



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ESDRAS BEZERRA FERNANDES DE ARAÚJO

**IDEOLOGIA E ECONOMIA MORAL NA CONFORMAÇÃO DO ESTADO
PÓS-FORDISTA NO BRASIL**

JOÃO PESSOA

2023

ESDRAS BEZERRA FERNANDES DE ARAÚJO

**IDEOLOGIA E ECONOMIA MORAL NA CONFORMAÇÃO DO ESTADO
PÓS-FORDISTA NO BRASIL**

Material apresentado ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba para exame de dissertação como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Culturas e sociabilidades

Orientação: Dr^a Simone Magalhães Brito

JOÃO PESSOA

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A663i Araújo, Esdras Bezerra Fernandes de.
Ideologia e economia moral na conformação do Estado
pós-fordista no Brasil / Esdras Bezerra Fernandes de
Araújo. - João Pessoa, 2023.
108 f. : il.

Orientação: Simone Magalhães Brito.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Sociologia - Accountability. 2. Economia moral.
3. Ideologia. 4. Neoliberalismo. 5. Pós-fordismo. I.
Brito, Simone Magalhães. II. Título.

UFPB/BC

CDU 31(043)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 13/2023 - PPGS (11.01.15.73)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

João Pessoa-PB, 06 de Setembro de 2023

ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA BANCA EXAMINADORA COMPOSTA PARA AVALIAR O ALUNO
ESDRAS BEZERRA FERNANDES DE ARAÚJO

Aos 05 dias do mês de setembro de 2023, às 09 horas, por videoconferência, realizou-se a sessão pública de defesa de Dissertação, intitulada: "IDEOLOGIA E ECONOMIA MORAL NA CONFORMAÇÃO DO ESTADO PÓS-FORDISTA NO BRASIL" apresentada pelo discente ESDRAS BEZERRA FERNANDES DE ARAÚJO, estando a Comissão Examinadora composta pelos docentes: Simone Magalhães Brito (Orientadora), Rogério de Souza Medeiros (PPGS/UFPB) e Terence Mulhall (DCS/UFPB). Dando início aos trabalhos, a professora Simone Magalhães Brito, na qualidade de Presidente da Comissão, convidou os demais integrantes da Banca Examinadora para compor a mesa. Em seguida foi concedida palavra ao defendente para expor uma síntese de sua Dissertação que, após, foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora. Encerrado os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o conceito de APROVADA. A seguir foi encerrada a reunião, devendo a Universidade Federal da Paraíba, de acordo com a Lei, expedir o respectivo Diploma de MESTRE EM SOCIOLOGIA.

(Assinado digitalmente em 12/12/2023 12:05)
ROGERIO DE SOUZA MEDEIROS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 2679192

(Assinado digitalmente em 06/09/2023 17:19)
SIMONE MAGALHAES BRITO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1363922

(Assinado digitalmente em 07/09/2023 10:01)
TERENCE MULHALL
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1316406

Processo Associado: 23074.088487/2023-22

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: 13, ano: 2023, documento (espécie): ATA, data de emissão: 06/09/2023 e o código de verificação: e70a125b04

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha vó, Dona Maria do Socorro, que mesmo não estando aqui – vitimada pela superlotação dos leitos do SUS durante o auge da pandemia e um dos “resultados” da permanência das “desestatizações” da saúde pública –, foi e sempre será fundamental para eu poder concluir todas as etapas da minha vida acadêmica.

Sinto muito por não ter sido doutor a tempo de a senhora ver.

AGRADECIMENTO

Agradeço à minha mãe, Dona Wania, e ao meu irmão, Jeremias, pela compreensão em me ver discutir com o vento, discordar de autores no café da manhã e mesmo pedir inúmeras vezes para rerelem o mesmo trecho do texto. Assim como de entender que minha dinâmica de escrita e leitura me faziam impaciente e, por muitas vezes, indisponível para as pequenas coisas do cotidiano. Agradeço ao mesmo tempo que me desculpo. Todo esse apoio sempre foi mais que indispensável para qualquer dos resultados que minha vida acadêmica pôde e ainda pode tomar.

Agradeço ao meu pai, Seu Alexandre, que mesmo não repetindo o itinerário de viagens para que eu pudesse assistir as aulas, seguiu atento e feliz com o meu caminhar.

Agradeço à minha orientadora e amiga, prof^a Simone Brito, que desde o primeiro semestre da graduação está presente na minha formação e vida, seguindo como alguém especial ao longo de todos esses anos.

Agradeço aos professores Rogério Medeiros e Terence Mulhall, grandes referências do bom fazer sociológico para minha formação, por aceitarem o convite para serem avaliadores deste trabalho. Fico feliz por tê-los em mais uma nova fase desse processo.

Agradeço aos meus amigos e amigas, sem exceção. Dessa vez evito nomear para não gerar comentários. Saibam que em todas as instâncias da minha vida, a presença de vocês é um consolo, especialmente para acalmar algumas agonias pessoais e minha cabeça que não desliga as autoavaliações. Espero que permaneçam seguindo comigo, ainda que eu não seja tão afeito às intervenções necessárias.

Em resumo, agradeço a quem participou desse processo, ajudando como pôde, em meio ao “fim do mundo que quase chegou”.

O racionalismo que organiza o pensamento teológico não é, em absoluto, como imagina o lugar-comum, uma questão de devaneio.

Se existe fantasia, é no mais rigoroso sentido da instituição de um real que cobre a verdade.

Jacques Lacan (1998, p. 887)

RESUMO

A presente pesquisa desenvolveu os termos de intermediação entre a austeridade como valor moral fundamental para a ideologia liberal e a sua efetivação na forma política, em um período no qual há uma ofensiva política e ideológica do liberalismo ortodoxo no pensamento político, econômico e social a nível mundial. Caracterizando a vinculação entre a esfera dos valores morais – fundamentando, inclusive, a retórica liberal – e as proposições político econômicas dos projetos e programas de ajuste estrutural, analisou-se o modo com que essas dinâmicas se assentaram, ou seja, ante o processo de implementação do Estado pós-fordista brasileiro mediado pelo gerencialismo. Recorrendo aos *Relatórios sobre o desenvolvimento mundial* – de autoria do Grupo Banco Mundial –, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e os *Cadernos MARE* – publicados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado –, o percurso metodológico se direciona à análise documental das diretrizes orientadoras para elencar as principais categorias mobilizadas e, por fim, a composição das dinâmicas de (re)produção do Estado como um conjunto de relações sociais imbuídas de sentidos práticos e valores morais *necessários* à sua estruturação, sendo esta, por sua vez, fundada e fundante da lógica (re)produtiva do capital. O foco da presente pesquisa é a observação dos termos propostos por instâncias paraestatais sobre *alvos* dessas remodelações do Estado orientadas a sentidos de *accountability*, tomando-os como fundamento organizacional de *reforma de Estado e do aparelho de Estado* compondo os diversos termos da reordenação neoliberal do Estado, elemento constitutivo da fase pós-fordista de desenvolvimento do capitalismo.

Palavras-chave: *Accountability*; Economia moral; Ideologia; Neoliberalismo; Pós-fordismo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Setores e dinâmicas de composição dos capitais e do capital em geral.....	31
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modelos fundamentais da Administração Pública Gerencial	90
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
APG	Administração Pública Gerencial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ACUMULAÇÃO E REGULAÇÃO SOB A SEGUNDA HEGEMONIA FINANCEIRA	267
2.1	Concorrência intercapitalista, hegemonia e regime de acumulação	30
2.2	Forma política, conformação e modo de regulação	40
3	AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS NA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL	49
3.1	Dirigismo e desenvolvimento político fordista.....	51
3.2	Ajustes estruturais e a ideologia da mundialização	60
4	OS VALORES DA NOVA INSTITUCIONALIDADE	70
4.1	“Não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele”	73
4.2	Novos princípios e a boa governança na reforma de Estado	81
5	CONCLUSÃO	93
	REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

No quadro geral do capitalismo mundial, é por volta dos anos 1980 que ocorre uma reestruturação produtiva que se consolida a partir da implementação de um novo receituário alavancado pela Inglaterra e Estados Unidos, Estados com as maiores economias do mundo à época. É sob as administrações de Margareth Thatcher e Ronald Reagan que o *neoliberalismo* aparece como principal resposta político-ideológica à crise do capitalismo ocorrida na década anterior; um modelo programático estruturante de um projeto econômico, social, político e, por conseguinte, institucional (ANDRADE, 2019; ARIENTI, 2002; JESSOP, 1996; SAAD FILHO, 2015). Associado a governos que apoiam uma nova dinâmica de atuação estatal, surgem no cenário internacional uma gama de organizações que passam a promover modelos de análise de governos e seus projetos fiscais a partir de diretrizes que se alinham com esse novo programa, essas organizações revisam suas próprias atuações e passam a determinar a sua possibilidade de intervenção e auxílio a economias não desenvolvidas a partir do alinhamento com esses parâmetros. Nesse cenário, Fundo Monetário Internacional (FMI), Grupo Banco Mundial (GBM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destacam-se pela sua ascensão como instâncias exógenas aos governos locais, porém, com capacidade de orientar políticas governamentais, especialmente no que compete a ajustes fiscais, financiamento a políticas sociais, conformação institucional etc. (LEHER, 1999; STREECK, 2012).

O complexo estruturado de organizações internacionais, governos das principais economias do mundo propulsionando o novo regime, governos dos países não desenvolvidos em dívida com os fundos internacionais e a centralidade do capital financeiro na reprodução do valor nessa nova fase, faz implicar, especialmente sobre as *economias de capitalismo dependente* (BRETTAS, 2017; CASTELO, 2013; PEREIRA, 2018), uma revisão das relações materiais e simbólicas do processo de reprodução social. Ou seja, diante das necessidades de solução da crise sistêmica experimentada pelo modelo fordista, convergente com as necessidades particulares do capitalismo sob a *segunda hegemonia financeira* (DUMÉNIL; LÉVY, 2014), toda a estrutura organizacional do Estado foi repensada no sentido de assumir um alinhamento novo com as particularidades do *regime de acumulação* em ascensão, formatando, assim, todo um novo *modo de regulação*. Com o cenário de reestruturação produtiva global, as implicações sobre a forma política (MASCARO, 2013) impactam diretamente na reprodução do Estado como forma social. O efeito desse processo de reprodução social adaptada, por sua vez, à nova dinâmica político-econômica, se manifesta

concretamente sobre a institucionalidade, visto que a objetivação de uma forma social é apreensível e mantida baseada em um conjunto específico de instituições fundadas em práticas, estas *necessariamente* fundantes de determinações ideológicas gerais e regionais (ALTHUSSER, 2008, 2019).

Nesse âmbito é que diretrizes político-econômicas se consolidam e determinam a revisão dos “modos de fazer” institucional, com efeito explícito nas dinâmicas econômicas e fiscais dos Estados como um todo, destacando aqui o interesse nos impactos em políticas sociais (BRETTAS, 2017; PEREIRA, 2018; ROSSI et al., 2019). Todo esse cenário de reestruturação é marcado pela centralidade de noções de *transparência* subsistindo inerentes à atualização burocrática, perpetrada pelas reformas que implicam na mudança de status de determinadas instâncias, a fim de superar a “obscuridade” estatal anterior, produzindo procedimentos balizados em valores como *avaliação, prestação de contas e responsabilização* que, em resumo, definem o *accountability* como fundamento prático-institucional (AFONSO, 2009, 2012; SHIROMA; EVANGELISTA, 2011; SHORE, 2009). Esse fundamento organiza as noções acerca das práticas de burocratas e atua na justificação dos papéis assumidos por setores específicos dessa burocracia, como é o caso de auditores de Tribunais de Contas e Controladorias (BRITO, 2018, 2019; ROSAS, 2019). Os efeitos da atualização das dinâmicas interinstitucionais é a reprodução estatal condicionada à centralidade dos valores do *accountability* como elemento fundamental para a efetivação de um Estado reconfigurado, determinando, dadas as particularidades do aparelho de Estado, as possibilidades de reprodução de outros setores da vida social.

Esses processos postos em curso ao longo das últimas décadas espraiam esses valores nas dinâmicas institucionais contemporâneas a partir da própria composição de suas instâncias, demarcadas a partir da lógica do capital. Como já mencionado, essas organizações multilaterais assumem um comportamento de agentes políticos ativos, fomentando projetos, revisando atuações governamentais e condicionando economicamente os Estados e governos dependentes de forma explícita (PEREIRA, 2014; MELGAREJO; SHIROMA, 2019; TABAK, 1994). Como se caracterizam por instâncias de decisão vinculadas com interesses privados, fundamentais para a circulação de capital por meio de investimentos, FMI, BID e GBM impõe aos governos uma reorganização do aparato de Estado e, conjuntamente, da própria amplitude e modulação da atuação do Estado atualizando o seu enquadramento nos termos de incorporação e reprodução das condições de (re)produção da ordem social estabelecida (BRANDÃO, 2019; BRETTAS, 2017; CALDAS, 2018; PEREIRA, 2022). Em meio às condições de efetivação do Estado apresenta-se a questão de como os novos valores

de transparência, responsabilização e austeridade, formatados sob a uma diretriz organizacional de *accountability*, determinam o cotidiano da vida dos agentes públicos diretamente vinculados com as instâncias burocráticas. Deste modo, a centralidade da reconfiguração e recomposição de valores da burocracia agora assumidamente *gerencial* (BRESSER PEREIRA, 2006a, 2006b; DE PAULA, 2005; RODRIGUES, 2020), nesse todo complexo estruturado de aparelhos de Estado – e em meio à toda essa ofensiva neoliberal que enraíza novos parâmetros em toda a extensão do Estado –, formata e é formatada por essas novas dinâmicas e práticas nas quais burocratas convertidos em gestores estão inseridos e subordinados em instâncias locais, nacionais e internacionais que se realizam por meio dos termos da objetivação associada ao fazer desses agentes de Estado fundamentados em sentidos práticos da ideologia em vigor.

Diante do cenário previamente apresentado, no qual o Estado assimila novos modelos, em parte por imposição externa institucional – organizações econômico-políticas internacionais –, em parte pela própria atualização das dinâmicas específicas da reestruturação produtiva pós-fordista – atualizando as relações entre força produtiva, meios de produção e a lógica geral de revalorização do valor em uma nova hegemonia de capital –, os investimentos sociais em educação, saúde e segurança passam a ser revistos como alvos centrais da nova agenda político-econômica. Como a crise do fordismo foi também a constatação dos limites da conformação das forças sociais sob o *Estado de bem-estar balizado sobre uma economia política keynesiana*, o processo histórico que se segue é o de desmonte das bases sobre as quais o momento anterior se caracterizava, e definia, por conseguinte, a lógica de reprodução social. Com isso é que uma racionalidade fundada em termos de investimento e retorno, fundamentais para a consolidação e aprofundamento dos termos da produção econômica, implicam os termos nos quais transparência e austeridade conjugam a objetividade da prática burocrática.

Com a ascensão do modelo neoliberal de governança, o Estado ainda preserva a sua capacidade de intervenção sobre a sociedade em geral, mas a reboque das diretrizes procedimentais das organizações internacionais, influenciando sobre a reestruturação institucional com a emergência de instâncias públicas responsáveis pela implementação e fiscalização do nível de alinhamento com essas diretrizes. Assim como os *managers* (gerentes) das grandes corporações, os gestores públicos acabam por curvar-se às normas dos organismos internacionais, alinhados com a possibilidade de manutenção das condições nas quais o capitalismo mundial reorganizou-se (DE PAULA, 2005; STREECK, 2012, 2018). O fundamento da ordenação aos cargos públicos temporários – por indicação de governo – ou

estáveis – quando no caso de tribunais de contas e controladorias – está imerso em um plano jurídico referenciado no paradigma da produção de transparência e nivelamento da administração pública às práticas de acumulação privada. Nesse escopo, “os dirigentes do Estado foram colocados sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de *expertise* e de agências de classificação de riscos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276). Essa configuração de agentes político-econômicos impacta o fazer cotidiano das práticas dos agentes públicos exatamente por transpor diretamente toda uma gramática – indissociada de sua semântica – concernente às relações de mercado ao novo arranjo institucional estatal, impactando nas dinâmicas de promoção das políticas públicas, visto que a novilíngua gerencial organiza a distribuição de recursos a partir de parâmetros como *desempenho, eficiência e concorrência* (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; BRITO, 2017, 2019; DE PAULA, 2005; RODRIGUES, 2020). O entendimento acerca do sucesso de implementação desses parâmetros é alcançado por meio de todo um sistema de avaliação, um emaranhado institucional alinhado por um modelo de estruturação voltado à generalização dessa *cultura de auditoria e avaliação* (SHORE, 2009).

Para alcançar os termos da efetivação dessa estrutura geral, importa observar, a partir das diretrizes normativas, da estruturação e práticas cotidianas, a modelagem das relações no âmbito da administração pública, considerando a centralidade da moral – como esse sistema de valores organizadores dos sentidos do mundo, principalmente nos termos da legitimidade a partir do enquadramento entre “bem” e “mal”, “justo” e “injusto” etc. – e, dada a consideração da reestruturação macroeconômica e político-institucional de cunho neoliberal, a interferência substancial na própria definição e realização da “função social” do aparelho de Estado, assim como da sociabilidade em geral, tomadas enquanto elementos de um projeto societário “[...] visando à instauração de novas condições políticas, a modificação de regras de funcionamento econômico e a alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos” (DARDOT; LAVAL; 2016, p. 191). A importância de elaborar as questões nos termos da moralidade advém, por sua vez, do entendimento de que as relações sociais se preenchem de sentido a partir de elementos articulados de *valor moral*, compondo o referencial de uma *economia moral* (FASSIN, 2018a, 2018b), fazendo com que as práticas sejam definidas, simultaneamente, por determinações externas e internas de maneira conjugada.

Mesmo que a concepção de que toda uma sistemática de diretrizes e parâmetros organizados referenciados em uma lógica de mercado com pretensões universalizantes seja pertinente, vista a concretização apresentada logo anteriormente, importa tomar essa nova institucionalidade internacionalizada e *necessariamente estatal* em sua particularidade

(BARZELAY, 2002). Nesse sentido é que se destaca a importância metodológica de recorrer às práticas de avaliação e auditoria a partir das diretrizes propostas externa e internamente na administração pública. A questão que se impõe é, portanto, *analisar como os valores do accountability são articulados na justificação das classificações e da aplicação dos processos de avaliação e auditoria nas indicações e projetos de reforma de Estado*. A problemática na qual orbita o interesse dessa pesquisa é a modulação do papel do Estado por meio das práticas de quem o dá materialidade a fim de compreender, com isso, os termos nos quais a efetivação da “virada neoliberal não foi tanto a ‘retirada do Estado’, mas a modificação de suas modalidades de intervenção em nome da ‘racionalização’ e da ‘modernização’ das empresas e da administração pública” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 231).

A relevância do debate, articulando a possibilidade investigativa sobre a consolidação de práticas procedimentais de avaliação e auditoria, é tomada aqui pela centralidade que questões relativas ao destino da verba pública tomam na contemporaneidade. Associado ao desenvolvimento do alinhamento institucional com as práticas internacionais de adequação aos parâmetros de transparência e avaliação de desempenho/eficiência, consolida-se uma retórica anticorrupção que legitima dinâmicas políticas e morais que organizam as disputas no debate público, sendo capaz de articular forças sociais para a formatação de projetos sociais, políticos e econômicos específicos (ANDRADE, 2017; BRITO, 2017; FERNANDES, 2022; MARTUSCELLI, 2016), em geral associados com a superação de programas minimamente dissidentes das diretrizes gerais de acumulação de capital e reprodução social pós-fordista (DWECK; SILVA; ROSSI, 2017). Sendo assim, parte-se do entendimento que, em grande medida, está disseminado e consolidado no senso comum a concepção de que essa cultura de avaliação (SHORE, 2009), efetivada, em parte, nas práticas de auditoria, vigoram a fim de qualificar a aplicação estatal de recursos.

Os principais campos de debate mobilizados para a presente pesquisa são a *sociologia da moral, teoria marxista do Estado e da ideologia*. Ainda que digam respeito a elementos autônomos enquanto áreas estabelecidas na teoria sociológica e política, a particularidade do objeto demanda o esforço dessa articulação, visto que a observação e consequente análise das práticas burocráticas indica problemáticas em torno do conjunto referencial de valores constitutivos dos sentidos compartilhados entre os agentes públicos, ao mesmo tempo em que, se tratando de uma instância estatal, é necessário considerar os aspectos históricos de objetivação do Estado, ou seja, a constituição do Estado como forma social determinada sócio-historicamente.

O ponto de partida categorial é a noção de *economia moral* (FASSIN, 2018a, 2018b). Elaborada primeiramente por Edward P. Thompson, historiador marxista inglês, ela surge a partir de sua análise da lógica de produção social em etapas históricas precedentes à estrutura moderno-capitalista industrial. Em geral, para Thompson, a economia moral seria uma estrutura referencial de sentidos comuns que não se enquadram à lógica do capital, opondo-se, portanto, ao que viria a ser a economia política como a lógica fundamental de produção social. Fassin, por sua vez, recupera a categoria atualizando-a. Para este, incorporando aspectos das críticas e desenvolvimentos posteriores à origem da categoria, economia moral diz respeito ao conjunto de valores constituintes dos sentidos referentes às relações sociais e são determinados pelo modelo dessas mesmas relações. Em suas próprias palavras, “a economia moral será considerada a produção, a distribuição, a circulação e o uso de sentimentos morais, emoções e valores, normas e obrigações no espaço social” (FASSIN, 2018b, p. 71). Metodologicamente considerada, economia moral pode abarcar a generalidade de uma sociedade, assim como setores específicos da vida social – destacado pelo próprio Fassin em suas pesquisas.

A produção, a distribuição, a circulação e a utilização de emoções e valores, de normas e obrigações, exigem uma dupla topografia. Por um lado, podemos considerar as economias morais de uma sociedade, ou mesmo de um conjunto de sociedades, em um determinado momento histórico. Por outro lado, podemos concentrar-nos mais especificamente nas economias morais de certos mundos sociais ou segmentos de sociedade (FASSIN, 2018b, p. 72).

Economia moral, portanto, possibilita a observação desse conjunto sistemático de sentidos comuns aos indivíduos inseridos em dinâmicas específicas de relações sociais. Ainda que a restrição de observação diga respeito aos limites de quem pesquisa, ou seja, a partir da delimitação do objeto, Fassin destaca que a tentativa de investigação e apreensão de uma economia moral *necessariamente* demanda a articulação entre o específico e o geral, entre o segmento da sociedade e a sociedade em si. Diante desse esforço, outro elemento que se destaca em sua elaboração é a necessidade de delimitação histórica de uma economia moral. Diferentemente de Thompson, para quem economia moral seria o modelo específico historicamente de relações sociais de produção anteriores ao capitalismo industrial, para Fassin a economia moral constitui aspecto determinante da sociabilidade contemporânea. Por isso, para ele, “[...] pode ser interessante pensar em conjunto economia política e economia moral. Nesse caso, não se trata de opor um ao outro, tampouco de considerá-los como se sucedendo, mas de articulá-los em períodos históricos determinados” (FASSIN, 2018b, p. 74).

Ou seja, a economia moral integra a gama de determinações pelas quais uma sociedade fundada produtivamente nos termos da economia política subsiste. Nesse caso, Fassin apresenta possibilidades de superar uma suposta oposição entre a esfera da economia e a da moral, não em termos da filosofia moral – especialmente dos séculos XVIII e XIX –, mas de indicar que parte dos fundamentos de reprodução de uma estrutura econômica estão atrelados a aspectos de uma moralidade que se constitui determinada e determinante.

Tendo o preceito de conexão intrínseca entre economia política e economia moral, importa determinar quais os elementos teóricos acerca da compreensão da economia política, portanto, os aspectos de conjunção teórica em torno da economia capitalista e da forma política estatal. Nesse caminho, a relação entre economia e Estado são consideradas *majoritariamente* a partir do entendimento da *Escola da derivação*, marcada por esforços de síntese das leituras pachukaniana e althusseriana do Estado e do direito (ALTHUSSER, 2008, 2015; HIRSCH, 2017a, 2017b; JESSOP, 1996; MASCARO, 2013; PACHUKANIS, 2017). Para os pensadores desta linha teórica, reservando as suas especificidades críticas e assimilações, a forma política está diretamente associada com a organização das relações sociais fundamentais à reprodução social em geral. Em outros termos, o Estado é fruto histórico de uma configuração das relações de classe, mas sem perder, assim, sua intervenção sobre as relações sociais. Na verdade, é justamente como aspecto determinante e determinado da sociabilidade que o Estado assume sua concretização enquanto forma social atrelada diretamente à lógica fundamental da sociabilidade capitalista.

O Estado, como forma específica do tipo de socialização capitalista, nessa rede de interações, entrecruza-se com todas as demais relações sociais e, em face delas, é constituído e constitui. Se o tecido social capitalista corresponde a específicas dinâmicas econômicas, também está atrelado a necessárias estruturas jurídicas e políticas que lhe são correlatas. [...] A forma estatal é justamente alheia aos interesses imediatos dos grupos como modo necessário da reprodução social do próprio capitalismo. O Estado não é domínio dos capitalistas; menos e mais que isso: *o Estado é a forma política do capitalismo* (MASCARO, 2013, p. 63, grifo meu).

Ainda que a leitura derivacionista indique uma constituição inerente ao Estado como forma política do capitalismo, há a abertura para a determinação da luta de classes. A conformação do Estado, entendendo a processualidade histórica, não é uma consequência *imediata* do estado de relações sociais, mas reserva em si determinantes que fundamentam as relações que a constituem. O Estado, portanto, enquanto forma social capitalista, é determinada pelas relações capitalistas que atuam como lógica geral de concatenação das instâncias sociais, ao mesmo tempo em que, nessa fase histórica, assume uma autonomia

relativa que o caracteriza como fenômeno específico. Assim sendo, enquanto aspecto *superestrutural* (ALTHUSSER, 2008; 2015), constitui-se por ser uma *abstração real*, ou seja, “o Estado não é apenas uma forma ideológica, ele é, ao mesmo tempo, uma forma de ser social. O caráter ideológico de um conceito não elimina aquelas relações reais e materiais que este exprime” (PACHUKANIS, 2017, p. 89). Em outras palavras, o Estado é tomado aqui como um aspecto determinante da vida social, mas que, dada a sua emergência localizada sócio-historicamente, é determinado pelo modelo fundamental de relações fundantes da ordem social à qual exerce papel destacado em termos de definição e possibilidade de efetivação.

O tratamento teórico com o Estado necessita, portanto, da incorporação de possibilidades de movimento (auto)reprodutivo da forma política, considerando que o próprio movimento das relações sociais de produção – nos termos de produção das condições da sociabilidade em geral – modifica-se em alguns aspectos de acordo com a estabilização e conformação das forças sociais. Assim, é necessário considerar a fase pós-fordista e sua matriz ideológica neoliberal como nova etapa do capitalismo mundial, determinando a reestruturação produtiva, destacadamente a articulação entre acumulação e regulação (ARIENTI, 2002; DUMÉNIL; LEVY, 2014; PAULANI, 2009; SAAD FILHO, 2015). O neoliberalismo é considerado, portanto, como a condensação ideológica pós-fordista, um aparato conceitual-propositivo para a determinação das relações sociais diante da crise de reprodução do período fordista. A sua definição enquanto ideologia (ALTHUSSER, 2008, 2015) está diretamente associada com o entendimento que sua existência está determinada pelo conjunto complexo de objetivações práticas de relações sociais. Ou seja, a ideologia neoliberal está diretamente associada com a configuração político-social pós-fordista, implicada, portanto, pela conformação das dinâmicas que orbitam a centralidade do capital financeiro para a lógica global de reprodução sistêmica, assim como pelo resultado da articulação, organização e mobilização dos recursos políticos das forças sociais em disputa. A partir disso seria possível compreender, ainda que rapidamente, as condições de ascensão e consolidação dessa vertente teórica para além da economia, implicando direta e necessariamente na política e formatando uma teoria social consequente. Apesar de sua complexidade, o neoliberalismo, nos termos de sua apresentação, vincula-se a frações específicas do cenário político, indicando uma mudança nas correlações de forças e na conformação das relações de classe e de suas frações internas, sendo possível estabelecer que “o pós-fordismo é menos um padrão de inexorabilidade da lógica intrínseca do capital – não é

um devir necessário do fordismo – e mais o resultado de construções sociais que nessa lógica se movimentaram” (MASCARO, 2013, p. 123).

A política conservadora e neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189).

Os termos da teoria marxista da ideologia, por sua vez, é necessariamente althusseriana exatamente pelo seu esforço em articular Estado e ideologia inseridos no processo de reprodução das condições de produção social (ALTHUSSER, 2008). Tomando ideologia não como um conjunto de ideias em geral, mas como um sistema ideal de referenciação que atribui sentido à experiência concreta por representar o real *a partir* das relações *como se* assim fossem em sua concretude, Althusser (1999, 2015) evidencia o caráter particular da ideologia, destacadamente o seu fundamento social de classe. Ideologia, portanto, em seus termos marxistas, constitui-se como ideologia da classe dominante por estar vinculada às condições práticas de efetivação social de um “sempre-já-dado de uma unidade complexa estruturada” (ALTHUSSER, 2015, p. 160), tendo por premissa o entendimento da estruturação da forma política como aparato destacado de condicionamento da vida social moderno-capitalista, estando ambas, ideologia e forma política, regulando as instâncias da sociabilidade enquanto codeterminantes incontornáveis. A especificidade fenomênica da ideologia está na dialética entre real e imaginário manifesta objetivamente naquilo de concreto que a ideologia determina: *a relação dos indivíduos com as condições de suas relações sociais*, possibilitando o entendimento de que “uma ideologia existe sempre em um aparelho e em sua prática ou práticas” (ALTHUSSER, 2008, p. 206).

Tendo em conta essa vinculação entre ideologia, Estado e práticas como mecanismos de efetivação de uma ordem social, acredita-se na possibilidade de incorporar aos aspectos descritivos da economia moral a evidenciação dos elementos ideológicos das práticas de auditoria e avaliação. Nesse sentido, tomando a relação entre *causalidade estrutural* e *sobredeterminação* no entendimento das formas e formações sociais (ALTHUSSER, 2015; MORFINO, 2014), a hipótese de pesquisa foi a de que *o fundamento real da ideologia gerencialista, apresentada em diretrizes gerais de remodelação institucional estatal, determina-se a partir da reprodução dos aspectos estruturais da sociabilidade capitalista em*

uma fase histórica específica, subjazendo às relações burocráticas suas próprias dinâmicas particulares por meio de representações e procedimentos específicos referenciados em atualizações das próprias relações sociais a nível local, nacional e internacional.

A ordem de apresentação do trabalho não espelha o seu desenvolvimento teórico-analítico, em grande medida se mostra numa ordem inversa. A apresentação inicial das bases mais gerais da ordem social capitalista, primeiro internacional e em seguida regional, justifica-se exatamente pelo intuito de partir de um quadro superior no qual as determinações concretas da reprodução social assumem suas formas mais abstratas – e justamente por isso prementemente determinantes. O primeiro capítulo é estruturado na órbita das dinâmicas de reestruturação global do capitalismo, destacando a permanência do regime de propriedade que lhe caracteriza, mas incorporando as mudanças nos termos da sincronia entre *regime de acumulação e modo de regulação*. Sendo assim, o primeiro capítulo apresenta um resumo do que especifica a conformação pós-fordista do capitalismo até meados da primeira década do século XXI, para em seguida trazer à atenção as emergências transnacionais dessa fase. Como aspecto característico dessa remodelação para reprodução da valorização do valor, destaca-se, dada a natureza crítica da economia política da leitura marxista, a interseção entre poder econômico e poder político por meio da análise das organizações multilaterais e o papel assumido por elas ao fim do século XX. O intuito é, portanto, indicar como as dinâmicas atualizadas das relações político-econômicas no capitalismo pós-fordista instituem um novo equilíbrio de poder entre os Estados a partir da mediação desses órgãos pretensamente políticos, mas de ingerência necessariamente econômica, possibilitando uma intervenção direta que orienta o enquadramento na lógica do capital global.

A intenção de discorrer acerca dos processos gerais da geoeconomia e política internacional, com destaque ao processo assim chamado de *globalização*, diz respeito ao esforço de situar sócio-historicamente as remodelações institucionais desenvolvidas no Brasil ao longo da década de 1990 – posta em curso especialmente em sua segunda metade e que seguiram posteriormente. Apresentar as dinâmicas internacionais, econômica e politicamente falando, tem o efeito de inserir o Brasil na lógica mundial de reprodução capitalista, incorporando na própria análise aqui desenvolvida as determinantes que definem essa fase histórica de reestruturação, ao mesmo tempo em que destaca a particularidade da formação social brasileira. Importa destacar que há um “descompasso” entre a inserção do Brasil, um país da periferia, e a de países da centralidade do sistema nesse processo que inflige suas marcas em todos os níveis da sociabilidade – na esfera institucional, por exemplo, isso implica na dúplice ingerência da reforma de Estado e reforma do aparelho de Estado que

assumem suas especificidades em cada unidade nacional. Por certo, essa abordagem destaca os “grandes movimentos”, as decisões de magnitude nacional e internacional, mas sem perder de vista os movimentos das forças sociais e suas reconfigurações nas relações de força que caracterizam as objetivações da lógica capitalista e definem as formas sociais – valor, dinheiro, mercadoria, Estado etc. – assim como seus desdobramentos. A mediação entre o global e sua caracterização afeita à estrutura capitalista geral, assim como o nacional e as particularidades de efetivação do capitalismo, substanciam-se na consideração dos processos internos às concorrências políticas dentro do cenário nacional, nas disputas em torno da resistência ou ressonância às orientações neoliberais que recuperam a questão do Estado a partir da equiparação jurídico-institucional aos movimentos renovados do capital a partir da centralidade financeira, assim como das implicações da perpetuação do imperialismo de hegemonia estadunidense sobre todo esse processo.

O debate desta pesquisa, portanto, é desdobrado em três etapas: (1) uma apresentação sumária dos termos econômicos e políticos da conformação do capitalismo em suas etapas internas, com destaque à necessidade de compreender as particularidades de reconfigurações responsivas às crises do capital, em específico ao que diz respeito ao que será chamado de pós-fordismo – numa necessidade teórico-conceitual de distinção ao neoliberalismo; (2) destacar os moldes das mediações institucionais globais dispostos ao longo do século XX e que condicionam relações pretensamente restritas à economia e financiamento, mas que assumem ingerência política e ideológica direta em conformações institucionais intranacionais e no campo decisório de governos; (3) para, finalmente, elaborar considerações acerca do processo de reformas de Estado e do aparelho de Estado dentro dos moldes brasileiros, destacando os aspectos de *accountability*, transparência, governança etc., como ditames propriamente ideológicos e vinculados à dinamização das atualizações das relações político-econômicas a nível mundial.

No que compete ao primeiro tópico, o debate orbita num esforço de articulação entre a *teoria da regulação* e a *teoria da derivação*, visto que ambas, cada uma à sua medida, incorporam a necessária articulação entre economia e política. Ou seja, ambas têm por premissa a necessária incorporação na teorização do Estado dos termos de reprodução das condições materiais de reprodução social, tomando a ordem social capitalista como mote. Em outros termos, graças às modulações de suas leituras marxistas acerca do Estado é que se desenvolve uma observação dos termos da transição e consequente especificação do *pós-fordismo como etapa particular do desenrolar histórico do capitalismo, tomando-o ainda como ordem social generalizada mundialmente, e que conforma-se sobre dinâmicas*

responsivas à reprodução geral do capital em mundialização depois da crise do último quartel do século XX, modulando-se à incorporação central da valorização mundial de capitais de aplicação financeira. Sendo assim, destaca-se a mudança da dinâmica geral de reprodução capitalista a partir do deslocamento do centro de valorização de valor, tomado a partir da taxa dessa valorização, em que o capital financeiro assume o papel de carro-chefe da possibilidade de fazer o valor revalorizar-se de maneira mais intensiva. Tendo esse quadro de mudança dos setores do capital no processo de reprodução do capital em geral, importa indicar que algumas das condições de manutenção sociopolítica dessa dinâmica dizem respeito aos termos do Estado enquanto conformação histórica das relações concretas de reprodução. É assim que o debate do tópico gira em torno dos conceitos de *regime de acumulação e modo de regulação*, ressalvados pela indicação da *derivação da forma política, do Estado como forma política da sociabilidade capitalista.*

Dada essa caracterização, importa pensar, pela determinação do próprio objeto, o papel das organizações econômicas multilaterais caracterizadas a partir dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD). A relevância dessa segunda etapa diz respeito à conformação política internacional e as respectivas interveniências desses órgãos nas dinâmicas de movimentação de capitais de investimento ao redor do mundo. Essa atuação de caráter internacional é tomada aqui pela relevância desses processos de circulação de investimentos e financiamentos a Estados, especialmente aos da periferia do sistema capitalista – ou, como na nomenclatura dinâmica dos consensos estabelecidos por esses mesmos organismos internacionais, *países em desenvolvimento, do Terceiro mundo, de industrialização recente* etc. Ao que compete a essas decisões de financiamento, o destaque se comunica diretamente com o tópico seguinte, exatamente no que tange os termos das contrapartidas propostas às economias-alvo desses investimentos. Em geral, os termos dessas resoluções diziam respeito à necessidade permanente de enquadramento econômico e institucional dos Estados aos termos em atualização das diretrizes geopolíticas. Resumidamente, *o papel destes organismos internacionais ganha importância pela capacidade de ingerência na determinação de reestruturações estatais a nível internacional, atuando a partir de parâmetros gerais dos termos de reprodução da economia capitalista, com destaque à preservação de relações de dependência.*

Posterior a esse panorama político-institucional das relações econômicas internacionais, com a indicação das consolidações dos termos dos BMD's na formatação dos aparelhos de Estado a nível mundial, desenrola-se a apresentação dos modos de recepção e efetivação dessas determinações. No caso brasileiro, a proposta orbita em torno do Ministério

da Administração e Reforma do Estado (MARE), surgido no governo Fernando Henrique Cardoso, e que se comunica com a reestruturação geral das relações entre economia e política no cenário brasileiro. O destaque, estabelecendo os termos da comunicação com tópico anterior e implicando o destaque que diz respeito diretamente ao objeto geral dessa pesquisa, situa-se *em torno dos termos da reforma de Estado e do seu aparelho no que diz respeito à incorporação institucional de diretrizes gerenciais na formatação estatal, conformando a consolidação ideológica e, por conseguinte, prática do neoliberalismo*. A *Administração Pública Gerencial* (APG) configura-se como atualização teórica no campo da Administração baseada nas normativas propostas a nível mundial, mediadas pelos organismos multilaterais de financiamento que atuam ao longo do século XX ampliando seu escopo de áreas, transcendendo o setor exclusivamente econômico, assumindo papel concomitantemente político e intelectual. Nesse cenário, a reestruturação e revisão teórica do período caracteriza-se pela incorporação dos termos de ação do Estado, seu papel na reprodução social, destacadamente na mediação entre políticas sociais e manutenção da ordem de mercado. De maneira geral, todo o projeto de reforma do Estado balizou o modo de inserção da economia brasileira no cenário internacional posterior à crise que consolida a superação política e ideológica dos termos do Estado de bem-estar e do desenvolvimentismo de orientação keynesiana. Assim, no Brasil, a entrada na dinâmica atualizada do pós-fordismo, destacadamente no que diz respeito ao enquadramento político-institucional de regulação, é considerado a partir da necessária conformação política dos termos gerais de reprodução capitalista centrada na díade hegemônica: quanto aos termos da concorrência intercapitais, a centralidade do capital financeiro; no que diz respeito à conformação geopolítica dessas relações, a hegemonia estadunidense na determinação da reprodução mundial do capital.

Nesse sentido, importa destacar antecipadamente que o debate acerca da formatação do Estado brasileiro orienta-se pelos termos da reestruturação geral provocada pela reforma da dinamicidade do capitalismo mundial. A reestruturação produtiva – deslocamentos dos capitais produtivos para regiões periféricas, implicando na desindustrialização das economias centrais e a conseqüente reconfiguração das relações capital-trabalho a nível mundial –, o deslocamento do polo central do capitalismo internacional do ponto de vista do setor do capital que hegemoniza a recuperação da taxa de lucro pós-crise, e as reformas de Estado e dos respectivos aparelhos associadas aos fluxos de financiamento internacionais, caracterizam o quadro geral do pós-fordismo em sua objetivação. Nesses termos, *o neoliberalismo é*

deslocado da posição de fase do capitalismo, ou “nova razão” alçada à centralidade,¹ e configura-se como ideologia da mundialização elevada sobre a lógica particular do capital financeiro, projetando à esfera da produção uma suposta universalidade das dinâmicas da esfera da circulação na apreensão da totalidade da reprodução do valor. Nesses termos, a observação do processo de reforma político-institucional do Estado brasileiro corresponde exatamente a um dos aspectos fundamentais da materialidade da ideologia, qual seja: “uma ideologia existe sempre em um aparelho e em sua prática ou práticas” (ALTHUSSER, 2008, p. 243).

O primeiro e segundo capítulos podem ser definidos, no corpo geral do trabalho, como o momento de apresentação da conformação do *imperialismo* como elemento constitutivo das determinações da experiência burocrática analisada. Mais do que a discussão teórica exaustiva, preferiu-se pela diluição de suas categorias e explicações por meio da exposição da configuração institucional das organizações multilaterais – Grupo Banco Mundial (GBM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Antecipando-se a delimitação histórico-econômica do final do século XX como uma nova etapa do capitalismo, demarcando suas particularidades políticas e econômicas, servindo de esteio para a emergência de agente políticos e econômicos surgidos anteriormente, como é o caso das organizações mencionadas. Deste modo, essa parte do debate tem por justificativa cumprir incorporar ao entendimento geral do trabalho ao menos dois elementos fundamentais: (1) a pertinência contemporânea do imperialismo como elemento explicativo da ordem social internacional capitalista e de suas conformações locais e, assim, (2) a dialética das dinâmicas

¹ No esforço de tratar o ideário neoliberal indicando a sua particularidade em relação às conformações ideológicas liberais precedentes, Dardot e Laval (2016) acabam por deixar escapar alguns elementos do próprio fenômeno ideológico em si, o que acaba, no limite, por hipostasiar o conceito de neoliberalismo em relação à dinâmica de reprodução das condições de produção ao descompensarem o equilíbrio necessário entre processos econômicos e sociopolíticos na determinação do conceito, fazendo isso em favor dos aspectos políticos. A verve foucaultiana da análise dos autores condiciona a leitura a partir de relações de poder que se realizam em conformações discursivas, tendo toda a relevância necessária das condições dessas conformações, mas que, no caso do neoliberalismo, perde de vista que a ideologia neoliberal se refere fundamentalmente a uma leitura do processo de reprodução do capital e da valorização do valor a partir da esfera da circulação de capitais. Importa salientar no momento que, basicamente, a “razão neoliberal” está fundada na dinâmica financeira de reprodução do capital deslocada imediatamente da esfera produtiva, ou seja, deslocada de uma relação conformada sob o ciclo $D - M - D'$, para se reproduzir sob a égide do “dinheiro que gera mais dinheiro”, o ciclo $D - D'$ (ciclo abreviado do capital). Partindo desse quadro, é possível ter em conta que os autores perdem do horizonte a possibilidade de tomar o neoliberalismo como uma “radicalização” dos termos de reprodução do capital aproximando-o do conceito mais fundamental, ao mesmo tempo abstrato e fetichizado (CHESNAIS, 2010; HUSSON, 2010), ou uma ofensiva de classe (DUMÉNIL; LÉVY, 2007, 2010; NETTO, 2012) para o condicionamento político-ideológico de relações de dependência (BRETTAS, 2017; DUMÉNIL; LÉVY, 2005; CAMARA; SALAMA, 2005; PEREIRA, 2018), assim como conteúdos basilares de formas de sujeição-subjetivação diretamente vinculadas com o padrão financeiro de reprodução do capital (LAZZARATO, 2017).

internas e externas na configuração política, econômica e institucional que faz o próprio objeto deste trabalho assumir o seu lugar dentro da lógica de reprodução social, conformando a própria formação social brasileira em suas particularidades. Ao fim do segundo capítulo, o enfoque direciona-se para a conformação político-institucional do Estado brasileiro ante as suas dinâmicas internas inseridas em um cenário internacional previamente apresentado, possibilitando o desenrolar do capítulo seguinte a partir da articulação entre as diretrizes e a conformação efetiva.

O último capítulo justifica-se pela necessária mediação entre a ordem mundial do capital e a sua realização, a sua concreção enquanto relação social na periferia do capitalismo ou, em termos mais específicos, em uma *formação social capitalista dependente*. Para cumprir com essa etapa da discussão, destaca-se a pertinência do *imperialismo* como categoria fundamental da conceituação do capital e seus desdobramentos históricos, políticos e sociais. Visto que a noção de *dependência* é determinada pela primazia da conversão imperialista do sistema capitalista no século XX, importa delimitar a questão do imperialismo de alguns pontos acerca dos seus desdobramentos internos, ou seja, alguns limites e possibilidades desse debate na precisão explicativa da contemporaneidade. Nesse passo, *depreende-se a relação entre uma formação social caracterizada pela dependência e a conformação da superestrutura estatal e ideológica*, por conseguinte.

2 ACUMULAÇÃO E REGULAÇÃO SOB A SEGUNDA HEGEMONIA FINANCEIRA

Ao longo do século XX não é incomum a identificação de etapas, fases e estágios do desenvolvimento capitalista. Em geral, esses esforços tomam as crises como eventos demarcatórios das viragens modelares com abrangência geral e particular, em que os impactos são apreensíveis nacional e internacionalmente. Por vezes, algumas abordagens pretendem antever tendências do desenvolvimento sócio-histórico e acabam por implicar às leituras alguns aspectos parciais da dinâmica geral, ou mesmo selecionam elementos residuais ou setoriais do processo geral, como no caso da lógica cultural, e os tratam enquanto fatores fundamentais do reordenamento observado – como acontece, por exemplo, com as leituras da experiência contemporânea nos termos de uma *sociedade do conhecimento*, *capitalismo pós-industrial*, *pós-modernidade*, *modernidade líquida*, *sociedade de risco* etc. Em grande medida, essas leituras comungam de um mesmo panorama fundamental na teorização: *a desarticulação dos processos de reprodução econômica do rol de referências com capacidade explicativa da realidade, desconectando o imbricamento entre reprodução material e conformação sociopolítica*. Esse quadro, por sua vez, caracterizou o cenário intelectual do final do século XX e acabou por tensionar respostas acerca da permanência do marxismo como chave teórica insistentemente relevante (FINE, 2004; OSÓRIO, 2019; WOOD; FOSTER, 1999). Um dos elementos basilares da “defesa do marxismo” ante o cenário de mudança fundamental das relações geopolíticas e geoeconômicas, com a desestabilização das estruturas erigidas no período de orientação político-econômica do keynesianismo nas economias centrais do mundo, é a relevância dos termos da determinação da crise que se estende entre as décadas de 1970 e 1980 na conformação da reestruturação global.

Nesse quadro geral das atualizações da ordem social em âmbito mundial, não é possível perder de vista, ainda que a indicação seja mais sumária, das reordenações ocorridas em âmbitos nacionais. As economias e estruturas político-institucionais reconfiguram-se e respondem, em medidas determinadas pelas particularidades sócio-históricas de cada formação social, ao modelo de restauração da ordem global de produção capitalista. Antes de desenvolver as particularidades da nova etapa da ordem internacional e suas mediações nacionais, convêm indicar os conceitos fundamentais que orientam a elaboração da distinção entre fordismo e pós-fordismo.

“Regime de acumulação” (RA) e “modo de regulação” (MR) são conceitos concebidos a partir do conceito marxiano de “modo de produção”. A ideia básica é que, apesar de a lógica capitalista (a busca da valorização do valor) estar sempre presente, a forma como ela se efetiva pode ser diferente em cada momento histórico, dadas as diferentes formas e figuras assumidas pelo capital em seu movimento. Daí que RA é definido como o conjunto das regularidades econômicas e sociais que, num dado momento histórico, garantem, no longo prazo, a acumulação, enquanto que MR é definido como o conjunto de procedimentos capaz de sustentar e pilotar o RA em vigor, reproduzir as relações fundamentais através de formas institucionais historicamente determinadas e garantir a compatibilidade de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema por parte dos atores econômicos” (ALMEIDA FILHO; PAULANI, 2011, p. 247).

Ante um cenário marcado por esforços explicativos que se abstém de incorporar à explicação da lógica sistêmica uma síntese teórica articulando processos econômicos e políticos, uma renovação teórica busca, a partir de uma revisão conceitual desses termos e a partir de indicações de suas dinâmicas conjugadas na elaboração do quadro geral de reprodução social da ordem do capital, retomar a ordem social em sentido global, ou seja, tomando-a nos termos das conexões vinculantes entre a esfera da economia e a da política. As teóricas e teóricos da assim chamada *teoria da regulação* sistematizam uma análise histórica do desenvolvimento capitalista a fim de identificar fases internas desse trajeto, possibilitando destacar as nuances que explicam os processos de ascensão e crise dessas etapas. A exposição e debate dos termos de formação do corpo teórico da regulação não configuram o intento do presente tópico. O que importa, na verdade, é apresentar uma análise e exposição da dinâmica histórica do capitalismo a partir das noções fundamentais da teoria marxiana dos setores do capital a fim de identificar a “natureza particular” do capital financeiro em relação ao capital produtivo. Essa exposição se torna necessária devido à incorporação dessa distinção já implícita no conceito de *regime de acumulação*, especialmente no destaque da dinâmica atualizada de reprodução do capital e as necessárias configurações institucionais.

Nesse contexto, vale destacar a parcela política da teoria da regulação, conformada no conceito de *modo de regulação*. A tomada do processo histórico do capitalismo demanda a observância da configuração sociopolítica, especialmente em seu âmbito estatal articulado com os termos da institucionalidade desde que o tome em sentido sociológico de cristalização de uma ordem social. Desse modo, tem-se um desdobramento analítico marcado por uma leitura necessária do conjunto da dinâmica de reordenamento histórico das fases. Sendo assim, a incorporação da esfera estatal apresenta a possibilidade de ingerência direta das forças sociais e a necessária estruturação de um aparato exterior capaz de afetar o processo

geral de reprodução social. Nesse âmbito, um outro elemento deve ser destacado. Quanto aos termos de conexão de determinação entre economia e política, especialmente no debate acerca do Estado como forma social, a *teoria da derivação* consegue alinhar certos elementos como os de regularidade e dinamicidade das formas sociais, delimitando um núcleo fundamental da ordem social enquanto lastro mínimo para sua reprodução geral, destacando a historicidade das formas ao mesmo tempo em que evidencia a *dialética forma-conteúdo* das particularidades da objetivação – determinada pelas lutas de classes – e das implicações estruturais – a derivação a partir da lógica (de reprodução) do capital. Resumidamente, a *forma política* (CALDAS, 2021; HIRSCH, 2007a, 2007b, 2010; MASCARO, 2015, 2017; PACHUKANIS, 2017) é marcada por aspectos estruturais de uma ordem social específica, cristalizando os seus fundamentos, mas não impedindo mudanças pontuais, ainda que de caráter majoritário, preservando a possibilidade de reprodução desse ordenamento a partir da permanência regular dos fundamentos *essenciais* de um ponto de vista sistêmico, ao mesmo tempo em que essas mudanças e a possibilidade latente de sua superação sejam definidas a partir do arranjo das lutas de classes e da possibilidade de direção das forças sociais.

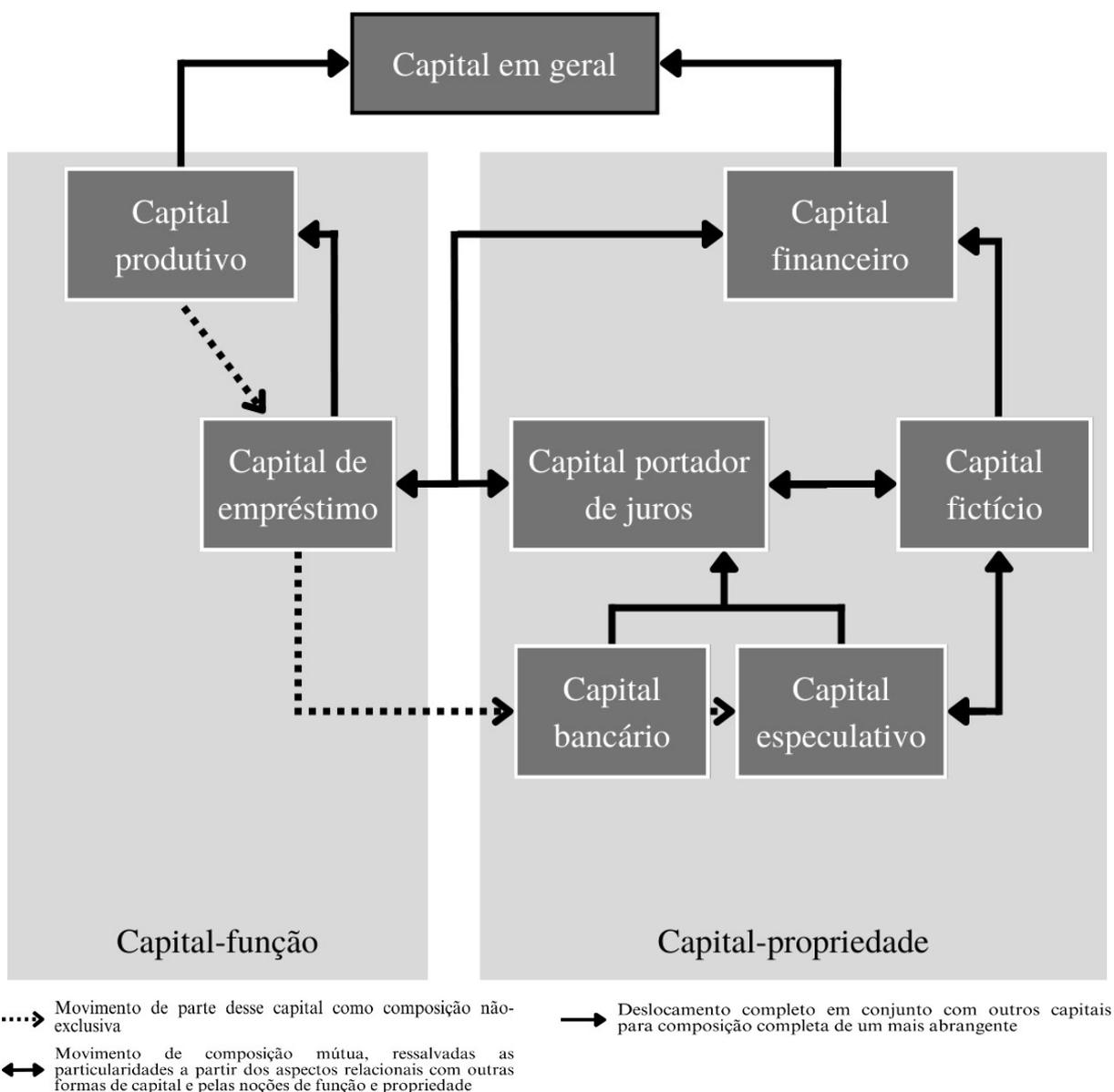
A apropriação feita da teoria da regulação mediada pela leitura derivacionista apresenta que “regime de acumulação e modo de regulação não são ferramentas que trabalham com objetos distintos, mas ênfases em determinadas relações constituídas nesses mesmos objetos sociais” (MASCARO, 2013, p. 113). Essa apropriação qualifica as análises regulacionistas pela centralidade que uma noção de *reprodução social* permeia o processo, vinculando infra e superestrutura de uma maneira muito particular. Contudo, a “presença althusseriana” nos estudos derivacionistas determina o descentramento da tendência institucionalista marcada pela caracterização das reestruturações a partir de desdobramentos objetivos *imediatamente* lógicos. Ou seja, ainda que a conformação deva ser tomada como a objetivação das formas sociais particulares do capitalismo (HIRSCH, 2007a; MASCARO, 2019), analisar os processos dinâmicos a partir da efetivação lógica do capitalismo não explica (I) a própria dinamicidade-regularidade das formas e (II) as possibilidades de conformação diversas, visto que, para alcançar esse nível explicativo, o centro da análise deve ser a ascendência das formas a partir das relações sociais promovidas por sujeitos concretos inseridos em um ordenamento complexo estruturado já-dado (ALTHUSSER, 2008, 2015), estabelecendo como premissa metodológica que “a derivação das formas sociais é factual, não lógica” (MASCARO, 2019, p. 11-12).

2.1 Concorrência intercapitalista, hegemonia e regime de acumulação

Em termos gerais, o cenário do desenvolvimento capitalista sempre teve a marca da industrialização, desde Marx esse aspecto é destacado e incorporado como elemento estrutural da definição do capitalismo em sentido amplo, ou seja, articulando seus elementos econômicos, políticos e sociais conjuntamente. Mesmo assim, isto já presente ao longo de *O capital* – especialmente no livro II e livro III –, a própria lógica de revalorização do capital produz processos específicos de dinamização econômica, como o que ocorre com relação entre investimento/crédito e a perpetuação intensificada do processo produtivo e as implicações permanentes de extração de mais-valor na determinância mais fundamental do processo em qualquer de suas etapas (SOTO; MELLO, 2021; DUMÉNIL; LÉVY, 2010b). Como já indicado, o interesse aqui é apresentar sumariamente uma caracterização de setores do capital, denotando a relação entre eles no intuito de captar aspectos da lógica de reprodução do capital em geral como sistema, ao passo que o desdobramento consequente dessa indicação é que, com a autonomização relativa de determinados setores caracterizados pelo capital específico, há processos pelos quais a reprodução do valor conforma-se numa disputa entre setores do capital em geral e que é justamente na captação da centralidade ou deslocamento lateral de determinados capitais que, ao mesmo tempo, torna-se possível apreender a dinamicidade particular de períodos do capitalismo e assim poder definir e demarcar suas vigências (BRUNHOFF, 2010; CHESNAIS, 2005, 2010; DUMÉNIL; LÉVY, 2010a; HUSSON, 2010; NAKATANI, 2021; PLIHON, 2005).

O esforço marxiano em *O capital* é o de apresentação dos termos gerais do capitalismo e da dinâmica socioprodutiva, destacando, a partir da inserção no processo produtivo, a caracterização de capital e trabalho, a definição de forças produtivas e os conceitos e categorias fundamentais da experiência capitalista como a de mercadoria. Nesses termos, as captações das dinâmicas capitalistas de reprodução social são desenvolvidas pela disputa imanente entre setores diferenciados da ordem social em geral, visto que a composição das forças produtivas e a conformação de um modo de produção são a objetivação de relações de poder (CAMARA; SALAMA, 2005; DUMÉNIL; LÉVY, 2005; SAUVIAT, 2005).

Figura 1 – Setores e dinâmicas de composição dos capitais e do capital em geral



Fonte: Elaboração própria baseada em Almeida e Gomes (2021), Carcanholo (2013), Chesnais (2010), Fine e Saad Filho (2021) e Soto e Mello (2021).

Tendo por base a representação da Figura 1, parte-se à delimitação explicativa dos tipos de capitais e suas relações, mas importa destacar que esse esforço não esgota as dinamicidades concretas entre os capitais e, menos ainda, as possibilidades de reformulação desses processos. A base da apresentação, por sua vez, diz respeito a um desdobramento histórico-genético das formas de capital, dada a conformação das relações sob a lógica do capital, tendo por primazia a necessidade de reprodução global do capital enquanto elemento estrutural e dinamizador desse processo.

No primeiro nível, o *capital em geral* corresponde à massa global de capitais em movimento na economia capitalista, indefinindo sua composição e posição dentro do

processo. O capital em geral corresponderia ao montante global e serve de índice para a apreensão da taxa global de acumulação, tomada em relação à extração de mais-valor como fundamento material básico de sua existência.

No segundo nível de desdobramento e de complexificação, o capital em geral passa a ser analisado e a lógica de sua reprodução aloca dois tipos básicos de capitais: *capital produtivo* e *capital financeiro*. No que cabe ao primeiro, diz respeito ao processo de extração direta de mais-valor no sentido mais generalizado, ou seja, a sua composição é a conformação imediata entre *capital fixo* e *capital variável* compondo parcela daquilo que pode ser chamado de *capital industrial* (FINE, SAAD FILHO, 2021), resultado mais evidente da conformação sociopolítica da relação capital-trabalho, assim como os respectivos desdobramentos de cada um. Aqui preferiu-se não especificar as dinamicidades intrínsecas desse setor de capital dada a dispersão desse debate quando da apresentação da teoria marxista no campo intelectual. Cabe destacar, todavia, que o capital produtivo diz respeito à esfera da produção, aos termos concretos nos quais as relações de classes apresentam-se mais imediatamente e conformam a representação mais geral do modo de produção capitalista. O destaque dessa etapa de valorização do valor, onde reside o fundamento geral da ordem social capitalista, compete aos termos da acumulação e concentração dos resultados do ciclo de reprodução do capital. Em outras palavras, e avançando ao próximo nível, é a concentração de capital proveniente do processo produtivo e da realização das mercadorias que possibilita a conversão de parte desse capital passível de entesouramento a retornar ao processo de sua reprodução. Ou seja, é a reinserção de parcela do capital auferido ao final de um momento de reprodução do capital no processo de dinamização econômica, agora sob outra função, que caracteriza a emergência do *capital de empréstimo*.

A autoevidência do caráter dessa categoria de capital ao mesmo tempo que resume bem sua dinâmica de reprodução, também acaba por ocultar alguns desdobramentos consequentes. O capital de empréstimo diz respeito a uma parcela acumulada de capital produtivo, muitas vezes postas sob administração bancária, mas voltada ao retorno e refinanciamento do processo produtivo diretamente. Desse modo, esse tipo de capital é constituído por parte do excedente produzido pela extração de mais-valor do processo produtivo. No que compete ao comum entre capital produtivo e uma parcela desdobrada em capital de empréstimo, ambos os tipos de capital se caracterizam por sua posição dentro do processo produtivo, seus imbricamentos diretos com esse circuito de reprodução. Nos termos de Chesnais (2010), esses dois tipos de capital compõem uma secção do capital em geral definível enquanto *capital-função*, distinto do *capital-propriedade*. Essa distinção em termos

de função e propriedade, assim como toda elaboração nesse sentido, tem um caráter necessariamente analítico, visto que a lógica global de reprodução de capital incorpora todas as formas de existência do capital. Capital produtivo e capital de empréstimo tem esse caráter de capital-função exatamente pela incorporação imediata na extração de mais-valor e, portanto, revalorização do capital a partir da dinâmica fundamental do ciclo do capital (D – M – D')².

A questão do ciclo de capital é o aspecto determinante na distinção entre capital-função e capital-propriedade (CHESNAIS, 2010; FINE, SAAD FILHO, 2021)³. A raiz do sistema capitalista é sabidamente a extração de mais-valor ocorrida fundamentalmente no processo produtivo, tomando esse processo a partir da conformação das relações capital-trabalho – tomada por aspecto particular do capitalismo, definindo-o enquanto modo de produção específico. Tendo essa identificação como premissa estrutural das análises, é a partir da observação das dinâmicas subsequentes ao capital de empréstimo que se capta a composição do capital financeiro, ao destacar de pronto que, em última instância, a realidade de tipo de capital emerge das relações de produção da extração de mais-valor como único mecanismo de reprodução do valor. Ainda que os desdobramentos e reconfigurações dos capitais façam emergir subsetores orientados a dinâmicas específicas, especialmente derivadas de aspectos específicos do capital portador de juros – dívida pública, fundos de pensão, empréstimos bancários etc. –, não se perde de vista o nexo derivativo da produção no sentido das finanças (TEIXEIRA; GOMES, 2021; NAKATANI, 2021).

Enquanto que no capitalismo o juro é uma parte do lucro da produção, seu papel particular no “sistema de crédito” e suas próprias flutuações à alta ou à baixa parecem emancipá-lo de sua ancoragem real. A noção de “capital

² Teixeira e Gomes (2021) apontam a pertinência da representação fundamental do ciclo de capital incorporando a conversão qualitativa posterior ao processo produtivo (P), demarcando no seu esquema (D – M — P — M' – D') a composição da mercadoria pré-produção (M = meios de produção + força de trabalho) e, por conseguinte, indicada enquanto mediação para a conformação da mercadoria a se realizar (M') e o capital que retorna ampliado (D').

³ Fine e Saad Filho (2021), ao apresentarem a leitura marxiana do capital portador de juros em *O capital*, especificam a distinção baseada no ciclo de capital a partir de terminologia pontualmente diferente de Chesnais (2010), ainda que se tenha o resultado final comum de análise da categoria de capital financeiro. Para os primeiros, as categorias são *capital industrial* e *capital portador de juros*, o segundo, por sua vez, trata nos termos de *capital produtivo* e *capital financeiro* como distinção básica de formas do capital em geral. A estruturação dos tipos de capitais presentes na Figura 1 é articulada pelas referências indicadas na imagem, a apresentação da dinamicidade cruzada entre as secções é resumida a partir dessa contraposição, reservando as devidas especificações acerca de categorias específicas mobilizadas, como no caso aqui destacado. Opta-se pela definição de capital produtivo pela indicação marxiana da distinção entre tipos de trabalho com consequente implicação na composição do capital, visto que “somente uma categoria de trabalho produz valor. Ele é chamado de *produtivo*. O que circula nessa ‘canalização’ capitalista é um fluxo desta substância social, o valor, que corresponde a um tipo particular de trabalho” (DUMÉNIL; LÉVY, 2010b, p. 252).

fictício”, empregada por Marx, designa os procedimentos pelos quais as rendas financeiras do capital-dinheiro se formam e se ampliam no “sistema de crédito”, independentemente de todo trabalho produtivo. Assim, a taxa de juros, utilizada para capitalizar as rendas futuras esperadas de uma aplicação, não é mais considerada como uma parte do lucro capitalista. Isso suscita a ilusão de que o dinheiro, pelo único fato de ser emprestado e aplicado, pode produzir uma renda ele mesmo, enquanto que resulta somente de um direito de propriedade sobre uma parte do lucro criado pelo sobretrabalho (BRUNHOFF, 2010, p. 56-57).

O *capital portador de juros* compreende, entre outras coisas, parcelas do capital de empréstimo deslocado à outra função que não necessariamente a sua inclusão no processo produtivo (FINE; SAAD FILHO, 2021, p. 150-151), sendo essa, na verdade, uma determinação do capital financeiro e seu particular modelo de acumulação (CHESNAIS, 2005). A distinção entre um fundamento funcional em relação ao processo produtivo e a fundamentação em revalorização com base no título de propriedade sobre determinado montante de capital acumulado, deslocado de usos para o reinvestimento direto sobre a produção, organiza as secções em capital-função e capital-propriedade. Contudo, há a possibilidade de movimento entre o capital portador de juros já provindo da *acumulação financeira* (CHESNAIS, 2005) e a sua “refuncionalização” dada a incorporação ao processo produtivo na forma de capital de empréstimo. Mesmo diante dessa possibilidade, o capital portador de juros não perde o seu caráter de composição do capital financeiro, visto que a lógica de acumulação concernente a esse tipo de capital não se modifica dada a permanência necessária do retorno do pagamento do empréstimo acrescido dos juros. Assim, a dinamicidade particular entre capital de empréstimo e capital portador de juros, tal qual indicada no esquema, apresenta uma determinância entre a materialidade da composição do valor acumulado na forma dinheiro, destacando a preservação da lógica basilar de revalorização constituinte da definição de capital.

Ainda sobre o deslocamento do capital de empréstimo na composição de tipos financeiros de capital, há a relação entre o primeiro e o *capital bancário*. Em geral, é a concentração administrativa por parte dos bancos na gerência da acumulação da produção que pode, em grande medida, apresentar a relevância dessas instituições no ordenamento global da acumulação financeira na história do capitalismo. O papel dos bancos na dinamização econômica é diretamente relacionado com parcela de um capital que pode voltar à produção como forma de investimento, conformando-se enquanto capital portador de juros, ou converter-se em capital que circula por outros setores da economia compondo, por exemplo, títulos de propriedade na forma de capital especulativo.

Evitando um detalhamento histórico dos processos de emergência dos bancos e sua refuncionalização ante a emergência das relações capitalistas de produção, o que implicou modificações dada a conformação social, política e econômica na efetivação do capitalismo enquanto modo de produção, é pertinente apresentar a interpretação aqui assimilada sobre o regime de acumulação em questão. Assim sendo, “por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37). Nesse cenário, a organização do capital financeiro não está restrita ao sistema bancário, visto que há uma variedade de instituições capazes de mobilizar esse capital na economia. Essa noção é fundamental para apreender a preeminência institucional e normativa (especialmente em seu caráter jurídico) do regime de acumulação sob hegemonia financeira, em conjunto à classificação do capital financeiro como capital-propriedade.

Visto que a descrição da composição do capital portador de juros esteve focada nas parcelas de deslocamento do capital de empréstimo no sentido bilateral com este, assim como a possibilidade de parte da composição do capital bancário advir do processo produtivo realizado, cabe elaborar acerca de outras formas. Tendo em conta a determinância que o aspecto usurário exerce à lógica de acumulação financeira ao ponto desta se dar aparentemente sob um ciclo autônomo particular, o desdobramento consequente dessa dinâmica é a possibilidade desse capital assumir a autonomia relativa ao processo produtivo que lhe é característica. Desse modo, o *capital especulativo* se configura pela sua volatilidade em estabelecer-se em alguma esfera do processo de revalorização do valor, visto que o seu deslocamento da produção é balizado sob um regime de propriedade que possibilita a flexibilidade do uso da propriedade, demandando-a ao sistema estabelecido de conformações institucionais. Nesse ponto do desenvolvimento da *finança capitalista* (DUMÉNIL; LÉVY, 2010a), destaca-se que a atividade financeira em geral *só pode ocorrer mediante a instauração de instituições correspondentes que organizem essa dinamicidade*, sendo assim, imprimindo sobre o processo de acumulação financeira a marca de interesses localizados e uma configuração concorrencial própria a esse regime de acumulação.

O capital especulativo, enquanto composição do capital portador de juros, condiciona uma instância da acumulação financeira que diz respeito à possibilidade de composição de capitais-propriedade em determinados setores da produção. Essa atuação não anula o aspecto de deslocamento da produção reiteradamente apresentado como aspecto distintivo dos setores do capital financeiro, o destaque deve se direcionar ao caráter deliberadamente não vinculado

ao processo produtivo para a acumulação do capital especulativo. A sua dinâmica particular caracteriza-se pela possibilidade de deslocar-se por setores da economia em geral, imprimindo sobre esses setores a ampliação ou contração de seus índices de valorização. A movimentação desse capital orienta-se a obtenção futura de lucros provindos do direito de propriedade sobre parte do capital global de determinado setor, assim sendo, os movimentos de valorização então objetivados sob a forma de ações, por exemplo. Nesse caso, é possível apreender a pertinência do Direito explicitamente como condicionante regulatória da apropriação do mais-valor (DAVOGLIO, 2015; MASCARO, 2013; PACHUKANIS, 2017).

A valorização do capital de tipo especulativo fundamenta-se sobre o permanente movimento intersetorial a fim de obter taxas de lucros crescentes, em detrimento de qualquer vinculação existencial com qualquer setor da economia. Em outras palavras, a dinâmica do capital especulativo reside sob a determinação dos movimentos de montantes de capital na forma de direito de propriedade organizando e dinamizando as taxas de lucro de setores da economia, a acumulação, portanto, fundamenta-se sobre a depreciação e apreciação contínua e simultânea desses setores. O mercado de ações é um exemplo de como esse processo conforma-se sobre uma dinâmica em que o valor da propriedade acresce ou decresce mediante um movimento especulativo dado que, em geral, as condições não se modificaram na materialidade da propriedade, enquanto que a “impressão” desses afluxos e refluxos de compra e venda fundamentam o nível de rentabilidade e estabilidade, impingindo respostas dos capitais particulares em determinado setor e com implicações no mercado em geral.

Essa particularidade do capital especulativo de reprodução do valor a partir de movimentações de capital intra e intersetorial, como pode ocorrer com os fundos de investimento e *holdings*, evidencia a suposta desvinculação com a materialidade econômica – ainda que os impactos desses deslocamentos afetem diretamente viabilidades da reprodução do valor. Essa modalidade de capital financeiro ainda transita, mesmo que em menor medida, entre setores com possibilidade de implicação sobre o processo produtivo, o que não é uma condicionante no caso da conformação *capital fictício*. Nesse caso, a composição é marcada exclusivamente pelos capitais já imediatamente convertidos à lógica financeira. Nesse caso, o exemplo mais categórico é o da dívida interna dos Estados – a produção de títulos da dívida e a consequente rolagem dessa dívida por mecanismos de refinanciamento dada a emissão de novos títulos. Essa particularidade de acumulação financeira está diretamente mediada pela conjugação entre mecanismo usurário e regime de propriedade, caracterizando a produção de “riqueza” por meio de revalorização de capital a partir de relações de troca fundamentadas em um direito sobre os títulos de propriedade.

Sendo assim, o capital fictício revaloriza-se explicitamente a partir do ciclo abreviado do capital (D – D'). Portanto, é possível apresentar a particularidade de reprodução do capital fictício como a manifestação mais literal de circuito de revalorização pretensamente autorreferenciado no próprio capital, imediatamente expurgando da lógica a sua contraposição fundamental que é o trabalho. A partir dessa dinamicidade, há uma conformação ideológica contemporânea, especificamente no sentido de que essas “expressões do tipo ‘os mercados pensam’ traduzem, muito bem, o retorno da importância do fetichismo da forma D – D', a personificação fetichizada de um poder social quase sobrenatural, mas também o fato que esta forma é portadora de um tipo de subsistema fechado, no qual os mercados de títulos constituem a pedra angular” (CHESNAIS, 2010, p. 160-161). Tanto os caracteres especulativos e fictícios do capital revalorizam-se, como dito, legitimados por uma estabilidade diretamente vinculada ao direito de propriedade. Em ambos os casos, a revalorização dessas formas de capital, “de pretensões em participar da partilha do valor e da mais-valia ainda não produzida, nutre o fetichismo do dinheiro e se realimenta” (CHESNAIS, 2010, p. 170).

Diante desse panorama de tipificação das formas de capitais, especialmente no que tange à distinção entre capital-função e capital-propriedade, reside o fundamento da identificação de um regime de acumulação a partir das dinâmicas de composição intercapitais e das lógicas particulares dos ciclos de capitais, desde que mediadas pela compreensão de dinâmicas de poder na determinância de reprodução sistêmica. Exatamente esse último aspecto é salientado por Duménil e Lévy (2005; 2010a, 2014) na indicação de que o capitalismo se reformula, nas últimas décadas do século XX, sob uma *segunda hegemonia financeira*. Essa delimitação é baseada na identificação de que o capital financeiro já capitaneou a dinamização econômica mundial na passagem do século XIX ao XX, preservando-se até pouco mais do primeiro quartel do século passado. A crise da economia mundial consolidada em 1929, por sua vez, pode ser caracterizada dada a proeminência financeira na mobilização de capitais e conformação do capital industrial, implicando os termos da acumulação e, conseqüentemente, a “determinação modal da crise” (GRESPLAN, 2012, p. 166) – evidenciando que os cenários de crise, em suas efetivações historicamente determinadas e dada a regularidade persistente dessas efetivações em sua diversidade, sejam fenômenos endógenos à lógica do capital⁴.

⁴ “A crise é a manifestação da impossibilidade da mera autonomia; é a desproporcionalidade que evidencia a necessidade do ‘entrelaçamento’ proporcional no intercâmbio dos setores; é a emergência da ‘unidade interna’ que revela a indiferença entre eles como algo parcial e, portanto, que eles não são *diversos*, exteriores um ao

As condições de estruturação financeira estavam dadas desde antes do conflito europeu ocorrido no período 1914-1918. O próprio Marx dedica-se à definição e apresentação de tendências do capital financeiro em seu tempo (BRUNHOFF, 2010; CHESNAIS, 2010; SOTO; MELLO, 2021). Contudo, a entrada no século XX apresenta um quadro de mudança qualitativa da forma financeira do capital, especialmente a dinâmica relacional com o capital produtivo. A identificação de uma centralidade financeira (ascendente) na configuração do capitalismo foi objeto dileto das análises do começo do século XX, destacadamente as de John A. Hobson, Rudolf Hilferding, Karl Kautsky, Rosa Luxemburgo e Vladímir I. Lênin. Em geral, essas análises articulam a reconfiguração política e institucional do capital financeiro na conformação de uma nova fase de desenvolvimento do capitalismo, posteriormente convencionado por *imperialismo* e caracterizado pela consolidação do poder político do capital financeiro na determinação lógica do capitalismo mundial. A leitura leniniana, por exemplo, apresenta os termos dessa nova etapa do capitalismo a partir da identificação de um imbricamento entre bancos e capital industrial, preservando e destacando a territorialidade desse capital no sentido de incorporar o Estado como elemento necessariamente ativo desse processo, e definindo a particularidade dessa nova etapa por seu caráter monopolista (LÊNIN, 2021). Essa conclusão, em grande medida, orienta a leitura marxista ao longo do século XX pela pertinência da identificação da regularidade desse desdobramento do ordenamento capitalista mundial.

O íterim 1914-1945 traz os traços fundamentais da conformação da primeira hegemonia financeira, a conseqüente crise da lógica de acumulação inerente a essa conformação, assim como a tendência responsiva do capital produtivo aos desdobramentos materiais determinados pelo caráter exponencial de acumulação financeira e da sobrevivência funcional do “sistema financeiro”. Entretanto, a consolidação do “modo de desenvolvimento” (BOYER, 2009; MASCARO, 2013, p. 120-121) posterior a esse período não diz respeito à uma dinâmica intrínseca ao capital como um devir histórico do capitalismo. Como indicado por Hirsch (2010) e Mascaro (2013), a passagem de etapas também diz respeito ao modo pelo

outro, mas postos na diferença pela unidade, ou seja, *opostos*. Por isso, a combinação das medidas, estabelecidas originalmente em cada setor de modo autônomo, se apresenta *na crise* enquanto combinação de medidas de opostos: a crise se define como o momento em que as medidas autônomas se opõem, como contradição de medidas ou, na terminologia da *Ciência da lógica* de Hegel, como *desmedida*. É justamente porque a crise expõe a oposição possível dos setores, que ela explicita a necessidade da diferenciação deles enquanto momentos da unidade do capital social [capital em geral]; ou melhor, explicita o lado perverso desta necessidade, que determina a possibilidade do seu intercâmbio não corresponder à medida social adequada à reprodução. É neste sentido que a desmedida não é simples *acaso*, contingência exterior ao sistema capitalista, e sim resultado da necessidade presente na constituição deste sistema enquanto totalidade – do capital enquanto *sujeito*” (GRESPLAN, 2012, p. 165, grifo original).

qual as lutas de classes, e aqui destaca-se a concorrência intercapitais e, portanto, suas respectivas frações da classe capitalista correspondentes (DUMÉNIL; LÉVY, 2010a, 2014; JEFFERS, 2005; MASCARO, 2018; PLIHON, 2005), têm no assentamento de determinada configuração política, social, econômica e institucional.

A conformação capitalista internacional pós-1945 é caracterizada pela ingerência estatal na orientação e fomento econômico, com destaque à reindustrialização europeia e recuperação dos parques produtivos na centralidade do capitalismo – com a marcante exceção do caso estadunidense, aspecto condicionante do desdobramento das relações econômicas pós-guerra. Simultaneamente, é nesse mesmo período que o setor financeiro estadunidense atuou como credor desse processo em conjunto com o setor industrial que serviu de esteio para a Europa, no que compete à produção dos meios de produção e a recuperação desse setor. Ou seja, ainda que a dinamização econômica e a formatação estatal estivessem diretamente associadas com o financiamento da indústria, a *finança* estadunidense funcionou como eixo incontornável do processo de reconstrução europeia.

Por “finança” nós entendemos: *a fração superior da classe capitalista e suas instituições financeiras, encarnações e agentes de seu poder [...].* A finança, nesse sentido, somente existe no capitalismo moderno, mais ou menos depois do início do século XX. [...] A finança é um agente, ou, se preferir, um ator, tanto econômico como político, em ação na história do capitalismo. É um objeto social que reúne dois elementos: (1) uma fração da classe capitalista, (2) um conjunto de instituições (os bancos e, incluídos no capitalismo moderno, o banco central e instituições não bancárias, nacionais ou internacionais como o Fundo Monetário Internacional, os fundos etc.) (DUMÉNIL; LÉVY, 2010a, p. 187).

Ainda que a finança estadunidense encabece a finança global (BELLUZZO, 2012; DUMÉNIL; LÉVY, 2005; TEIXEIRA, 2012), o setor industrial, especificamente o de produção de meios de produção – em um primeiro momento – e o *complexo industrial-militar* ao longo da segunda metade do século XX, dinamizam a economia e balizam a acumulação de capital (ALMEIDA, 2006; SANTOS, 2020; SILVA, 2019). Esse modelo específico é condicionado pelos caminhos concorrenciais das economias capitalistas imperialistas na primeira metade do século passado. A conformação histórica das relações de produção, ou seja, o modo pelo qual o processo histórico se efetiva preservando a abertura a diversos processos históricos possíveis, define a configuração do Estado. As *reformas de Estado e do aparelho de Estado*, por exemplo, são aspectos intrínsecos à reconfiguração dos termos de acumulação e redinamização econômica no capitalismo pós-crisis. Contudo, os “aparelhos” do capital abrangem outras instâncias, e o século XX conseguiu apresentar um quadro amplo

de possibilidades de interferência de setores do capital sobre a política por meio de instituições transnacionais, organizações de caráter financeiro mobilizando capitais, entre outras composições que engendram aqui um sentido ampliado de modo de regulação.

2.2 Forma política, conformação e modo de regulação

Do ponto de vista das relações sociais, destacadamente o conflito intraburguês determinado pela posição dessas frações a partir dos setores correspondentes do capital – definido a partir de sua vinculação com uma categoria de capital – e da sua antagonização fundamental com o trabalho, é necessário estabelecer alguns termos da discussão no sentido de delimitar o outro elemento de análise da “reprodução das condições da produção” (ALTHUSSER, 2008), qual seja: a *estrutura* dessa sociabilidade, as formas sociais e os elementos da conformação-institucionalização. Como mencionado a partir da teoria da regulação, todo regime de acumulação é acompanhado por uma revisão do modo de regulação, visto que a mudança histórica do regime é definida, analiticamente, pelo deslocamento do centro de reprodução massiva do valor de um setor do capital para outro. Desse modo, considerando as particularidades dessas categorias do capital ante a sua participação no processo de reprodução do capital em geral, ocorre uma reformulação de dinâmicas institucionais a fim de preservar responsivamente as bases mais abstratas do modo de produção e, ao mesmo tempo, aspectos supostamente contingenciais das dinâmicas políticas das classes e frações de classe (CALDAS, 2021; MASCARO, 2013).

A teoria da regulação acerta em tomar as dinâmicas de reestruturação produtiva a partir da noção de relação intrínseca entre economia e política, balizando o resultado dessa linha teórica no desenvolvimento de *categorias médias* para a compreensão do processo histórico do desenvolvimento capitalista das condições materiais de reprodução social (MASCARO, 2013), condensado no esforço de “entender a conexão entre as formas institucionais e as regularidades dinâmicas da economia capitalista, mostrando como as instituições econômicas e extraeconômicas têm se modificado contemporaneamente para assegurar – ainda que de maneira temporária, contraditória e conflituosa – a acumulação de capital” (CALDAS, 2021, p. 255).

O desenvolvimento e consolidação dessa nova fase do capitalismo internacional, destacando-se a hegemonia financeira e os termos da centralidade da “natureza fictícia das obrigações e das ações, e a ficção da valorização bursátil” (CHESNAIS, 2010) são indissociáveis, e na verdade acompanhadas, de uma conformação político-institucional

específica sobre a qual os termos da reprodução das condições de reprodução social sejam preservados. Nesse sentido é que, de acordo com a teoria da regulação, é intrínseco ao processo de assentamento de um regime de acumulação a emergência de um modo de regulação equivalente. Assim é que é possível apreender a emergência da financeirização em concomitância à uma necessária reforma do Estado e de seu aparelho, que por agora será considerada em seus termos mais abstratos a fim de entender a sua vinculação com a manutenção de um regime de propriedade condicionado pelos desdobramentos das dinâmicas atualizadas de valorização do valor do modo de produção capitalista.

Mesmo com a indicação de que o complexo de instituições, das conformações de toda a estrutura político-jurídica, por exemplo, seja tratado em sua relação com a reprodução global do capital – tanto em seu sentido de totalidade da massa de capital, assim como em seu sentido internacional de reprodução mundial –, o foco de observação da teoria da regulação está centrado na explicação da estabilização do capitalismo (CALDAS, 2021, p. 255-258). Ainda que a crise seja tomada como “esgotamento endógeno do modo de desenvolvimento” (BOYER, 2009)⁵, a abordagem regulacionista está imersa em uma leitura condicionada por uma razão de causa-consequência, o que implica sobre as suas conclusões acerca das estabilizações sistêmicas uma imediatividade objetiva da lógica do capital. Em outros termos, para o regulacionismo, mesmo que as bases de uma etapa do capitalismo esgotem suas capacidades de reprodução geral da taxa de lucro, é nos termos do capitalismo que toda a reestruturação ocorre *invariavelmente*. Ou seja, perde-se do ponto de vista analítico a possibilidade ativa das mudanças das relações de produção; em termos marxistas, as lutas de classes são deslocadas do âmbito de determinantes da conformação das formas sociais.

O debate derivacionista esforçou-se, por sua vez, em trazer à interpretação da realidade concreta do capitalismo a conjunção entre o elemento estrutural, ou seja, da lógica interna de reprodução do capital a partir de seus fundamentos mais elementares – “manutenção da forma de circulação, da forma de sujeito de direito e da apropriação privada garantida por meio estatal” (MASCARO, 2013, p. 118), ou seja: *forma valor, forma mercadoria, forma política e forma jurídica* –, e do elemento dinâmico, o que engloba as

⁵ Por *modo de desenvolvimento* entende-se “a determinada época estável na combinação entre regime de acumulação e modo de regulação” (MASCARO, 2013, p. 121). Nesse caso, o modo de desenvolvimento diz respeito ao período de relativa estabilidade econômico-política de reprodução global capitalista, perceptível pela consistência temporária da capacidade responsiva da forma política em dada conformação histórica, associada à manutenção de reprodução do valor em taxas consideradas elevadas – metodologicamente falando, essa observação pode ser feita a partir da massa global de capital (capital em geral), tendo em conta o destaque da parcela desse montante que diz respeito ao capital hegemônico dessa fase histórica.

objetivações das *formas sociais* tendo a materialidade das relações sociais como condição e objeto desse processo – por exemplo, “a relação jurídica é, para usar um termo de Marx, uma *relação abstrata*, unilateral; nessa unilateralidade, ela se revela não como resultado do trabalho racional da mente de um sujeito, mas como produto do desenvolvimento da sociedade” (PACHUKANIS, 2017, p. 85, grifo meu).

Formas sociais são constructos das relações sociais, operando tanto coerções quanto possibilidades da interação entre indivíduos, grupos e classes. Pode-se até dizer que haja, em cada modo de produção, formas específicas de sociabilidade, mas a sociedade capitalista é aquela que, de modo próprio, instaura uma *abstração relacional impositiva*, de tal sorte que, de maneira estrita, seria possível afirmar que apenas o capitalismo conhece formas sociais enquanto restrições independentes da vontade individual ou grupal ou de classes. Na medida em que erige uma determinação das possibilidades a partir da própria reprodução automática da mercadoria e do valor, e não apenas a partir do querer dos detentores dos meios de produção (embora não esteja alheio a tanto), o capitalismo não opera como o feudalismo ou o escravismo, para os quais o poder é dependente da vontade senhorial e tão peculiar quanto o capricho dessa vontade (MASCARO, 2019, p. 8, grifo meu).

O resgate do debate acerca das formas sociais, característica particular da abordagem derivacionista, denota a “presença de Althusser” nessa corrente teórica. Resumidamente, a incorporação do pensamento do filósofo francês destaca-se pela sua definição do *primado das relações de produção sobre as forças produtivas* (ALTHUSSER, 2008), determinando metodologicamente uma abordagem que apreenda as formas sociais por elevarem-se sobre e a partir das relações concretas dos sujeitos que as constituem. Ao mesmo tempo que os sujeitos possuem papel ativo na *efetividade* (LENIN, 2018, p. 168-169), essa objetivação reforçada pelos limites concretos das condições concretas assume para si uma regularidade que se externaliza aos próprios sujeitos envolvidos no processo – ainda que só tome corpo exatamente por meio das práticas desses sujeitos. Ainda que sumariamente, importa indicar, por enquanto, que esse debate acerca das formas sociais, especialmente sob o trato derivacionista, está diretamente relacionado ao debate marxiano do fetichismo (CALDAS, 2021, p. 140-142) conjugado ao destaque do conjunto de práticas como *substância* (LENIN, 2018, p. 170-180) mesma dessas formas. Ou seja, é sob o modo de produção capitalista, erigido sobre a materialidade das práticas dos sujeitos, que as formas sociais possuem caracteres de abstração universal, escapando da intencionalidade particular de cada sujeito individualmente e se direcionando a um Sujeito referencial, métrica de todo sujeito (ALTHUSSER, 2008). O primado das relações de produção destaca esse padrão de relações que existe previamente a cada indivíduo que se apresenta à realidade material, a anterioridade

do ordenamento social, implicando sobre esses indivíduos os meios de subjetivação e assujeitamento – que, no capitalismo, são conjugados dada as relações de poder e dominação fundamentadas sobre o antagonismo das classes, caracterizado a partir da sua posição na composição das forças produtivas.

O modo de socialização capitalista se distingue pelo fato de que a sociedade se reproduz materialmente através da produção privada executada na divisão de trabalho, da troca de mercadorias e do trabalho assalariado. Sua conexão básica e sua dinâmica advêm da produção mediada e da apropriação do excedente, quer dizer, da valorização do capital. O capitalismo é sociedade de mercadorias e de mercado, e impregna esta característica de forma tanto mais determinada, quanto maior seja a valorização do capital apoiada no trabalho assalariado. Isto significa que *“capitalismo” designa uma formação social onde os indivíduos contraem relações recíprocas que não podem escolher livremente, nem tampouco podem dominá-las diretamente por meio de sua ação pessoal*. Sob as condições da definição estrutural da concorrência mútua e da luta antagônica pelo excedente da produção, *a sociabilidade não é gerada nem direta, coletiva ou conscientemente*. Ela se exterioriza muito mais em *formas sociais fetichizadas e coisificadas, opostas aos indivíduos como objetos de mediação* (HIRSCH, 2007a, p. 16, grifo meu).

A identificação das possibilidades materiais desse fenômeno está diretamente relacionada à composição capitalista das relações sociais, em outros termos, da *divisão do trabalho social existindo como divisão social do trabalho* (ALTHUSSER, 2008). Esse é o fundamento da teorização derivacionista da forma política – o reconhecimento da antagonização fundamental entre capital e trabalho é a apreensão teórica de um modelo de relação de produção-reprodução no qual os sujeitos que detêm a *mercadoria-força de trabalho* e os que detêm a *mercadoria-capital* estabelecem suas relações conjuntas enquanto *proprietários*, caracterizando, assim, a configuração das *forças produtivas* sob o capitalismo. A partir da constatação da origem social dos indivíduos, ou seja, da sua posição de classe dentro da estrutura de reprodução social das condições da produção, o que determina os meios de subjetivação são essas condições materiais e, por isso, é possível conceber que “o direito, assim como a troca, é um meio de ligação entre elementos dissociados” (PACHUKANIS, 2017, p. 139). Exatamente por isso que a teoria da derivação, orientada pelo primado das relações de produção, apresenta que “a derivação das formas sociais é factual, não lógica” (MASCARO, 2019, p. 11-12). A *forma política*, portanto, especificando o capitalismo em relação a outros modos de produção, configura-se sobre um conjunto de relações concretas de reprodução social entre setores da sociedade, mas que *ideologicamente* (ALTHUSSER, 2008,

p. 239-255) apresenta-se como de indivíduos atomizados caracterizados como *sujeitos de direito* (condicionando as práticas como se assim fossem).

A contradição básica da forma política reside no fato de que nela se expressa a relação causal de socialização capitalista como unidade entre socialização pelo ‘mercado’ e socialização pelas ‘classes’. O processo de valorização do capital é, simultaneamente, processo de produção e de circulação, ou seja, a exploração da força de trabalho para a produção de mais-valia se liga com a concorrência de capitais entre si, e com a existência de trabalhador(a)s assalariado(a)s como sujeitos mercantis livres e cidadã(o)s. É por isso que a subjetividade dos direitos, a liberdade e a igualdade entre cidadãos não são mera aparência ideológica, mas têm sua base material no modo de socialização capitalista, que permanece, no entanto, envolvida por relações de classe que estabelece os seus limites. Os indivíduos da sociedade capitalista são, segundo a sua posição no processo de produção e de circulação do capital, membros de uma classe e também sujeitos jurídicos civis formalmente livres e iguais, e partes de um contrato. É precisamente esta contradição que move os processos e conflitos sociais através dos quais o Estado se impõe e se mantém. Ao passo que as instituições e os processos democráticos oferecem uma garantia, não ao final, para que a especificidade do Estado também seja preservada frente às influências de capitais individuais ou de grupos capitalistas mais poderosos.

Na separação entre ‘política’ e ‘economia’, entre ‘Estado’ e ‘sociedade’, que define a forma política da sociedade capitalista, move-se a oposição entre dominação econômica, exploração e estrutural ‘condição de classe’, por um lado, e, por outro, individualidade livre, igualdade formal e autodeterminação civil de proprietários independentes. Logo, na forma política não se manifesta apenas a violência coisificada de classe, mas também a independência e a igualdade dos indivíduos livres e iguais na esfera da circulação. A liberdade e a igualdade individuais enraizadas no próprio modo de socialização material fundam o caráter potencialmente democrático do Estado capitalista e a ligação histórica entre capitalismo e democracia burguesa. Mas esta se encontra também em oposição com as relações de exploração e de classe, expressas nesta nova forma. Isto instaura a “contradição da constituição burguesa” de que fala Marx no *18 Brumário* (HIRSCH, 2007a, p. 22).

Apesar de extensa, a citação de Hirsch condensa a leitura derivacionista, apresentando o fundamento material da superestrutura político-jurídico-ideológica, impingindo a permanência de uma abordagem dialética do fenômeno – uma “apreensão do conceito de *todo estruturado determinado em última instância* cuja inteligibilidade teórica é orquestrada pela tese do *primado do encontro sobre a forma*” (DAVOGLIO, 2014, p. 194, grifo original). Exatamente pela permanência da dialética como constituinte do método é que o destaque analítico da forma política se justifica, visto que a sua determinância se objetiva enquanto limite histórico de reprodução ampliada, ou seja, de *reprodução das condições sociais de produção*. Em outros termos:

Se os aparelhos econômicos e estatais existem como concretização contraditória de formas sociais, como componentes de um todo que se autovimentava valorizando o valor, capitalizando o capital, deve-se reconhecer uma relação íntima entre forma social e reprodução ampliada: *reprodução ampliada é reiterar a existência das formas sociais elementares do modo de produção* (DAVOGLIO, 2014, p. 203).

O conceito de forma política (MASCARO, 2013) diz respeito à uma análise do Estado enquanto fenômeno específico e circunscrito a um processo histórico-social concreto, emergindo da experiência real, do mesmo modo que suas instituições dizem mais respeito à uma cristalização da sociabilidade da qual o modelo de organização política deriva. A virada reflexiva assumida no texto corresponde à uma compreensão da forma política estatal como fruto da “sociabilidade de tipo capitalista que engendra um conjunto de formas sociais necessárias à sua reprodução, erigindo, então, uma forma política estatal como uma de suas engrenagens inexoráveis” (MASCARO, 2013, p. 35). As instituições políticas, por sua vez, podem ser compreendidas como a *materialização da forma política* (MASCARO, 2013, p. 30), dentro dos limites de uma perspectiva que toma o espaço da política como responsável pela regulação dos termos formais da dinâmica capitalista de reprodução do valor. Em outras palavras, o entendimento da política e do Estado partem de uma compreensão desses fenômenos como uma especificidade da experiência social sob o capitalismo e que o seu modelo de regulação reproduz um tipo de dinâmica da vida social já estabelecido antes do aparato estatal tomar a sua respectiva forma característica.

Para compreender essa relação entre uma sociabilidade capitalista estabelecida e a assunção de uma forma política correspondente, destaca-se o conceito de *forma jurídica*. Esse segundo conceito é tão caro à análise desenvolvida pelo autor quanto a noção de forma política e capitalismo. A forma política condensa em si a função de regulação da dinâmica do capital, seguindo um caminho na busca permanente da sua reprodução, e é com base nesse sentido que o campo jurídico toma a respectiva forma da legalidade capitalista. A primazia do direito moderno-ocidental é uma específica *subjetividade jurídica* fundada no direito de relação entre indivíduos que corresponde ao modelo capitalista de reprodução. Essa subjetividade diz respeito a um tipo de relação de trabalho que é a base na qual o sistema capitalista se desenvolve baseado numa autonomia da vontade, sendo essa sociabilidade, generalizada em forma jurídica, que funda o Estado de direito. A forma jurídica, ainda que seja uma prerrogativa de defesa da forma política estatal, não pode ser responsável pelo descompasso da reprodução do valor, pois ambas as formas estão diretamente vinculadas entre si no sentido de preservar o padrão de valorização do valor que é característica

fundamental do sistema capitalista. O tipo de relação estabelecida entre ambas é de *conformação*, portanto a “forma política é autônoma e conformadora da forma jurídica nos limites em que tal ação não afete a reprodução geral do capital”, ao mesmo tempo em que “o jurídico, ao conformar o político, não o faz ao ponto de abolir a necessária intermediação estatal para reprodução do capital” (MASCARO, 2013, p. 42).

Essa observação da base material do direito, voltada ao que alicerça as relações de produção capitalista, é fundamentada na crítica ao juspositivismo e na recuperação de uma *teoria materialista do Estado e do direito*. Essa análise da subjetividade jurídica como cerne do direito e que não pode ser desmontada pela forma política traz à centralidade da crítica a base na qual o sistema social inteiro está baseado, mesmo nos aspectos que poderiam parecer não diretamente vinculados ao campo da economia política, de tal forma que o entendimento do direito e do Estado é mediado pela sua vinculação com a *forma mercadoria* em direção à sua universalização como relação social.

Assim, está na mercadoria o fundamento da juridicidade, pois ela só o é porque transacionada, e o vínculo que se instaura entre os portadores de mercadorias é necessariamente de uma subjetividade jurídica.

Tal subjetividade jurídica é uma equivalência entre pessoas, generalizando suas condições na base de uma liberdade contratual, de uma igualdade jurídica e de uma apreensão das mercadorias mediante respaldo previsto pelo Estado. Tal equivalência intersubjetiva, que modela materialmente a subjetividade jurídica, é espelho da equivalência das mercadorias, que se trocam todas por tudo, tal como as pessoas se relacionam todas com todas e com tudo. (MASCARO, 2018, p. 109)

A reprodução do capitalismo como modelo de acumulação e exploração demanda a sua consolidação como modo de organização geral da vida social, para tanto é que despontam suas formas institucionalizadas como propriedade privada, o monetarismo como modo de circulação, o típico sujeito de direito atrelado à subjetividade jurídica já comentada e a relativa autonomia do Estado em relação aos interesses diretos de classes e frações de classe em favor de uma reprodução de caráter sistêmico. Todo esse emaranhado institucional corresponde a um “complexo basilar da sociabilidade capitalista e de sua reprodução” (MASCARO, 2013, p. 115). Contudo, a própria dinâmica social sob o capitalismo é caracterizada pela contradição desse sistema na experiência concreta da vida. Em grande medida, são os instrumentos jurídicos da legalidade e da exceção que, quando comparados, indicariam melhor essa contradição – além da comparação entre as promessas do capitalismo e a crueza da experienciada pela enorme maioria de sujeitos submetidos ao capitalismo como modo de vida. O compasso entre essas duas faces da relação entre forma política e forma

jurídica (legalidade e exceção) está mais diretamente vinculado com o sentido da reprodução mais abrangente do capitalismo, especialmente quando tomado como sistema de ordenamento não “apenas” da economia, mas da vida social como um todo e em todas as suas esferas (MASCARO, 2013, p. 125-128).

A leitura althusseriana destaca a necessidade de recuperação da *forma política estatal* (MASCARO, 2013) como o elemento por excelência de mediação das relações sociais (ALTHUSSER, 2009). Sem perder o seu caráter de classe, dado que enquanto superestrutura que emerge baseada na composição das relações concretas de produção-reprodução, definido como específico do momento histórico que se funda pela expropriação de uma parcela de seus polos relacionais, o Estado é concebido pelas capacidades de intervenção sobre a realidade a fim de conformar os meios para o desdobramento prático: o aparelho de Estado é pensado conjuntamente por meio da *repressão* e da *ideologia*. Para Althusser (2009, p. 137), “a superestrutura tem por efeito garantir, simultaneamente, as *condições de exercício dessa exploração* (Aparelho repressor de Estado) e a *reprodução das relações de produção* (Aparelhos ideológicos de Estado)”. A perspicácia dessa leitura baseia-se em dois elementos fundamentais: (I) a materialidade do Estado reside sobre a existência mesma do aparelho de Estado e (II) que esse aparelho tem por papel realizar o *Poder de Estado*. Nesse caso, há uma dúplice determinação histórico-social acerca da noção de Estado, deslocando-se da mera descrição e abrindo caminho para uma atualização teórica da teoria marxista do Estado, indicando que o conteúdo da forma política, ou seja, as relações sociais a partir das quais a sua objetivação se realiza, gera as condições de uma mediação entre interesses concorrentes de classe e individuais. Sendo assim, a materialidade do aparelho de Estado é condicionada pela execução do Poder de Estado – poder esse que diz respeito à capacidade de conformar as possibilidades práticas a partir da definição de regularidades práticas. A premissa desse debate que parte do *ponto de vista da reprodução* baseia-se no entendimento de que “a questão da Superestrutura depende antes da natureza da *formação social* concreta” (ALTHUSSER, 2009, p. 50) que pode ser definida a partir da factualidade, no caso do capitalismo, das relações de produção-exploração – exatamente pelo caráter exploratório das relações sociais de produção sob o capitalismo que a caracterização do Estado e as formas de realização do Poder de Estado não pode imiscuir-se do destaque à dúplice repressão-ideologização.

Para que haja a possibilidade de apropriação do resultado do trabalho de terceiros, recrutados mediante contrato, há *formas sociais e uma série de mecanismos políticos e jurídicos que consolidam um núcleo institucional suficiente e próprio à acumulação*. Além de serem constituídas objetivamente por tais formas sociais, as classes trabalhadoras agem no

contexto dessas instituições, incorporando no mais das vezes seus valores médios – respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, ao Estado. [...] A esse *complexo institucional, cuja manutenção em determinadas fases consolida-se com alguma estabilidade, centrado no Estado mas maior que seus contornos autodeclarados*, pode-se nominá-lo modo de regulação (MASCARO, 2013, p. 113, grifo meu).

Uma dada conformação estatal, portanto, pode assumir uma direção que antagonize com interesses particulares de setores específicos do capital – como indicados na seção anterior –, mas sem perder de vista a regularidade do modelo de relações de produção capitalista. As formas sociais, derivadas como são dessas relações de produção *necessariamente* sociais, no sentido de sua composição e configuração de classe, respondem permanentemente às prioridades da reprodução social em geral. Em outros termos, tomando as situações de crise aguda da reprodução do valor devido à evidenciação explícita dessas tendências das formas, as remodelações institucionais condicionadas pelas formas sociais, respondem ao dilema de “entre os anéis perdidos para não perder os dedos”. Um pouco além disso, na verdade, é possível que para a preservação da regularidade do padrão de reprodução das condições de produção determinadas pela revalorização do valor, até mesmo alguns dedos sejam sacrificados, desde que a “mão invisível” que supostamente orquestra a produção-distribuição, ou seja, a totalidade da estrutura de produção social, não seja perdida.

Constituída metodologicamente pelo primado das relações de produção, ou seja, mais concretamente, pelas dinâmicas das relações sociais de produção e reprodução das condições de produção, a leitura derivacionista concebe que “o Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade” (MASCARO, 2013, p. 19). Nesse sentido, o que interessa quanto à categoria de modo de regulação – mediada pela apropriação crítica derivacionista – é justamente a condensação do aparelho de Estado em sua amplitude, partindo das relações sociais como fundamento, perpassando o Estado como aparato elevado a partir dessas relações, mas que não se resume ao conceito convencional, possibilitando, como indicado na leitura althusseriana dos aparelhos ideológicos de Estado que inclui Igreja, Partido, Sindicato etc. Inclui-se aqui alguns aparelhos que não são descritos no projeto althusseriano, mas que recupera a não imediaticidade sob a forma política estatal, partindo da variedade presente em seu escrito dedicado a esse tema. O fundamento dessa possibilidade de abordagem é compreender que “a forma social permite, enseja e a si junte as relações sociais” (MASCARO, 2013, p. 21), ou seja, tem-se que a partir da materialidade da prática é que se pode analisar as constituições das formas sociais conformadas em um sistema complexo e diverso de instituições.

3 AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS NA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

A rigor, o debate acerca das reformulações pós-fordistas da acumulação orbita em torno da centralidade do capital financeiro e, por conseguinte, na relativa submissão do capital produtivo aos termos da especulação, ou destacam, nos termos da base material da exploração, os novos modos de trabalho, com destaque à *precarização* e suas implicações na reestruturação da relação da classe trabalhadora na composição das forças produtivas. De certo, ambas as abordagens absorvem dinâmicas reais do processo de reprodução capitalista, visto que, como insistentemente reiterado anteriormente, as concorrências intraburguesas, assim como o antagonismo capital-trabalho, não prescindem dos modos concretos de exploração-dominação, mas parametriza-se por eles a partir das formas sociais derivadas. Em ambos os casos, destaca-se que um elemento fundamental para a conformação das relações sociais se perde, ainda que, por ventura, haja alguma elaboração *en passant*, qual seja: a *ideologia*. Partindo das bases althusserianas sobre a ideologia, enfatizando os termos da sua *existência material* (ALTHUSSER, 2009, p. 242-247), justificado pelo reconhecimento das dinâmicas institucionais como elemento de constituição das fases históricas, importa apresentar alguns aspectos das atualizações promovidas a nível internacional partindo da presença e ingerência dos organismos multilaterais, especificamente aqueles focados na promoção de investimentos e financiamento de projetos político-econômicos. No caso, a qualificação desses tipos de organizações diz respeito ao **Grupo Banco Mundial (GBM)**, ao **Fundo Monetário Internacional (FMI)** e ao **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**. Esses exemplos nominais importam exatamente pela capacidade de articular uma generalização analítica que os incorpore em uma mesma categoria, erigida sobre a observação da efetivação prática dessas instituições na dinamização das relações concretas, conjugando os âmbitos nacional e internacional. Entretanto, dada a limitação própria ao presente texto, e à proposta dessa abordagem, o destaque será feito à partir de bibliografia centrada na análise e caracterização do GBM – também justificada pela determinação dessa organização nos reajustes estruturais promovidos no Brasil ao longo da década de 1990 (CARDOSO, 2019; LEHER, 1999; PEREIRA, 2013), assim como da relevância sobressalente da burocracia do GBM na construção conjunta com setores não-estatais em comparação a outras organizações de mesmo tipo (GUIMARÃES, 2012). Importa salientar que há mobilização de estudos acerca da atuação do FMI e do BID (COELHO, 2012; GUIMARÃES, 2012; MAKINO, 2015; MELGAREJO; SHIROMA, 2019; SPINK, 2006), destacando que em meados da década de

1990 há deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas recomendando às organizações fundadas sob as diretrizes de Bretton Woods a “auxiliarem os Estados-membros envolvidos em programas de reestruturação econômica a adotarem políticas nacionais que visassem ao gerencialismo e à melhoria de seus recursos humanos” (SPINK, 2006, p. 141). Dada a configuração de suas atuações e convergência sistêmica das dinâmicas, parte-se da percepção de uma “divisão do trabalho” entre essas instituições (MAKINO, 2015, p. 50-51).

A constatação da capacidade concreta dessas organizações em intervir nas dinâmicas nacionais de reprodução capitalista é patente e reiterado como elemento de esforço do capitalismo internacional em reproduzir, sobre bases imperialistas, os termos de inserção subordinada ou dominante de economias nacionais no cenário global da cadeia de reprodução do valor (BRANDÃO, 2019; BRETTAS, 2017; COELHO, 2012b; OSÓRIO, 2019; PEREIRA, 2010, 2018, 2022). Como agentes financeiros, essas organizações tem sua atuação explicitada, visto que o principal aspectos de suas composições diz respeito à atuação nos termos de alocação de recursos a economias nacionais fora do eixo do Europa ocidental-EUA, articulada com os aspectos internos de decisão acerca desse foco de atuação. Ao mesmo tempo, o caráter político das suas atuações evidencia-se por meio da forma assumida pela composição das forças internas no campo decisório dos modelos de implementação e os respectivos alvos. Em outras palavras, essa identificação é devida à estrutura de decisão baseada no montante de contribuição e a articulação desses Estados em grupos *dentro* dessas organizações, conformando os termos de uma hegemonia interna espelhando, em termos gerais, a hegemonia político-econômica mundial (COELHO, 2011, 2012b), que se explicita no caráter político de um modelo de intervenção dessas organizações na dinamização econômica a partir de economias nacionais subordinadas consolidado no regime pós-fordista de acumulação (CALDAS, 2018, p. 161).

Um terceiro modo de atuação dessas organizações, no caso, como *atores intelectuais* (PEREIRA, 2010), destaca-se à consideração exatamente pelo seu teor ideológico, fundamentado pela distribuição do poder político que engloba essas organizações na reestruturação do modo de regulação, formatando para elas uma capacidade de intervenção de Poder de Estado “residual”. Nesse sentido, partindo da reformulação ocorrida com a consolidação do regime de acumulação pós-fordista, a atuação dessas organizações ganha destaque no desenrolar da conformação do modo de regulação equivalente, ampliando suas margens de atuação como *think tanks*, no sentido de elaboração ideológica que fundamenta as diretrizes a serem assumidas pelos Estados clientes (CARDOSO, 2022; LEHER, 1999; PEREIRA, 2014), ao mesmo tempo em que sua atuação efetiva-se dada uma capacidade de

determinação real e de carácter coercitivo a nível *intragovernamental* (CALDAS, 2018; PEREIRA, 2010; OSÓRIO, 2019).

Na sua apresentação da duplicidade constitutiva do Aparelho de Estado, Althusser (2009) destaca que o Estado assume seu papel de regulação geral das relações de reprodução (das condições de produção) tanto pelo meio *repressivo* quanto pelo *ideológico*. O que interessa para o desenvolvimento do presente tópico orbita em torno dos *Aparelhos Ideológicos de Estado* (AIE). No caso aqui destacado, a intenção é apresentar os termos da participação das organizações financeiras internacionais na direção assumida pelas economias nacionais na reestruturação dos seus respectivos aparelhos de Estado, como ocorrido com o Brasil destacadamente na década de 1990 sob a sistematização do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Defende-se, portanto, a possibilidade de apreensão do lugar desses aparelhos na dinamização da acumulação capitalista e, com principal destaque à ingerência sobre os modos de conformação experimentados pelo capitalismo internacional do final do século XX, compreendidos a partir das reestruturações promovidas maciçamente em sua fase pós-fordista – mas não exclusivamente nela, visto que a emergência desses aparelhos ocorre ainda sobre a fase fordista. Vislumbrando esse âmbito de atuação, tomando o Aparelho de Estado enquanto meio de realização do poder *de* Estado (ALTHUSSER, 2009, p. 113-115), defende-se que essas organizações podem ser categorizadas como *Aparelhos ideológicos de Estado* e, a partir daí, conseguir compreender algumas nuances da inserção dessas organizações na miríade de dinâmicas e contradições que compõem a reprodução das condições de produção mundial.

3.1 Dirigismo e desenvolvimento político fordista

O cenário político-econômico da primeira metade do século XX é marcado pela intercorrência de crises econômicas do processo de acumulação capitalista e a prossecução de conflitos bélicos que impactam profundamente a estrutura econômica e social dos países da centralidade do capitalismo. Especialmente após a década de 1940, emerge um conjunto de instituições – ou ainda projetos para tais – que se voltam para as relações internacionais articulando medidas políticas e econômicas para reestabelecimento geral do processo produtivo. Sob a égide de *teorias do desenvolvimento*, GBM (1944), FMI (1944) e BID (1959) despontam como condensações formais da articulação internacional das principais economias do mundo no intuito de recompor a dinamização das economias nacionais centrais e periféricas. Nesse período ocorrem processos de descolonização ao redor do mundo,

mobilizando forças sociais locais e disputas político-ideológicas já consolidadas no cenário de então. É sob essa conjunção de economias centrais devastadas por conflitos bélicos, consequentes das contradições interimperialistas⁶, e processos de emancipação política de territórios colonizados disputados, a fim de conformar suas inserções entre os “modos de produção” concorrentes, que a teoria econômica desenvolve projetos teóricos voltados a explicar as experiências nacionais articulando desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, estabelecendo termos propositivos dessa conexão no intuito de promover o desdobramento dessas etapas.

[...] a teoria do desenvolvimento político assume os termos da representação dos países pobres que dominavam naquele contexto, ou seja, durante a década de 1950, os países pobres são representados nessa teorização acima de tudo pela chave econômica e nacional, e o desenvolvimento político é entendido como um processo explicável pelo grau de desenvolvimento econômico ou modernização (MELLO, 2012, p. 34).

Em resumo, as teorias do desenvolvimento tratam os processos econômicos e políticos dentro de uma linearidade universal. O desenvolvimento econômico seria o motor que puxa a readequação política a reboque – no caso, a consolidação da democracia, tomada como ápice da experiência política moderna e resultado consequente da contínua qualificação da economia. A configuração econômica e política dos países centrais serve, sob essa ótica, de referencial a ser espelhado nas formulações dos Estados nacionais pobres, destacando a necessidade de encaminhamento similar atrelados à um sentido de *modernização* (MELLO, 2012, 79-88). Diante do cenário político econômico, Pereira (2010) salienta que a criação do GBM difere da do FMI, apesar de ambos serem conformações advindas dos acordos promulgados nas Conferências de Bretton Woods (1944). O Fundo advém de uma prolongada discussão entre Grã-Bretanha e EUA, conformando-se explicitamente como um agente internacional das finanças e de caráter conservador quanto aos termos de seus empréstimos. O

⁶ “A explicitação da transferência internacional de valor como a essência do imperialismo nos permite percebê-lo primeiramente como uma relação de dominação entre classes, na qual a relação entre Estados está contida. O imperialismo é uma relação social que conecta capital e trabalho em escala mundial através de uma rede de dominação hierárquica, dentro da qual existem aparelhos estatais com mais ou menos poder e capacidade de direção, os quais permitem e afiançam a conexão entre os vários nós daquela rede. Em outros termos, a lógica geopolítica, da articulação interestatal, está subordinada ontologicamente à lógica da concorrência capitalista, à lei do valor, o que quer dizer simplesmente que a última é condição de existência da primeira. Capturar a distinção entre aparência e essência do imperialismo significa apontar para a existência de uma relação dialética entre economia e política, entre mercado mundial, empresas transnacionais e sistema de múltiplos Estados, através da qual o mais-valor extraído mundialmente é distribuído pela rede de dominação imperialista através de vários condutos. Ademais, assim é possível entender o imperialismo como uma legalidade própria do modo de produção capitalista” (LEITE, 2018, p. 149).

GBM, por sua vez, além de seu caráter financeiro resumido na atuação de credor internacional, assume uma tarefa, desde a sua fundação, de veículo de concorrência de influência internacional nos termos de assessoramento e avaliação da aplicação dos recursos disponibilizados.

O projeto de sua criação foi, em grade medida, desenvolvido como projeto do governo estadunidense, com direito a reconhecimento explícito desse aspecto por parte de John M. Keynes. Resumidamente, o projeto do GBM estabelecia diretrizes conformadas com o debate de Bretton Woods, orientação à uma leitura da retomada do desenvolvimento produtivo a partir do reestabelecimento das bases da economia mundial – sumariamente, os acordos dessas Conferências estabelecem a modificação da ordem monetária com centralidade do dólar, reajustando arranjos institucionais a fim de controlar os fluxos de capitais como resposta às determinantes da crise de 1929. O conjunto dos novos parâmetros econômicos e políticos internacionais atestam que “o resultado final de Bretton Woods materializou e simbolizou a hegemonia norte-americana na reorganização política e econômica do pós-guerra” (PEREIRA, 2010, p. 103).

A conformação do GBM ganha materialidade com as atividades iniciais do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Possuindo um estatuto que estabelece a distinção entre os países membros, destacando a participação decisória pela participação financeira para a instituição, desdobrando-se para a delimitação dos países-alvo, aqueles para quem as intervenções se destinam, havendo a conjunção entre a viabilidade dos empréstimos a partir dos projetos para os quais eles seriam destinados, assim como para quais economias haveria viabilidade baseada em projeções de solvência futura. Até o começo da década de 1960, “exceto os empréstimos para enfrentar crises de balança de pagamentos (*program loans*), todos os empréstimos do Bird foram para projetos considerados bancáveis, o que significava, basicamente, *a criação de infraestrutura física*” (PEREIRA, 2010, p. 131). No começo da segunda metade do século XX, os países do centro do capitalismo ainda estavam no processo de recuperação de seus parques industriais destruídos nos conflitos recentes, enquanto os países pobres – em geral agrupáveis pela comunhão de experiências coloniais – empreendiam esforços para consolidarem os seus termos de inserção na economia mundial. Nesse arranjo é que as categorias de *países desenvolvidos* e *países subdesenvolvidos* são elaboradas, rearranjadas posteriormente pela conversão dos segundos em *países em desenvolvimento* – denotando ainda mais evidentemente a matriz teórica histórica linear, e quase natural, que baliza a interpretação das teorias do desenvolvimento (MELLO, 2012).

A relação das avaliações e ranqueamento das viabilidades dos projetos e das economias nacionais estrutura o GBM e os seus desdobramentos institucionais. Nesse sentido, a conglomerado que compõem o GBM amplia seu escopo, incorporando os países previamente alijados dos recursos à disposição pelas diretrizes do BIRD a partir da criação, ainda na década de 1960, da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Diferentemente do BIRD, a AID possui critérios mais brandos de promoção de empréstimos, ainda que não percam seu caráter de dívida firmada com recursos provenientes majoritariamente das economias centrais, posto que mediados pela atuação dessas organizações. O escopo da AID, por sua vez, são os países de economias subdesenvolvidas, estipulando contrapartidas a fim da adequação a “políticas econômicas consideradas ‘sólidas e responsáveis’” (PEREIRA, 2010, p. 53).

Com a consolidação das diretrizes nos termos da reconstrução e do desenvolvimento, a grosso modo, pode-se compreender a vinculação entre o reestabelecimento da taxa de valorização do capital no cenário mundial e a conformação política do *welfare state*⁷. A partir da década de 1960 há uma reconfiguração das leituras e, conseqüentemente, das práticas institucionais no sentido de modificar os termos do desenvolvimento. Até então, como mencionado, o principal foco do GBM era a implementação de empréstimos para o desenvolvimento do setor industrial, criando as bases para uma industrialização e expansão internacional do mercado de capitais e de mercadorias. Com a reestruturação das economias centrais, a dispersão dos investimentos do GBM é defrontada com cenários diferentes nos países da periferia, visto que as implicações de suas condições pós-coloniais e subordinadas dão-se, inclusive, sobre dinâmicas de classes que guardam elementos comuns e fundamentais

⁷ Outras variáveis compõem o quadro de determinações para a conformação fordista da forma política estatal. Ter assumido o modelo keynesiano de desenvolvimento e redistribuição diz mais sobre a particularidade da tática de recomposição das forças produtivas assumida pelo capitalismo a nível internacional – desdobrando-se em explicações que mascarem o adiamento da crise um modo de regulação baseado no crescimento suposto como irrefreável, autodeclarando a relação causa-efeito entre capitalismo e democracia (STREECK, 2012), até a efetivação conseqüente da *queda tendencial da taxa média de lucro* diante da insustentabilidade do crescimento da acumulação revelar-se pela impossibilidade de crescimento ilimitado do consumo (CAMPOS, 2016) – do que sobre uma conformação lógica e necessária do capital em seu sentido abstrato. Importa lembrar que as conformações derivam, assim como as abstrações das formas sociais, das relações de produção. Dada a quadra histórica em destaque, elementos como as concorrências intraburguesas, apreensíveis pelas lógicas particulares de cada setor do capital em geral por elas representado, assim como a configuração geopolítica internacional, infringem marcas determinantes nos processos de conformação do modo de regulação. Naquele caso, a última grande crise marcada por uma hegemonia do capital financeiro e uma antagonização político-econômica com o bloco socialista destacam-se como elementos de constrição às possibilidades de reestabelecimento de condições de produção e padrões de acumulação. Mesmo nesse cenário, a determinação da forma política preserva-se, ainda que reformada, e em conjunto com os *minimos necessários* – as formais sociais capitalistas – para a reproduzibilidade da ordem social capitalista.

como a experiência da centralidade do capitalismo, mas, ao mesmo tempo, pululam particularidades próprios de suas especificidades históricas, sociais e materiais.

O elemento dirigista assumido pelo GBM, e em outras proporções pelas outras organizações, tem profundo caráter político. A reprodução sistêmica do capital a nível mundial está condicionada pela disputa territorial com o modelo socialista de desenvolvimento. O pós-guerra é marcado por essa concorrência ideológica e econômica que, até a década de 1950, direcionava a atenção à União Soviética (URSS), mas que logo em seguida é dispersa graças às revoluções socialistas e a anticoloniais ocorridas no período. Dado o necessário desmonte precedente das condições de produção industrial próprio desenvolvimento fordista, marcado em sua origem pela necessária recuperação da capacidade perdida, tinha a ingerência estatal na realocação dos recursos em seu cerne. Campos (2016) lembra que a *ideologia keynesiana* articulava a realização da produção recorrendo (I) à ampliação salarial e, quando não suficiente, (II) à conversão do Estado em agente produtor e consumidor da produção. Assim sendo, a conformação política do regime de acumulação fordista funda-se sobre a produção massificada posta em permanente expansão. Quanto ao segundo ponto é que se destaca a reformulação da relação econômica estabelecida entre o Estado e a produção, visto que o impulsionamento era mediado por um relativo poder de decisão acerca dos setores a serem compreendidos na expansão produtiva. Em outras palavras, os projetos desenvolvimentistas de construção da base produtiva em países da periferia, assim como nos países centrais, possuíam a dupla atuação do Estado no planejamento da dinâmica, assim como no fechamento do ciclo de realização da mercadoria estando na ponta final.

A expansão da acumulação capitalista neste momento origina, também, aquilo que poderíamos chamar de “*setorização*” dos investimentos entre o capital estatal e os capitais privados (nacionais e estrangeiros). Ao capital estrangeiro coube o predomínio nas indústrias dinâmicas – material de transporte, material eletro-eletrônico, etc. – enquanto que o seu parceiro nacional continuava no comando dos ramos ditos “tradicionalistas”. O Estado, enquanto produtor direto, responsabilizava-se pelos ramos de mais longa maturação dos investimentos e de mais lenta rotatividade do capital evitando, pois, que estes investimentos entrassem na igualização da taxa de lucro (o que levaria uma tendência decrescente), ao mesmo tempo em que permite importante “economias externas” às empresas privadas. Além disso, a demanda intersetorial gerada pelas inversões estatais estimulava a acumulação nos setores conexos. Levando ainda em conta os baixos custos financeiros dos empréstimos bancários, o protecionismo cambial e o tarifário e, fundamentalmente, a defasagem entre o aumento da produtividade e o crescimento dos salários industriais, não se pode deixar de concluir que as taxas de lucro devem ter sido bastante altas nesses anos (MANTEGA; MORAES, 1979, p. 27).

A partir desse aspecto do regime de acumulação é que a participação das organizações ganha sentido dentro da lógica de reprodução sistêmica. Ao mesmo tempo em que atuam na dinamização econômica de países pobres, as suas diretrizes são organizadas pela tática de recuperação econômica e estabilização do desenvolvimento capitalista, além disso, insere-se na conformação das políticas econômicas a nível propositivo – predizendo os termos da aceitação por parte dos alvos de seus empréstimos – e no assessoramento técnico dos governos. Em todos os âmbitos, essas organizações influem diretamente nos processos políticos, econômicos e ideológicos das economias nacionais para as quais os seus empréstimos se direcionam. Esse aspecto do assessoramento ganha ainda mais força das primeiras crises do regime fordista na década de 1970. Nesse período a geopolítica internacional remodela-se ante a centralidade das economias dos países produtores de petróleo. Coelho (2012) destaca que as mudanças ocorridas posteriormente aos choques do petróleo e a desestabilização monetária sofrida pelas economias que quase indexaram suas moedas aos valores do petróleo no mercado mundial, gera um processo generalizado de revisão das medidas e leituras acerca do desenvolvimento, assim como o impacto da pressão de organizações civis na defesa de revisão dos termos do desenvolvimentismo. Ainda no rescaldo das políticas salariais e ampliação dos direitos para as classes trabalhadoras, outras variáveis aceleram a adaptação das diretrizes do GBM à nova conformação geopolítica do mundo. É nessa fase que as contradições de decisão interna do GBM e suas instituições são alçadas às vistas.

Resumidamente, desde a sua fundação, o GBM e cada uma de suas instituições têm a sua estrutura interna de decisão e organização baseada na separação entre países fornecedores de empréstimos e os países-alvo. Essa separação, contudo, implicou em adaptações e ampliação do escopo dos empréstimos, o que resultou na ampliação das instituições internas do GBM – como o caso mencionado da criação da AID, suprimindo uma área que o BIRD não abarcava. A partir dessa estruturação é que a presença das maiores economias do mundo, com destaque especial aos EUA, é elemento mais que explícito no histórico da organização. O exemplo mais patente dessa ingerência destacada é manifesta na regularidade dos diretores-chefe das organizações, assim como das suas subdivisões internas, advirem de uma posição dentro da estrutura de Estado estadunidense. Pereira (2010) salienta que essa regularidade também auxilia na percepção das mudanças de diretrizes, visto que ao longo do século passado, mesmo que a presença estadunidense fosse elemento contínuo, o cargo imediatamente anterior ocupado variava dentro da estrutura organizativa estatal de acordo com as dinâmicas e respostas às tendências de crise do capitalismo fordista. Em outras

palavras, é possível apreender as fases e modos de atuação da organização tendo como um dos índices a origem de suas diretorias em relação aos setores internos do Estado estadunidense, o que significa apreender dessa formalidade institucional as tendências responsivas à lógica de reprodução do capital assumidos pelo *hegemon* do capitalismo internacional e, em consequências, as implicações dos alinhamentos das instituições extra-estatais nas quais os EUA tenham capacidade de intervir decisoriamente.

Outro elemento já mencionado é a estrutura organizativa interna do GBM, especificamente os termos decisórios. A organização tem uma base de votação que se funda em termos de participação acionária (COELHO, 2012; PEREIRA, 2010), o peso do voto estadunidense, e desses países regularmente alinhados com as decisões internacionais indicadas por esse voto, abrange uma parcela muito considerável dentro do GBM. No caso do BIRD, por exemplo, o EUA detinha 34% da porcentagem geral dos votos em 1947. Ainda que isso decaia ao longo das décadas, atingindo o patamar de 16% em 2007 (PEREIRA, 2010, p. 82), essa redistribuição do poder de voto resume-se, basicamente, à ascensão acionária de países da centralidade do capitalismo, com destaque à Inglaterra, França, Alemanha e Japão. Todas essas economias estabilizam-se no pós-guerra, configurando o quadro geral das maiores economias mundiais. Não cabe aqui destrinchar exaustivamente o alinhamento desses países dentro do GBM, no FMI, ou mesmo em outras organizações de caráter multilateral como a Organização das Nações Unidas (ONU) e afins. O que é salientado, por sua vez, diz respeito à capacidade de direção institucional que o EUA possui, visto que o seu voto detém um peso destacadamente desproporcional em relação ao restante dos países membros e, ainda, lhe é reservado o direito a veto de projetos e programas. Assim, mesmo que outros países desenvolvam táticas para fazer pesar suas decisões – como acontece com os países fora do eixo EUA-Europa ocidental-Japão na composição de grupos para somar suas participações –, ainda é evidente a diferença gritante entre o peso desses votos nas instâncias decisórias, denotando a relevância do alinhamento dessas organizações com as políticas estadunidenses.

O principal aspecto desse alinhamento não deve ser tomado pela imediatez da ingerência estadunidense, o que, por óbvio, tem sua relevância incontestada. O principal fator que deve ser destacado é a *reestruturação do capitalismo mundial sob o regime fordista como fator de determinação fundamental para a conformação dessas instituições*. No que cabe à observação da conformação e prática efetiva dessas organizações multilaterais, as disposições geopolíticas e econômicas devem ser conjugadas conjuntamente, mas, como previamente apresentado, há uma regularidade das formas sociais e suas conformações que dizem respeito à uma ordem de reprodução social na qual essas organizações são inseridas e, evidentemente,

a fim de ocupar posição de dinamização-reprodução desse padrão de relações sociais⁸. Essa posição, por sua vez, mesmo que possa ser considerada na observação dos termos de suas fundações, ganha materialidade dada à concretude de suas práticas de intervenção nas economias nacionais. Considerando o período de emergência dessas organizações, os termos sob os quais o capitalismo internacional se apresenta política e economicamente diz respeito tanto à contingência histórica – naquilo que compreende a diversidade de possibilidades de ação dos agentes políticos e econômicos em um particular momento histórico –, quanto às regularidades da lógica de reprodução do valor nas e a partir das formas das relações sociais capitalistas. Em outros termos, as condicionalidades de conformação das organizações multilaterais derivam da materialidade da existência de uma ordem social capitalista, mas é o sistema internacional de Estados, que, por sua vez, conforma-se sob um modelo imperialista de dominação-exploração, que determina as diretrizes políticas desses agentes internacionais. Nesse caso, o destaque está dado à hegemonia estadunidense ao longo do século XX, ao menos no “bloco do Oeste”.

Essa “natureza” das organizações multilaterais pode ser apreendida pela sua atuação dentro das dinâmicas geopolíticas a partir de suas participações enquanto atores políticos, intelectuais e financeiros (PEREIRA, 2010). As remodelações de suas diretrizes para o cumprimento de empréstimos seguem o movimento assumido pelas políticas estadunidenses, mas também são palco de concorrências intercapitalistas, ainda que o peso maior venha a ser o da orientação política do país com maior participação acionária dentro da estrutura da organização. Contudo, a apreensão dessas remodelações deve ser menos direcionada por considerações que tomam a economia estadunidense ensimesmada – como espelhamento direto, imediato, fruto de uma leitura mecanicista dos processos sociais – e mais a partir da percepção de que o capitalismo na segunda metade do século XX consolida-se como

⁸ A leitura aqui empreendida fundamenta-se sobre a abordagem metodológica de que a conformação do capitalismo em cada país deve ter por premissa o sistema de Estados, ou seja, a ordem social capitalista não diz respeito à exclusividade das relações capitalista locais, com desdobramento consequente para o nível internacional. Na verdade, o âmbito mundial do capitalismo determina-se pela conformação das concorrências intercapitalistas, implicando relações de poder internas e externas no âmbito territorial, visto que a forma política estatal se consolida exatamente pela disputa territorial dos capitais em busca de expansão e a fim de revalorizarem-se (MASCARO, 2013; OSÓRIO, 2018; OSÓRIO, 2019; WOOD, 2014). Deste modo, as conformações internacionais das relações políticas e econômicas determinam e são determinadas pelas conformações internas e, portanto, a reprodução global do capital depende e fundamenta esses processos sociais. Tendo essa abordagem é possível “apontar para a existência de uma relação dialética entre economia e política, entre mercado mundial, empresas transnacionais e sistema de múltiplos Estados, através da qual o mais-valor extraído mundialmente é distribuído pela rede de dominação imperialista através de vários condutos” (LEITE, 2018, p. 149).

*capitalismo de hegemonia estadunidense*⁹. Ou seja, ainda que a estrutura estatal estadunidense tenha capacidade de intervir sobre as diretrizes financeiras, políticas e ideológicas dessas organizações, deve-se partir para a apreensão do lugar que essa formação social assume na dinamização da reprodução do capital global tomada em conjunto a análise da preservação de regularidades sistêmicas fundamentais sob o prisma de suas conformações. Com esse quadro, é possível desenvolver a análise da vinculação dessas organizações com a reprodução das condições de produção em fases variadas do desenvolvimento capitalista. Pelo perfil de sua atuação internacional, considerando as particularidades das formações sociais, “cada porção do mundo periférico guarda suas especificidades no desenrolar da incorporação de suas economias à dinâmica capitalista internacional. O fato marcante é que o GBM, por meio de suas entidades, está presente em todos os movimentos do capital” (COELHO, 2012, p. 99). A constatação de que há ingerência dessas organizações ao longo da reestruturação pós-fordista, ocorrida depois das crises da década de 1970 e consolidada como tendência internacional nas duas últimas décadas do século passado, reitera a importância de considerar essas organizações nos termos de conformações derivadas das relações sociais capitalistas, constrangidas pela abstração real de suas formas sociais.

A partir desses termos defende-se a possibilidade de aproximar essas organizações da elaboração de sua categorização enquanto *Aparelho ideológico de Estado*, destacada a sua particularidade atrelada à especificidade de uma conformação sócio-histórica capitalista – a fordista –, assumindo papel importante na consolidação desse regime de acumulação e do modo de regulação, em concomitância ao aprofundamento das contradições inerentes à essa fase – o que implica na impossibilidade de manutenção de um padrão de acumulação e, por conseguinte, de estrutura regulatória, estabelecendo a “determinação modal da crise” (GRESPLAN, 2012, p. 166). A assunção dessas organizações ao patamar de AIE demanda observação do caráter de suas atuações tomadas a partir da participação na efetividade de uma interpretação fenomênica da crise do capitalismo fordista comungada à necessária resposta de readequação política, econômica e institucional responsiva ao cenário de crise de reprodução do capital. Nesse sentido, importa observar como essas organizações constroem os Estados nacionais subordinados no cenário mundial à implementação de uma agenda de reformas de

⁹ A categoria *hegemonia* é aqui recuperada nos termos apresentados por Gérard Duménil e Dominique Lévy (2014). Em seu uso na consideração das dinâmicas internacionais da economia capitalista, os autores consideram uma relação entre a centralidade de um Estado nacional no conjunto de uma sistemática reprodução da ordem capitalista. Uma hegemonia nacional está definida a partir da posição de centralidade que determinada economia nacional tem para a orientação, sustentação e reprodução sistêmica do capitalismo.

Estado – no sentido de sua conceituação, caracterizando um novo papel social – e do aparelho de Estado – a mais visível das reformas, dizendo respeito às remodelações de instâncias da burocracia estatal. As implicações sociais dessas reformas, ou seja, de revisão dos termos das relações sociais de produção, caracterizam a conformação de uma nova fase do capitalismo e dão condições a elaborar conjuntamente alguns apontamentos de revisão da interpretação do neoliberalismo tomando-o como *ideologia*, portanto, necessariamente analisado a partir dos aparelhos e relações a partir dos quais tem a sua existência material (ALTHUSSER, 2009).

3.2 Ajustes estruturais e a ideologia da mundialização

A existência das organizações multilaterais é um fator determinante do cenário internacional. Além de instituições com capacidade financeira, fator que as faz dinamizar o processo de desenvolvimento econômico a nível global, ainda articulam internamente as relações interestatais em suas decisões e mobilizam a presença do setor privado na efetivação de seus empréstimos. Todos os empréstimos providos por essas organizações possuem condicionalidades que escapam aos termos básicos dos acordos de pagamento, assumindo ao menos três modalidades que condensam os termos de atuação e intervenção intragovernamental, caracterizando seu papel geopolítico e as implicações de caráter político e intelectual.

A primeira [modalidade] é a *financeira* e diz respeito à taxa de juros e ao cronograma de pagamento. Caso o mutuário descumpra o calendário de pagamento, o empréstimo é cancelado ou reprogramado. A segunda modalidade é a *macroeconômica*, segundo a qual se exige que o mutuário administre variáveis econômicas (como nível de endividamento público e as taxas de juros, câmbio e inflação) de determinada maneira. É uma forma politicamente mais intrusiva do que a condicionalidade financeira e supõe a vigilância do credor sobre o comportamento do devedor. A terceira modalidade é a condicionalidade *estrutural* e se volta para mudanças mais profundas na economia, nas instituições e nas políticas públicas do país. Em termos políticos é a mais intrusiva de todas e requer alto grau de vigilância sobre as ações do mutuário. O instrumento principal para tanto é o empréstimo de ajuste (*adjustment loan*), iniciado em 1980 e, na última década, rebatizado de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (*Development Policy Loan [DPL]*) (PEREIRA, 2022, p. 34).

Diante da crise global dos anos 1970-1980, a reconfiguração do capitalismo internacional impregna sua marca nas dinâmicas específicas dos Estados nacionais. Duménil (2007) indica a centralidade que as novas formas de gestão empresarial têm em prol da satisfação da elevação da taxa de lucro dos acionistas, vigorando como principais figuras de

determinação nas decisões a serem tomadas efetiva e midiaticamente. Algo que deve ser destacado também é que, devido à essa centralidade da relação entre empresas e seus acionistas, tornando-se marca do novo capitalismo em curso, há a modificação mesma das relações entre burocracias administrativas estatais e as instâncias exteriores de financiamento, assimilando, por sua vez, uma capacidade de intervenção decisória que em muito se assemelha às imposições de acionistas.

O padrão dos empréstimos é fator mais importante do que o tamanho para se considerar, qualitativamente, a atuação dessas organizações. Pereira (2010, p. 222) destaca que “restringir a influência relativa do banco ao impacto direto dos seus empréstimos serve para esconder não apenas a sua magnitude econômica real, mas também a extensão da sua atuação político-ideológica”. Essa consideração tem por base o papel das pesquisas econômicas na conformação do GBM como instância de formação teórica, com implicações práticas no cenário internacional por meio das condicionalidades de reajuste estrutural promovidas a partir da década de 1980, tendo por orientação um modelo de reajuste que parte de uma noção universal de Estado e de seu aparelho, intermediado pelas interpretações acerca do papel da burocracia estatal e paraestatal. Antes de considerar especificamente o conteúdo dessas propostas, importa recuperar a própria dinâmica institucional do GBM, visto que sua conformação sempre esteve vinculada com os processos econômicos e políticos no cenário internacional, ampliando alguns escopos e remodelando a sua participação na dinamização das proposituras políticas, econômicas e ideológicas em todos os âmbitos da vida social.

Desde o mandato de Robert McNamara (1968-1981) que há o fortalecimento do setor de pesquisas, alinhado com a presença majoritária de economistas na composição do corpo burocrático do GBM. Guimarães (2012, p. 79) salienta que esse período tem “como seu principal legado a expansão do departamento de pesquisa, hoje chamado de *Development Economics Department* (DEC) e dirigido pelo economista-chefe”. O autor também indica que a incorporação de profissionais provindos de outras áreas de conhecimento ocorre na década de 1980, com a mudança de gestão, mas, mesmo assim, há uma manutenção de economistas como parcela majoritária desse corpo de pesquisadores. Como já indicado, desde a fundação da organização que ela se orienta por sentido de desenvolvimento e alinhamento político econômico com trajetórias de consolidação da produção capitalista, tendo por impactos concretos dessas políticas e diretrizes a reprodução das relações de dominação e hierarquização no cenário internacional (COELHO, 2012; OSÓRIO, 2019). O destaque, agora, é do papel de conformação ideológica realizado pelo GBM por meio de um corpo técnico e supostamente distanciado das dinâmicas de correlação de forças, dado que a

tecnicidade de uma burocracia intelectual é destacada como fator fundamental da atuação e capacidade explicativa-diretiva do Banco (PEREIRA, 2010, 2014, 2022).

Outro elemento de destaque é a amplitude desse corpo técnico, especialmente a partir do aspecto de que “o Banco promoveu mudanças organizacionais importantes, ampliando seu corpo técnico, transformando-se no maior centro mundial de informações a respeito do *desenvolvimento*” (LEHER, 1999, p. 23, grifo meu). Os especialistas responsáveis pelo assessoramento técnico, elaboração de relatórios acerca do quadro geral do capitalismo internacional e as subsequentes avaliações das implementações dos programas financiados, assumem papel de formação de quadros nacionais por meio de instâncias de formação desenvolvidas pelo próprio Banco. Outro elemento pertinente à caracterização do quadro técnico da burocracia do GBM diz respeito à origem nacional e formativa. Nesse aspecto, são derivados de setores da intelectualidade muito específicos. A incorporação dos economistas, assim como de pesquisadores de outras áreas, estava condicionada pela maioria consistir em egressos de universidades e institutos dos países centrais, sob o argumento de dizer respeito “aos melhores das melhores universidades” – a composição desse corpo técnico-burocrático chegou a uma taxa de 50% advir de 20 universidades, divididas territorialmente entre EUA, Inglaterra e França (GUIMARÃES, 2012, p. 94-95). Além disso, há a recorrência de fomento de espaços de discussão de suas linhas interpretativas que aproximam profissionais de várias regiões.

Ainda que o mandato de McNamara seja marcado pela ascendência dessa participação intelectual, é em 1955 que o GBM instaura o Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), instância que tem por papel “não apenas formar quadros técnicos segundo uma determinada visão de Estado, gestão pública e desenvolvimento, mas também favorecer a montagem de agências domésticas estatais e paraestatais que pudessem assimilar e aplicar as ideias veiculadas pelo Banco” (PEREIRA, 2014, p. 82). Contudo, é apenas com a remodelação interna promovida por McNamara que estabelece condições burocráticas para a efetivação dessa atuação técnica e teórica do GBM com a notoriedade que passa a assumir desde então, estabelecendo-se como aspecto marcante da organização até a atualidade.

O primeiro quinquênio da gestão McNamara foi marcado por uma reforma administrativa importante, que, entre outras inovações, criou o cargo de economista-chefe e equipou com recursos financeiros e humanos o departamento de pesquisa. McNamara convidou Hollis Chenery para assumir o novo cargo. Chenery havia trabalhado como economista na Europa durante o Plano Marshall, fora funcionário da USAID [*U.S. Agency for International Development*] e também professor de economia nas universidades de Stanford e Harvard.

Para a formulação abrangente de políticas, o departamento chefiado por Chenery tinha a missão de estabelecer uma base sólida de dados e conceitos que desse suporte e respaldo à expansão agressiva das operações financeiras do Banco do ponto de vista geográfico e setorial, a fim de ampliar o seu raio de influência nos governos da periferia do sistema internacional na turbulenta conjuntura do final dos anos de 1960 e início dos de 1970 (PEREIRA, 2014, p. 85).

A reversão do subfinanciamento da pesquisa teve implicações internas na dinâmica do próprio GBM. A consolidação do caráter de formação de corpo especializado por meio de suas instâncias formativas, assim como o seu papel de revisor geral das implementações locais dos projetos aprovados, o GBM, ao menos até a década de 1980 pode ter sua atuação nesse âmbito interpretada sob dois prismas complementares – mas que perdem sua capacidade explicativa dada a consolidação posterior do papel de intervenção ideológica da organização: (I) o primeiro momento de investimento sobre a pesquisa tivesse um caráter necessariamente interno de ocupação do quadro técnico para diminuição de concorrência interna nas tomadas de decisão, enfatizando a centralidade decisória do diretoria (GUIMARÃES, 2012); e (II) uma inicial participação no cenário internacional como correia de transmissão de diretrizes político-econômicas para estruturação de uma ordem internacional orientada à consolidação da hegemonia estadunidense (PEREIRA, 2010; 2014). Essas duas caracterizações de momentos do processo de consolidação do papel de ator intelectual são determinadas pelo caráter multilateral da organização, o que significa considerar a concorrência internacional conformando os seus processos internos. Contudo, ao invés de agudizar a contradição dos interesses estancando a produção do GBM, o modo de apropriação dessa dinâmica acaba por fundamentar a própria legalidade da atuação.

Há uma questão importante acerca do destaque multilateral dessas organizações, necessária para o desdobramento da interpretação aqui elaborada. Uma abordagem mais geral acerca dessas organizações às enquadra considerando que “podem ser definidas como *pessoa jurídica de direito internacional público, criada por meio de tratado internacional, com finalidade de exercer atividade intragovernamental*” (OSÓRIO, 2018, p. 168, grifo original). Acredita-se que esses aspectos tenham sido destacados ao longo da abordagem aqui desenvolvida, havendo um elemento que está presente nessa caracterização, mas, ao mesmo tempo, não com o devido destaque. Considerando a atuação técnica dessas organizações, o elemento de sua composição multilateral é fator determinante para que a sua relevância teórico-prática se efetive. A estrutura organizativa marcada pela presença de variados interesses nacionais, supostamente representados nas instâncias decisórias formalizadas dessas organizações, assim como a diversidade de instâncias de desenvolvimento teórico

articuladas com instâncias exógenas – integrando, assim, *comunidades epistêmicas* (GUIMARÃES, 2012) –, faz emergir nos projetos e relatórios desenvolvidos pela organização um valor fundamental para o estabelecimento de sua atuação internacional, com destaque à diretrizes de conformação estatal, qual seja: *imparcialidade técnica*. O destaque desse aspecto está presente no entendimento da própria reformulação teórica da administração pública que se organiza em torno das mesmas diretrizes de estruturação institucional. A partir, e em favor desse valor constitutivo da produção teórica e da necessidade de ajustamento do aparelho de Estado, que a *Administração Pública Gerencial* (APG) conforma-se como linha geral de interpretação da conformidade do Estado, no sentido de sistematizar a reformulação teórica acerca de sua função prática e, por conseguinte, das instâncias de estrutura.

“Reforma administrativa” tornou-se a expressão de referência para mudanças globais na estrutura e no pessoal destinadas a servir de apoio a planos de desenvolvimento nacional, que procuravam controlar a administração pública dotando-a de coerência estrutural, especificidade funcional e práticas de pessoal adequadas, com elaboração de orçamento geral e exigências de planejamento (SPINK, 2006, p. 154).

A entrada do BID no processo de assessoramento e condicionamento dos empréstimos aos ajustes estruturais ocorre ao mesmo passo em que o GBM acentua a participação de entidades não-estatais para construção e efetivação dos modelos de ajuste (SPINK, 2006, p. 155). Em ambos os casos, a interveniência dessas organizações, assim como a demanda de atuação de organizações civis – em geral, as com capacidade de intervenção e pressionar a deliberação do GBM, financiadas por capital estadunidense e sediadas em Washington (PEREIRA, 2010; MAKINO, 2015) – confluem sob a intenção de diminuir a atuação do Estado em setores não monopólicos, tais como saúde e educação. Essa proposta de requalificação das instâncias de atuação estatal vem conjugadas a reeleições acerca da *res publica*, implicando na reformulação de uma teoria de Estado a partir da incorporação de aspectos da lógica de mercado em sua conformação (MAKINO, 2015, p. 143), derivando, por sua vez, com a definição teórica desses setores abertos à iniciativa privada como *públicos não-estatais* (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999). É a partir do teor dessas formulações que, à época, pode-se interpretar que “os reformadores da administração pública têm tentado criar um Estado mais barato e mais eficiente”, ao mesmo tempo “têm-se esforçado para fazer o maior número possível de cortes; o Estado tem sido definido a partir do que sobra, depois de todos os cortes” (KETTLE, 2006, p. 77).

Do ponto de vista teórico, o conjunto de perspectivas em torno da reestruturação do Estado a partir de uma renovação da teoria de Estado, o neoliberalismo é composto de

abstrações que interessam ao destaque. Essa questão acerca de setores públicos não-estatais, elaborado pelo principal nome da efetivação do projeto de reestruturação do Estado e de seu aparelho no Brasil, tem direta colaboração do ideário neoliberal – ainda que isso tenha sido negado pelo próprio (BRESSER PEREIRA, 2006a, p. 23 e 30-33, BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 15) e por outros caudatários dessas ideias que as mencionam denegando (PRZEWORSKI, 2006) ou apenas tangenciando a nomeação (ABRUCIO, 2006; GLADE, 2006; KETTL, 2006). Nos termos da abstração teórica, destacando os aspectos ideológicos de “representação” da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência (ALTHUSSER, 2009, p. 239-242 e 330-337), o neoliberalismo mobiliza fundamentos ontológicos de indivíduo e concepções de justiça que implicam nos desdobramentos ideológicos – ou seja, sua efetividade prática. Há uma interpretação da natureza do sujeito, premissas acerca de temas como liberdade e igualdade, e o modelo de relações sociais alinhados com essas premissas. Todo esse emaranhado fundamenta uma teoria social particular com desdobramentos políticos e éticos. Emerge, portanto, em conjunto com essa teoria social, uma teoria política que delimita conjuntamente as condicionantes do Estado no esforço de alcançar a plenitude efetiva de uma ordem social balizada por essa representação da vida social. Resumidamente, e como primeira elaboração acerca do compete ao seu conteúdo, há um núcleo comum do que se convém chamar de neoliberalismo¹⁰:

As três escolas abordam aspectos distintos acerca do papel do indivíduo, do mercado, do Estado e das relações sociais. Mas fundamentalmente confluem quanto à precedência do “indivíduo livre”, cuja liberdade se manifesta “no mercado”: considerado *locus* de informações fidedignas em relação aos preços quando o Estado não intervém, e instituição “espontânea” e “democrática”, por não ter sido, supostamente, criação de ninguém em particular. Mais ainda, seria injusto — daí a concepção de justiça ser crucial nessa doutrina — qualquer intervenção do Estado nos âmbitos econômico e social na medida em que expressaria privilégios a determinados grupos em detrimento de outros. O Estado, nesse sentido, é associado à

¹⁰ Fonseca (2014) apresenta as bases da noção de justiça do neoliberalismo e para isso articula três núcleos: Escola austríaca, Escola de Chicago e Escola da Virgínia. De Paula (2005) considera as mesmas escolas quando apresenta as bases teóricas da nova administração pública indicando o pensamento neoliberal e a teoria escolha pública. Nesse seu esforço, a autora considera as duas primeiras escolas compondo o pensamento neoliberal, destacadamente pela centralidade da teoria econômica de ambas, enquanto a terceira é enquadrada no âmbito da teoria da escolha pública. Ainda que haja essa divergência, é salutar a indicação de que não há qualquer contradição fundamental entre essas classificações, o que as difere, contudo, é apenas a abrangência de suas abordagens. De Paula (2005), ao partir para a análise da teoria da administração reinante entre os círculos intelectuais do final do século XX, destaca a convergência de teoria econômica e teoria da administração, sem perder de vista a teoria política condizente. Fonseca (2014), a seu modo, chega a mesma indicação da existência e relevância de uma teoria política neoliberal, atinando, mais incisivamente, para a centralidade do Estado.

discricionarieidade, ao caráter perdulário e à ingerência na esfera do indivíduo (FONSECA, 2014, p. 57).

As diretrizes práticas da burocracia de Estado orientadas à apropriação de uma genérica *ética do mercado* são erigidas sobre valores de concorrência, eficiência e eficácia (KETTLE, 2006, p. 96), balizando a emergência do *accountability* como o próprio fundamento do rearranjo organizativo da estrutura burocrática. Dada a primazia heurística do mercado (BROWN, 2018; DARDOT; LAVAL, 2016; FONSECA, 2014; SAAD FILHO, 2015), ou seja, da esfera da circulação, na elaboração teórico-ideológica neoliberal, a comunhão efetiva entre austeridade – como valor que orienta a reestruturação financeira do Estado – e a partir da explicitude em vincular lógica de mercado à administração pública, por meio do espelhamento do primeiro sobre o segundo, as noções de eficácia e eficiência destacam aspectos ideológicos ainda mais evidentes. Para a concepção de que a prática burocrática orientada por esses valores tome forma sob esses aspectos apresentados, é necessária a pressuposição neoclássica do mercado como mecanismo mais qualificado de alocação de recursos, especialmente por meio das concepções microeconômicas que fundamentam essas sistematizações teóricas. O aspecto de interesse e motivação do funcionalismo público, por exemplo, mobilizadas em “dar maior flexibilidade aos administradores, deixar (ou fazer) que administrem, responsabilizá-los pelos resultados, incorporar novos procedimentos de teste de mercado – essas proposições emanam diretamente das discussões sobre o que motiva o funcionalismo público e gerações de estudiosos de microeconomia” (KETTLE, 2006, p. 111).

Esse caminho na direção a partir do gerencialismo como orientação da reforma está diretamente ligada com a modificação da função do aparelho de Estado, não apenas com a sua conformação – dado que ambos são aspectos congêneres. Há uma leitura sobre o papel das reformas a partir de uma interpretação do papel do Estado na dinamização da vida social. “Em resumo, a tarefa do Estado é assegurar a satisfação do interesse público, a *res publica*. Para isso é preciso, antes, *decidir o que o Estado deve fazer e, depois, o melhor modo de fazê-lo*. A avaliação de desempenho pode ser muito útil aos dois processos” (KETTLE, 2006, p. 117, grifo meu). O Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social do país, estabelecendo-se como promotor desse processo, redefinindo-o como regulador desse desenvolvimento. Assim, o Estado deixa de ser o responsável direto, promovendo e regulando esse processo que passa a ser feito por outras entidades, atuando como mediador entre a efetivação dos serviços e a gerência de arrecadação e destinação de recursos para essa efetivação. Por esse aspecto é que aqui preferiu-se destacar que a assim chamada reforma do aparelho de Estado, como majoritariamente promulgada nos documentos e difundida na

literatura apologética, fundamenta-se por uma reforma *de* Estado. Ou seja, é a partir de uma releitura da função de Estado, dos sentidos de exercício do poder de Estado, que o gerencialismo emerge como a parcela institucionalista do neoliberalismo, da *ideologia da mundialização*.

Dado o caráter mundial de conformação da forma política sob a nova hegemonia do capital financeiro, os processos de reforma de Estado e reestruturação do seu aparelho implicaram reformas nos aparelhos locais, como no caso brasileiro em que a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) criou cursos com o intuito de capacitar e formar gestores especializados nas diretrizes da APG em consonância com as reformas (GUEDES, 2013; PAULA, 2005, p. 131-133). Essa remodelação das instâncias formativas diz respeito à remodelação da renovação de uma política de recursos humanos que se alinha diretamente com *teoria do capital humano*. Esse ponto é desenvolvido reiteradamente pela abordagem foucaultiana do neoliberalismo (BROWN, 2018; DARDOT; LAVAL, 2016; FOUCAULT, 2008), considerando, sob seus termos, as implicações objetivas e subjetivas desse processo na emergência de um *sujeito neoliberal* (DARDOT; LAVAL, 2016).

Ainda que a indicação desse elemento não destoe de considerações acerca dos processos de subjetivação sob o capitalismo (ALTHUSSER, 2009, 2019; MASCARO, 2013; PACHUKANIS, 2017), especificamente na linha althusseriana aqui recuperada que formula que “a função prático-social específica da ideologia é constituir indivíduos concretos como sujeitos, transformar indivíduos em sujeitos” (MCLENNAN; MOLINA; PETERS, 1983, p. 125) e, com isso, tomando esse elemento como estruturante da ordem social do capital, o esforço realizado por essa linhagem foucaultiana não contempla alguns aspectos elementares de uma abordagem satisfatória da ideologia por deixar escapar aspectos estruturantes do fenômeno. Vale salientar que essa interpretação, ainda que destaque o fator de atualização de uma ordem social orbitando um sentido atualizado dessa mesma ordem social, perde a concretude da concorrência entre os setores sociais e, por isso, a particularidade da etapa na composição do desenvolvimento capitalista.

Ao desdobrar a análise a partir da *biopolítica* (FOUCAULT, 2008), perde-se de vista o conteúdo de classe do novo estágio do capitalismo, distancia-se radicalmente de uma análise da acumulação e da regulação a partir das condicionantes da parcela do capital hegemônico, não alcançando o elemento sociológico por abstrair a burguesia (e suas frações) à uma noção genérica e tangencial. Ao mesmo tempo, as determinantes geopolíticas não tem qualquer destaque. Negligenciando o caráter financeiro do capitalismo pós-fordista, perde-se a capacidade de entender a consolidação de teorias individualistas que reelaboram as relações

de produção sob a explicitude da mercantilização (BROWN, 2018). Ainda que haja a exposição da falácia do neoliberalismo caracterizar-se pela conformação de um Estado fraco (DARDOT; LAVAL, 2016), não se articula a dialética universal-particular sobre a questão da manutenção do capitalismo, ou seja: caracteriza-se essa “nova razão do mundo” a partir da desconsideração da composição do capital global (capital em geral) incorporar as particularidades dos seus setores, ao mesmo tempo que essas particularidades emergem como dinamizadoras da reprodução global dadas as condições concretas – limites endógenos do regime de acumulação, estabelecimento e/ou captura de aparelhos, correlação de forças inter e intraclases etc.

Todos os aspectos mencionados dizem respeito à primazia da luta de classes. A partir desse fundamento é que é possível concordar com a proposição de que “o *processo global* da realização da reprodução das relações de produção permanecerá abstrato, enquanto não for adotado o ponto de vista da luta de classes” (ALTHUSSER, 2009, p. 350). Essa premissa consegue formatar uma leitura da dinamicidade da ordem social capaz de apreender suas tendências, sua composição e elementaridade conjuntamente, ao mesmo tempo que obriga a isso para apresentar o concreto a partir de seu complexo de determinações. O impacto disso, por exemplo, aparece em esforços comparativos entre as fases históricas do capitalismo. Não é estranho, dado esse quadro geral, a conotação saudosista do *welfare state* presente em leituras contemporâneas (BROWN, 2019), um desdobramento do teor politicista dessas interpretações e do esvaziamento conceitual do capitalismo e de suas formas sociais.

Seguindo por caminho distinto, é possível expor como esses reajustes proposto por essas organizações multilaterais têm o caráter de impingir sobre a conformação da forma política termos de adequação à novas dinâmicas de reestruturação do capitalismo após a crise do fordismo. A convergência histórica entre essa guinada de diretriz das organizações multilaterais e a crise estrutural da década de 1970 demarca a consolidação do processo de atuação dessas organizações como aparelhos ideológicos, esse quadro deve ser tomado dentro de uma dinâmica histórica e apreendido na conjunção entre os termos abstratos da reprodução do capital – reprodução das formas sociais capitalistas como primazia da reprodução das relações de produção (MASCARO, 2013) – e nos termos de sua concreção – enquanto tática de consolidação de uma nova hegemonia de setores da burguesia internacional alinhada com o capital financeiro, ou seja, naquilo que conforma a *finança capitalista* (DUMÉNIL; LÉVY, 2010a) em uma nova quadratura histórica, com implicação sobre a forma política estatal e as relações sociais. Exatamente pela necessidade de mediação entre abstrato e concreto que o papel dos ajustes estruturais ganha relevância, dado que é exatamente na remodelação da

conformação estatal, tomada como esforço de efetivação de condicionamento das relações materiais, que se fazem aparecer os sentidos inerentes à lógica de reprodução social dessa fase do desenvolvimento do capitalismo. Ou seja, *a conformação da forma política estatal está imersa nas dinâmicas de consolidação das hegemonias e essas, por sua vez, estão diretamente vinculadas com as implicações endógenas dos setores do capital qual estejam vinculadas.*

Um aspecto a salientar é que a vantagem da observação posterior ao fenômeno é exatamente o privilégio de conseguir observar o resultado do processo, incorrendo na identificação das tendências internas a partir do que se efetivou. No caso dos programas de ajustes estruturais e todos os esforços ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, identifica-se o alinhamento com a consolidação do capital financeiro como parcela do capital a hegemonizar a reprodução do capital global e, por conseguinte, a determinar remodulações das formas sociais. Assim, a conformação política estatal desloca-se de sua atuação diretamente associada com os termos da acumulação fordista e erige-se sobre os sentidos da *acumulação financeira* (CHESNAIS, 2005), assim também ocorre com as relações de produção. Essas, por sua vez, já apresentavam essas tendências antes mesmo da necessária intervenção política sobre o Estado, dado que as condições materiais desse reequilíbrio das forças sociais em favor do capital financeiro podem ser identificadas desde a fase fordista – por exemplo, na emergência do setor financeiro internacional na dinamização econômica por empréstimos consolidando um quadro de endividamento das economias nacionais de caráter sistêmico, tendo implicações sobre a derrocada do regime de acumulação fordista, o que se apreende com a centralidade que *holdings* e fundos de investimento passam a ter na caracterização de um quadro geral da responsividade dos agentes econômicos em detrimento de outras formas de organização concorrentes, como no caso de sindicatos e sua ingerência sobre as respostas estatais a nível interno. Ainda que a leitura marxista fundamental reitere que “há ‘um só capital sob duas formas’, uma financeira e outra industrial, entre as quais se reparte o lucro nascido do sobretrabalho produtivo” (BRUNHOFF, 2010, p. 57), é necessário destacar que essas duas formas estão embebidas por elementos de sua reprodução particular condicionadas por contradições internas e contradições entre si, o que deságua, respectivamente, em crises de acumulação e regulação e na conformação atualizada – como é patente na passagem do fordismo ao pós-fordismo.

4 OS VALORES DA NOVA INSTITUCIONALIDADE

Ao fim da década de 1980, em um cenário econômico devastado pela crise fiscal nos países de economia dependente, com especial destaque à América Latina, foi organizado um encontro internacional que acabou por centralizar as principais resoluções acerca da resposta capitalista à própria crise de acumulação do capitalismo fordista. O assim chamado *Consenso de Washington*, nos termos de sua composição, resumiu-se a promover os debates a partir de um conjunto técnico advindo, fundamentalmente, das instâncias internacionais de discussão acerca da macroeconomia e desenvolvimento econômico, político e social. Fazendo orbitar em torno de si parte da intelectualidade do FMI, GBM e BID, esse encontro se pôs a discutir e tentar formalizar, por meio da uniformização para toda a região, “as reformas necessárias para que a América Latina superasse a chamada ‘década perdida’, marcada pela hiperinflação, pela recessão e pelo forte crescimento da dívida externa nos anos 1980, para que, assim, retomasse o crescimento econômico, o aumento da riqueza e o desenvolvimento social” (BRANDÃO, 2019, p. 59). Há, em todo o conjunto de resoluções e relatórios dessas instituições a partir da década de 1980 e subsequentemente, o apelo à questão do desenvolvimento social como novo mote do debate mais amplo sobre o desenvolvimento.

É patente e característica da produção intelectual dessas organizações a vinculação entre desenvolvimento econômico e político (MELLO, 2012; PEREIRA, 2010). Esse modelo conjunto de produção intelectual e proposição programática organiza o caráter de ator intelectual dessas instituições durante as primeiras décadas de suas existências, mas a emergência da crise fordista e a falência da ideologia keynesiana na resposta à crise própria desse modelo (CAMPOS, 2016) têm implicações sobre a renovação da atuação e perspectiva dessas instituições. Como indicado anteriormente, em resumo, essas organizações multilaterais são caracterizadas pelas suas atuações na direção de resolver questões de crise da reprodução do capital por meios propriamente capitalistas, tendo por premissa inegociável a preservação das relações fundamentais e sistematizando os fundamentos analíticos para embasar tecnicamente projetos e proposições político-econômicas de remodelação das relações locais de produção a partir das necessidades de reprodução da cadeia global de valor. Ou seja, participam da conformação do capitalismo mundial como centros nevrálgicos, propriamente aparelhos de produção e difusão ideológica¹¹.

¹¹ Brandão (2019, p. 61) apresenta diretrizes que resumiriam as proposições do Consenso de Washington, quais sejam: 1) Disciplina fiscal; 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3)

O presente capítulo trata o processo de conformação do *Estado pós-fordista* sob um prisma de dinâmicas que poderiam ser tratadas separadamente, dado o tamanho do *corpus* de suas competências sobre o processo. Contudo, a intenção aqui é a apresentação geral do quadro dessas reformas, tomando o imbricamento entre legislação e moralidade na composição ideológica sob o capitalismo (ALTHUSSER, 2008), observando o alinhamento ideológico e programático entre as instâncias internacionais de proposição e as instâncias nacionais – especificamente no Brasil.

Sendo assim, a primeira parte aborda os tratados e indicações do GBM para os ajustes estruturais a partir de seus relatórios sobre o desenvolvimento mundial (BANCO MUNDIAL, 1990, 1991a, 1991b, 1994, 1996, 1995, 1997, 1998). Nessa parte o foco é na captação dos termos da austeridade como diretriz fundamental das interpretações e as consequentes recomendações da organização. De maneira geral, a abordagem para com esses documentos tem a intenção de destacar os fundamentos teóricos mobilizados, partindo da identificação dos valores que, na retórica do GBM, fundamenta a refuncionalização do Estado, os moldes das reformas para a recuperar o desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento político. Nesse sentido, ao logo dos documentos fica evidente uma articulação complexa de sentidos tecnicistas para incorporação ao Estado no intuito de remodelar todo o aparato estatal. Essa remodelação, por sua vez, atende à uma sistematização das relações interinstitucionais que organiza todos os projetos e propostas de ajustes estruturas: a instauração de um modelo organizacional focado na estruturação da governança. A governança é a esfera mais ampla, condensa em si, enquanto etapas conjuntas, todos os valores que a fundamentam (austeridade, economicidade, eficiência etc.) assim como os modelos organizacionais e ideológicos (*accountability*, gerencialismo etc.) que explicariam a necessidade e a dinamicidade dessa nova estrutura.

O tópico seguinte, dada a indicação da forma geral das recomendações das organizações multilaterais a partir de seus setores técnicos, é a apresentação do alinhamento da aplicação dessas recomendações no projeto desenvolvido a partir do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), encabeçado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, e a partir do qual irradiou-se o grosso da elaboração ideológica acerca da reforma e do seu conteúdo. Seguindo a linha da pesquisa, são mobilizados dois tipos de documentos: o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995) e os *Cadernos MARE*.

Reforma tributária; 4) Liberalização financeira; 5) Taxa de câmbio competitiva; 6) Abertura do comércio exterior; 7) Eliminação das restrições ao capital estrangeiro; 8) Privatizações; 9) Desregulação da economia; e 10) Direito à propriedade intelectual.

Esses documentos destacam a atividade ideológica do MARE, assim como a participação ativa, no debate público, de seus integrantes – com grande destaque ao ministro.

A abordagem não tem por intenção extenuar o argumento e os aspectos apresentados por ambas as instâncias de elaboração dos termos de reforma do Estado, mas recuperar alguns elementos pertinentes à interpretação de alguns documentos (BANCO MUNDIAL, 1989, 1991a, 1991b, 1994, 1996, 1997) apresentados ao cenário internacional com interpretações e proposições muito alinhadas com *a austeridade como valor fundamental das políticas e da própria sociabilidade*, o que tem, por certo, uma mediação retórica a partir do papel do Estado e, com isso, da sociedade e do lugar do mercado – a tríade elementar. Desse modo, o inuito é apresentar as conexões e destacar a intertextualidade entre esses documentos, captando o alinhamento ideológico ali constituinte e que, por certo, apresnetas as condicionalidades da retórica tecnicista comum a essas produções (EVANGELISTA, 2012; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

O ponto seguinte é dedicado à observação da atuação das instâncias do Estado brasileiro nesse processo, com o foco voltado para dos agentes fundamentais na efetivação do projeto de reajuste estrutural: o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Metodologicamente, portanto, a possibilidade de apreensão desse arranjo de determinações valorativas precisa passar pela observação do modo pelo qual a ideologia neoliberal se objetiva, ou seja, nos meandros da conformação de um modelo societário específico ao qual o neoliberalismo se baseia e projeta a universalidade – negando a sua origem particular enquanto dinâmica específica de relações sociais advinda de uma parcela restrita das relações de reprodução capitalista, sendo tratada como único mote para estruturação das relações sociais. A partir da análise de documentos e produções que orbitam o MARE é possível apreender o processo prático de sistematização e articulação intragovernamental e intelectual realizada, tornando evidente a articulação efetiva de uma atuação direcionada e fundamentada nesse arranjo unificado de valores morais que se potencializam enquanto uma escala progressiva, consequente e com efeitos circulares de “retroalimentação”. O efeito concreto desse arranjo e modelo intelectual é a sistematização de um projeto político e administrativo que estrutura a reforma de Estado a partir de um instrumentário retórico que comunga técnica e democracia, determinando um tipo específico de modelo social que refunda a função *do* Estado, ainda que seu foco inicial seja a denúncia da ineficiência e ineficácia do *aparelho* de Estado.

4.1 “Não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele”

O papel das organizações multilaterais – considerando, como no caso do GBM, a variedade de suas instâncias internas, atuando como bancos de desenvolvimento, mas também como organismos de pesquisa e produção ideológica – é incontornável para compreender a consolidação dos receituários político-econômicos ao longo da segunda metade do século XX. Essa participação é marcada por uma ressonância dos termos de reprodução capitalista em determinada época e com indicações direcionadas aos países não desenvolvidos. Um aspecto determinante dessa atuação, por excelência, como fica patente com o destaque à necessidade de industrialização, ainda que isso implique em entrada de capital industrial externo, é a abordagem global em relação à parcela de participação das economias nacionais na cadeia global de valor. Assim é que projetos de desenvolvimento econômico, como os oferecidos por meio dos empréstimos e programas de implementação desse capital, puderam oferecer um alinhamento majoritário das economias nacionais ao modelo de expansão do capitalismo internacional em seu arranjo pós-guerra.

É comum aos cenários que se sucedem – consolidação do fordismo, sua conseqüente crise e, por conseqüente, a consolidação do pós-fordismo – a insistência dessas interpretações em articular releituras acerca do Estado, tornando esse elemento um aspecto fundamental dessas elaborações. O GBM, por exemplo, deixa evidente a necessidade de uma sistemática reelaboração das leituras acerca do Estado já em meados da década de 1990, quando dedica atenção especial ao tema (BANCO MUNDIAL, 1997), mas esse elemento está presente ao longo de todo esforço da organização em resumir o quadro geral do capitalismo mundial a partir das mais variadas abordagens – considerando a relação interinstitucional (BANCO MUNDIAL, 1991a), ou mesmo a partir da regularidade de seus pareceres técnicos do quadro mundial do capitalismo, sempre destacando alguns processos locais positiva ou negativamente (BANCO MUNDIAL, 1991b, 1994, 1996, 1997). A leitura liberal do cenário de crise das décadas de 1970 e 1980 reitera a questão do Estado como fator primordial para a explicação desse fenômeno. Em geral, o pensamento liberal, encastelado nessas organizações multilaterais desde as suas fundações, e mesmo na amplitude de seus matizes, toma o Estado como o fator central para a crise do capitalismo do último quartel do século passado. Do social-liberalismo, revisando o projeto socialdemocrata, até neoliberais, que defendem a primazia do mercado sobre toda e qualquer instância (BLYTH, 2020; BROWN, 2018; CASTELO, 2013), o Estado fordista é posto como necessitado de superação e com ele a modificação das relações para com o conjunto da sociedade. Em resumo, o debate liberal trata

a administração pública, acomodada a partir do modelo keynesiano de economia política a fim de organizar o capitalismo gestando as contradições inerentes a esse modo de produção por meio de um arranjo político-econômico particular – o *modo de desenvolvimento fordista*: uma modelagem própria entre *regime de acumulação e modo de regulação* –, como um momento do capitalismo marcado pela insustentabilidade dos meios de parcimoniosa redistribuição de parcela ínfima da produção, ou seja: *das políticas sociais*.

Nesse cenário de crise, a produção intelectual nesses centros internacionais, como é possível tratar as instâncias de pesquisa das organizações multilaterais, atua a partir de uma sistemática elaboração dos termos próprios dessa crise, respondendo questões acerca de sua origem, os mecanismos de sua reprodução e as possibilidades de respostas para sua resolução. Um conjunto mais abrangente desse processo se encontra em um *paper* – *Managing development: the governance dimension* (BANCO MUNDIAL, 1991a) – para debate na própria instituição, mas que a partir de uma análise do seu conteúdo e do teor do debate ali apresentado, tem por função servir de texto-base para uma discussão interna e, ao mesmo tempo, apresentar um balanço do estágio do debate par ao cenário intelectual em geral. Nesse texto está contida uma apresentação de um modelo de relações interinstitucionais que marca o cenário global conjugando teoria da administração e teoria política: *a noção de governança*.

Uma definição geral de governança é o "exercício de autoridade, controle, gerenciamento, poder de governo". Uma definição mais relevante para fins do Banco [Mundial] é "a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento". A preocupação do Banco com uma sólida gestão do desenvolvimento estende-se, portanto, além da capacidade de gestão do setor público, para as regras e instituições que criam uma estrutura previsível e transparente para a condução de negócios públicos e privados e para a responsabilidade pelo desempenho econômico e financeiro (BANCO MUNDIAL, 1991a, p. 1, tradução livre).¹²

O debate acerca dos modelos de governança, ou seja, da estrutura e conseqüentes relações interinstitucionais como um arranjo específico que tenha por diretriz a requalificação da atuação estatal e a capacidade extragovernamental de observar-avaliar essas dinâmicas, torna-se o centro dos debates em torno da política, da administração e da economia. Como

¹² Citação original: A general definition of governance is the "exercise of authority, control, management, power of government". A more relevant definition for bank purposes is "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development". The Bank's concern with sound development management thus extends beyond the capacity of public sector management to the rules and institutions which create a predictable and transparent framework for the conduct of public and private business and to accountability for economic and financial performance.

indicado previamente, a centralidade do neoliberalismo como ideologia da mundialização desponta nesse cenário exatamente pela possibilidade de responder, a partir da crítica fundamental ao papel do Estado fundamentada em uma leitura do mercado como esfera fundacional da eticidade, às determinações da crise como fenômeno de ingerência política – especificamente governamental, ainda que *pareça* haver coincidência retórica com o Estado. Tendo por diagnose a presença da interveniência governamental, a consequente superação do “atual estado de coisas” é a passagem de uma estruturação geral fundada na centralidade do Estado como agente econômico ativo, para *uma nova institucionalidade na qual o poder de Estado seja disperso por uma gama de instituições alheias à capacidade imediata de determinação política* (BEHRING, 2008; BRITO, 2019; DARDOT; GUÉGUEN; LAVAL; SAUVÊTRE, 2021; DENHARDT; CATLAW, 2017; STREECK, 2018). A evidência dessa leitura ganha formas explícitas e reiteradas nos relatórios produzidos pelo GBM ao longo da década de 1990.

Para o desenvolvimento e a melhoria normativa e institucional, será preciso estabelecer equilíbrio entre a abordagem da cúpula para a base, em que a iniciativa cabe ao governo, e uma abordagem mais direcionada a partir da base, em que a oferta e a procura forçam a adoção dos tipos de mercado de que o país necessita, bem como de normas e instituições para governá-las. Embora possam gerar melhores padrões, as estratégias que partem da cúpula correm o risco de regulamentação excessiva e podem frustrar o atendimento das verdadeiras necessidades do mercado (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 119-120).

Ainda que as duas citações provenham de documentos com finalidades distintas, há uma permanência patente nos trechos selecionados que evidenciam outras tendências pertinentes ao debate aqui promovido. A centralidade de reformas voltadas ao mercado fica evidente em ambos os documentos, assim como nas interpretações e proposições desenvolvidas em outras oportunidades pela organização (BANCO MUNDIAL, 1991b, 1994, 1997). O impacto dessa diretriz aparece como resposta teórico-prática do GBM para a resolução do quadro internacional de crise, com especial destaque ao estímulo de economias nacionais para a adequação a modelos de abertura econômica supostamente equiparáveis aos realizados por países da centralidade do capitalismo desde o século XIX (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 118-119). O resultado desses reajustes, por sua vez, ainda que tornassem *inevitáveis* algumas consequências não desejáveis – como acentuação, em um primeiro momento, do empobrecimento e não acompanhado por crescimento econômico coincidente –, vinham acompanhadas de promessas e previsões de estabilização geral da

economia e das condições de investimento a partir de fluxos de capitais estrangeiros na composição econômica local.

As reformas econômicas necessárias, combinadas aplicação de rigorosas medidas antinflacionárias, reduzirão o crescimento por algum tempo, apesar da generosa assistência externa. O desmonte das empresas geridas por trabalhadores e a privatização de empresas estatais provocarão desemprego aberto em larga escala. A médio prazo, porém, são boas as perspectivas de elevar a produtividade e atrair novos investimentos da Europa ocidental (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 19).

O receituário proposto é marcado pela aceitação de que, imediatamente, a reconfiguração das políticas fiscais e sociais dos Estados seja uma necessidade de primeira hora, ainda que os impactos dessas mudanças não resultem em uma mudança efetiva das condições precárias advindas da incapacidade fiscal e de investimento que assola os países da periferia desde a problemática da dívida externa que emergiu na década de 1980 e persistiu à generalização da questão central dos países não desenvolvidos. As proposições do GBM não se resumem à conformação econômica, à adoção de medidas e posturas direcionadas à reestruturação das relações econômicas conjugando localidade e mundialidade para a resolução do presente cenário. A partir do acúmulo da organização, associada com a investida geral dessas instâncias de financiamento e pesquisa a partir do conjunto de organizações multilaterais, a transposição de uma análise econômica desemboca em orientações contundentes e claramente definidas para as relações organizacionais internas aos Estados nacionais sob orientação.

[...] adotar sem demora políticas fundamentais que visam a criar o contexto para o crescimento futuro, e ao mesmo tempo adotar políticas macroeconômicas capazes de moderar a queda do consumo privado durante o período de transição. Assim haverá base para um ajuste eficaz, com resultados relativamente favoráveis para os pobres.

É essencial haver ação nítida no caso de políticas referentes a reestruturação econômica. São de especial importância políticas de preços relativos e de gerenciamento de recursos do setor público, inclusive o orçamento e as empresas públicas. Sem um crescimento bem fundamentado, é impossível reduzir a pobreza a longo prazo. A curto prazo, porém, certas mudanças de políticas podem ajudar. Desvalorizar a taxa cambial e adotar outras medidas para elevar os preços agrícolas fará aumentar as rendas de alguns pobres de áreas rurais, e de modo especial dos pequenos agricultores.

A administração macroeconômica pode atenuar o impacto do ajuste sobre o consumo, de várias formas. O governo pode planejar uma "pausa" temporária no investimento, ou maiores fluxos de capital externo, ou aumentos temporários das transferências do orçamento. Algumas dessas medidas - como a despesa pública com investimento, por exemplo - ficam diretamente sujeitas ao controle governamental. Outras, como é o caso do

investimento privado, reagirão a outros aspectos da conjuntura econômica (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 110 e 112).

Como fica evidente pela recomendação apresentada imediatamente acima, o GBM ranqueia os investimentos público e privado pressupondo uma autonomia deste, ao mesmo tempo que coloca ao primeiro uma subordinação pragmática para efetivação de condições gerais de valorização do investimento privado. A menção à “pausa”, de maneira efetiva, significa uma indicação para saída do investimento público, assim como administração pública, de setores específicos ainda não abertos ao mercado privado. Ou seja, uma recomendação fundamental para a resolução *por vias de aumento de investimento privado na nova conformação econômica* diz respeito à abertura de novos mercados pela a saída do Estado no controle e desenvolvimento de alguns setores. Isso, evidentemente, como indicado logo anteriormente, na expectativa de que essa abertura e consequente desregulamentação do papel do Estado nesse setor alimente as *expectativas dos capitais internacionais em direcionar seus fluxos para esses novos setores, tendo impacto sobre a composição da economia nacional por uma superação desses capitais em detrimento do nacional, seja ele privado ou público*, preservando uma “estrutura previsível e transparente para a condução de negócios” (BANCO MUNDIAL, 1991a, p. 1).

A refuncionalização do Estado, presente nessas diretrizes de deslocamento das instâncias de intervenção estatal na economia, impactam diretamente na aplicação de políticas consolidadas nas etapas anteriores, como o sistema previdenciário. Não é incomum, na verdade, é aspecto recorrente e característico dos processos de efetivação desses modelos a deliberação acerca de reformas previdenciárias e a impossibilidade de autossustentabilidade desses. O caso brasileiro é emblemático, visto que a conjugação de todos os fatores necessários à reforma do aparelho de Estado mascarava essa refuncionalização, assumida pelo conjunto dos governos federais ao longo da década de 1990. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, fica patente o imbricamento entre remodelação do aparelho tendo por pressuposto a modificação das esferas de atuação do próprio Estado, especialmente quando se observa os eixos fundamentais do processo aqui empreendido: econômico, administrativo, previdenciário e fiscal (TAVARES, 2005).

A variedade de intervenções sobre o pregresso modelo de organização do setor público, considerando o conjunto complexo e disperso de suas atuações, mobiliza a releitura explicativa da refuncionalização estatal, seu imbricamento com os caminhos para superação da crise e restabilização do mercado mundial. Do ponto de vista da produção intelectual advinda do GBM e do conjunto de organizações de natureza semelhante, esse debate de uma

reforma do Estado vem subsumida em uma retórica tecnicista que fundamentaria um novo estágio de qualificação democrática, espalhando a instâncias extragovernamentais a capacidade de preservação do novo perfil e condições de relações interinstitucionais. No conjunto das interpretações propositivas é presente a necessidade de aplicação de um modelo global de relações institucionais, para isso a *governança* consolida-se como uma diretriz interinstitucional e que para se efetivar necessita de um conjunto de modificações objetivas de forma e conteúdo no âmbito do Estado (BANCO MUNDIAL, 1991a).

A governança alcança o estatuto de ideologia pautada no fetiche de neutralidade política e cientificismo economicista cuja meta estaria na responsabilidade dos gastos públicos palatáveis as frentes da direita à esquerda oficiais lastreadas no discurso democrático construído nos credos e princípios liberais. Em suma, o Estado é reduzido ao apaziguamento das tensões e à democracia em fator consensual entre partes antagônicas. Logo, o Estado deve ser forte, parceiro, regulador e financiador da iniciativa privada, cuja *boa governança valoriza o credo da corrigibilidade dos fatores negativos do capital para garantir sua reprodução com ambientes abstergidos de contradições [...]* (CARDOSO, 2022, p. 10, grifo meu).

A defesa inveterada em noções como *boa governança* estão baseadas em relações entre o Estado e instâncias paraestatais de avaliação/fiscalização, assim como a constituição de instâncias internas ao complexo estatal que exerçam essas mesmas funções de monitoramento mais íntimo. Ao mesmo tempo que a governança se apresenta como uma lógica geral que organiza as dinâmicas interinstitucionais, permanecendo, por exemplo, nos manuais do Tribunal de Contas da União (TCU) até tempos presentes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020), tendo implicações nos termos práticos-relacionais das instâncias estatais e organizações exógenas – todo esse conjunto de relações internas e externas. É nesse conjunto de apresentação das relações entre Estado e outras instâncias assumidas como de relevância decisória, normativa, qualificativa etc. que o GBM pondera acerca da validade da governança como modelo de gerência global das relações entre organizações políticas e econômicas. Há consequências políticas desse modelo de reconfiguração estatal e paraestatal orientado à efetivação da governança como princípio e modelo (BEHRING, 2008; BLYTH, 2020; CARDOSO, 2022; MOUFFE, 2015; STREECK, 2018), tendo impacto sobre a atuação efetiva do Estado em alinhamento com essas diretrizes fundamentais desse modelo.

As consequências de uma rejeição do governo por excesso de zelo transferiram a atenção do debate estéril sobre Estado versus mercado para uma crise mais fundamental na efetividade do Estado. Em alguns países, a crise levou diretamente à desintegração do Estado. Em outros, a erosão da

capacidade do Estado as organizações não-governamentais e de base – a sociedade civil em geral – a tentar assumir o seu lugar. Ao abraçar o mercado e rejeitar o ativismo estatal, muitos se perguntaram se o mercado e a sociedade civil poderiam, em última análise, suplantar o Estado. Mas, após pensar e repensar o papel do Estado no desenvolvimento durante meio século, a lição é mais nuançada. O desenvolvimento dominado pelo Estado fracassou, mas assim também fracassará o desenvolvimento sem Estado. Sem um Estado efetivo, o desenvolvimento é impossível (BANCO MUNDIAL 1997, p. 25).

Como destaca Blyth (2020), esse dilema acerca da relação entre Estado e mercado, especialmente a necessidade concreta impondo-se em detrimento da vontade anárquica de leituras liberais originárias, é aspecto fundante do pensamento liberal. Em seus próprios termos, é o “problema estatal do ‘não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele’” (p. 151-152). Ao longo dos séculos, essas questões foram mobilizando as elaborações ideológicas liberais, recompondo-se a cada nova fase do capitalismo, elaborando seus limites, suas possibilidades e, com isso, a configuração concreta dessas dinâmicas. Nas últimas décadas, a particularidade histórica das elaborações avança por sobre uma contradição entre a crítica virulenta ao papel do Estado na efetivação da crise fordista, ao mesmo tempo em que se promove a reconfiguração do aparato estatal a partir de uma leitura renovada do liberalismo neoclássico (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; BLYTH, 2020; BRETTAS, 2017; PEREIRA, 2010).

A conjugação do novo consenso liberal mobiliza o imbricamento sopesado entre economia, política e administração (FONSECA, 2014; DE PAULA, 2005). Contudo, ao ponto de partida da fundação do pensamento liberal, e a renovação neoclássica, fundamentam-se na centralidade da *austeridade* na orientação valorativa e prática da conformação das relações sociais em geral, “a austeridade emerge ao longo do tempo como uma consequência derivada de outras convicções partilhadas – uma sensibilidade –, concernentes à natureza e ao papel do Estado na vida econômica que estão no cerne do pensamento econômico liberal” (BLYTH, 2020, p. 151).

Para os países que entraram na década de 80 com problemas estruturais, aumentar o crescimento a longo prazo exigiu medidas de ajuste direcionadas para a reforma institucional e a realocação de recursos. Ao contrário das medidas de estabilização, que quase sempre giram em torno de ajuste rápido e decisivo, a reestruturação da economia também exige planejamento de longo prazo. *O regime comercial, o setor financeiro e a estrutura normativa interna são vitais para isso* (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 12).

Para as organizações multilaterais – a partir de resoluções programáticas de orientação neoclássica impregnadas nas instâncias de pesquisa dessas organizações que elaboram as

diretrizes dos ajustes estruturais e dispostas como termos de adesão para os países não desenvolvidos (PEREIRA, 2010) – é necessário um desmonte de elementos do Estado de bem-estar a partir de uma leitura técnica da incompatibilidade de sustentação de qualquer modelo que não seja esse compatível com superação do modo de regulação anterior, tendo por premissa a universalização da lógica de mercado (BLYTH, 2020; BUENOS AYRES, 2019; FINE, 2004; FONSECA, 2014). A própria disposição de superação do cenário de crise estaria, nessa interpretação, subordinada à adequação do mercado como instância sobredeterminadora a partir de uma universalização de sua lógica interna às outras “esferas” da vida social. Ou seja, há uma hierarquia entre a economia e o político, onde a primeira sobreporia, sem anular completamente o segundo (BLYTH, 2020; MOUFFE, 2015; STREECK, 2018). Para esse arranjo, a retórica da austeridade, como fundamento primeiro da ordem econômica e política (BLYTH, 2020) é preenchida de sentidos de *eficiência, eficácia, efetividade e economicidade* (BRESSER-PEREIRA, 2001; CARDOSO, 2022; DENHARDT; CATLAW, 2017; WILLEMAN, 2020). A partir disso, é possível identificar uma cadeia de desdobramentos normativos e valorativos que orientam a conformação do Estado sob o pós-fordismo, podendo tratar algumas diretrizes contemporâneas do Estado como valores morais, ainda que sua interpretação majoritária seja de modelo organizacional.

A governança, como consta no conjunto de elaborações dessas organizações internacionais, aparece como a ponta final de um conjunto de diretrizes normativas para a reforma do Estado. Na ponta oposta, é possível perceber a austeridade como o fundamento prático das relações econômicas, delimitando a fronteira da política e do Estado, atuando como aspecto elementar da elaboração do pensamento liberal em geral. A austeridade em si não é um modelo organizacional, diferente da proposta da governança que tem por pressuposto as relações interinstitucionais e delimitações particulares dessa dinamicidade. Entre os dois polos, há uma variedade de etapas fundamentais, que transitam entre valor da prática estatal e modelo de relações organizacionais. O caso ideal dessa ambivalência é a noção de *accountability* (BOVENS, 2010).

Enquanto modelo organizacional, *accountability* aparece como um tipo de relação interinstitucional que categoriza um arranjo particular entre governo e instâncias de avaliação/fiscalização a partir de uma gradação qualificativa, ponderando a “intensidade” mais ou menos democrática desse arranjo (BRESSER-PEREIRA, 1998; DE FARIA; DE FARIA, 2017; WILLEMAN, 2020). Por outro lado, quando tomado como valor – uma *virtude* (BOVENS, 2010) –, *accountability* aparece preenchido por premissas éticas como *responsabilização e transparência*, atribuindo um padrão prático para as atividades

burocráticas, ao mesmo tempo em que é tomado como uma premissa em si que pode ser aferida a partir da efetividade desses outros valores (BRESSER-PEREIRA, 2001; RODRIGUES, 2020; SHORE, 2009). Essa particularidade do *accountability* em relação aos outros níveis intermediários da linha entre austeridade e governança permite a observação das outras particularidades, pois, conjugando sentidos de moralidade – orientação fundada em valores morais que organizam, imbuem de sentido e legitimam padrões de ação – e modelo organizacional, o *accountability* pode ser analisado como uma *tecnologia moral* (BRITO, 2019, p. 224), ao mesmo tempo em que se configura como uma categoria que articula o caráter imperativo e normativo do fenômeno moral¹³. Assim, tomar esse conjunto de valores e modelos que atuam na requalificação do Estado, uma refuncionalização compreendida a partir da necessária articulação dessas camadas, tem por função teórico-explicativa analisar o fenômeno da consolidação do Estado pós-fordista a partir dos valores morais que o constituem não como “um caminho para compreensão das atividades da burocracia, mas sua nova atribuição” (BRITO, 2018, p. 47).

4.2 Novos princípios e a boa governança na reforma de Estado

O passo da adequação pós-fordista da economia e do Estado no Brasil é a marca da década de 1990. O processo é patente desde o primeiro governo pós-ditatorial – José Sarney (1985-1990) –, visto que é daí que surge o modelo de iniciativa governamental de construção de planos, programas e conselhos nacionais para desestatização que se dissemina desde então. O primeiro caso da Nova República é o Conselho Federal de Desestatização, primeiramente fundado como Conselho Interministerial de Privatização¹⁴. Os esforços prosseguem ao longo da década, mas é com Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco

13

¹⁴ O modificação da identificação da iniciativa é um dado importante, esse subterfúgio tem reverberações políticas, mas não apenas (ANDREWS; KOUZMIN, 1998). Processos semelhantes estão presentes ao longo da construção da retórica privatista no Brasil, com mais frequência durante o governo FHC e nas produções do círculo em torno do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, assim como dele mesmo (BRESSER-PEREIRA, 1998, 1999). Outro caso de recurso a essa manobra está presente nas instruções normativas do Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1990, 1997), quando em sua publicação de 1990 trata de regulamentar os processos de privatização das empresas públicas – assim nomeado –, mas posteriormente, quando da emissão de nova normativa trata o processo como desestatização. Para além de uma minuciosa análise semântica, cabe indicar a sincronicidade entre instâncias formalmente desvincilhadas, como é o Poder Executivo e suas instâncias ministeriais e uma Corte de Contas, o que evidencia mais que uma coincidência, na verdade, aparece como sintoma de uma linha comum assumida pelo conjunto do corpo técnico e intelectual do período – ponto discutido ao longo do capítulo.

(1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que todo o arranjo se consolida em termos políticos e ideológicos. Cabendo ao último, conjugado com os esforços de Luiz Carlos Bresser-Pereira, a consolidação desse processo e a sistematização de uma intervenção drástica em todas as instâncias da ordem pública, articulando funcionalmente reformas econômicas, administrativas e financeiras (BRANDÃO, 2019; CALABREZ, 2013; TAVARES, 2005).

O conjunto de esforços de consolidação do novo modelo visa a superação de um paradigma anterior que articulava, como elementos necessariamente imbricados, autoritarismo, hierarquização e posição majoritária do Estado em instâncias próprias do mercado. O cerne da crítica, contudo, ainda que fosse imbuída de elementos de ampliação democrática, o fazia por intermediação do mercado em relação ao Estado. Essa *hiperpolitização* diz respeito ao arranjo organizacional pelo qual o Estado se objetiva e media, por conseguinte, o conjunto das relações econômicas e, a partir disso, assume o caráter de agente de dinamização de primeira grandeza. A nova leitura acerca do mercado e do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1997, 1999; GLADE, 2006; LEHER, 2003), conjungando uma necessária atualização das dinâmicas entre ambos, evidencia não apenas uma modificação que diz respeito à esfera imediatamente econômica, como das relações entre capitalismo local e mundial, mas o equilíbrio entre setor público e capital privado em geral na reprodução do capitalismo (ALMEIDA, 2010, p. 179; LEHER, 2003).

A MEC [matriz Estadocêntrica], com efeito, caracteriza-se pela síndrome da hiperpolitização: o Estado substitui parcialmente o mercado, pela capacidade de dirimir questões da competência dos agentes privados e, por outro lado, serve de âncora para um regime político organizado segundo princípios hierárquicos não-representativos que, apesar disso, promove incorporação de setores previamente excluídos (CUNILL GRAU *apud* BUENOS AYRES, 2018, p. 110).

A superação de um arranjo possibilitador da hiperpolitização é tarefa de primeira hora. Sob a orientação sistemática das organizações multilaterais, a partir de suas indicações de necessárias modificações estruturais das economias nacionais, a disputa pelo governo orbitava em torno de alternativas programáticas de reforma do Estado (CARDOSO, 2022, p. 14). Ao menos entre os projetos eleitoralmente vitoriosos, a questão de um Estado menos ingerente é aspecto perene. O conjunto das produções ideológicas do período mediavam suas análises na defesa de uma ampliação democrática objetivada na reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; DE PAULA, 2005), mas esse elemento compõe uma contradição fundamental do período. Como a agenda central é a diminuição da interferência governamental nas relações econômicas, de um ponto de vista

concreto há uma defesa da diminuição do elemento decisório da população na determinação dessas atividades. A despolitização da economia, apresentada como fator incontornável para superação de uma das condições fundamentais do modelo em crise, convertia o arranjo político-institucional em seu próprio limitador, em outras palavras, as mudanças realizadas atravessariam os governos à revelia da vontade popular e de qualquer programa apresentado. Sumariamente, “a representação é, na melhor das hipóteses, um fenômeno de ano eleitoral, menos importante que o *esforço de centralização e formalização do poder governamental na busca de maior eficácia*” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 203, grifo meu).

Em cada Estado-nação encontramos uma sociedade civil e um Estado. O Estado é formado por um aparelho ou organização e pelas instituições do Estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo. As instituições, a começar pela constituição nacional, definem os direitos e obrigações — as regras do jogo social. Em um modelo simples, os políticos dos escalões mais altos constituiriam o governo, enquanto que os servidores públicos se ocupariam simplesmente da administração pública. Este modelo nunca foi representativo da realidade, e o é menos ainda no novo Estado. Neste novo Estado que está surgindo, os políticos eleitos e os funcionários públicos de alto nível estão envolvidos no governo e na gestão pública — ou seja, na tomada das decisões políticas mais importantes — e na implementação eficiente das decisões tomadas. Em vez de falar de *administração pública*, que era *burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado*, falamos hoje de *gestão pública*, o que *pressupõe a eficácia e busca da eficiência do Estado* (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6, grifo meu).

Um elemento central da ascensão do sistema ideológico gerencial é a reconversão da interpretação do Estado a partir da própria noção de *poder de Estado*. A passagem para o gerencialismo, tomando-o por aparato ideológico que organiza as elaborações de refuncionalização estatal e sistematiza modelos de reestruturação administrativa, legal e política, esvazia o Estado de seu caráter político para preenchê-lo a partir da tecnicidade manifesta em princípios de eficiência e eficácia. Behring (2008) faz um balanço amplo do processo de implementação dessas diretrizes, destacando os meios usados para tal. Para resumir a empreitada da intelectualidade incorporada aos governos do período, é possível considerá-la “uma estratégia de ‘reforma’ do Estado e do aparelho de Estado em três direções: a mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais” (BEHRING, 2008, p. 183). Todo esse rearranjo legal e prático – este último significando a remodelação da “cultura” administrativa – é o esteio para uma mudança organizativa e funcional do Estado como “suporte para as práticas gerenciais, que devem, segundo esta percepção, aumentar a *governance* do Estado

brasileiro” (BEHRING, loc. cit.). O fundamento dessa operacionalidade ideológica, do ponto de vista da gestão, é a leitura da crise econômica precedente como efeito de uma instabilidade consequente da ingerência política mediada pela conformação estatal, determinando a superposição da política por outras determinantes (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Estas dimensões, ainda que guardem certa independência, operarão de forma complementar. A primeira permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal; a segunda, entretanto, viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade, e da cooperação entre administradores e funcionários; finalmente, a terceira possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos (BRASIL, 1995, p. 48).

Ainda que a elaboração feita a partir dessa matriz gerencialista tenha suas análises mais abrangentes, como função do Estado, demanda por práticas eficientes e eficazes etc., condensando aspectos abstratos dessa perspectiva, deve-se indicar as observações pretensamente concretas. Os fundamentos e justificativas para reforma estão sempre em associação com proposições, caminhos para que essas condições pressupostas sejam efetivadas. Diante desses elementos para reelaboração do Estado em seus temas fundamentais, interessa destacar que, resumidamente, o imbricamento entre legislação, funcionalismo público e interinstitucionalidade, são as três principais vias de abordagem e reestruturação geral do Estado, consolidando um modelo no qual “a função administrativa é caracterizada pelo desenvolvimento de seis atividades principais: prestação de serviços públicos, exercício do poder de polícia, fomento, intervenção no domínio econômico, regulação e atividade financeira” (GUERRA, 2019, p. 93). Importando salientar que essas atividades ocorram sob uma modulação muito particular, medida pelo conjunto de novas diretrizes, embasados em valores fundamentais à uma ordem social em sentido amplo, ou seja: na conformação do imbricamento entre regime de acumulação pós-fordista e o modo de regulação equivalente.

O caminho institucional-legal diz respeito à necessidade de elaboração de um conjunto de leis que, prontamente, respondam à uma necessidade das relações de propriedade sob o capitalismo – a de *segurança jurídica* (CARNEIRO, 2017; JAKOBS, 2004; PACHUKANIS, 2017) –, orientando o conjunto mais amplo da institucionalidade a reproduzir e consolidar a previsibilidade e estabilidade econômica por meio de suas próprias atividades (DUTRA; REIS, 2020). O formalismo dessa abordagem se baseia na condição concreta de preservação dos títulos de propriedade, da rentabilidade de aplicação dos capitais e da previsibilidade dos cenários ante a volatilidade das dinâmicas econômicas, a fim de condicionar um cenário de dispositivos e salvaguardas para os capitais inseridos nesses fluxos. A pertinência desse elemento diz respeito ao conjunto das diretrizes da reestruturação em curso na década de 1990. O modo de desenvolvimento da reforma administrativa, como centralizada no MARE, estava em direta comunicação com as modelações de um arranjo organizacional que correspondesse, como já mencionado, à abertura de mercados para o capital privado a partir da requalificação da função do Estado, especialmente alinhada com a guinada mais incisiva do GBM no papel dos ajustes para construir um anteparo à iminência de um evento em cadeia a partir da crise mexicana de 1994/1995 (BANCO MUNDIAL, 1995; PEREIRA, 2010). Ou seja, a apresentação das reformas como reformas do *aparelho de Estado* diz respeito, dada a configuração que elas assumiram, à uma reforma *de Estado* que se configure como aparato responsável pela preservação das condições de reprodução da nova dinâmica internacional de capitais como caráter ontológico. Ao sintetizar as propostas destacando que “em vez de falar de administração pública, que era burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado, falamos hoje de gestão pública, o que pressupõe a eficácia e busca da eficiência do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 6), há uma explícita apresentação dos novos fundamentos práticos da forma estatal moldando-a à uma instância mais afeita ao gerenciamento tímido – a depender do setor em questão¹⁵ – do que à determinação direta sobre os processos econômicos.

As duas outras dimensões dizem respeito à aplicação do gerencialismo em sentido prático e organizacional. Essa abordagem da “cultura gerencial” compete à uma formação de agentes públicos orientados pelo paradigma gerencialista, possibilitando que esses agentes

¹⁵ Como fica patente pelo posicionamento de John Wolfensohn, presidente do GBM entre os anos de 1995 e 2005, e do *Relatório sobre o desenvolvimento mundial* de 1995, onde há a convergência sobre a necessidade de um aprofundamento das reformas a nível mundial, tomando o alinhamento e a intensidade deste como qualificativo dos governos, nas palavras do próprio GBM: “quanto mais agressivo e amplo for o pacote de reformas, mais confiáveis serão as intenções do governo” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 116).

assumam como organização necessária o modelo de relações e requalificação das suas atividades. Nesse ponto a ideologia neoliberal, considerada aqui em sua faceta institucionalista e autodeclarada gerencialista, traz à tona o caráter do fenômeno ideológico de conjugação entre a sua efetividade objetiva e subjetiva.

Para Althusser (2008), a ideologia tem dois aspectos fundamentais que a afasta de qualquer noção que a restrinja ao campo das ideias e/ou representações, destacando a materialidade da ideologia como ponto inextrincável da sua análise. O primeiro é o de que a ideologia está vinculada a um aparelho e ao conjunto de suas práticas, tendo um caráter de “força material” exatamente quando modelando e fundamentando um conjunto de relações concretas que dinamizam a realidade. Com relativa independência à verdade, ou seja, ao teor explicativo do real que uma ideologia possua, esse caráter prático da ideologia é fruto das condições materiais dos sujeitos inseridos em contextos reais. A necessidade de modelação do conjunto de instâncias, normatizando as suas dinâmicas, implicando em rearranjos internos às instâncias da estrutura do Estado e, por conseguinte, ao conjunto do funcionalismo público, fundamenta os sentidos de intervenção sobre a “cultura administrativa”. Essa noção de cultura, evidentemente praticista, – “as mudanças institucionais e constitucionais acabaram por inscrever uma marca na cultura política brasileira, justamente a que pode garantir a continuidade da reforma gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 340) – traz à tona exatamente a necessidade de efetivação da ideologia por meio das práticas e do conjunto de aparelhos erigidos sobre elas e que, no caso, manifestam-se por meio das atividades do corpo burocrático do Estado.

O segundo aspecto da ideologia diz respeito ao processo de subjetivação, ou seja, à constituição de um sujeito típico que realize a ideologia. A particularidade da ideologia, pertinente à sua condição de representar a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência (ALTHUSSER, 2009, p. 239-247), é o elemento de ligação entre a constituição do indivíduo e a reafirmação material da realidade objetiva. Nesse sentido, a necessidade de, em conjunto, reconfigurar as relações impondo sobre o conjunto da burocracia de Estado dinâmicas de reprodução de sua posição, ao mesmo tempo em que desdobra análises sobre a própria natureza do agente público – “na Reforma Gerencial, a preocupação com os custos é essencial. Administrador que não se preocupa em reduzir custos não é administrador, não tem noção do que seja gerenciar” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 288) –, condiciona as condições de relação e identificação dos indivíduos com a realidade. O efeito disso, por sua vez, é a composição das condições de conformação tanto das possibilidades de efetivação da burocracia, ou seja, das suas condições particulares no

processo global de reprodução social, quanto à composição dos termos de estruturação de uma subjetividade atrelada às condições de sua existência. Nesse caso, organização sistêmica dos valores que fundamentam as práticas da burocracia “gerencializada” tem impacto direto na produção dos sentidos e dinâmicas de reprodução do arranjo concreto da nova institucionalidade. Assim, as reformas de Estado promovidas por meio da aparente reforma de seu aparelho não é apenas uma imposição, uma arbitrariedade desconexa das condições objetivas de sua realização, ela é mais um elemento no conjunto complexo de determinantes do processo em curso. Processo esse que articula objetividade e subjetividade, assim como toda experiência coletiva e o respectivo processo de estruturação de uma ordem social.

Na Reforma Gerencial, a preocupação com os custos é essencial. *Administrador que não se preocupa em reduzir custos não é administrador, não tem noção do que seja gerenciar.* As economias alcançadas com auditoria, com a eliminação de privilégios e com a suspensão da indexação salarial são apenas um exemplo desse tipo de preocupação. A necessidade de ajuste fiscal não pode, porém, levar à decisão de não se incorrer em custos necessários, como o resultante da política de concursos e de reajustes das carreiras de Estado. Deveria, entretanto, ser possível *evitar custos desnecessários derivados de deficiências do sistema legal* (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 288, grifo meu).

Sendo a questão da legislação um ponto central, impondo uma determinação mais consistente quanto ao alinhamento gerencialista, há o “enaltecimento da flexibilidade jurídica para desobstruir investimentos e promover boa governança na qualidade de ajuste político e institucional” (CARDOSO, 2022, p. 11). Ou seja, ao mesmo tempo que a resposta ao mercado por meio da previsibilidade e regularidade constatáveis na forma da lei determine os arranjos e normatize as diretrizes e possibilidades prático-institucionais – alcançadas por meio de sistemática atuação na readequação da legislação, mesmo a nível constitucional –, simultaneamente foi promovida uma abertura às possibilidades de relação interna e externa com o capital privado. A dureza da letra da lei cobre os fluxos de financiamento ao Estado, restringindo a abrangência de suas intervenções, ao mesmo tempo em que flexibiliza o fluxo de capitais para abarcar e circular mais espontaneamente mercados diversos. A “abertura econômica” que caracterizou o período mobilizou até mesmo o fundo público para o custeio de parte desse deslocamento do Estado às raias paralelas ao mercado e às dinâmicas de fluxos de capitais, assumindo uma função de criador de condições para essas dinâmicas, ao mesmo tempo em que foi consolidado um aparato legal que impõe a *reatividade* como principal caráter da atuação estatal no setor econômico (STREECK, 2018). Contudo, a composição dos dispositivos legais é sempre recuperada a fim de justificar as reformas a partir de limitações

da base constitucional. De maneira geral, para a ala que integrava e construía política e intelectualmente o setor responsável pelo processo de reformas, o texto constitucional mantinha determinações antagônicas com a necessidade contemporânea, o que, por sua vez, configurou a sistematicidade de elaboração de Emendas Constitucionais ao longo da década de 1990, atravessando os governos de Collor a FHC (BUENOS AYRES, 2018; PACHECO, 2018; SANTOS, 2021).

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.

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. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, 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. 26).

As críticas direcionadas ao arranjo da Constituição Federal de 1988 é diagnosticada como um efeito da política contra os interesses de renovação e modernização da máquina estatal. O *retrocesso de 1988* (BRASIL, 1995, p. 20-22) é caracterizado pela manutenção de um modelo de burocracia e Estado característicos de outras fases, trazendo consigo as condições de manutenção de padrões de atuação política e administrativa que não corresponderiam às necessidades presentes e, para além disso, possibilitam desvios prejudiciais à reprodução da ordem pública em geral. Em vários elementos, aspectos moralistas estão presentes em pontos dessa leitura – especialmente quando da indicação de um suposto burocrata beneficiado por privilégios em comparação ao conjunto dos trabalhadores em geral, ou mesmo dos políticos instrumentalizadores da máquina pública para realizar projetos individuais –, mas a articulação é feita sobre outras bases, especialmente as de uma revisão da teoria política a partir da relação Estado e democracia. O arranjo da ideologia gerencial se consolida quando passa de suas etapas explicitamente “economicistas”, para incorporar a centralidade da qualificação da democracia pelas reformas de Estado, um

processo inescapável, quase um “movimento natural irrefreável”. Um dos aspectos que reforçaria essa tendência a qual o país deve se inserir, é a presença de movimentos semelhantes aplicados em países da centralidade do capitalismo, e dos sob sua imediata influência, já a partir dos anos 1980 e na primeira metade da de 1990. O cenário global é mobilizado para apresentar o quadro geral dessas reformas, as suas vantagens e os efeitos sobre o desenvolvimento da democracia por meio da estruturação de um arranjo institucional que promove o *accountability* como diretriz organizativa, promovendo a necessária governança pública, reiterando a fundamentação da administração pública sobre sentidos permanentes de eficácia, eficiência, efetividade, economicidade e concorrência (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2006a; BRESSER-PEREIRA; DE PAULA, 2005; SPINK, 2006; GLADE, 2006; KETTL, 2006).

Abrúcio (2006) observa a implementação do gerencialismo a partir de experiências internacionais, com especial destaque ao caso britânico e suas reverberações consequentes sobre a Nova Zelândia. Nesse caso, há a indicação de que o “gerencialismo puro”, marcado pela explícita centralidade da austeridade como valor norteador da reformulação dos sentidos do Estado e da prática burocrática – tomando os indivíduos como contribuintes e qualificando a atuação do setor público nos termos da eficiência e produtividade – seja o primeiro impulso normativo dessa tendência da teoria da administração em resposta à crise do modelo burocrático fordista¹⁶. O segundo diz respeito ao debate acerca da efetividade das atividades públicas, ou seja, ao trato com a qualidade de aplicação das políticas, incorporando uma perspectiva mercadológica para apreensão desses índices. O “*consumerism*” diria respeito ao avanço da ideologia gerencial que interpreta a aplicação de políticas públicas a partir de uma matriz de prestação de serviços. A atuação do Estado, portanto, passa a ser considerada pela sua capacidade de prestar o melhor serviço e, em caso que constate a ineficiência, ou mesmo de não necessária exclusividade sobre o serviço em questão, a abertura para outros agentes capazes dessa aplicação é a via mais comumente aceita. Nesse ponto há a passagem da concorrência ao patamar de aspecto determinante para a formatação de efetivação dos serviços públicos. Em sua fase final, a que corresponde ao modelo disseminado no Brasil, há

¹⁶ O debate sobre o tema articula distinções mobilizando categorias como “burocracia weberiana”, “modelo pós-burocrático” etc. para caracterizar as passagens dos modelos de organização da administração pública. Contudo, a fim de manter o enquadramento apresentado em capítulos anteriores, opta-se aqui pela categorização nos termos das fases do capitalismo no século passado, variando entre *fordista* e *pós-fordista*. Quanto ao segundo caso, eventualmente recorre-se ao termo *gerencialismo* não como um intercâmbio totalmente equivalente, mas a fim de destacar o sentido desse modelo a partir dos valores morais previamente apresentados (austeridade, responsabilização, transparência, *accountability*) e suas constituições compartilhadas (eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e concorrência).

uma aparente conversão da retórica gerencialista por trazer o elemento democratizante dos novos arranjos e modelos institucionais à centralidade da explicação e da proposição do modelo. O “*public service orientation*” direciona a questão das reformas do aparelho de Estado com destaque à incorporação de elementos que ampliam a capacidade de regulação externa das instâncias do Estado, especialmente ao governo. Nesse ponto, o destaque é às questões de transparência, prestação de contas e responsabilização: os pilares do *accountability*. O terceiro momento de conformação do gerencialismo não tira de cena os elementos, o processo de desenvolvimento ideológico gerencial ocorre pela sobreposição de todos esses aspectos. Em sua fase final, ainda é a austeridade que não pode ser perdida e que conforma a explicação da necessidade mais fundamental de reforma de Estado.

Tabela 2 – Modelos fundamentais da Administração Pública Gerencial

	ASPECTOS/PRINCÍPIOS	ALVOS
GERENCIALISMO PURO	Economia; Eficiência; Produtividade.	Contribuintes
CONSUMERISM	Efetividade; Qualidade; Concorrência.	Clientes/consumidores
PUBLIC SERVICE ORIENTATION	Transparência; Prestação de contas; Responsabilização.	Cidadãos

Fonte: Adaptado de Abrúcio (2006) a partir de De Paula (2005) e Rodrigues (2020).

Todo esse esforço em produzir sínteses, relatórios, sistematizações e, ao mesmo tempo, mobilizar experiências internacionais para produção de um robusto embasamento empiricamente fundamentado, explicitando a concretude dos benefícios de uma abordagem técnica, ao mesmo tempo em que mobiliza argumentos de ampliação da democracia e controle sobre práticas nocivas à boa governança e à boa administração tem por papel engendrar os termos para aplicação de um *efeito perlocucional* (ANDREWS; KOUZMIN, 1998) que trabalha para a sustentação de todas as camadas necessárias para a efetivação do arranjo que propicie as condições para a boa governança. Ao reivindicar uma exogenia inegociável em relação à política para as instâncias capazes de monitorar, avaliar e dirigir os processos pertinentes à atuação do Estado, e reduzindo a gestão (nesse caso significando o governo) à uma atuação limitada a partir dessa esfera superior que a determinaria nesse modelo de governança, parte-se de um pressuposto de que modelação do aparato estatal

extinguiria vícios que entravam uma noção muito particular de democracia orientada ao mercado. Esse arranjo, por sua vez, suporia uma melhoria efetiva da democracia exatamente por expurgar da validação das políticas o elemento propriamente político, imbuindo de uma suposição transcendental da técnica em relação às disputas intestinas de um regime democrático. As implicações da reforma *de* Estado engendra, inescapavelmente, uma reelaboração do conjunto do funcionalismo e dos contemplados pelas atividades próprias do Estado no intuito de recompor a sua funcionalidade a partir dos novos princípios, diretrizes e arranjos.

[...] o discurso sobre a reforma administrativa apresentado pelo governo brasileiro, especialmente como ele aparece nos artigos do ministro Bresser Pereira, utiliza-se de atos da fala com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, sendo que o principal efeito perlocucional desejado é produzir a impressão de que a administração gerencial é uma proposta *progressista*. Para que esta estratégia tenha sucesso, o contexto da reforma administrativa é transformado numa construção artificial introduzida no próprio discurso, de forma que o ouvinte seja induzido a aceitar este contexto "construído" como ele é apresentado pelo emissor do discurso (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 102).

Mesmo que alguns gastos sejam aceitáveis, visto que para o gerencialismo não existe a possibilidade de abolição do Estado – dada a sua linhagem liberal, nos termos discutidos na seção anterior –, deve-se evitar a possibilidade de que a própria legislação fundamente margens de não aplicação universal da austeridade, dado que a economicidade e eficiência são desses valores inegociáveis para a modernização do Estado e da economia. A retórica gerencial é sempre assombrada pelo agente público motivado por interesses privados e que instrumentaliza a máquina estatal a fim de alcançá-los. Duas figuras são reiteradamente mobilizadas: a do funcionário público com privilégios funcionais e previdenciários, impondo um peso despropositado para a sustentabilidade fiscal do Estado, e o político que contorce as condições de aplicação da eficiência e da eficácia a fim de deturpar os instrumentos intraestatais para modelar as ações do Estado.

A questão que se coloca a partir do debate da administração pública é que o processo de responsabilização a ser implementado é compreendido *a partir de uma visão técnica*, na busca pela resolução de um problema apresentado a partir do que se entende por democracia, governo e prestação de contas para os cidadãos, visto que esses últimos ocupam lugar central no processo, haja vista que sua função se constitui na fiscalização das ações governamentais (RODRIGUES, 2020, p. 87, grifo meu).

A conformação final da ideologia gerencialista mobiliza essa fundamentação democrática, destacando a centralidade que a transparência tem para a incorporação da população nos processos de prestação de contas. Ao mesmo tempo, essa articulação tem o efeito de consolidar a responsabilização – em termos que estabeleçam a objetivação desta – como possibilidade baseada em uma estrutura organizativa e legal conjugada à revisão das relações entre os próprios agentes da administração pública, sedimentando a “cultura administrativa” pensada como necessária para readequação completa do corpo burocrático. Toda essa atualização do aparelho de Estado constitui a manifestação objetiva da refuncionalização do Estado e nesse processo, nesse “movimento de dispersão do poder estatal e da articulação entre a suposta autonomia e o controle das ações das instituições e de seus trabalhadores, o gerencialismo, sobretudo pela via da responsabilização, tornou-se a principal forma de controle das relações de trabalho nos diversos segmentos” (RODRIGUES, 2020, p. 86). O controle da administração pública assume, portanto, uma *necessidade sistêmica*, ou seja, uma conformação na qual essa “articulação interinstitucional deve favorecer o compartilhamento de informações formando um sistema piramidal, tendo na base o controle social e o controle interno, articulados pelo ápice, o controle externo” (GUERRA, 2019, p. 130).

No começo da década de 1990 havia esforço em modular o léxico a fim de suavizar o impacto que as medidas causariam, como ocorre com a substituição inicial de “privatização” por “desestatização” na criação do setor responsável pelo processo no governo de José Sarney. Contudo, ao longo da década a configuração política assumiu um equilíbrio favorável, sendo uma agenda comum, um elemento perene entre os projetos eleitos no período e, com isso, a produção documental do governo teve condições de explicitar os princípios e fundamentos de modo mais direto, sem subterfúgios. Em outros termos, ficou explícito como “eficiência, eficácia e racionalidade econômica enquanto dimensões constitutivas do direito à boa administração pública no domínio específico da gestão financeira colocam em evidência a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado” (WILLEMANN, 2020, p. 43), sendo um aspecto de determinação dos arranjos e revisões de diretrizes ainda hoje.

5 CONCLUSÃO

Alguns espectros rondam o imaginário dos defensores e aplicadores de medidas neoliberais de reforma do Estado. É sob a sombra de todos esses espectros que parte considerável dos interesses e projeções de resultados dessas reformas é ofuscado: a necessidade da austeridade, marcadamente servindo para a ampliação do montante destinável a setores do capital financeiro – com destaque à amortização da dívida e pagamento dos lucros dos portadores desses títulos –, é posta como a resposta fundamental aos privilégios e distorções existentes no quadro previdenciário e/ou da burocracia estatal; a transparência, instituto normativo que fundamenta um modelo de organização orientado à possibilidade de responsabilização individual e aferição das contas e decisões públicas por instituições internacionais de ranqueamento, é interpretada como um valor fundamental para a qualificação da democracia e da consolidação dos indivíduos como cidadãos, a fim de expurgar a corrupção endógena do sistema político e da estrutura nebulosa do Estado; o gerencialismo, esquema teórico que mobiliza todos esses elementos a fim de sistematizar uma apresentação da realidade em que a única alternativa – desse mundo onde não há alternativas – seja a readequação geral do papel do Estado na (re)produção das condições favoráveis ao mercado internacional de capitais, fragilizando os meios possíveis para soberania política de um país de economia capitalista dependente (AVRITZER; MARONA, 2017; COELHO, 2012a; STREECK, 2018); a governança, essa noção mais-que-abstrata da lógica interinstitucional e que tem por suposição um equilíbrio que espelha a suposta tendência à autorregulação do mercado, engendra as justificações de inúmeras instâncias de órgãos estatais e paraestatais alinhados à direção de um regime que se quer técnico, racional, previsível, estável e virtuoso que possibilita a manutenção das expectativas positivas sobre os ramos da economia, da política e das relações sociais de produção.

Ao longo da exposição da atuação dessas instâncias do aparato estatal, assim como, por óbvio, o de seus agentes integrantes, fica evidente o alinhamento com o processo global de reajuste do Estado a fim de fazer cumprir as determinações responsivas à crise capitalista e o seu consequente processo de reabilitação do processo de reprodução do capital global. A indicação dos valores que norteiam essas práticas dos setores do Estado faz as vezes de índice do alinhamento entre a nova fase do capitalismo mundial, a construção institucional-legal da hegemonia do capital financeiro a partir da austeridade como fundamento geral das reformas e o caráter ideológico da produção intelectual do MARE, assimilando outros esforços explicativos do quadro geral de reformas de Estado e de seu aparelho.

O debate sobre o Estado é pedra fundacional da elaboração teórico-conceitual da modernidade, sendo rastreável desde antes da consolidação do modo de produção capitalista. Ainda assim, é na passagem para o capitalismo que o Estado desponta como aspecto incontornável da estruturação da ordem social. A teoria social não se furta a indicar a importância desse elemento na explicação da particularidade da experiência sob o capitalismo, visto que os textos clássicos tem no Estado um fator central para suas elaborações. Menos do que uma recuperação do debate clássico, ou menos ainda sobre as formulações subsequentes das tradições sociológicas sobre o tema, importa observar um fator particular do debate sobre Estado que se espalha no pensamento liberal desde a sua “fundação” e tem implicações renovadas na contemporaneidade.

Mark Blyth (2020) destaca que a relação entre liberalismo e Estado é fator intrínseco à origem dessa teoria política e econômica. Para o autor, é possível dizer que o liberalismo pode ser entendido como uma elaboração teórica crítica ao Estado, visto que sua emergência se faz em meio à crise da ordem social feudal e, com isso, a reflexão acerca da forma política própria desse regime determina o trato geral presente ao longo dessa tradição, mesmo com as mudanças ocorridas ao longo dos séculos. Assim sendo, o que se estrutura como ciência central da modernidade é justamente a *economia política*, visto a presença de nomes fundamentais para essa ciência e que, em geral, são os mesmos nomes de teóricos fundadores do pensamento liberal. Ainda que se tenha feito aqui um resumo grosseiro do argumento do autor, perdendo as nuances da formação do pensamento político e econômico e até as suas vicissitudes de estabelecimento como ciência (ELIAS, 2006a, 2006b), o que se pretende destacar por pertinente nessa abordagem é a indicação do trato comum entre política e economia na tentativa de explicação e proposição a partir do pensamento liberal.

O esforço realizado pelo autor está focado no lugar da *austeridade* na composição mesma do pensamento liberal, ainda que a sua consolidação como resposta orgânica da ala liberal do pensamento econômico só venha se estruturar, como força política incontornável e com capacidade de ingerência fundamental, apenas no século XX. O escrutínio realizado por ele vai desde os textos fundacionais da doutrina – Locke, Smith e Hume (um esquecido conhecido pela abordagem mais recorrente) –, até os revisores mais extremistas do pensamento liberal e o suposto renovo promovido por ordoliberalis/neoliberais etc. O que se perdeu quando da observação do liberalismo, é destacado por ele como um elemento perene, constitutivo do liberalismo em si, ainda que as condições de sua proeminência digam respeito ao cenário de crise de um modelo de Estado empenhado em contrabalancear contradições específicas do capitalismo.

A pesquisa desenvolveu a intermediação entre a austeridade como valor ideológico fundamental liberal e a sua efetivação na forma política, em um período no qual há uma ofensiva política e ideológica do liberalismo ortodoxo no pensamento político, econômico e social a nível mundial. A importância explicativa do *accountability* nesse cenário de implementação dos modelos de organização de orientação neoliberal, a fim de dar corpo à uma redinamização da economia política no pós-fordismo, é exatamente a sua posição intermediária – e necessariamente dúplice – de ser uma diretriz prático-normativa e de caráter qualificador, *um valor moral*, ao mesmo tempo que é apresentado como um arranjo organizativo, *um modelo de administração pública*. Essa categoria condensa o ponto de viragem para a conformação ideológica neoliberal em uma proposta como a da Administração Pública Gerencial, sendo o elo que une os valores advindos diretamente da esfera econômica acerca da natureza do mercado, da função do Estado e da relação de ambos com a conformações das relações sociais, sem deixar de ter em conta a centralidade do sujeito proposto por essa elaboração. Caracterizando a vinculação entre a esfera dos valores morais – fundamentando, inclusive, a retórica liberal – e as proposições político econômicas dos projetos e programas de ajuste estrutural, analisou-se o modo com que essas dinâmicas se assentaram, ou seja, ante o processo de implementação do Estado pós-fordista brasileiro mediado pelo gerencialismo.

O *accountability* é costumeiramente traduzido como prestação de contas, ou mesmo responsabilização, ao longa da literatura que versa sobre a implementação do gerencialismo como modelo teórico administrativo. O tratamento dado à noção de *accountability* do presente trabalho, por sua vez, o toma como um *valor moral*, uma diretriz organizativa burocrática retroalimentada por noções como austeridade, responsabilização e transparência, compondo uma das camadas de sentidos e valores assimilados na retórica da teorização da administração pública. Muito mais do que a possibilidade de uma produção de relatório que apresente os rumos dados a recursos humanos e financeiros em uma estrutura organizacional qualquer – o que compõem, por certo, um aspecto da composição dessa estruturação organizativa –, determinando sobre si um aspecto prático meramente descritivo, o *accountability* desponta como uma diretriz valorativa qualificadora de um modelo objetivo de organização. Ao mesmo tempo, esse valor é tomado, na efetivação de práticas por ele orientadas, como um modelo de organização burocrática que permita a apreensão das etapas cotidianas por qualquer instância responsável pela observação e avaliação desses processos, sejam elas as institucionais ou pelas pressupostas iniciativas individuais de cidadãos e cidadãos interessados.

O *accountability*, portanto, é aqui tomado a partir da sua efetivação, ou seja, do modo como essa noção de modelo e prática burocrática organiza os sentidos e hierarquias de estruturas burocráticas. Nesse caso, ele passa de unicamente uma descrição prático-administrativa a um valor que organiza a própria elaboração teórica e prática de quem pensa e aplica seus parâmetros: *o accountability, no modelo de administração pública gerencial, é um imperativo moral que justifica os processos de reforma de Estado e de aparelho de Estado como uma necessidade de enquadramento orientada a alcançar o melhor meio para sua efetivação a partir do reordenamento da estrutura estatal em conjunção a instâncias paraestatais*. Dada a noção de governança e a condição de dispersão do poder de Estado – pela via da descentralização, considerando as unidades da federação, ou da assunção de organismos estatais nacionais de fiscalização e controle paralelos, assim como instâncias não estatais de avaliação e validação –, o *accountability* orienta e modela as relações entre o conjunto de organizações referentes a preservação da transparência, aplicação da responsabilização, avaliação da determinação da austeridade na conformação fiscal e econômica, tudo isso sob uma sistematização do gerencialismo.

Tratar o *accountability* como valor moral não é possível sem a devida elaboração acerca da própria constituição da diretriz mais fundamental de todo esse arranjo de encadeamentos. Assim como a noção de *civilização* atua em dinâmicas de hierarquização e qualificação de ordens sociais (ELIAS, 2011), incorporando posteriormente sentidos de racionalidade e tecnicidade como fatores distintivos de supostos estágios civilizacionais (ELIAS, 1993, 2006b), ao mesmo tempo em que significa a direção do processo (ELIAS, 1997, 2006), a composição dos nexos internos das práticas orientadas e fundadas pela efetivação do *accountability* como procedimento técnico-administrativo são compostas por alguns valores próprios da diretriz-mór das recomendações gerais das organizações multilaterais ao final do século XX, qual seja: *austeridade*. Enquanto o valor que parametriza e nomeia um modelo de organização burocrática, o *accountability* deve ser tomado na escalada da objetivação do capitalismo internacional orientado pela aplicação ampla, geral e irrestrita da austeridade às economias capitalistas dependentes, com promessas de desenvolvimento e superação de um quadro de pobreza generalizada e agudizada nas décadas finais do século passado.

A produção sistemática das políticas de projetos de abradamento da pobreza estavam centrados em requalificação da força de trabalho dos mais empobrecidos em conjunto com a modificação da atuação estatal nesse cenário. Esse “verniz” humanista munia-se da crítica aos regimes anteriores, assim como da interveniência política do modelo estatal predecessor, para

conceber respostas a fim de rever essas relações entre Estado e sociedade – o que, por sua vez, pressupõe a análise da próprio papel do Estado na reprodução das condições econômicas de vida coletiva –, destacando a requalificação do mercado dentro do processo de efetivação de direitos tornados em *serviços*. A grosso modo, a *pobretologia* (PEREIRA, 2014, 2016) desenvolvida nas análises e proposições relatoriais do GBM, e organizações similares, focava na resolução pontual da pobreza como um aspecto de beneficiamento do aparato ideológico-conceitual apresentado. Ainda que as proposituras viessem precedidas de apresentações generalistas – com uma evidente tática de indicação pontual de casos que corroboram com os resultados pretendidos, tornados exemplificações apenas ilustrativas de um quadro supostamente homogêneo –, havia uma diretriz básica na qual toda e qualquer recomendação se fazia justificada: *a ineficiência estatal é marca de um modelo de Estado dirigista econômico que pretere a participação privada em prol de uma atuação centralizada e incapaz, por sua própria natureza, de promover o acesso aos direitos e a efetivação destes especialmente em países não desenvolvidos, algo constatável a partir daquela crise recente.*

[...] o novo gerencialismo baseia-se no apelo à inteligência, à criatividade, à autonomia e à responsabilidade. Isso não quer dizer, absolutamente, que seria preciso tomar ao pé da letra “as promessas de autorrealização” enquanto os novos métodos seguem submetidos à única exigência do lucro. Melhor ainda: se o novo gerencialismo pode ser adequadamente chamado de “pós-taylorista” ou “pós-fordista” é porque essa mobilização subjetiva – como a obsessão da performance quantificada e o estabelecimento da concorrência entre os indivíduos, da qual ela se revela inseparável – participa de uma mutação econômica bem mais ampla que envolve as transformações dos processos produtivos, a mundialização dos mercados e a financeirização das economias. No quadro da “nova divisão cognitiva do trabalho” em escala internacional, a inovação tecnológica e a propriedade intelectual são os recursos mais importantes da rentabilidade das economias mais desenvolvidas. Mas a pressão acionária impôs, simultaneamente, uma “governança dos números”, almejando medir a performance econômica da empresa em tempo real para satisfazer a exigência de rentabilidade dos acionistas. Desse conjunto de determinantes decorre a nova função dos gestores, que é velar para que os imperativos do “capital” sejam realizados por aqueles que trabalham na ponta, exigindo deles que se identifiquem plenamente com os interesses da empresa [...] (DARDOT; GUÉGUEN; LAVAL; SAUVÊTRE, 2021, p. 235-236).

Essa faceta institucionalista patente no próprio conteúdo das elaborações de reforma de Estado é um elemento incontornável do projeto e do processo, visando a formatação de um Estado orientado à sua função interpretada nos termos de um liberalismo ortodoxo, estabelecendo, assim, as condições formais desse enquadramento, condicionando as possibilidades dos desdobramentos seguintes. No caso da reforma de Estado, por exemplo, os

arranjos institucionais são sempre seguidos de modificações, deliberadas descon siderações ou, ainda, evidentes contorções dos termos legais precedentes ainda em vigor. Mais que um institucionalismo como medida de observação de pesquisa – traço comum em linhas da ciência política que tomam o Estado a partir das legalidades internas e a conseqüente análise como um reverberar autorreferenciado dessas instituições e suas formalidades explícitas –, o caso do neoliberalismo é definido pela *necessidade* de ingerência sobre a forma política e a forma jurídica, determinando a *entificação* do Estado e da Lei. O caso patente desse processo é a incontornabilidade à recorrência em acionar o dispositivo de proposição de Emendas Constitucionais. Na verdade, uma característica do período da década de 1990 e os esforços em seu alinhamento político-institucional ao cenário de reformas, é exatamente a centralidade de que as modificações da Constituição de 1988 possui, acompanhada, por sua vez, da participação ativa da instância estatal responsável pela interpretação e, formalmente destacado, a preservação dos aspectos constitucionais fundamentais a fim de superar incongruências entre a atuação governamental e as diretrizes presentes. O próprio PDRAE (BRASIL, 1995), por exemplo, destaca que uma das vias principais para efetivação da reforma é a *dimensão institucional-legal, emendas constitucionais* (apontando a centralidade para a previdência e outra para a administração), *legislação infraconstitucional*, e a *dimensão cultural e da gestão*.

Enquanto o *accountability* tem posição na intermediação entre os valores fundamentais, mas conseguindo vislumbrar um modelo de organização das práticas burocráticas em termos propriamente da administração pública, é a universalização do *gerencialismo*, como aparato teórico-explicativo da administração pública, que fundamenta, em sentido global, a reestruturação do ordenamento estatal. A fim de tornar o modelo gerencial a referência fundamental da organização burocrática, todas as instâncias da esfera estatal estão submetidas às necessárias reformulações por ele apresentadas. Essa universalização, ou seja, a implementação dos termos próprios do gerencialismo na reorganização do Estado, baseado nesse complexo de diretrizes e determinações valorativas concêntricas.

Acerca da conformação estatal, pensando especificamente as instâncias da regulação que desenvolvem suas práticas para a efetivação das diretrizes de transparência, responsabilização e austeridade – este último explicitamente vinculado com a faceta fiscal do Estado –, formatando uma organização institucional voltada para o *accountability* como forma mesma da reestruturação promovida pelos projetos de ajustes estruturais, toda a complexidade de instâncias e agentes da burocracia está direcionada a cumprir essas novas

diretrizes. Assim sendo, há a necessidade de adaptação do corpo técnico, das funcionalidades e cargos, a fim de compor esse quadro renovado sob uma orientação neoliberal. A transparência, nessa miríade de valores mobilizados, desponta como elemento retórico fundamental para a apresentação geral desse quadro institucional e teórico. Toda a reestruturação do Estado toma, a partir desses valores que compõem uma organicidade institucional do *accountability*, a centralidade da questão da burocracia, uma atualização de seu papel – visto que é um debate acerca da natureza e função do Estado que baliza essa revisão e parte considerável do programa político-econômico do período pós-fordista. Nesse novo arranjo e projeto de Estado, “produzir a transparência significa também novas práticas, novos cargos e funções. E assim a transparência não é um caminho para compreensão das atividades da burocracia, mas sua nova atribuição” (BRITO, 2018, p. 47).

Ainda que a transparência seja esse fundamento prático das atividades burocráticas estatais, importa apontar uma limitação da sua capacidade de objetivação. Em outras palavras, “a promoção da transparência isoladamente não garante a *accountability*, pois esta última exige que os responsáveis informem e justifiquem suas decisões no que tange à gestão dos recursos públicos, e ainda que as *estruturas e processos organizacionais garantam que eles sejam responsabilizados por suas ações*” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 92, grifo meu). Esse é o ponto de viragem e o elemento fundamental de conexão e consequencialidade entre transparência e *accountability*. Ainda que o *princípio* de transparência deva nortear a prática burocrática, ainda falta a concepção a partir da qual haja condições concretas para efetivação, a objetividade da institucionalidade não se reconfigura a partir de uma imediatividade transparente. Além disso, há o desencontro entre a articulação da transparência para além de uma exposição instrumental, por isso o elemento democrático é mobilizado para composição da reflexão acerca do *accountability*.

A abertura democrática conjugada com a necessidade de um arranjo institucional onde os efeitos de transparência sejam acessíveis mutuamente, ou seja, interinstitucionalmente, dão consistência à necessária articulação entre um valor legitimador e explicativo das práticas, ao mesmo tempo em que fundamenta as condições concretas dessas práticas a partir da reformulação dos termos organizacionais que estruturam o arranjo institucional estatal (BUENOS AYRES, 2018; CARNEIRO, 2017) – mas não somente. E como indicado, não é apenas um conjunto de arranjos que possibilitem, mas que resguardem essas mesmas condições, implicando a refuncionalização dos próprios agentes administrativos nesse processo como um momento particular da refuncionalização elaborada para o conjunto da burocracia estatal, em todas as suas instâncias a fim de viabilizar ideologicamente – ou seja,

do ponto de vista prático e cognoscível – a presente leitura acerca do Estado como um “ponto de não retorno”, uma *necessidade* (CARDOSO, 2022; NETTO, 2012; BRITO, 2018).

O impacto disso é apreensível em sentidos legais, formativos e organizacionais articulados em simultaneidade. As reformas de Estado atuam não apenas na elaboração de políticas econômicas, fiscais e afins, mas produziram um conjunto de reformas jurídicas e adaptações constitucionais que afetam o conjunto completo da administração pública, tendo implicações na definição dos limites de intervenção dos Poderes da República – como ocorre, por exemplo, com o debate acerca da posição das Cortes de Contas em relação ao Legislativo, Judiciário e ingerência delas sobre o Executivo (DUTRA; REIS, 2020; ROSILHO, 2019; GUERRA, 2019). Sob a égide do gerencialismo, por meio de um permanente sentido de aprofundamento progressivo da governança como meta e modelo organizacional, toda a forma estatal é remodelada a fim de um enquadramento específico, historicamente localizado, mas considerado a própria constituição da sociabilidade posta no patamar de modelo ideal, um processo pelo qual “a racionalidade gerencial traz ao cerne do aparelho de Estado esse cálculo temporal que se fundamenta na noção finalista do alcance de objetivos, disposto numa relação direta com o espaço, o lugar em que a eficiência se desenrola” (BUENOS AYRES, 2018, p. 262).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de educação**, n. 13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 243-272, 2011.

ALMEIDA, Fernando C. **Poder americano e Estados nacionais**: uma abordagem a partir das esferas econômica e militar. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, 2006.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil**: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2008.

ALTHUSSER, Louis. **Por Marx**. Campinas: Editora da Unicamp, 2015.

ALTHUSSER, Louis. **Iniciação à filosofia para os não filósofos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

ANDRADE, Ana Olívia Costa de. **"Contra tudo isto que está aí"**: moralismo e política nas manifestações "Fora Dilma" em João Pessoa. João Pessoa: Editora Xeroxa, 2017.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 211-239, 2019.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, n. 45, p. 97-129, 1998.

ARAÚJO, Esdras Bezerra Fernandes de. O império reivindica para si o direito de determinar o inimigo: considerações sobre hegemonia, guerras e capital a partir do direito penal. **REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 12, n. 3, p. 590-626, 2022.

ARIENTI, Wagner Leal. Uma análise regulacionista das reformas do Estado capitalista: rumo ao estado pós-fordista?. **Textos de Economia**, v. 8, n. 1, p. 1-36, 2002.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, p. 359-393, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Managing Development: the governance dimension**. Washington: Banco Mundial, 1991a.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1989)**. Washington: Banco Mundial, 1989.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1990)**. Washington: Banco Mundial, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1991)**. Washington: Banco Mundial, 1991b.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1994)**. Washington: Banco Mundial, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1995)**. Washington: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1996)**. Washington: Banco Mundial, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1997)**. Washington: Banco Mundial, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial (1998)**. Washington: Banco Mundial, 1998.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 5-35, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança global e ciclos de expansão. *In*: FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 87-117.

BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização dos bancos estaduais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **A Reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Programa de modernização do poder executivo federal** – Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID. Brasília: MARE, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 343-357, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre Estado e o mercado: o público não-estatal. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, v. 17, n. 34, p. 53-76, 2017.

BRITO, Simone Magalhães. Para além da técnica: experiência moral e combate à corrupção em processos de auditoria pública. **Política & Trabalho**, v. 1, n. 46, p. 49-69, 2017.

BRITO, Simone Magalhães. “Estados imaginados” e novas virtudes: notas sobre a construção das políticas de transparência e combate à corrupção. **Horizontes Antropológicos**, v. 24, p. 25-52, 2018.

BRITO, Simone Magalhães. “Menos política, mais eficiência”: uma análise sociológica das práticas de auditoria e produção de sentidos morais no campo burocrático. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 15, p. 215-234, 2019.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BUENOS AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho. **Os governos FHC e a reforma do Estado no Brasil do real**: em busca da legitimidade perdida – uma abordagem histórico-sociológica. Curitiba: Appris, 2019.

CALABREZ, Felipe. **Reforma do aparelho de Estado no governo Cardoso**: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 199-221.

CARNEIRO, Cláudio. **Neoconstitucionalismo e austeridade fiscal**: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARCANHOLO, Reinaldo. Riqueza fictícia e a grande depressão do século XXI (sobre as categorias teóricas de capital fictício e lucros fictícios). *In*: CARCANHOLO, Reinaldo. **Capital**: essência e aparência: volume 2. São Paulo: Expressão popular, 2013. p. 137-158.

CARDOSO, Felipe Saluti. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. **GEOUSP**, v. 26, n. 3, e-180853, 2022.

CARDOSO, Felipe Saluti. O Banco Mundial e a emergência da governança como prática urbana: da reestruturação do capital ao ajuste institucional. **REBELA - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 9, n. 3, p. 536-562, 2019.

CARLOTTO, Maria Caraméz; GARCIA, Sylvia Gemignani. O Brasil como “terreno de experimentação” da expertise gerencial: a atuação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (1966-1985). **RePOCS – Revista Pós Ciências Sociais**, v. 18, n. 1, p. 63-84, 2021.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

COELHO, Jaime Cesar. A política de empréstimos do Fundo Monetário Internacional: soberania e hierarquia na economia política internacional. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, p. 179-196, 2012a.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa**: o Banco Mundial e os anos de ajustes na América Latina. São Paulo: Ed. Unesp, 2012b.

COELHO, Jaime Cesar. Trajetórias e interesses: os EUA e as finanças globalizadas num contexto de crise e transição. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 771- 793, 2011.

DARDOT, Pierre; GUÉGUEN, Haud; LAVAL, Christian; SAUVÊTRE, Pierre. **A escolha da guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. São Paulo: Elefante, 2021.

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

DAVOGLIO, Pedro E. Z. Ideologia e ideologia jurídica. *In*: KASHIURA JR., C. N.; AKAMINE JR., O.; MELO, T. (orgs.). **Para a crítica do direito**: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas. São Paulo: Outras Expressões; Editorial Dobra, 2015, p. 233-267.

DE FARIA, José Ricardo Vargas; DE FARIA, José Henrique. A concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. A finança capitalista: relações de produção e relações de classe. *In*: BRUNHOFF, Suzanne de; CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; HUSSON, Michel. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010a. p. 183-246.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 85-108.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Os três campos da teoria das relações financeiras de Marx: o capital financeiro de Hilferding e Lenin. *In*: BRUNHOFF, Suzanne de; CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; HUSSON, Michel. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010b. p. 247-300.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Pierre. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ELIAS, Norbert. Sobre a sociogênese da economia e da sociologia. *In*: ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios, v. 1**: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006a.

ELIAS, Norbert. Tecnização e civilização. *In*: ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios, v. 1**: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006b.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FINE, Ben; SAAD FILHO, Alfredo. **“O capital” de Marx**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

FINE, Ben. Examining the ideas of globalisation and development critically: what role for political economy?. **New Political Economy**, v. 9, n. 2, p. 213-231, 2004.

FONSECA, Francisco. A concepção neoliberal de justiça. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 7, n. 2, p. 33-33, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUEDES, André Teles. **Elites estatais e reforma do estado na nova república**: o projeto Enap e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GLADE, William. A complementaridade entre reestrutura econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GRESPLAN, Jorge. **O negativo do capital**: o conceito de crise na crítica de Marx à economia política. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais**: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

HOOD, Christopher. Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989-1009, 2010.

HUSSON, Michel. Finança, hiperconcorrência e reprodução do capital. *In*: BRUNHOFF, Suzanne de; CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; HUSSON, Michel. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 301-336.

JAKOBS, Günther. **Dogmatica de Derecho penal y la configuracion normativa de la sociedade**. Madrid: Civitas Ediciones, 2004.

JESSOP, Bob. Post-Fordism and the state. *In*: GREVE, Bent (org.). **Comparative welfare systems**. London: Palgrave Macmillan, 1996.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LAZZARATO, Maurizio. **O governo do homem endividado**. São Paulo: n-1 edições, 2017.

LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LEITE, Leonardo Magalhães. A dialética do imperialismo: contribuição para uma reinterpretção marxista. **Crítica marxista**, n. 46, p. 143-151, 2018.

LENIN, Vladímir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2021.

LENIN, Vladímir Ilitch. **Cadernos filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2018.

LIMA, Fabiano Andrade; MAUERBERG JR, Arnaldo. Preferências e Politização do Judiciário no Brasil Contemporâneo: Uma Análise de Casos de Combate à Corrupção. **Dados**, v. 67, p. e20210253, 2023.

MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. **Acumulação monopolista e crises no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. Formas sociais, derivação e conformação. **Revista Debates**, v. 13, n. 1, p. 5-16, 2019.

MCLENNAN, Gregor; MOLINA, Victor; PETERS, Roy. A teoria de Althusser sobre Ideologia. *In*: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES (org.). **Da ideologia**: Althusser, Gramsci, Lukács, Poulantzas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

MELGAREJO, Mariano Moura; SHIROMA, Eneida Oto. O projeto de educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Roteiro**, v. 44, n. 3, e20896, 2019.

MORFINO, Vittorio. A causalidade estrutural em Althusser. **Lutas Sociais**, v. 18, n. 33, p. 102-116, 2014.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

NAKATANI, Paulo. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros. *In*: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo; (orgs.). **Introdução à crítica da financeirização**: Marx e o moderno sistema de crédito. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-123.

NAKATANI, Paulo. Estado e acumulação do capital. Discussão sobre a teoria da derivação. **Análise Econômica**, v. 5, n. 8, p. 35-64, 1987.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Internacionais (ISSAI)**: ISSAI 20 – Princípios de transparência e accountability. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016a.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Internacionais (ISSAI)**: ISSAI 21 – Princípios de transparência e accountability - Boas Práticas. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016b.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tem do poder. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PACHECO, Cristina Carvalho. **O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado**: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Curitiba: Appris, 2018.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos avançados**, v. 23, p. 25-39, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, p. 77-100, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). **Revista de História**, n. 174, p. 235-265, 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & saúde coletiva**, v. 23, p. 2187-2196, 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro** (1944-2008). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial no Brasil (1990-2020)**. Curitiba: Appris, 2022.

POLAINO-ORTS, Miguel. **Lições de direito penal do inimigo**. São Paulo: LiberArs, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agente x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROSAS, Ana Karolina Ramalho de Araújo. Os valores da auditoria no Estado: um estudo de caso de uma Controladoria Geral do Estado. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 15, p. 104-125, 2019.

SABADINI, Mauricio de Souza; CAMPOS, Fábio. Imperialismo e capital financeiro. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo; (orgs.). **Introdução à crítica da financeirização**: Marx e o moderno sistema de crédito. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 31-51.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes. **Supremo Tribunal Federal e neoliberalismo**: uma análise do período pós-1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SANTOS, Ediane Maria dos. **A função do complexo militar-industrial na reprodução do sistema do capital**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, 2020.

SHIROMA, Eneida Oto. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das Organizações Multilaterais. **Momento: diálogos em educação**, v. 27, n. 2, p. 88-106, 2018.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, v. 23, n. 2, p. 427-446, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, v. 29, n. 1, p. 127-160, 2011.

SILVA, Fabrício P. P. da. **As bases do poder tecnológico-militar dos Estados Unidos na primeira década do pós-Guerra Fria**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, 2019.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. **Novos estudos CEBRAP**, n. 92, p. 35-56, 2012.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TEIXEIRA, Adriano Lopes Almeida; GOMES, Helder. O capital em movimento: dos ciclos às formas autonomizadas do capital. *In*: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo; (orgs.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 53-68.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, p. 79-101, 2005.

TELLES, Vera da Silva. A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH**, v. 12, n. 30, p. 82-110, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

VEIGA, José Eli da. O “fordismo” na acepção regulacionista. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 384-391, 1997.

VENTURA, Otávio. Servidores públicos como sujeitos valorativos: notas etnográficas sobre Carreiras Típicas de Estado. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 15, p. 126-156, 2019.

WILLEMANN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

WOOD, Ellen Meiksins; FOSTER, John Bellamy (orgs.). **Em defesa da história: marxismo e pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.