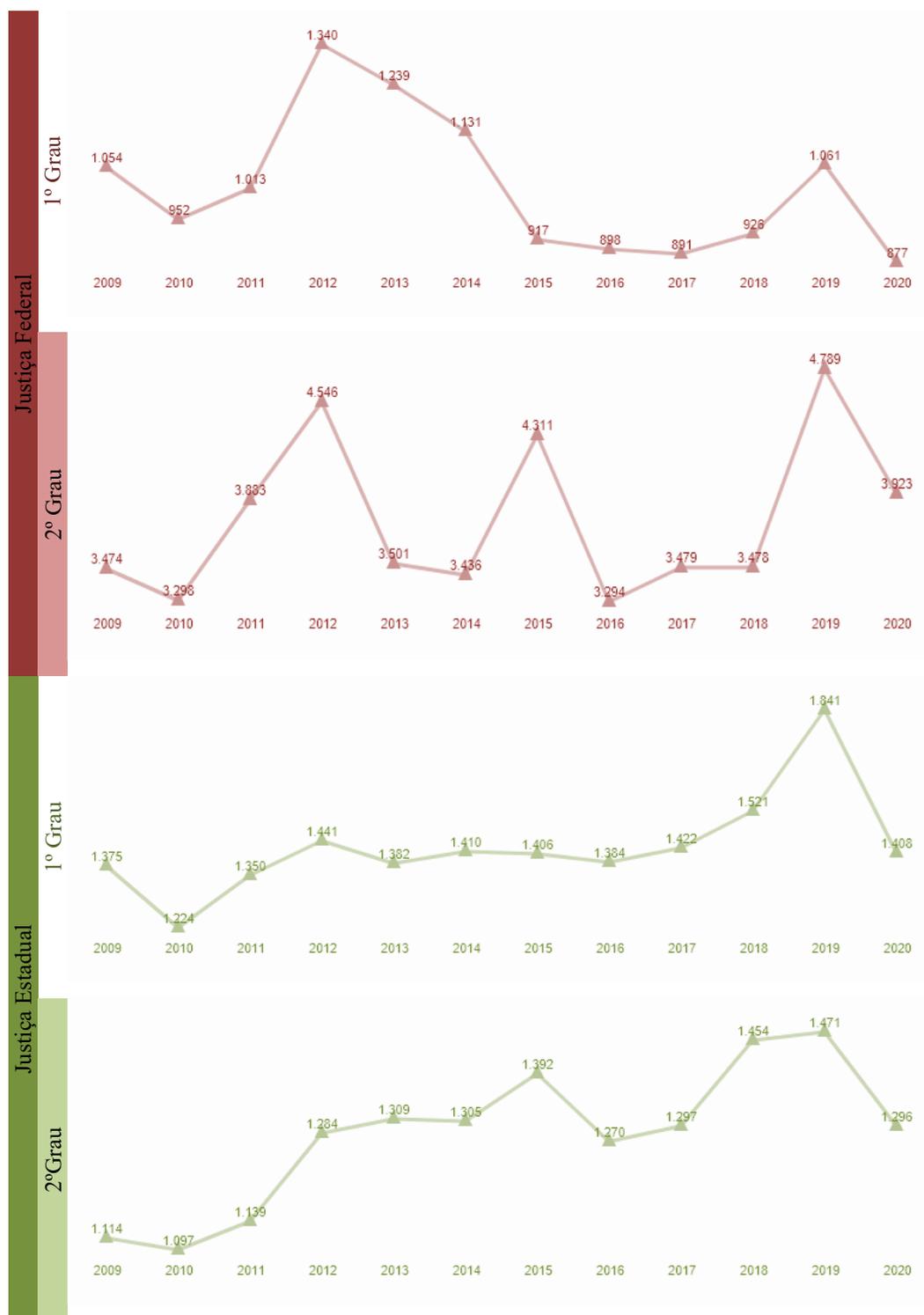
Figura 10 – Carga de Trabalho por Magistrado



Fonte: CNJ.

Se há mais trabalho a ser feito, não é menos verdade que também se tem trabalhado mais. Veja-se, por exemplo, a Figura 11, que apresenta o Índice de Produtividade por Magistrado (IPM), medido a partir do ano de 2009:

Figura 11 – IPM por grau de jurisdição – Justiça Federal e Estadual



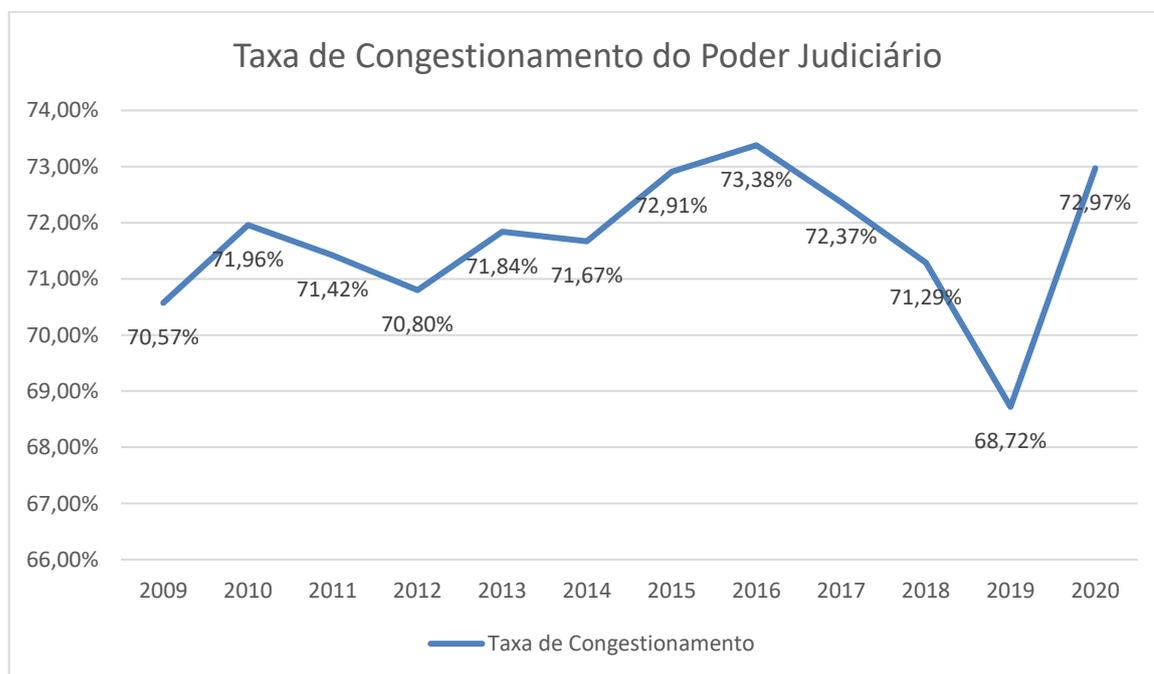
Fonte: CNJ.

Tal indicativo, que nada mais representa do que um cálculo do número total de processos baixados no ano dividido pela quantidade de cargos de magistratura providos, tem registrado que, apesar de grande queda de rendimento verificada na Justiça Federal, tem havido no Poder Judiciário um significativo incremento na produtividade individual, especialmente

nos anos posteriores a 2016. Mesmo que considerada a queda expressiva no ano de 2020, nota-se que as medidas de contenção da covid-19 não foram suficientes para tornar os juízes de todo improdutivos. Não restam dúvidas, portanto, de que a implementação da cultura da presteza e celeridade da atividade jurisdicional tem rendido, do ponto de vista da atuação individual, os frutos esperados. Se o bom juiz é aquele que decide muito e decide rápido, a média nacional está aí para mostrar que os togados brasileiros têm se esforçado para se portar conforme o esperado.

O resultado prático, todavia, não tem sido de todo animador. Outro dos indicadores medido pelo *Justiça em Números* consiste na “taxa de congestionamento”, que traduz o percentual de processos que ficaram parados sem solução, mensurado em relação ao total tramitado no período de um ano. Assim, quanto maior o índice, mais difícil será para a unidade jurisdicional lidar com seu estoque de processos, uma vez que, como já visto, a distribuição dos mesmos tem se intensificado nos últimos anos.

Figura 12 – Taxa de Congestionamento do Poder Judiciário – 2009-2020



Fonte: CNJ.

De acordo com o gráfico representado na Figura 13, percebe-se que, desde a série histórica mais recente medida pelo Conselho Nacional de Justiça, a taxa de congestionamento tem se mantido num nível mais ou menos constante, com destaque para o aumento abrupto ocorrido no ano de 2020, isto logo após uma queda notável verificada no ano anterior. Por si só, tal indicativo demonstra um aspecto preocupante de nossa Justiça: cerca de 70% dos

processos encontram-se, todos os anos, “atracados”, o que é um forte sinal do desafio colocado para a gestão do Judiciário – que, afinal de contas, enquanto um serviço público, deve se preocupar em dar uma resposta aos anseios dos indivíduos que o procuram.

Do ponto de vista da gestão de mão de obra, contudo, é possível, através deste índice, qualificar o debate em torno da carga de trabalho do Poder Judiciário. Viu-se, pois, que a quantidade de magistrados e de processos novos e pendentes tem aumentado, sendo que, de uma maneira que chama muito a atenção, a produtividade *per capita* dos juizes tem visto incrementos outrora impensáveis. O esforço para dar conta da demanda por prestação jurisdicional é, de fato, notável, e certamente há uma intensificação muito grande do ritmo de trabalho não apenas dos magistrados, mas de todo um conjunto de servidores públicos que atua, direta ou indiretamente, no sentido de satisfazê-la de modo célere e eficaz. Qualquer pessoa que trabalha no Poder Judiciário sabe muito bem que a carga laboral é sempre expressiva, e que, querendo trabalhar, não falta trabalho a fazer.

Neste cenário, porém, há um grande problema: essa situação de “urgência” colocada por uma demanda excessivamente volumosa *não dá sinais do seu fim*. Ou seja, considerando o aumento do número global de processos e a manutenção da taxa de congestionamento dos mesmos, não se abre nenhuma perspectiva futura quanto ao término desse ritmo intenso de trabalho. O Poder Judiciário – e aqui refiro-me aos sujeitos que ali trabalham para que este cumpra o seu papel institucional – está tentando secar o mar com um rodo, se desdobrando para dar conta daquilo que é, afinal, um sintoma de questões sociais e econômicas mais profundas: a quantidade de indivíduos com conflitos a serem resolvidos. Não há espaço para pensar o problema de forma estrutural, pois o foco está na produtividade necessária para dar conta de uma demanda que, ao cabo, se anuncia *infinita*. Não há, pois, perspectiva de um futuro diverso dessa prestação jurisdicional “frenética” e acelerada; não se sabe, portanto, quando será possível se preocupar com a sua *qualidade*. Esta torrente numérica não nos dá essa escolha.

Por derradeiro, nos debruçemos sobre o índice que melhor consubstancia o tipo de controle da atividade jurisdicional exercido pelo relatório *Justiça em Números*: o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus). Em lugar de simplesmente apresentar dados absolutos, como número geral de processos, quantidade de casos pendentes, ou mesmo de trazer médias aritméticas mais simples, como é o caso da taxa de congestionamento ou o índice de produtividade por magistrado, o IPC-Jus, de modo muito mais refinado, consiste numa medida de eficiência *relativa* dos tribunais, que utiliza uma técnica de análise envoltória de dados. Embora esteja focado nos *resultados* da produção do Poder Judiciário, o seu método estabelece

comparações entre o que foi produzido (denominado *output*, ou produto) considerando-se os recursos (ou insumos) de cada unidade jurisdicional (denominados *inputs*). Ou seja, de acordo com o que descreve o relatório do *Justiça em Números*, “trata-se de metodologia de análise de eficiência que compara o resultado otimizado com a eficiência de cada unidade judiciária em questão”, sendo possível “estimar dados quantitativos sobre o quanto cada tribunal deve aumentar sua produtividade para alcançar a fronteira de produção, observando-se os recursos que cada um dispõe, além de estabelecer um indicador de avaliação para cada unidade” (CNJ, 2020, p. 326).

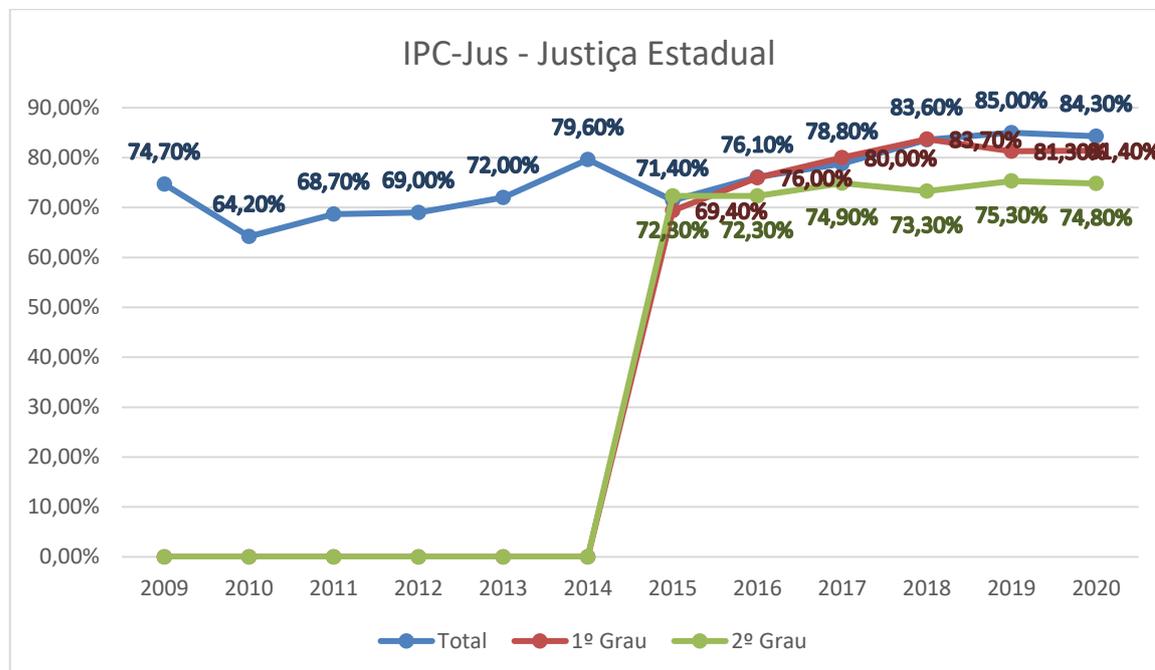
Sua finalidade, portanto, consiste em apontar quanto o tribunal pode aumentar em termos de *output* de acordo com os recursos que já possui: saber como, portanto, *espremer* ainda mais os *inputs* existentes. De acordo com a sua metodologia, as variáveis escolhidas para a definição dos insumos representam os três principais recursos utilizados pelo Poder Judiciário: os recursos humanos, os financeiros e os próprios processos. Dessa maneira, considerando o total de processos baixados como a variável “que melhor representa o fluxo de saída dos processos do Judiciário sob a perspectiva do jurisdicionado que aguarda a resolução do conflito” (CNJ, 2020, p. 328), o modelo do IPC-Jus faz uma aferição do (i) total de processos baixados com relação ao total de processos que tramitaram; (ii) o quantitativo de magistrados e servidores; e (iii) a despesa total do tribunal (excluídas as despesas com pessoal inativo e com obras).

Dessa maneira, é possível extrair tanto um IPC-Jus “geral”, isto é, que abrange os vários ramos da Justiça, como também o IPC-Jus particular de cada unidade jurisdicional, de modo a fornecer uma variável comparativa quantificada de acordo com o percentual de eficiência apurado a partir dos recursos à disposição. Nesse quesito, a metodologia destaca que “as despesas com recursos humanos separadas por grau de jurisdição permitem o cálculo do IPC-Jus do primeiro grau e segundo grau, isoladamente”, de maneira que “o IPC-Jus do total abarca a área administrativa, as despesas de capital e outras despesas correntes, e o IPC-Jus do primeiro e segundo grau considera apenas a força de trabalho da área judiciária” (CNJ, 2020, p. 329) – melhor representando, portanto, o rendimento da atividade propriamente *jurisdicional*.

De acordo com a descrição carreada pelo relatório, a aplicação de tal modelo gera um “percentual que varia de 0 (zero) a 100%” (CNJ, 2020, p. 329), destinado a informar que “quanto maior o valor, melhor o desempenho da unidade, significando que ela foi capaz de produzir mais (em baixa de processos) com menos recursos disponíveis (de pessoal, de

processos e de despesas). *Essa é a medida de eficiência do tribunal, aqui denominada por IPC-Jus.*” (CNJ, 2020, p. 329, grifo nosso).

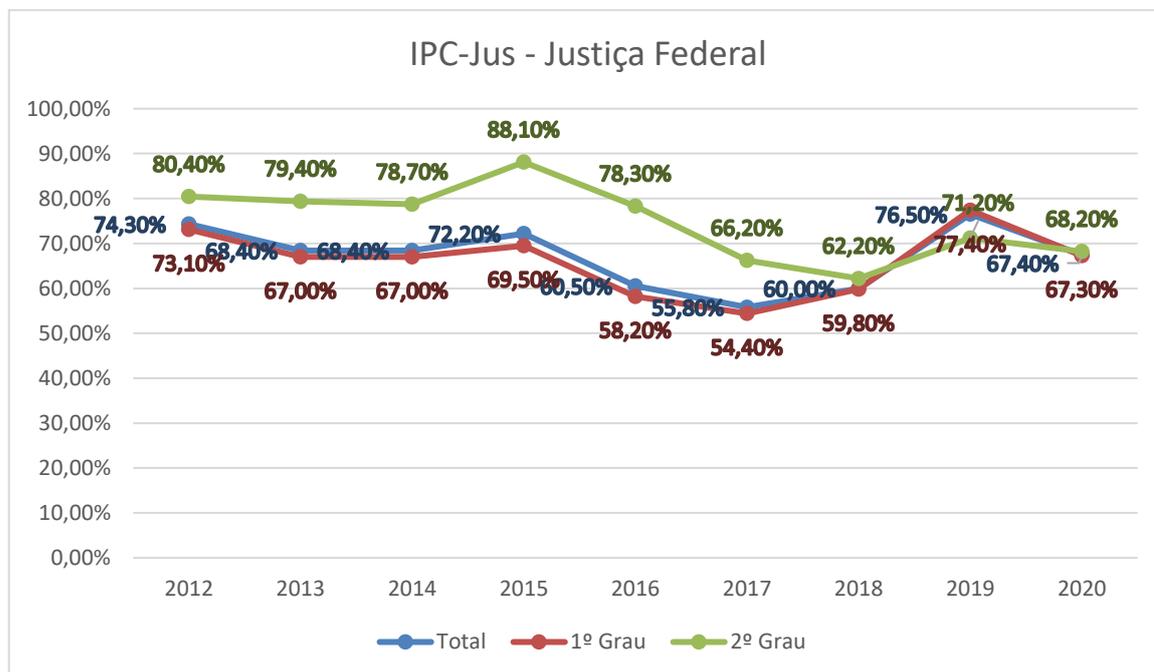
Figura 13 – IPC-Jus – Justiça Estadual – 2009-2020



Fonte: CNJ.

Nas Figuras 13 e 14, são retratadas as séries históricas do IPC-Jus relativas às Justiças Estadual e Federal, respectivamente. Apenas a partir de 2014 empreendeu-se, de modo distinto, a aferição dos índices de 1º e 2º grau de jurisdição no âmbito estadual, o que na seara federal já era feito desde o ano de 2012. De maneira geral, a produtividade comparada da Justiça Estadual tem se mostrado ascendente, sendo a primeira instância relativamente mais bem sucedida do que a superior. A Justiça Federal, por sua vez, tem apresentado oscilações significativas em seu índice de produtividade, sendo que, dado o maior volume de processos em comparação com o número de magistrados, o desempenho do 2º grau de jurisdição foi historicamente superior ao das instâncias de piso, situação que se reverteu brevemente no ano de 2019, para haver, enfim, uma convergência de ambos os níveis no ano de 2020.

Figura 14 – IPC-Jus – Justiça Federal – 2009-2020



Fonte: CNJ.

Seria possível questionar a porcentagem descrita em tal índice, eis que causa estranhamento que um ramo do Judiciário que sofre com 70% ou mais de congestionamento em seus processos possa, igualmente, ter uma eficiência no patamar de 70%. No entanto, considera-se que, até este ponto, já foi alcançada a finalidade proposta pelo presente estudo no sentido de demonstrar como esta “nova” gestão pública – da qual o Conselho Nacional de Justiça é apenas um exemplo – atua no sentido de controlar de forma bastante rígida os agentes públicos para aumentar seu comprometimento com o trabalho. De acordo com o que destacam Dardot e Laval (2016, p. 314), “espera-se deles muito mais a obtenção de resultados (contabilizados como na empresa privada) do que o respeito aos procedimentos funcionais e às regras jurídicas”. Há, por meio dessa preocupação exacerbada com a mensuração do desempenho, a realização de uma “tecnologia elementar das relações de poder nos serviços públicos” que, moldando a própria atividade realizada, é capaz de “produzir transformações subjetivas nos ‘avaliados’ para que se adequem a seus ‘compromissos contratuais’ com as instâncias superiores” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 315).

Na medida em que as normas de desempenho são cada vez mais interiorizadas pelos operadores do Poder Judiciário, desenvolvem-se novas percepções a respeito da atividade jurisdicional, uma vez que graças à escolha de determinados critérios, a avaliação possui “o efeito de tornar visíveis ou invisíveis certos aspectos do ofício, valorizá-los ou desvalorizá-los – adquire valor o que é visto na atividade, em detrimento do que não o é” (DARDOT; LAVAL,

2016, p. 316). Sob este verniz de “objetividade”, tais números – que, na perspectiva dos mais incautos, parecem não carregar valores – a serem utilizados como principal critério de avaliação do desempenho criam mais do que um tipo de relação dos sujeitos com o trabalho a ser desenvolvido: quem quer que precise atuar como operador da Justiça passa a se construir como um sujeito cuja conduta individual no trabalho se guia por tais procedimentos de avaliação, sem que seja necessário, de forma consciente, preocupar-se ativamente com eles. A todo o momento, afinal, os números dos casos pendentes e as métricas destinadas à sua apreensão estão sobre nossas cabeças, lembrando-nos que, mais do que nunca, é preciso ter pressa. Não há tempo a perder, pois já não o temos de antemão.

## CONCLUSÃO

Desde o princípio, o intuito da presente pesquisa foi demonstrar o modo pelo qual muitos dos valores próprios da ordem neoliberal foram internalizados no funcionamento da Justiça brasileira. Viu-se, assim, como o Judiciário, no contexto de captura do aparato estatal pela razão do neoliberalismo, traz para dentro de si um modelo de gestão processual e de força de trabalho que, baseado principalmente na avaliação do desempenho quantitativo, incorpora, em desfavor de seus operadores, mecanismos semelhantes àquele delineado quanto à responsabilização individual por meio de uma ética do endividamento, valorizando determinados aspectos do ofício jurisdicional que, ao fim, funcionam, de modo muito eficaz, para afastar qualquer possível questionamento quanto às medidas necessárias à obtenção de maior previsibilidade e segurança na tutela dos interesses particulares em disputa, aos quais assegurada a mais ampla liberdade possível.

A fim de se alcançar tal compreensão, alguns pressupostos tiveram que ser estabelecidos ao longo do desenvolvimento do trabalho. Assim que, a partir da retomada das mudanças operadas em nosso passado mais recente, cuidou-se de verificar como o neoliberalismo se torna o “modo de ser” tido como padrão no cenário econômico, político e cultural do mundo ocidental, representando algo além do que uma simples “etapa” da história da acumulação capitalista – e, ao mesmo tempo, jamais deixando de sê-lo. O advento do neoliberalismo carrega em seu bojo, afinal, a vitória de uma racionalidade de acordo com a qual uma lógica econômica peculiar se introjeta nas relações políticas e sociais, reconfigurando-as de modo a tornar-se uma verdade que está ao mesmo tempo *dentro* de tudo e *fora* do alcance de todos. Ele consiste, portanto, numa ordem em que a lógica concorrencial se transforma no padrão de leitura do mundo, e que não mais ignora, mas justifica abertamente a assimetria das relações sociais existentes sob o capitalismo.

Vimos de que maneira o surgimento desta forma de pensar e encarar a realidade possui uma história permeada por crises econômicas sucessivas, descrença na intervenção estatal, inadequação de um setor privado monopolista e financeirizado, e inquietação bélica latente, tendo se constituído um cenário de crise que levou a um movimento de revisão geral dos dogmas dominantes nos círculos liberais até o final do século XIX, que não mais podiam se contentar com a mera insistência na pregação de uma *liberdade total* aos atores econômicos. Assim, estabeleceu-se que um dos traços distintivos do neoliberalismo foi a percepção de que o adequado funcionamento das “leis do mercado”, longe de serem um dado natural, eram resultado de uma *ordem* que pressupõe um intervencionismo por parte do Estado. A

*concorrência* aparece então como a lógica econômica *essencial-porém-não-essencializada*: uma dinâmica que, embora imprescindível, apenas surge, produzindo seus efeitos como estrutura reguladora, acaso observadas determinadas condições artificialmente preparadas, que não constituem um dado da natureza humana. Tratou-se, portanto, de compreendê-lo um *liberalismo intervencionista*, que abandona a velha desconfiança em relação ao Estado - este que, em sua formulação neoliberal, torna-se estruturado sobre a base da economia de mercado e da concorrência, dela extraíndo e legitimando suas próprias regras na medida em que é capaz de fornecer um espaço de liberdade dentro do qual os indivíduos podem buscar seus interesses particulares.

Dito de outro modo, destacou-se como esta redefinição do papel do Estado constitui o ponto fulcral na virada da perspectiva neoliberal, eis que, nesta, é possível aferir permanentemente a *validade* da atuação governamental por meio de indicativos próprios da lógica econômica, empreendendo uma crítica que não é política ou jurídica, mas *mercantil*. A ordem neoliberal dita, de forma bastante clara, aquilo que o governo *não deve* fazer com relação ao direcionamento dos fins sociais – o que, porém, continua sendo feito por agentes privados que, no mais das vezes, são trazidos ao seu próprio *interior*, sem que seja necessário dissimular tal realidade. Os critérios da economia tornam-se os critérios válidos para julgar a administração estatal, mas a política não pode, de forma alguma, questionar o mercado. Este amadurecimento na compreensão do mercado – pelo qual tornou-se possível visualizá-lo não mais como um dado natural e espontâneo, mas como uma força que precisa ser ativamente alimentada a fim de efetivar toda sua potência – foi o que viabilizou tal ressignificação da função do Estado dentro da tradição liberal: embora continue sendo um elemento perigoso e, portanto, passível de constante vigilância e julgamento pelos mecanismos de mercado, ele deixa de ser *puro inimigo*, adquirindo os contornos de um instrumento cujo uso pode ser moldado de acordo com o contexto em que deve intervir.

No que toca o Brasil, de forma particular, vimos como o apaziguamento das tensões sociais durante as crises do século XX deu-se, no campo econômico, por uma série de programas de industrialização para substituição de importações, investimentos públicos em infraestrutura e eventual ampliação do consumo por meio de sistemas de crédito que sempre tiveram que ser amparados por expressivo endividamento público, aspecto este pelo qual, historicamente, se deixava transparecer a *ineficácia* inerente ao Estado, ainda que este estivesse já há muito tempo completamente capturado pelo setor privado. Não se pode afirmar que houve, aqui, a preocupação com a construção de uma sociedade na qual os indivíduos estivessem

efetivamente *integrados* (material ou ideologicamente) no mercado; os vínculos, no nosso contexto, são muito mais frágeis. Graças à fragilidade do nosso arranjo, querer que o Estado “se retire” da economia representa algo muito mais grave do que nos países centrais. A classe trabalhadora gestada pela economia brasileira – que nunca adquiriu uma força política ou econômica realmente expressiva, antes servindo como boi de piranha para a acomodação dos interesses de uma elite econômica cindida – é recebida, em sua fase neoliberal, por um profundo processo de fragmentação, terceirização e precarização que não lhe permite reconhecer-se como classe trabalhadora. Sua adesão aos valores da classe média – que, individualista e adepta de uma ética meritocrática, era ela própria instruída pela ortodoxia neoliberal – aparece como resultado desta falta de integração, sendo-nos menos estranho que o Estado seja o mecanismo responsável pela consolidação da ordem mercadológica na sociedade e dentro de si, já que sempre esteve ligado, de forma bastante íntima e pouco dissimulada, aos interesses particulares dos estratos sociais dominantes.

Nesse quadro, ganha importância a adequada compreensão da maneira pela qual ocorre, nessa ordem da razão neoliberal, a adoção de uma lógica da concorrência como padrão de leitura do mundo, e como isto significa um deslocamento desde a dinâmica da troca, que pressupõe uma igualdade formal, para um campo em que as relações sociais são concebidas como *assimétricas*. A organização neoliberal do governo e da sociedade não é mero *transbordo* da esfera econômica a outros setores, mas a imposição explícita de uma forma particular de racionalidade de mercado para outras esferas, rearticulando a natureza e significado do político, do social e do sujeito. Ativando o Estado em favor da economia, o neoliberalismo orienta-se não no sentido de empreender funções econômicas ou intervir nos efeitos econômicos, mas sim facilitar a competição para, com ela, *regular a sociedade pelo mercado*.

Esclarecemos, assim, como no contexto neoliberal a noção de “privatização” significa mais do que a apropriação de determinados bens por particulares, pois traduz o *ethos* próprio desta forma de governar, por meio do qual todas as instituições, estruturas, questões e problemas outrora considerados públicos se tornam *privados*. Ou seja, o que há de especial nessa economicização neoliberal é, mais do que o alargamento do domínio do mercado, a disseminação do *modelo do mercado* inclusive para os domínios e atividades nas quais o dinheiro não é uma questão. A vida como um todo se torna orientada pelo interesse e pela busca de lucro, surgindo aqui uma existência subjetiva que *empreende* a si mesma a todo momento e é formulada como capital humano, e que, nestes termos, suprime o significado político do debate público.

A questão não está mais em saber se o governo melhora o bem-estar do povo, ou é capaz de gerar melhores condições de produção, de trabalho e de um desenvolvimento que se sustente a longo prazo: cuida-se de verificar se o Estado é capaz de implementar as melhores condições de rentabilidade das aplicações financeiras, expandindo as “oportunidades” de negócio oferecidas ao público – que, por seu turno, é individualmente responsável pelo seu próprio bem-estar. o aspecto supostamente anti-estatal da ideologia neoliberal nada mais é do que um conveniente álibi para o que é, em essência, um projeto *político* e dirigido pelo Estado. Por isso que quando este – do mesmo modo que se dá com o sujeito agora “empreendedor” – é reconfigurado como o “gestor” de uma “firma”, o efeito não é simplesmente o estreitamento das funções do Estado ou o alargamento da esfera da liberdade economicamente definida às custas do investimento comum na vida e bens públicos, mas a transposição do significado e da prática das preocupações tidas como democráticas para um registro *econômico* ao invés de um registro político.

Por isso que aqui, como antes afirmado, não há mais sentido em simplesmente apontar para a existência de desigualdades materiais, esperando, com isso, minar as reivindicações do neoliberalismo: diferentemente do liberalismo que o precedera, que se limitava a permanecer cego às desigualdades, o neoliberalismo, ao estender o registro econômico aos demais elementos constitutivos da vida em sociedade, reformulando os direitos políticos e a cidadania, age de modo a *justificar* as desigualdades materiais. Entender o papel do Estado como principal agência de conformação à ordem neoliberal desemboca, portanto, na compreensão de que o fortalecimento dos interesses corporativos nos últimos anos não se deu em razão de avanços tecnológicos ou econômicos inexoráveis, mas foi largamente o produto da legislação – ou de sua *falta*. Como nunca se tratou de alterar as leis de mercado – que, afinal, devem ter seu funcionamento puro preservado –, trata-se de zelar para que as instituições sejam tais que essas leis de mercado, de forma exclusiva, sejam o princípio da regulação econômica geral e, em consequência, o princípio da regulação social.

A adaptação a uma desigual situação de concorrência vista como natural torna-se, assim, a palavra de ordem da conduta individual, assimilada a um combate pela sobrevivência. Na consecução de tal finalidade precípua, toda ação – crime, casamento, educação e assim por diante – pode ser mapeada de acordo com um cálculo de máximo resultado com mínimo gasto, ou seja, pode ser vista como um *investimento*. Como buscou-se deixar evidente, os indivíduos passam a se enxergar como *empresários de si mesmos*, que constituem, para si, a fonte de sua renda. É neste sentido que as massas são “desproletarizadas”, ou seja, tornadas “proprietárias”,

“poupadoras” e “produtoras” independentes – passando longe de uma superação social das condições das quais se originam a proletarização, e o neoliberalismo se apresenta como uma curiosa versão do “capitalismo sem capitalismo”, em que desaparecem o antagonismo e a insegurança social do capitalismo, paradoxalmente por meio de uma extensão dos seus símbolos, termos e lógica para toda sociedade.

Ou seja, a democracia política e o debate público são esvaziados não apenas pela reconfiguração da lógica do Estado, mas pela própria reprogramação dos sujeitos enquanto agentes que prescindem de sua dimensão propriamente social e política. A transformação do Estado numa empresa a serviço de outras empresas é perfectibilizada com esta conversão dos sujeitos em empresas – ainda que sejam empresas cujo único capital, na maioria das vezes, é o próprio sujeito. Neste sentido que, como capital humano não apenas para nós mesmos, mas também para as empresas e o Estado, não temos garantia de segurança, proteção ou mesmo sobrevivência. A racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos: cidadãos “responsabilizados” que se auto investem num contexto de vicissitudes e necessidades macroeconômicas que transformam todos esses investimentos em práticas de especulação. Toda a coerção é *internalizada*, e toda a precarização da vida daí decorrente é naturalizada, num longo processo de transformação das formas de vida, de trabalho e de desejo, por meio do qual o comprometimento extremo de todo o tempo e recurso disponíveis é reafirmado como a única forma de se evitar a irrelevância social e o fracasso profissional, o que encobre o fato de que a maioria das relações sociais é transferida a formas monetizadas e quantificáveis.

Como a desigualdade material é mero produto de escolhas e talentos individuais, o Estado e, principalmente, o direito não são mais responsáveis por equacionar as desigualdades daí resultantes. Espera-se que este sujeito defenda a si mesmo – e é somente sua a culpa no caso do seu fracasso em prosperar – ao mesmo tempo em que se espera ele aja para o bem-estar da economia – e é sua a culpa por *seu* fracasso em prosperar (isto é, pelo fracasso *da economia*). O capital humano carrega a responsabilidade de melhorar e assegurar o seu futuro e o futuro do mundo, mas nada garante sua sobrevivência e o seu bem estar. Toda atividade é empresarial, porque nada mais é garantido para toda a vida: tudo deve ser conquistado e defendido a todo momento. Esta ética neoliberal segundo a qual cada um é responsável por sua própria vida e situação socioeconômica alimenta, assim, a compreensão de que o Estado não tem o direito

moral de efetuar algo como uma redistribuição de renda – aspecto em que a crise do Estado de bem-estar seria não apenas financeira, mas também *moral*.

O que o capitalismo demanda, portanto, é que cada indivíduo tome para si os custos e riscos externalizados pelo Estado e pelas corporações. Os ganhos advindos em termos de produtividade derivam do seu comprometimento total em relação a estes riscos, num processo que contempla, além dos simples riscos da inovação, também os riscos da precariedade, da pobreza, do desemprego, etc., que devem todos ser administrados pelo indivíduo como sendo, também, parte do “seu” capital. Esta “subjetivação” – em adição ao trabalho no sentido clássico do termo – constitui, portanto, aquilo que faz a produtividade crescer: o comprometimento de um sujeito afetado pela culpa, pela má consciência, e pela responsabilidade.

Neste ínterim, ao fecho dessa elucidação acerca do caráter da ordem neoliberal, a presente pesquisa destacou como o processo estratégico do programa neoliberal consistiu numa progressiva transformação dos “direitos sociais” em “dívidas sociais”, que por meio das políticas neoliberais são transformadas em dívidas *privadas*, paralelamente à transformação dos seus antigos “beneficiários” em “devedores”. A *forma da dívida*, assim, se tornou o meio generalizado pelo qual a subjetivação neoliberal produz estes sujeitos que internalizam os efeitos da crise financeira como uma questão de responsabilidade individual, representando uma técnica governamental de segurança por meio da qual se reduzem as incertezas em torno do comportamento de quem é governado, que aprende a “prometer” a pagar o que deve, sob pena de se sentir culpado se não o fizer. A reconfiguração do papel do Estado na conformação da subjetividade, a qual se percebe isolada e desamparada e, assim, internaliza não apenas a responsabilidade em relação ao seu futuro como também a culpa pelo seu fracasso e o da economia, encontra na ordem neoliberal este mecanismo de perpetuação e moralização da “falta” – isto é, da *carência* – por meio do endividamento.

Esse elemento da *dívida* ou da *falta*, isto é, de uma dada situação material de *carência* que faz com que se *careça* de determinados ajustes sociais e políticos (e que assim se tornam irrevogáveis) é algo muito presente na conformação do aparato público dos países periféricos à ordem neoliberal. Como se destacou, este é um aspecto mobilizado tanto no discurso que traduz aquilo que os países ricos desejam dos países “em desenvolvimento” – que nesta pesquisa encontrou voz, principalmente, através das “recomendações técnicas” do Banco Mundial – como nas justificativas trazidas, no âmbito interno, no contexto dos movimentos de reformulação do caráter institucional dos aparatos administrativo e jurídico brasileiros.

Inicialmente, tendo em vista a função historicamente desempenhada pelo Banco Mundial como via de administração dos “remédios neoliberais” com os quais se prometia “curar” as atrasadas economias dos países pobres, focamo-nos nas transformações jurídicas apontadas como necessárias ao adequado funcionamento de uma economia global de “livre mercado”, que traduzem um dos temas mais frequentes nos diversos estudos, levantamentos, relatórios técnicos, documentos de discussões interna, etc., que o Banco produziu nas últimas décadas. Desse modo, com a análise das principais medidas defendidas na área pelo Banco Mundial em seus relatórios técnicos e *papers* de discussão interna, foi possível evidenciar não apenas sua consistência interna ao longo dos últimos anos, mas, em especial, a sua perfeita convergência com relação a ao sistemático projeto de reorientação valorativa dos instrumentos jurídicos estatais.

Em linhas gerais, a definição da concepção formal do Estado de direito oferecida pelo Banco Mundial observa a presença de critérios como um judiciário imparcial e independente, leis públicas, gerais, não retroativas, e provisões para revisão judicial das ações do governo, de maneira que a definição de Estado de direito oferecida pelo Banco Mundial apresenta, como elemento chave, a incorporação de um elemento de “*legislação apropriada*” (*appropriate legislation*) que compõe um direito *compreensivo*, que regula as áreas de finanças, negócios, etc., através da abertura a um máximo de liberdade e de poder decisório para que os indivíduos conduzam seus negócios dentro da moldura das regras jurídicas, deixando-se ao mercado o papel de principal alocador de recursos na economia.

Vimos, portanto, um excelente exemplo de como, através de uma linguagem extremamente “técnica” que se anuncia axiologicamente neutra, o Banco Mundial exerce uma importante função disciplinadora no contexto neoliberal, *naturalizando* diversas mudanças políticas que, motivadas pela necessidade de crescimento econômico, fragilizam alguns dos pressupostos básicos de uma sociedade dita democrática. Muito embora seja difícil discordar imediatamente de uma defesa de maior eficiência na prestação jurisdicional, muitas vezes o que se observa é a defesa acrítica e apaixonada da retração das instituições públicas diante dos eficientes mecanismos do mercado. O teor das reformas judiciais defendidas pelo Banco Mundial permite compreender de que modo elas se integram não apenas no projeto de restauração do poder das elites ao qual se fez menção neste trabalho, mas também a transfiguração dos valores que informam a prática jurídica – que perde, assim, a preocupação *tipicamente jurídica* com a efetivação de determinados direitos materiais – que passam a ser considerados de menor importância.

Apesar da linguagem hermética e por vezes abstrata utilizada nas “receitas” propostas pelo Banco Mundial, buscou-se, posteriormente, demonstrar como tais “soluções” possuem elevado grau de concretude no contexto brasileiro, uma vez que, em maior ou menor medida, fazem parte do cotidiano do funcionamento do nosso aparato administrativo estatal em geral, e do aparelho jurídico em particular. Afinal, esta lógica pautada pela eficiência já integra o senso comum de quem opera com o direito, e se imiscui em práticas e técnicas procedimentais que, hoje, são tomadas como naturais – motivo pelo qual, inclusive, deixamos de perceber imediatamente como estas favorecem a dinâmica social de assimetria a partir da qual a ordem neoliberal se alimenta.

Com este intento é que foram trazidas para primeiro plano, na exposição, as transformações introduzidas no sistema jurídico nacional, isto é, as modificações verificadas no plano legal e constitucional a partir da progressiva implementação das políticas neoliberais no país, a fim de se demonstrar como inúmeras das alterações legislativas no âmbito processual observadas no Brasil durante os últimos anos, a par de reiteradamente agitar a bandeira de ampliação da efetivação de direitos, inserem-se nesse quadro de sistemática adaptação de nossas regras jurídicas à demanda por confiabilidade e prestabilidade exigidas pelo sistema econômico internacional, abrindo cada vez mais espaço aos valores que informam a lógica concorrencial de mercado, que passa a permear o modo de se lidar com o direito no dia a dia.

Vimos, assim, como já na década de 1990 a reforma do aparelho de Estado brasileiro introduzida pela EC n. 19/98, mais do que trazer a noção de uma gestão administrativa eficiente para o interior de nosso sistema jurídico, adiantou aspectos que mais tarde seriam explorados e aprofundados com a reforma do Poder Judiciário, na medida em que abriu o caminho para a “valorização” da carreira jurídica – tornando-a mais *cara* – e sedimentou as bases de um maior controle gerencial da produtividade da mão-de-obra dos servidores públicos em geral, que traduzem uma despesa que necessita ser justificada em termos de sua eficiência.

Nesse passo, a perspectiva teórica que orienta reformas do Judiciário – com destaque para o debate em torno do “acesso à justiça” – concebe as contradições do direito como problemas de técnica, enfocando demandas aparentemente “neutras” – como a de um processo judicial rápido e de baixo custo – que auxiliam no progressivo desmonte de diversas estruturas sociais ao longo da década de 1990. Ou seja, abordamos o modo pelo qual, escudada em questões processuais encaradas numa perspectiva extremamente tecnicista, foram implementadas reformas que, traduzindo uma expansão da atividade do capital internacional através da erosão de barreiras institucionais ao comércio, produção ou investimento, serviram

para promover um enorme retrocesso político e social que se dá não pela revogação de direitos, mas pela inviabilização técnica de sua efetivação no campo procedimental. Problematizou-se, assim, a crescente mobilização da atenção do meio jurídico aos problemas do elevado custo e morosidade da Justiça, que se dedicou à criação de institutos destinados a tornar o processo mais barato, previsível e célere, enquanto a questão da efetivação do direito constituía preocupação cada vez mais relegada a segundo plano. O resultado imediato de tais transformações é, portanto, o esvaziamento do debate público acerca da democratização de direitos, que se transformam numa questão puramente técnica.

Por conseguinte, mais do que fornecer os instrumentos procedimentais para que a prestação jurisdicional ocorresse de forma mais rápida, a reforma do Poder Judiciário esteve desde o princípio atravessada por mecanismos de *constrangimento* orientados pela inquestionável “necessidade” de maior celeridade. Para a consecução de tal objetivo, os mecanismos de uniformização de decisões judiciais introduzidos e aperfeiçoados no âmbito processual civil acabaram por representar, em conjunto com uma instrumentalização mais “eficaz” do processo, a abertura a uma “*autorreferencialidade*” das decisões judiciais – de modo a garantir a sua uniformidade – que se opera cada vez mais em termos do *encurtamento* do processo. Assim, diversamente do que ocorria na processualística inaugurada com o antigo código processual civil, o advento de um processo estruturado de acordo com as necessidades colocadas pela ordem neoliberal possibilitou um controle relativo à coesão da jurisprudência que não se dá de forma centralizada nas instâncias superiores, mas é operado por meio de cortes efetuados de forma cada vez mais prematura nas situações que ameaçam encaminhar soluções desviantes em relação àquela fixada como “dominante” ou “pacificada” pelas entrâncias mais altas, possuindo lugar de destaque em nosso sistema jurídico atualmente este movimento de interrupção *rápida* de toda e qualquer dissidência interpretativa que os sujeitos do processo queiram inaugurar.

Foi possível notar, ainda, que todas as reformas processuais do período analisado – e não apenas o advento do diploma processual civil hoje vigente, publicado em 2015 – carregaram essa intenção de “valorizar” a jurisprudência e assim otimizar a prolação de decisões uniformes nos casos em que já houver reiterado posicionamento dos tribunais. Toda a movimentação recente em torno do crescente caráter vinculativo das decisões judiciais, bem como a característica de autorreferencialidade presente na prática jurisprudencial, não causa grande estranhamento a quem tenha acompanhado as mudanças operadas em nome não apenas da eficiência processual, mas, principalmente, da uniformidade e previsibilidade da atuação do

Poder Judiciário, por meio das quais vivenciamos um fortalecimento da jurisdição das cortes superiores (em especial do STF) sem que, via de regra, o processo tenha que chegar até elas. Ou seja, as características do sistema processual hoje existente para dirimir os conflitos particulares no país trazem a possibilidade de que, sem a necessidade de ampliar, mas, ao contrário, restringindo as demandas que vêm a ser de competência das instâncias superiores, seja desempenhado um controle significativamente centralizado quanto àquilo que é ou não decidido pelo Poder Judiciário – e de forma muito mais perene, geralmente, do que se dá com as alterações legislativas.

Afinal, na medida em que, em nome de um princípio de eficiência, celeridade e economia processual, o precedente qualificado no topo da “cadeia alimentar” da Justiça deve ser seguido, como paradigma, nas decisões ulteriores, temos uma atuação jurisprudencial de ordem *normativa*, isto é, que passa a ditar regras de acordo com as quais espera-se que não apenas os novos julgamentos de conflitos levados à apreciação do Poder Judiciário, mas a própria atuação dos sujeitos e do Estado como um todo deva se pautar, tudo através de vinculação que possui um caráter *muito mais enérgico* do que a vinculação pela lei, justamente por conta do caráter *casuístico* do precedente judicial. Cuida-se, afinal, de espécie normativa dotada de mais *distinções particulares*, que engloba um número maior de aspectos dos conflitos individuais a serem por ele equacionados do que a forma necessariamente mais genérica e abstrata da lei, no qual abrem-se, portanto, *menos brechas para desvios*, eis que resultante de uma atividade interpretativa que estreita as possibilidades da regra.

Em acréscimo, foi possível deixar evidente que a introdução e ampliação de todo esse sistema de precedentes vinculantes não efetiva, de imediato, o postulado da celeridade processual: as questões jurídicas complexas, relevantes e recorrentes são debatidas com apuro e cuidado, e as “teses” que finalmente vingam passam por um longo processo de maturação durante o qual a resposta a todos os demais casos concretos deve esperar. A presteza na resolução dos conflitos após a construção da posição considerada “correta” pelos tribunais certamente é notável; contudo, vimos como há, neste aspecto, uma preocupação inicial muito grande com o *controle* da unidade e previsibilidade das decisões judiciais. Em suma, pudemos observar uma grande preocupação em valorizar e aplicar uma jurisprudência uniformizada e vinculante, por meio da qual a *rapidez* do procedimento anda de mãos dadas com o *controle* do seu conteúdo, bem como com a possibilidade de seu *encerramento imediato* quando a discussão em seu entorno estiver em desconformidade com o que já foi *pacificado*.

Buscamos deixar evidente, assim, que a reforma do aparato judicial, além de ter reorientado os valores informativos da gestão do Poder Judiciário em torno de um postulado de eficiência, e ter inculcado nos magistrados responsáveis pela resolução dos processos uma preocupação com a produtividade e a presteza, trouxe novas formas de se organizar e se pensar os procedimentos judiciais, que não podem ser morosos, imprevisíveis ou inadequados à satisfação dos interesses particulares em jogo. Os diversos mecanismos fortalecidos no nosso sistema jurídico a partir da consolidação da ordem neoliberal no Brasil, que compreendem esta grande valorização de um sistema de precedentes judiciais qualificados destinados a constranger as instâncias inferiores e possibilitar a resolução célere de processos em massa, ao lado dos novos poderes-deveres conferidos ao magistrado no intuito de *encurtar* a duração dos processos nos quais almejadas soluções divergentes daquelas consideradas “pacificadas”, e completados pela maior abertura à prática negocial e adoção de “mecanismos adequados de resolução de conflitos” inclusive *dentro* dos processos judiciais, perfectibilizam um movimento através do qual os interesses privados – e, com eles, uma lógica pautada em critérios mercadológicos – podem encontrar nos procedimentos não barreiras, mas plataformas para sua potencialização. Enquanto braço do poder do Estado, portanto, o Judiciário segue atuando de modo a não intervir diretamente, de forma excessiva, sobre o território dos interesses particulares, permanecendo, contudo, como instituição responsável pela sua preservação, no limite – quando terá de dar uma resposta rápida e em conformidade com o que dele é esperado.

Por derradeiro, todo esse debate acerca da eficiência e da uniformidade da prestação jurisdicional pôde ser requalificado diante da questão do seu expressivo *volume* e, ainda, do modo como este é instrumentalizado para o seu controle. Afinal, todas as imposições inscritas nas reformas procedimentais mencionadas ao longo do trabalho não deixam aos juízes outra alternativa senão a de decidirem de forma rápida, o que se dá, em boa medida, graças ao modo pelo qual os critérios quantitativos imbricados na gestão administrativa da Justiça tornam-se capazes de desviar a atenção imediata das questões propriamente *jurídicas* da atividade jurisdicional. Como ficou estabelecido anteriormente, o controle exercido sobre os números do Judiciário nada mais é do que um controle sobre a atuação das pessoas que nele trabalham e, via de consequência, um controle a respeito daquilo que ali é decidido. O caminho que se abre a uma prestação jurisdicional mais célere através das modificações procedimentais introduzidas no nosso ordenamento há de contemplar, por um lado, o primado das vontades particulares em liberdade de negociação e, de outro, a reprodução massiva dos entendimentos pacificados nas instâncias superiores, normalmente mais distanciadas do caso concreto. Sabendo que a

interminável fila de casos aguardando uma solução não para de crescer, não se pensará duas vezes antes de se trilhar uma das alternativas.

É nesta seara que, a despeito de serem apontados pelo CNJ como um indicativo da litigiosidade existente em nosso sistema jurídico, podemos afirmar que a aferição de indicativos como o número de “casos novos” e de “casos pendentes” – sempre alçados a lugar de destaque nas pesquisas publicadas pelo órgão – desempenham a pedagógica função de defrontar os operadores do direito com o tamanho do *rombo* existente na prestação jurisdicional. Dito de outro modo, ao se valer de tais indicativos para quantificar a “litigiosidade”, o CNJ desempenha com maestria essa função de desviar a análise do plano de fundo social, político e econômico desse aumento da busca pelo Poder Judiciário para a resolução de conflitos, reorientando-o a uma perspectiva técnico-quantitativa, que toma a “litigiosidade” quase como um dado que, em lugar de ser explicado ou questionado, está aí tão somente para ser *medido*.

De outra banda, discorreremos sobre o modo pelo qual a aferição da produtividade do Judiciário em geral, e dos magistrados em particular, constitui um dos principais objetivos do levantamento empreendido pelo CNJ justamente por viabilizar a consecução de sua finalidade precípua em assegurar o cumprimento dos “deveres funcionais” dos juízes. Afinal, considerando a tendência identificada quanto ao aumento expressivo da carga de trabalho dos magistrados, que ocorre a despeito do incremento geral de sua taxa de produtividade média, viu-se que, se por um lado a implementação da cultura da presteza e celeridade da atividade jurisdicional tem rendido os frutos esperados do ponto de vista do comprometimento individual com uma atuação produtiva e eficiente, de outro o resultado concreto não tem sido animador, já que ainda bastante presente uma elevada taxa de “congestionamento” dos processos judiciais.

Notamos, no entanto, que, sob a perspectiva da gestão de mão de obra, a produtividade *per capita* no Judiciário tem visto incrementos outrora impensáveis, sendo notável o esforço realizado para dar conta da expressiva demanda por prestação jurisdicional. Há uma enorme intensificação no ritmo de trabalho não apenas dos magistrados, mas de todo um conjunto de servidores públicos que atua, direta ou indiretamente, para que o Judiciário desempenhe a sua função de forma célere e eficaz. O *comprometimento* individual decorrente da incorporação dessa lógica funciona muito bem. Contudo – e desempenhando também um importante papel disciplinador –, destacamos como a situação de “urgência” que essa demanda excessivamente volumosa representa *não dá sinais do seu fim*. Ou seja, considerando o aumento do número global de processos e a manutenção da taxa de congestionamento dos mesmos, não se abre nenhuma perspectiva futura quanto ao *fim* desse ritmo intenso de trabalho. O Poder Judiciário

– e aqui refiro-me aos sujeitos que trabalham para que este cumpra o seu papel institucional – se desdobra para dar conta daquilo que é, afinal, um sintoma de questões sociais e econômicas mais profundas: a quantidade de indivíduos com conflitos a serem resolvidos sob a ordem neoliberal. Não há espaço para pensar o problema de forma estrutural, pois o foco está na produtividade necessária para dar conta de uma demanda que, ao fim, se anuncia *infinita*. Não há, pois, perspectiva de um futuro diverso dessa prestação jurisdicional “frenética” e acelerada; não se sabe, portanto, quando será possível se preocupar com a sua *qualidade*, já que a torrente numérica não autoriza essa escolha.

Desse modo, através do incursionamento nessas transformações do Poder Judiciário brasileiro, temos delineado um bom exemplo dessa “nova” gestão pública neoliberal, que atua no sentido de controlar de forma bastante rígida os agentes públicos para aumentar seu comprometimento com o trabalho. Por meio de uma preocupação exacerbada com a mensuração do desempenho – cujas normas são cada vez mais interiorizadas pelos operadores do direito –, são desenvolvidas novas percepções a respeito da atividade jurisdicional, que focam determinados aspectos em detrimento de outros. Sob um verniz de “objetividade”, estes números criam mais do que um tipo de relação dos sujeitos com o trabalho a ser desenvolvido: também aqui há a formação de um sujeito cuja conduta individual se guia, internamente, por procedimentos de avaliação próprios de uma lógica de mercado, que não precisa mais ser reforçada desde o exterior.

Como já dito anteriormente, a todo o momento os números de casos pendentes e as métricas destinadas à sua apreensão lembram-nos que, mais do que nunca, é preciso ter pressa – sendo que para nós, os inconformados, exige-se, também, paciência: afinal, não há o que fazer.

O neoliberalismo é foda...



## REFERÊNCIAS

AIYER, Sri-Ram. Foreword. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference**. Washington: World Bank, 1995. p. vii.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 9-23.

ANDERSON, Perry et al. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 139-180.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, janeiro/abril 2019.

BANCO MUNDIAL. **Dívida estadual: crise e reforma**. Washington: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business no Brasil**. Washington: World Bank, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2004.

BANCO MUNDIAL. **O Brasil e o Banco Mundial: a quinta década de cooperação**. Washington: Banco Mundial, 1990.

BANCO MUNDIAL. **O Custo Brasil desde 1990-92**. Washington: Banco Mundial, 1996.

BLALOCK, Corinne. Neoliberalism and the crisis of legal theory. **Law and contemporary problems**, v. 77, n. 4, p. 71-103, 2014.

BOAS, Taylor C.; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. **Studies in Comparative International Development**, Providence, v. 44, p. 137-161, 2009.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 63-118.

BORÓN, Atilio. Os "novos leviatãs" e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 7-67.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**Planalto:** Presidência da República, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Planalto:** Presidência da República, 1998.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Planalto:** Presidência da República, 2004. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: maio 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Planalto:**

Presidência da República, Brasília, 2015a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

**Planalto:** Presidência da República, 2015b. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003

(Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Planalto:** Presidência da República, 2021.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. **Planalto**: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm)>. Acesso em: maio 2022.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SE 5206 AgR. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Brasília, 12 de dezembro de 2001. **Pesquisa de Jurisprudência - STF**, 2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>>. Acesso em: maio 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A lógica perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 42, n. 2, p. 187-212, 1991.

BROWN, Wendy. American nightmare: neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 34, n. 6, p. 690-714, dez. 2006.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos**: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone, 2015.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRUNO, Miguel et al. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

BURKI, Shahid Javed. Economic development and judicial reform. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280**: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference. Washington: World Bank, 1995. p. 11-12.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo E. **The long march**: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade. Washington: World Bank, 1997.

CAHALI, José Francisco. **Curso de arbitragem**: mediação: conciliação: Resolução CNJ 125/2010. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

CHARI, Anita. **A political economy of the senses: neoliberalism, reification, critique**. New York: Columbia University Press, 2015.

CNJ. **Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário**, 2019a. Disponível em: <<https://boaspraticas.cnj.jus.br/>>. Acesso em: maio 2022.

CNJ. **Justiça em números 2003: Variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2004.

CNJ. **Justiça em números 2004: Variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.

CNJ. **Justiça em números 2005: variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2006.

CNJ. **Justiça em números 2006: variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2007.

CNJ. **Justiça em números 2007: variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2008.

CNJ. **Justiça em números 2008: variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2009.

CNJ. **Justiça em números 2009: variáveis e indicadores do Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010a.

CNJ. **Justiça em números 2010**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011.

CNJ. **Justiça em números 2012 (ano-base 2011)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012.

CNJ. **Justiça em números 2013 (ano -base 2012)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013.

CNJ. **Justiça em números 2014 (Ano-base 2013)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014.

CNJ. **Justiça em números 2015 (ano-base 2014)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

CNJ. **Justiça em números 2015 (ano-base 2015)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

CNJ. **Justiça em números 2017 (ano-base 2016)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017.

CNJ. **Justiça em números 2018 (ano-base 2017)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

CNJ. **Justiça em números 2019 (ano-base 2018)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019b.

CNJ. **Justiça em números 2020 (ano-base 2019)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

CNJ. **Justiça em números 2021 (ano-base 2020)**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

CNJ. Portaria n. 140, de 25 de setembro de 2019. Institui e regulamenta o Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário. **Portal CNJ**, 2019c. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado23064120210312604bf4012b0c7.pdf>>. Acesso em: maio 2022.

CNJ. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Portal CNJ**, 2010b. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: maio 2022.

CORREAS, Óscar. Introdução: el neoliberalismo en el imaginario juridico. In: MARQUES FILHO, Agostinho Ramalho, et al. **Direito e neoliberalismo**: elementos para uma leitura interdisciplinar. Curitiba: EDIBEJ, 1996. p. 1-15.

CRARY, Jonathan. **24/7**: capitalismo tardio e os fins do sono. Tradução de Joaquim Toledo Jr. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

DAKOLIAS, Maria. **World Bank Technical Paper number 319**: the judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform. Washington: World Bank, 1996.

DAKOLIAS, Maria. **World Bank Technical Paper number 430: court performance around the world: a comparative perspective.** Washington: World Bank, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DINO, Flávio et al. **Reforma do Judiciário: comentários à Emenda nº 45/2004.** Niterói: Impetus, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo.** Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUNKER, Christian. A hipótese depressiva. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian (Orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 177-212.

DUNKER, Christian et al. Para uma arqueologia da psicologia neoliberal brasileira. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian (Orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 215-254.

ESTACHE, A.; GASPAR, V. **Internal discussion paper number 64: why tax incentives do not promote investment in Brazil.** Washington: World Bank, 1990.

EXPOSIÇÃO de motivos. In: \_\_\_\_\_. **Código de processo civil e normas correlatas.** 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 24-37.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da crise.** São Paulo: Saraiva, 2011.

FARIA, José Eduardo. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 297-324, jul./dez. 2009.

FERGUSON, James. The uses of neoliberalism. **Antipode**, v. 41, n. 1, p. 166-184, 2009.

FISCHER, Georges Charles; FORSTER, Susan Christina. **Foreign investment in Brazil: major legal obstacles**. Washington: World Bank, 1993.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCO, Fábio et al. O sujeito e a ordem do mercado: gênese teórica do neoliberalismo. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian (Orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 47-75.

FURTADO, Angela. The World Bank and Brazil: a new country assistance strategy. **En breve**, Washington, n. 46, p. 1-4, abr. 2004.

GAGO, Verónica. **A razão neoliberal**: economias barrocas e pragmática popular. Tradução de Igor Peres. São Paulo: Elefante, 2014.

GILL, Stephen. Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations. **International Studies Review**, Mansfield, v. 4, n. 2, p. 47-65, 2002a.

GILL, Stephen. Market civilization, new constitutionalism and world order. In: GILL, Stephen; CUTLER, A. Claire. **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 29-44.

GILL, Stephen. New constitutionalism, democratisation and global political economy. **Pacifica Review: peace, security & global change**, v. 10, n. 1, p. 23-38, fev. 1998.

GILL, Stephen. Theoretical foundations of a neo-gramscian analysis of european integration. In: BIELING, Hans-Jürgen; STEINHILBER, Jochen (Eds.). **Dimensions of a critical theory of european integration**. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, 2002b. p. 15-32.

GUILHERME, Luiz Fernando do Valor de Almeida. **Manual de arbitragem e mediação: conciliação e negociação**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

HARVEY, David. Neo-liberalism as creative destruction. **Geografiska Annaler**, v. 88, n. 2, p. 145-158, jun. 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEILBRONER, Robert. **A história do pensamento econômico: as vidas, épocas e idéias dos maiores pensadores econômicos**. Tradução de Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. 6. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do "modelo jurídico": crise, direito e argumentação jurídica. **Revista dos Tribunais**, v. 102, n. 929, p. 213-280, mar. 2013.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOLANDA, Nilson. The brazilian experience of administrative reform. In: CHAUDRY, Shahid Amjad; REID, Gary James; MALIK, Waleed Haider (Orgs.). **World Bank Technical Paper number 259: Civil service reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a conference**. Washington: World Bank, 1994. p. 180-182.

HUNT, Emey Kay; SHERMAN, Howard Jay. **História do pensamento econômico**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

KING, Seth S. Warehouses bulge with surplus cheese, butter and dried milk. **The New York Times**, New York, 6 jul. 1982. p. 10. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1982/07/06/us/warehouses-bulge-with-surplus-cheese-butter-and-dried-milk.html>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

KOTZ, David M. The financial and economic crisis of 2008: s systemic crisis of neoliberal capitalism. **Review of Radical Political Economics**, v. 41, n. 3, p. 305-317, 2009.

LARNER, Wendy. Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality. **Studies in Political Economy**, Edmonton, v. 63, n. 1, p. 5-25, 2000.

LAZZARATO, Maurizio. **O governo do homem endividado**. Tradução de Daniel P. P. da Costa. São Paulo: N-1 Edições, 2017.

LAZZARATO, Maurizio. **The making of the indebted man: an essay on the neoliberal condition.** Tradução de Joshua David Jordan. Los Angeles: Semiotext(e), 2012.

LITTLER, Jo. Meritocracy as plutocracy: the marketising of 'equality' under neoliberalism. **New formation**, London, v. 80/81, p. 52-72, 2013.

MALIK, Waleed Haider. Overview. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference.** Washington: World Bank, 1995. p. 1-7.

MALIK, Waleed Haider; OCHAITA, Carlos Esteban Larios. **World Bank Technical Paper number 528: furthering judicial education: proceedings of the Conference of Judicial Schools in Latin America.** Washington: World Bank, 2002.

MALIK, Waleed Haider; PANZARDI, Roberto. Furthering judicial education. In: MALIK, Waleed Haider; OCHAITA, Carlos Esteban Larios. **World Bank Technical Paper number 528: furthering judicial education: proceedings of the Conference of Judicial Schools in Latin America.** Washington: World Bank, 2002. p. 3-9.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 137-180.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução.** 5. ed. Florianópolis: Insular, 2014.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858.** Tradução de Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846).** Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família, ou, A crítica da Crítica crítica contra Bruno Bauer e consortes.** Tradução de Marcelo Backes. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASCARO, Alyson Leandro. **Crítica de legalidade e do direito brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Plunder: when the rule of law is illegal**. Oxford: Blackwell, 2008.

MITCHELL, William; FAZI, Thomas. **Reclaiming the state: a progressive vision of sovereignty for a post-neoliberal world**. London: Pluto Press, 2017.

MURILLO, Susana. **Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón**. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

NALINI, José Renato. Judicial reform in Brazil. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference**. Washington: World Bank, 1995. p. 172-175.

NGUGI, Joel M. Policing neo-liberal reforms: the rule of law as an enabling and restrictive discourse. **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, Philadelphia, v. 26, n. 3, p. 513-599, 2005.

OXNER, Sandra. Judicial education: a key component of reform. In: MALIK, Waleed Haider; OCHAITA, Carlos Esteban Larios. **World Bank Technical Paper number 528: furthering judicial education: proceedings of the Conference of Judicial Schools in Latin America**. Washington: World Bank, 2002. p. 75-85.

PERDOMO, Rogelio Pérez. Training program for judges. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference**. Washington: World Bank, 1995. p. 108-112.

PINZANI, Alessandro. Uma vida boa é uma vida responsável: o neoliberalismo como doutrina ética. In: RAJOBAC, Raimundo; BOMBASSARO, Luiz Carlos; GOERGEN, Pedro (Org.). **Experiência formativa e reflexão: homenagem a Nadja Hermann**. Caxias do Sul: EDUCS, 2016. p. 369-382.

PLANT, Raymond. **The neo-liberal state**. New York: Oxford University Press, 2010.

READ, Jason. A genealogy of homo-economicus: neoliberalism and the production of subjectivity. **Foucault Studies**, Frederiksberg, n. 6, p. 25-36, fev. 2009.

REITZ, John C. Export of the Rule of Law. **Transnational Law & Contemporary Problems**, Iowa City, v. 13, p. 429-486, 2003.

REUSS, Alejandro. That '70s crisis. **Dollars & Sense**, Boston, n. 285, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.dollarsandsense.org/archives/2009/1109reuss.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ROCHA, Zélio Maia da. **A reforma do judiciário: uma avaliação jurídica e política**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROWAT, Malcolm. Judicial reform in Latin American and the Caribbean: operational implications for the Bank. In: ROWAT, Malcolm; MALIK, Waleed H.; DAKOLIAS, Maria (orgs.). **World Bank Technical Paper number 280: Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank Conference**. Washington: World Bank, 1995. p. 16-18.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SAFATLE, Vladimir. A economia é a continuação da psicologia por outros meios: sofrimento psíquico e o neoliberalismo como economia moral. In: SAFATLE, Vladimir, et al. **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 17-46.

SANTOS, Theotônio dos. **Teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015.

SCHMITT, Carl. **O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum**. Tradução de Alexandre Franco de Sá, Bernardo Ferreira, *et al.* Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2014.

SCHWARTZ, Justin. Neoliberalism and the Law: how historical materialism can illuminate recent governmental and judicial decision making. **New Labor Forum**, New York, v. 22, n. 2, p. 71-77, 2013.

SEHELLART, Michel. Situação do curso. In: FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 441-446.

SILVA JUNIOR, Nelson da. O Brasil da barbárie à desumanização neoliberal: do "Pacto edípico, pacto social", de Hélio Pellegrino, ao "E daí?", de Jair Bolsonaro. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian (Orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 255-282.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antonio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 12-37.

STF. Ata da vigésima quarta sessão, em 28 de agosto de 1963. **Diário da Justiça**, Brasília, Ano XXXVIII, n. 164, 30 ago. 1963. p. 2799-2801. Disponível em: <[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/art\\_183\\_3agosto1963.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/1940/art_183_3agosto1963.pdf)>. Acesso em: maio 2022.

SUREDA, Andrés Rigo. Legal and judicial reform: lessons of experience and the Bank's future role. In: SUREDA, Andrés Rigo; MALIK, Waleed Haider. **World Bank Technical Paper number 450**: judicial challenges in the new millenium: proceedings of the second Ibero-American Summit of Supreme Courts and Tribunals of Justice. Washington: World Bank, 1999. p. 19-21.

SUREDA, Andrés Rigo; MALIK, Waleed Haider. Judicial challenges in the new millenium. In: SUREDA, Andrés Rigo; MALIK, Waleed Haider. **World Bank Technical Paper number 450**: judicial challenges in the new millenium: proceedings of the second Ibero-American Summit of Supreme Courts and Tribunals of Justice. Washington: World Bank, 1999. p. 3-10.

SUREDA, Andrés Rigo; MALIK, Waleed Haider. **World Bank Technical Paper number 450**: judicial challenges in the new millenium: proceedings of the second Ibero-American Summit of Supreme Courts and Tribunals of Justice. Washington: World Bank, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Reforma do judiciário no Brasil pós-88**: (des)estruturando a justiça. São Paulo: Saraiva, 2005.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.

WALZER, Michael. **Spheres of justice**: a defense of pluralism and equality. New York: Basic Books, 1983.

WILLIAMSON, John. What should the World Bank think about the Washington Consensus? **The World Bank Research Observer**, Washington, v. 15, n. 2, p. 251-264, ago. 2000.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. **Peterson Institute for International Economics**. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>. Acesso em: 9 abr. 2015.

WOLFF, Laurence; ALBRECHT, Douglas. Overview. In: WORLD BANK. **Higher education reform in Chile, Brazil and Venezuela: towards a redefinition of the role of the state.** Washington: World Bank, 1992.

WORLD BANK. **Brazil: an agenda for tax reform.** Washington: World Bank, 1990.

WORLD BANK. **Brazil: public spending on social programs; issues and options.** Washington: World Bank, 1988.

WORLD BANK. **Doing Business 2007: how to reform.** Washington: World Bank, 2006.

WORLD BANK. **Doing Business 2008.** Washington: World Bank, 2007.

WORLD BANK. **Doing Business 2009.** Washington: World Bank, 2008.

WORLD BANK. **Doing Business 2010: reforming through difficult times.** Washington: World Bank, 2009.

WORLD BANK. **Doing Business 2011: making a difference for entrepreneurs.** Washington: World Bank, 2010.

WORLD BANK. **Doing Business 2012: doing business in a more transparent world.** Washington: World Bank, 2012.

WORLD BANK. **Doing Business 2013: smarter regulations for small and medium-size enterprises.** Washington: World Bank, 2013a.

WORLD BANK. **Doing Business 2014: understanding regulations for small and medium-size enterprises.** Washington: World Bank, 2013b.

WORLD BANK. **Doing Business 2016: measuring regulatory quality and efficiency.** Washington: World Bank, 2016.

WORLD BANK. **Doing Business 2017: equal opportunity for all.** Washington: World Bank, 2017.

WORLD BANK. **Doing Business 2018: reforming to create jobs.** Washington: World Bank, 2018.

WORLD BANK. **Doing Business in 2004**: understanding regulation. Washington: World Bank, 2003.

WORLD BANK. **Doing Business in 2005**: removing obstacles to growth. Washington: World Bank, 2004.

WORLD BANK. **Doing Business in 2006**: creating jobs. Washington: World Bank, 2005.

WORLD BANK. **Private Sector and Social Services in Brazil**: who delivers, who pays, who regulates. Washington: World Bank, 1994.

ZYLBERSTAJN, Hélio. Pay and employment issues in the Brazilian civil service. In: CHAUDHRY, Shahid Amjad; REID, Gary James; MALIK, Waleed Haider (Orgs.). **World Bank Technical Paper number 259**: Civil service reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a conference. Washington: World Bank, 1994. p. 128-135.