

O lugar do Estado na crise brasileira: ou como combinar hiperatividade estatal e liberalismo

Bruno Moretti*

Introdução

O governo nascido da recente ruptura institucional no Brasil é usualmente classificado como neoliberal. Mas em que consiste seu neoliberalismo? Responder a essa questão é fundamental para entender a natureza dos conflitos no Brasil contemporâneo. A resposta tradicional, baseada em Marx, mostra o Estado a serviço dos interesses do capital, o que seria revelado pelo conteúdo de suas decisões.

No limite, toda a análise é remetida a outro domínio, no qual o político é definido a partir da funcionalidade para os interesses do capital. Em direção oposta, este artigo procura mostrar que a atual conjuntura não pode ser explicada mediante uma lógica puramente econômica. Tampouco é possível apreender as práticas de governo a partir da ideia do Estado mínimo. Defende-se a tese de que, se as ações do atual governo no Brasil podem ser nomeadas a partir do neoliberalismo, é porque ele deve ser tomado como prática política que põe em ação uma racionalidade de mercado.

Sob essa chave, o neoliberalismo pode ser apreendido como tecnologia de governo (pensada como dispositivo que conduz condutas), na qual a administração estatal tem suporte na lógica pautada pelo cálculo dos sujeitos que concorrem visando ao seu próprio interesse (o homo oeconomicus). Dessa forma, o neoliberalismo não consistiria meramente de uma radicalização do capital entregue a si mesmo, marcada pela retirada do Estado da economia, mas de um ativismo político-jurídico voltado a construir uma sociedade regida pela concorrência.

Para cumprir o objetivo do trabalho, serão examinadas práticas estatais concretas do governo pós-impeachment, mostrando como elas podem ser apreendidas a partir de sua intervenção no tecido social para nele inscrever os princípios da racionalidade concorrencial. O que supõe, todavia, a institucionalização dos limites às práticas de governo, sob a forma de técnicas que permitem que o Estado apareça como excesso a conter, na medida em que é “regulado” pelo

* Pós-doutorando do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

mercado, invertendo a máxima do liberalismo clássico pela qual o Estado abdicava de intervir em uma série de domínios e regulava o mercado para garantir as regras de concorrência.

Para ilustrar a tese, foram escolhidas duas áreas que permitem entender o intervencionismo de tipo neoliberal: as novas regras para a exploração do pré-sal e o teto de gastos públicos. Será argumentado que no seu cruzamento se ilumina o duplo princípio da tecnologia de governo neoliberal. De um lado, intervencionismo para acelerar a exploração do pré-sal, mostrando que o jogo econômico é suscitado pela ação estatal. De outro, as receitas obtidas com o pré-sal são esterilizadas, diante do teto de gastos, cuja instituição requer dispositivos que façam aparecer o Estado como excesso, induzindo a constituição de indivíduos que vivam conforme o modelo de empresa, configurando-se como gestores de sua própria proteção social.

Conclui-se apontando o paradoxo pelo qual as manifestações de junho de 2013 se iniciaram reivindicando melhores serviços públicos, ao mesmo tempo em que da crise resulta uma razão governamental pela qual o Estado está interdito como canal de processamento de demandas sociais, reforçando a racionalidade concorrencial pela qual toda ação pública é filtrada pelo padrão de mercado como potencial “excesso de governo”.

Neoliberalismo como tecnologia de governo

O liberalismo clássico é usualmente pensado como ideologia ou teoria econômica cujos pressupostos são passíveis de questionamento por parte de tradições críticas à ideia de mercado como princípio que rege a vida social. Nessas perspectivas, procura-se demonstrar, por assim dizer, a falsidade da teoria econômica conservadora, invalidando suas prescrições, aplicadas principalmente às políticas econômicas, ou os pressupostos ontológicos sob os quais se assentam.

Não seria este o sentido mais usual da crítica de Marx, quando ele procura mostrar que o mercado não é uma instituição “natural”, mas produto da história e da emergência de condições sociais de produção que separam o trabalho dos meios de produção? Também ilustra a tese a posição dos economistas heterodoxos, segundo os quais, para citar um

exemplo, políticas fiscais austeras, defendidas por autores vinculados à tradição neoclássica, envolvem um diagnóstico equivocado, pois tendem a agravar conjunturas recessivas¹.

Sem pretender questionar a validade das referidas teorias, o presente trabalho procura partir de outra perspectiva, em que o liberalismo não é tomado como doutrina econômica ou ideologia funcional à produção capitalista, tampouco como política que persegue objetivos definidos, mas como uma forma de reflexão crítica sobre a prática governamental (Foucault, 2008, p. 436). Foucault procurará entender o liberalismo como “razão governamental”, como um tipo de racionalidade posto em movimento nos procedimentos pelos quais a conduta dos homens é conduzida por meio da administração estatal (Foucault, 2008, p. 437).

Sob esse viés, é preciso distinguir liberalismo e neoliberalismo, tomando-os, no limite, como reflexões que levam a práticas de governo opostas. No liberalismo clássico se trata de pedir ao governo que não intervenha, que respeite a forma mercado e “deixe fazer”, demanda condensada no *laissez-faire*. No neoliberalismo, é como se a fórmula se invertesse, tornando o mercado um padrão de regulação das práticas de governo para não o deixar fazer. O mercado já não é uma instituição que limita o governo, mas um princípio virado contra o governo, que o regula, avaliando suas ações à luz de critérios estritamente econômicos.

Nesse sentido, o neoliberalismo se distancia do liberalismo clássico, não devendo ser apreendido apenas em termos de redução do tamanho do Estado e limitação de políticas sociais que proveem cobertura contra riscos. Sua natureza é profundamente intervencionista, em termos da modelagem de uma sociedade inclinada a funcionar por meio da concorrência.

No neoliberalismo, o *homo oeconomicus* (a partir daqui, HO) deixará de ser uma realidade insondável, sobre o qual tudo o que o governo tem a fazer é deixar agir, conforme a máxima do liberalismo clássico. Pelo contrário, no neoliberalismo o HO se converte em um ente passível de intervenção; ele é o correlativo de uma tecnologia de governo liberal, pois tende a reagir de forma sistemática e “racional” às induções produzidas pelas práticas governamentais. A conduta racional sendo entendida como aquela sensível às modificações do meio, respondendo a elas de modo não aleatório.

¹ Para citar um exemplo em que a crítica ao neoliberalismo toma a forma de uma teoria que explica de maneira mais acurada a realidade dos fatos econômicos, ver Mollo (2015).

A própria ciência econômica postulará outra natureza, pois já não se trata de explicar fenômenos e a dinâmica das relações de produção e distribuição. A teoria econômica se definirá como a ciência da sistematicidade das respostas às variáveis do ambiente (Foucault, 2008, p. 368). Portanto, o HO não é mais o sujeito e o objeto do *laissez-faire*, nos termos do liberalismo clássico, não é aquele em quem não se deve mexer, mas pode ser até o oposto, o sujeito manejável, governável. Ele passa a ser central a uma governamentalidade que agirá sobre o ambiente.

No liberalismo clássico, O HO implica a definição de uma zona inacessível à ação do governo, isto é, uma fronteira a partir da qual cumpre ao Estado apenas zelar pelo funcionamento de mercado. Nesse sentido, a questão é definir a linha demarcatória entre *agenda x non agenda*, nos termos de Bentham, produzindo uma razão governamental cujo princípio é “nunca governe demais”. Não se trata de uma limitação externa, como o direito, que impõe ao Estado não violar liberdades fundamentais, mas um princípio inscrito nas práticas governamentais, nos próprios objetivos de governo. Isto é, no liberalismo clássico, o governo internaliza sua limitação, que deve ser definida a cada instante, demarcando a prática governamental em termos das coisas a fazer (e dos meios para tanto) e das coisas a não fazer.

Eis, em síntese, o que caracteriza o liberalismo clássico como tecnologia de governo, como forma de reflexão crítica sobre a arte de governar. Mas o neoliberalismo será substancialmente distinto. A questão já não serão os setores em que o governo pode atuar e aqueles em que é preciso deixar o mercado agir. O problema é saber como mexer. A prática de governo neoliberal não subtrai algo do governo, um pedaço da realidade no qual passa a vigorar o jogo livre de mercado; ao contrário, ele é o indexador geral das ações de governo.

É o próprio Estado que terá de intervir para produzir a concorrência, que não é produto de uma natureza humana, mas da governamentalidade neoliberal. A concorrência como lógica econômica só aparecerá e produzirá efeitos se construída mediante uma arte de governo ativa, à qual se pode dar o nome de neoliberalismo. Nela, o essencial não será a troca (remetendo à equivalência/igualdade), mas a concorrência/desigualdade, que pressupõe um intervencionismo jurídico-político que possa produzir o mercado.

Dessa maneira, a economia de mercado não será o princípio de limitação do Estado, mas de sua regulação interna. No neoliberalismo alemão, a ênfase recai sobre o quadro institucional e

jurídico capaz de produzir a economia de mercado (jamais planejada ou dirigida). Já para os neoliberais americanos, não se trata de defender a intervenção social que sustenta a concorrência, mas de dissipar a racionalidade de mercado, estendendo seus esquemas de análise e critérios de decisão ao conjunto de domínios não propriamente econômicos.

Foucault sintetizará as diferenças entre liberalismo e neoliberalismo, salientando que, no último, já não se impõe uma autolimitação do governo, mas sua regulação pelo mercado.

... no liberalismo clássico pedia-se ao governo que respeitasse a forma do mercado e se “deixasse fazer”. Aqui, transforma-se o *laissez-faire* em não deixar fazer o governo fazer, em nome de uma lei do mercado que permitirá aferir e avaliar cada uma de suas atividades. O *laissez-faire* se vira assim no sentido oposto, e o mercado já não é um princípio de autolimitação do governo, é um princípio que é virado contra ele (Foucault, 2008, p. 339).

No neoliberalismo, o mercado se torna um tribunal que permite aferir a ação de governo a partir de princípios econômicos. O mercado representa, portanto, um princípio de verificação da prática de governo, dirigindo-se a ela para fazer ver seus excessos e custos e filtrar toda ação pública em termos de um jogo de oferta e procura. É dessa maneira que o mercado se volta a todos os domínios da prática humana, garantindo, nos termos do *rule of law* de que fala Hayek, que a lei defina uma moldura dentro da qual os agentes possam agir livremente. Isto é, as instituições jurídicas devem garantir o jogo econômico (inclusive sob a forma de arbitragem dos conflitos próprios ao modelo concorrencial), induzindo o mecanismo competitivo.

O ponto, portanto, não é se o Estado deve ou não intervir, mas a maneira de fazê-lo. A lei jamais pode interferir sobre os processos econômicos, atribuindo ao Estado, por exemplo, a missão de reduzir a concentração de renda ou garantir o pleno emprego. A lei deve fazer valer os pressupostos do jogo econômico, estendendo a racionalidade concorrencial a todas as esferas, inclusive ao próprio Estado. É esta condição que assegura o HO como racionalidade sobre a qual se vai agir. Ele é, portanto, o intermediário entre sociedade e Estado, fazendo com que, sob a forma de um positivismo econômico, dissemine-se uma racionalidade pela qual, mesmo em domínios não-econômicos, o Estado incida sobre os indivíduos, de modo a produzir efeitos, sustentados pelas respostas sistemáticas da racionalidade concorrencial.

Sob essa perspectiva, explicita-se o papel das práticas estatais no governo neoliberal. Governo, nos termos de Foucault, entendido como maneira de conduzir condutas por meio de

uma administração estatal. A arte de governo neoliberal põe em prática uma racionalidade que se dirige criticamente a toda ação de Estado, ancorando uma crítica a ela nos princípios de mercado, a partir dos quais se pode aferir o resultado do que faz o poder público. Longe de se materializar numa limitação que faz com que o Estado só possa agir até tal ponto, a partir do qual impera o mercado, a racionalidade concorrencial implica disseminar para quaisquer domínios a grade de análise econômica.

Portanto, o indivíduo se tornará governamentalizável, isto é, só será possível agir sobre ele, uma vez portando a racionalidade do HO. Ele será o princípio de regulação do poder sobre o indivíduo. Dessa forma, a ação pública não se aplica aos indivíduos diretamente, isto é, não visa a dirigir a ação dos indivíduos, mas construir as regras do jogo de mercado no interior das quais os agentes responderão de modo sistemático. Nesses termos, a intervenção pública não suscita uma sujeição individual, pois ela se dá sobre o ambiente, constituindo artificialmente a moldura institucional sobre a qual se desenrola e induz a concorrência em todas as esferas sociais. Por essa razão, o HO já não é a defesa da liberdade da troca (Gordon, 1991, p. 43), mas a base de uma nova razão governamental, na qual os princípios da economia regulam o governo.

Estes princípios envolvem, entre outros, a ideia de que os governos não estão aptos a intervir na economia, pensada como uma mecânica cujo movimento não se pode conhecer *a priori*, pois ele é resultado da ação da pluralidade de sujeitos de interesse individual no interior de uma totalidade que também lhes escapa. Foucault lembra que na célebre expressão “mão invisível”, de Adam Smith, costuma-se enfatizar a “mão”, suscitando uma providência capaz de levar ao progresso econômico. Mas a invisibilidade também é fundamental em seu pensamento, pois remete a uma multiplicidade não totalizável de sujeitos de interesse, descartando o papel do soberano como unidade totalizante. Desse modo, a economia política se torna uma crítica da razão governamental (Foucault, 2008, p. 385), no sentido kantiano, posto que fundada na incognoscibilidade do mundo.

Sob essa chave, é preciso deixar os agentes atuarem conforme seu próprio interesse, vedando-se qualquer forma de planificação ou dirigismo estatal. No entanto, os neoliberais não defenderão simplesmente um governo passivo, que zele pelo funcionamento do livre mercado. Será necessário inscrever os princípios abstratos dos homens econômicos no conjunto concreto da sociedade civil, para que se possa administrá-los. A sociedade civil é o

correlativo de uma tecnologia de governo liberal, na qual o Estado é regido não mais pelo desejo do soberano, mas pela racionalidade dos governados como sujeitos de interesse.

No entanto, não será o *laissez-faire* que assegurará que os indivíduos possam aparecer como sujeitos econômicos. As variantes de neoliberalismo remeterão pelo menos a quatro operações centrais para que isso ocorra. A ação pública estará indexada à racionalidade de mercado, regulando o Estado e apresentando-se como teste que se volta contra o governo e avalia criticamente suas ações. Segundo, será preciso investir sobre o conjunto de domínios sociais para neles inscrever a racionalidade econômica, de modo que caberá ao Estado ordenar a economia de mercado (mas não dirigi-la), sob a forma de um intervencionismo social. Terceiro, o Estado terá o papel de garantidor da regra do jogo econômico, que cresce na medida da liberdade conferida aos sujeitos econômicos concorrentes, cujos atritos tornam o Estado um árbitro judicial dos conflitos. Por fim, caberá estender a racionalidade de mercado a variados domínios, aplicando seus esquemas de análise a temas como a família e a criminalidade.

Percebe-se que, no neoliberalismo, o HO já não tem o *status* do inatingível. Ao contrário, na medida em que o HO se torna a condição de possibilidade de uma do governo liberal, pode-se falar em um neoliberalismo no qual o Estado não intervém para dirigir a economia, mas se torna um elemento ativo para dissipar a racionalidade de mercado como princípio de sua própria regulação, mas também de todo o tecido social. Como afirma Gamble (1994), a questão crucial não é a linha divisória entre o que o Estado pode fazer e o que não pode, mas em que áreas ele intervirá.

Mesmo Hayek, que advogava pela defesa dos direitos individuais, em certa ocasião afirmou preferir uma ditadura liberal a um governo democrático sem liberalismo (Dardot e Laval, 2016, p. 184). Posição, a propósito, coerente para um neoliberal que, longe da defesa do *laissez faire*, concebia um Estado ativo, tratando-se de resguardar o direito privado. Sob essa chave, a democracia não poderia constranger o domínio individual. Afinal, para Hayek, os mecanismos democráticos devem se submeter às regras da sociedade de direito privado, e não o contrário.

Não seria este um ângulo produtivo para examinar a ruptura institucional brasileira de 2016 e o governo que daí emerge? É o que se passa a discutir a seguir, por meio da análise de dois

campos nos quais profundas mudanças foram efetuadas: as regras de exploração de petróleo e gás natural e os limites impostos às despesas públicas.

As mudanças das regras do pré-sal: o Estado construindo o mercado

Aqui não será realizada uma discussão detalhada sobre o pré-sal e a política de exploração de petróleo e gás natural. A questão será explorada de modo a iluminar o que pode ser considerado uma tecnologia de governo neoliberal no Brasil contemporâneo. Para situar o leitor, são suficientes algumas notas básicas a respeito do tema, focando-se, adiante, no papel do Estado em reconstruir as regras que acelerariam a exploração econômica da área.

A província do pré-sal está entre as descobertas mais importantes do mundo na área de petróleo e gás natural nas últimas décadas. Ela é composta por grandes reservas de óleo leve e de elevado valor comercial, tendo em vista sua qualidade. Há estimativas de que a área conte com reservas da ordem de 176 bilhões de barris (Lima e Lima, 2017). Para que elas fossem descobertas, a Petrobras desenvolveu tecnologia própria, atuando com parcerias diversas e movimentando toda uma cadeia produtiva. É improvável que uma empresa privada corresse o risco que a Petrobras assumiu. Apenas o primeiro poço perfurado do pré-Sal custou US\$ 250 milhões. Atualmente, cerca de metade da produção de petróleo e gás natural do país é oriunda do pré-sal.

A exploração das áreas do pré-sal é licitada sob o regime de partilha. Neste, conforme a lei 12.351/2010, o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.

No regime de partilha, o petróleo é da União e o lucro em óleo (*profit oil*) é repartido entre ela e a contratada. Esta paga um valor fixo (bônus de assinatura) e o julgamento da licitação identifica a proposta mais vantajosa, segundo o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União, respeitado percentual mínimo definido. No regime de partilha, o Estado se apropria das seguintes rendas: bônus de assinatura, *royalties* e parcela da União no *profit oil*.

Inicialmente, o modelo brasileiro de partilha foi concebido de modo tal que a Petrobras atuava como operadora única no pré-sal, participando com pelo menos 30%. Com isso, a empresa era responsável pela condução de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção. A sanção da lei que revogou a obrigatoriedade da participação da Petrobras na exploração na camada pré-sal, já na gestão Temer, foi o ponto de partida para uma série de intervenções estatais que visavam a criar a moldura institucional para incentivar a exploração econômica da área pelas petroleiras multinacionais.

No primeiro leilão do pré-sal, ainda em 2013, relativo ao campo de Libra, apenas o consórcio liderado pela Petrobras (composto por mais quatro empresas) apresentou proposta, ofertando excedente à União de 41,65%, equivalente ao mínimo previsto no edital, de modo que não houve ágio. Ademais, o consórcio pagou R\$ 15 bilhões à União como bônus de assinatura.

Diversos analistas procuraram analisar negativamente os resultados do leilão, associando a falta de interesse de grandes companhias e de ágio às regras então vigentes. Entre outros aspectos, houve críticas quanto ao alto valor do bônus de assinatura², ao modelo de partilha e ao papel da Petrobras como operadora única, o que reduziria o poder decisório das multinacionais. Aqui se procura salientar como uma racionalidade de governo permite entender tais regras como excessos que devem ser contidos. Isto é, não se trata de uma ideologia ou da crença em uma teoria econômica (Laval, 2017, p. 70), mas de práticas de governo articuladas a um regime de verdade (Foucault, 2008, p. 472) em que a ação pública pensável é aquela indexada à racionalidade do sujeito econômico e em sua resposta sistemática às práticas institucionais.

Aí reside a base das mudanças efetuadas após a ruptura institucional de 2016³. Afinal, todas elas foram justificadas pela maior atratividade aos investidores, cujo acerto ficaria “demonstrado” pelos resultados dos leilões com a vigência das novas regras. Além da retirada da Petrobras da condição de operadora única, os novos leilões⁴ seriam marcados por

² Por exemplo, diretor da Total, multinacional francesa da área de petróleo, questionou o investimento alto do bônus de assinatura, durante evento público, em 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/gigantes-do-setor-bp-bg-e-exxon-desistem-de-leilao-do-pre-sal-cc1mqd57pwhm7pg7a8uvsuclq>.

³ Inclusive, há autores que procuram estabelecer afinidades eletivas entre as mudanças institucionais na área de petróleo e gás e a ruptura institucional ocorrida em 2016. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/138/o-golpe-e-o-pre-sal-origem-desenvolvimento-e-consolidacao-da-crise-brasileira>.

⁴ A segunda e a terceira rodadas de leilão do pré-sal ocorreram no segundo semestre de 2017.

reduzidos índices de conteúdo local⁵ (em média, metade dos anteriormente vigentes), percentuais mínimos de óleo excedente baixos e benefícios tributários que somariam R\$ 1 trilhão ao longo de todo período de exploração (Lima, 2017). Dessa maneira, há forte impacto na capacidade estatal de controlar os recursos produtivos e financeiros oriundos do pré-sal⁶.

No entanto, a construção de condições mais atrativas ao capital estrangeiro, via ativismo regulatório, mesmo diante do baixo risco exploratório e das grandes reservas existentes, produz os sinais aos quais a racionalidade econômica reage positivamente. Nas segunda e terceira rodadas, os bônus de assinatura de todas as áreas somaram cerca de metade do valor de libra. Os índices de conteúdo local foram reduzidos e os percentuais mínimos de óleo excedente oscilaram entre 10,34% e 22,87% (em Libra, foi 41%).

Em relação a este último aspecto, importa observar como se constrói uma tecnologia de governo pautada no governado, tomado como sujeito de interesse individual. Afinal, é a redução do excedente em óleo destinado ao Estado que gerará maior concorrência entre as petroleiras. Elas tenderão a reagir à indução estatal por meio de ágios mais expressivos (foi verificada uma média de 56% de ágio). Tem-se, então, uma espécie de circularidade⁷ pela qual o Estado é regulado pelo padrão de mercado e este produz os efeitos correspondentes para homologar a tecnologia de governo liberal. O mercado se torna um princípio de verificação das práticas de governo, avaliando-as criticamente e medindo o excesso estatal, vedado como instância que dirige a dinâmica econômica e social.

O regime de verificação do mercado chancela a prática (sob a forma, por exemplo, de ampliação da concorrência, do interesse pelas áreas licitadas, do volume esperado de investimentos). É nesse nível que se produzem os efeitos. O eventual ágio do leilão não é algo que organiza o jogo. Eventualmente, ele ocorrerá como subproduto de um modelo de estímulo ao mercado. Assim, os custos em termos de retração das possibilidades estatais (induzir política industrial, adensar cadeias produtivas, auferir receitas públicas, gerar empregos, financiar despesas sociais com as rendas do pré-sal) não são uma variável intrínseca aos

⁵ Conteúdo local é o volume de investimentos nacionais aplicados em um bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional em sua produção. Se há a previsão de alto índice de conteúdo local, maior parte dos bens e serviços utilizados é nacional, estimulando a indústria local.

⁶ Para maiores detalhes, ver: <https://www.cartacapital.com.br/politica/sucesso-ou-fracasso>.

⁷ Reforçada pelo fato de que baixos percentuais mínimos “matematicamente” tender a ensejar maior probabilidade de ágio, tendo em vista que o ponto de partida da oferta é reduzido.

objetivos de governo, pois se tornam obstáculo ao jogo entre o individual e o coletivo, nos termos da governamentalidade liberal⁸.

Por outro lado, o mercado não é um dado natural, que se realiza automaticamente, antes requerendo um Estado forte, que reconstrua as regras capazes de induzir a racionalidade concorrencial⁹. Os dois aspectos levantados podem ser identificados no modelo de exploração do pré-sal, viabilizado pelo ativismo jurídico-institucional do Estado, cujo sentido, todavia, é garantir que apenas os pressupostos da concorrência aplicados aos sujeitos de interesse organizem o jogo econômico, bloqueando os dispositivos que permitiriam ao Estado canalizar parcela substantiva de recursos para incidir sobre a dinâmica econômica e social, impondo-se, por exemplo, o objetivo de atacar desigualdades sociais.

Na tecnologia de governo neoliberal, as eventuais implicações positivas dos leilões (em termos de receitas públicas, investimentos e empregos) não podem ser produzidas pela intervenção direta do Estado na dinâmica econômica. Ao contrário, as vantagens existirão como consequência do processo econômico (induzido pela arte de governo liberal), sem qualquer interferência em seu curso¹⁰, demandando-se, especialmente, baixas participações governamentais na renda do pré-sal¹¹. Se, do ponto de vista fiscal, tal racionalidade envolve uma contenção da capacidade estatal em apropriar receitas oriundas do pré-sal para financiar políticas públicas, é no seu cruzamento com as novas regras que regem a despesa que o modelo se mostrará com maior desenvoltura. É disso que se passa a tratar.

⁸ “Em suma, o governo atual está colocando em prática uma política de licitação de muitas e grandes áreas do Pré-Sal, algumas delas de altíssimo potencial, com baixo excedente em óleo da União, baixo bônus de assinatura e baixo conteúdo local. Com essa configuração, a alegada expansão dos investimentos no setor, especialmente por parte de empresas estrangeiras, interessa aos contratados, mas pode não trazer benefícios relevantes para a economia brasileira” (Lima e Lima, 2017, p. 43-44).

⁹ O ativismo compreende, inclusive, a alteração retroativa de regras, que ilustra uma modalidade das mais agudas de intervenção do Estado nas regras do jogo econômico. Em abril de 2018, a Agência Nacional de Petróleo editou Resolução que permite aditar contratos vigentes com compromissos de conteúdo local, reduzindo-os em relação àqueles vigentes quando da celebração dos contratos. Para maiores detalhes, ver: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/4411-resolucao-regulamenta-waiver-e-aditamento-novas-regras-conteudo-local>.

¹⁰ A título de ilustração, uma revista de grande circulação chegou a fazer matéria sobre as novas regras de leilões do pré-sal cujo título era “Vai jorrar petróleo”. Nela, o CEO da norueguesa Statoil comemora o fim da obrigatoriedade de ter a Petrobras como sócia em todos os campos do pré-sal e a flexibilização da política de conteúdo local. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/vai-jorrar-petroleo/>.

¹¹ Pode-se objetar que, em relação aos percentuais de óleo lucro destinados à União, os baixos índices mínimos estabelecidos são produto do caráter inédito dos leilões, diante das novas regras, inexistindo parâmetros de comparação. O próprio ministro da pasta responsável anunciou que poderia rever os índices mínimos, no entanto, na quarta rodada do regime de partilha, as regras já divulgadas preveem percentuais mínimos que variam apenas entre 7% e 22%. Se não houver ágio, as empresas reterão entre 78% e 93% do óleo lucro. Sobre a possibilidade de revisão dos índices mínimos, disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-deve-reavaliar-percentuais-para-os-proximos-leiloes-do-pre-sal-diz-ministro-de-minas-e-energia.ghtml>.

A instituição do teto de gastos: como fazer ver o excesso de governo

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, o novo governo assumiu sob a retórica das reformas necessárias para retomar o rumo do desenvolvimento e “colocar o Brasil nos trilhos”. Entre outras reformas propostas, destaca-se a revisão do modelo fiscal, que irrompe da associação discursiva entre crise econômica e indisciplina fiscal durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), indicando como parte da solução a Proposta de Emenda à Constituição que impõe teto às despesas primárias. Uma política fiscal que sinalizasse compromisso com a sustentabilidade da dívida pública produziria confiança dos agentes econômicos, repercutindo sobre investimentos e a renda.

Dessa maneira, a Emenda Constitucional 95/2016 determina que a despesa primária fique congelada por 20 anos. Isto é, ela será atualizada apenas pela inflação a cada ano. Significa que, mesmo que as receitas cresçam acima da inflação, a despesa não poderá ser ampliada. Em outros termos, a EC 95 impede que o aumento da renda e das receitas públicas reverta em ampliação dos gastos necessários ao processamento das demandas sociais.

O aspecto que importa ressaltar é como o teto de gastos pode ser lido como um mecanismo em harmonia com uma governamentalidade neoliberal. Afinal, não apenas sua proposição envolve observar indicadores fiscais que façam ver o Estado como excesso, mas também, uma vez instituído, ele próprio constituirá a restrição fiscal que, em tese, explicava sua emergência.

Isto é, a entrada em vigor do teto de gastos oferece visibilidade ao princípio de “sempre se governa demais”, uma vez que ele produz o nível insustentável da despesa pública, demandando uma redução das despesas e das atividades estatais como condição de ajuste ao limite imposto. Pode-se argumentar que a redução do Estado, pressuposta pelo teto, suscita justamente o *laissez-faire*, demarcando-se o ponto até o qual o Estado poderá agir e a partir do qual será preciso deixar o mercado fazer.

No entanto, é preciso observar que o princípio aqui demandado não é o de deixar o mercado fazer, mas quase o oposto. O ponto é se valer de uma racionalidade de mercado que se volta contra o Estado, não o deixando fazer. É na dimensão produtiva do poder, articulado a objetos de saber que o colocam em prática (e não na questão da representação), que se pode entender

como o teto não tem origem na insustentabilidade fiscal, antes a construindo. A partir dele, as despesas aparecerão como insustentáveis frente ao limite que devem observar. Diante do exposto, a única saída parece ser a redução estrutural dos serviços públicos, induzida pelo regime de verificação de mercado que faz ver e até medir a despesa como excessiva.

Por essa razão, aqui não se trata apenas da defesa da liberdade de mercado em oposição à intervenção do Estado, mas da imposição de uma prática de governo que veda o Estado como canal de realização do interesse coletivo, uma vez regulada pela racionalidade econômica. A tese do intervencionismo de corte neoliberal fica reforçada pelo fato de que o teto de gastos se aplica a seis mandatos presidenciais. Portanto, salvo por uma revogação da medida, os mecanismos democráticos já não seriam relevantes para definir o nível da despesa pública que uma sociedade admite como legítimo.

Não há como deixar de remeter novamente à questão de Hayek. A democracia não constituiria um fim em si mesmo, de modo que o mais relevante seria garantir os princípios de uma sociedade de direito privado. Na medida em que as escolhas da maioria (num regime democrático) atentassem contra a racionalidade do sujeito de interesse, a democracia deixaria de ser um valor. Por essa razão, conforme já exposto, segundo Hayek, mais valeria uma ditadura liberal do que um governo democrático sem liberalismo. A passagem não deixaria entrever justamente a ideia de que a fixação em longo prazo da despesa pública envolve um ativismo estatal para retirá-la das incertezas do jogo democrático, assegurando-se prioridade à sociedade de direito privado sobre quaisquer outros fins?

Com isso, assegura-se a vedação do Estado enquanto instância que canaliza recursos, particularmente, para incidir sobre os processos sociais. No caso do pré-sal, toda receita absorvida pela União será esterilizada, uma vez que as despesas já estão no teto e não podem ter crescimento acima da inflação. Por exemplo, discute-se que o leilão para a exploração de petróleo e gás excedentes ao contrato de cessão onerosa, assinado com a Petrobras, pode render até R\$ 100 bilhões para a União em bônus de assinatura. Dado que a despesa está programada no teto, nenhuma parcela do valor seria apropriada por qualquer despesa submetida ao teto.

Vale lembrar que a questão não se exaure na análise de como a administração estatal é regulada pelos padrões de mercado, mas também envolve a construção de uma racionalidade

individual cujo suporte é a concorrência. Na medida em que os sujeitos não dispõem dos sistemas de proteção social (sufocados pelo congelamento de gastos), tenderão a agir conforme o dispositivo competitivo, gerindo a si mesmos como uma empresa e buscando algum grau de acumulação para obter um padrão pessoal e autofinanciado de cobertura contra riscos.

Não residiria aí, por exemplo, o fundamento da proposta governamental de criar planos de saúde populares para desafogar o SUS? A proposição traz consigo a ideia de reduzir as pressões fiscais decorrentes de um sistema universal, fazendo as despesas obedecerem aos limites estabelecidos. Mas também envolve a indução para um padrão de políticas sociais no qual cada sujeito se torna gestor de sua própria proteção. O SUS universal aparece como um excesso diante do teto de gasto, remetendo à avaliação crítica de sua pertinência no interior de uma racionalidade de governo em que o mercado funciona como padrão de teste da ação pública.

No interior deste regime de verdade, estão bloqueados os canais que levam, particularmente, da intensificação da exploração econômica do pré-sal à criação de fundos públicos capazes de financiar as políticas sociais que funcionam como garantias coletivas contra riscos diversos. Tal interdição resulta do cruzamento da baixa participação governamental nas rendas oriundas do pré-sal com a esterilização da receita pelo teto de gastos, determinando que a ampliação das receitas públicas não possa reverter em mais gastos cobertos pelo Fundo Social em áreas como saúde e educação.

Dupla vedação que, nos termos aqui apresentados, não se pode entender como mera retirada do Estado da economia, e sim como ativismo estatal em favor da construção das regras de uma economia de mercado que, paradoxalmente, torna-se um padrão de regulação de um Estado cujo princípio é não deixar fazer. É esta racionalização do exercício de governo que classifica as despesas fundamentalmente como objeto de controle, interditando as práticas públicas que, apoiadas em outras formas de racionalizar as relações entre poder e indivíduo, propõem redistribuir os recursos coletivos de uma sociedade, incidindo sobre a dinâmica econômica.

Conclusão

Em 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff era justificado pela necessidade de fazer o Brasil voltar a crescer e gerar empregos (Moretti, 2017). Na base da reflexão, estava a ideia de que o Estado intervencionista havia desfigurado mecanismos de mercado, atentando contra a confiança na economia brasileira e produzindo a maior crise econômica da história. Para recuperar a credibilidade dos investidores, seria necessário retirar o Estado de um conjunto de domínios e limitar as ações de governo, sobretudo pela dimensão fiscal.

No entanto, procurou-se aqui demonstrar que esta visão deixa escapar justamente o oposto, que vem a ser a construção de práticas de governo, não chanceladas pela competição eleitoral, voltadas a construir regras do jogo econômico que reforcem a concorrência como mecanismo de regulação da sociedade. Em outros termos, formulou-se a hipótese de que não se pode simplesmente examinar a gestão Temer pela ótica da retirada do Estado da economia e redução das políticas sociais.

Deve-se também avaliar em que medida o governo que irrompe do *impeachment* não é profundamente intervencionista, ao menos sob dois aspectos. Primeiro, ele incide sobre regras que criam uma moldura institucional na qual o mercado pode se desenvolver. Além disso, ele faz do mercado um princípio de verificação e regulação da prática de governo, acusando e vedando toda ação que interfira sobre o livre jogo das forças econômicas.

Não caberia, nos limites do trabalho, uma avaliação exaustiva da gestão Temer e do tipo de neoliberalismo que ele põe em prática. Portanto, para cumprir os objetivos do artigo, foram trabalhados dois temas centrais: as mudanças das regras de exploração do pré-sal e a instituição do teto de gastos para as despesas primárias da União. Defendeu-se que no cruzamento dos aspectos referidos é possível iluminar o duplo princípio da tecnologia de governo neoliberal.

De um lado, intervencionismo para acelerar a exploração do pré-sal, mostrando que o jogo econômico não é definido como um espaço “natural” no interior do qual as forças privadas estão liberadas para atuar, antes sendo suscitado por um intervencionismo estatal que cria as condições para a racionalidade de mercado. De outro, as vultosas receitas obtidas com o pré-sal são esterilizadas pelo teto de gastos, cuja instituição requer o mercado como princípio de regulação do público, fazendo o Estado aparecer como excesso a conter. Resulta da interseção entre os dois pontos um modelo de intensificação da exploração de recursos naturais não

renováveis, viabilizada por um tipo de intervencionismo estatal indexado na racionalidade de mercado e que, a um só tempo, constrói ativamente as regras do jogo econômico e veda a si mesmo como canal de processamento de demandas sociais associadas a áreas como educação e saúde. Resultado que não deixa de ser paradoxal, diante das manifestações de junho de 2013, que reivindicavam mais e melhores serviços públicos.

É como se invertêssemos a fórmula da acumulação primitiva de Marx (MARX, 1985). Não apenas com vistas a afirmar que a expropriação política é uma regra perene de acumulação do capital, mas para assinalar que o capitalismo é, de partida, um complexo econômico-jurídico (Dardot e Laval, 2016, p. 26), assim como o neoliberalismo não é a forma fenomênica de uma essência do capital. Ele é uma tecnologia de governo em que as regras jurídicas e institucionais são centrais para generalizar a forma empresa, estendendo a racionalidade concorrencial a todos os domínios sociais, inclusive à construção da subjetividade do governado.

Portanto, a crítica do neoliberalismo não deve proceder como se ele fosse mera expressão de uma lógica espontânea do capitalismo. Tampouco se pode, conforme as “boas almas keynesianas e pós-keynesianas” (Dardot e Laval, 2016, p. 31), esgotar a questão na argumentação teórica de que a austeridade é disfuncional para o crescimento econômico. Afinal, o neoliberalismo não é apenas uma crença ou uma ideologia antiestatal que deve ser contrastada com os fatos objetivos da economia, mas uma razão inscrita nas práticas institucionais e nas subjetividades reguladas pela concorrência e pelo modelo de empresa de si.

Nesse sentido, é preciso que o pensamento crítico invista em criar maneiras de governar, questionando o tipo de sujeito que pode ser o indexador de uma nova administração estatal. O ponto não é retomar velhas formas estatais que simplesmente postulem planejar a economia, redistribuir renda e gerar oportunidades, mas tornar pensáveis formas de governo articuladas a procedimentos de verificação que tenham outros princípios de teste que não o mercado (Foucault, 2008, p. 435), abrindo um conjunto de possibilidades em termos da administração estatal, mas também em relação à constituição de uma subjetividade que escape à racionalidade concorrencial (Foucault, 2010).

Referências bibliográficas

ANP. “Aprovada Resolução que regulamenta o waiver e o aditamento de contratos com novas regras de conteúdo local”. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/4411-resolucao-regulamenta-waiver-e-aditamento-novas-regras-conteudo-local>. Acesso em: 15 mai. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo: São Paulo, 2016.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Do governo dos vivos*. São Paulo: Centro de Cultura Social; Rio de Janeiro: Achiamé, 2010.

GAMBLE, Andrew. *The free economy and the Strong state: the politics of Thatcherism*. London: Palgrave Macmillan, 1994.

GAZETA DO POVO. “Gigantes do setor, BP, BG e Exxon desistem de leilão do pré-sal”. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/gigantes-do-setor-bp-bg-e-exxon-desistem-de-leilao-do-pre-sal-cc1mqd57pwhm7pg7a8uvsuclq>. Acesso em: 10 mar. 2018.

G1. “Governo deve reavaliar percentuais para os próximos leilões do pré-sal, diz ministro de Minas e Energia”. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-deve-reavaliar-percentuais-para-os-proximos-leiloes-do-pre-sal-diz-ministro-de-minas-e-energia.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2018.

GORDON, Colin. “Governmental rationality: an introduction”. In: BURCHELL, Graham *et al* (Eds). *Studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

LAVAL, Christian. “Foucault and Bourdieu: to each his own neoliberalism?”. *Sociologia e antropologia*, v. 7, n. 1, p. 63-75, 2017.

LIMA, Paulo Cesar. “Análise da Medida Provisória nº 795, de 2017”. Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

LIMA, Paulo Cesar; LIMA, Pedro Garrido da Costa. “Análise das rodadas de licitação previstas para o pré-sal”. Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. “A questão da austeridade na política econômica”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Padro Paulo Zahluth (Orgs).

Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

MARX, Karl. *O capital. Volume II*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MORETTI, Bruno. *Ocupar a casa vazia: impeachment de 2016 e a construção de sentidos no domínio público*. Lisboa: Chiado, 2017.

PEREIRA, Cloviomar *et al.* “Sucesso ou fracasso?”. Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/sucesso-ou-fracasso>. Acesso em: 10 mar. 2018.

REDE BRASIL ATUAL. “O golpe e o pré-sal: origem, desenvolvimento e consolidação da crise”. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/138/o-golpe-e-o-pre-sal-origem-desenvolvimento-e-consolidacao-da-crise-brasileira>. Acesso em: 10 mar. 2018.

VEJA. “Vai jorrar petróleo”. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/vai-jorrar-petroleo/>. Acesso em: 10 mar. 2018.