# Regulação Estatal e Pós-Fordismo: Contribuição para uma Crítica ao Modelo Gerencial de Administração Pública

**State Regulation and Post-Fordism: Contribution to a Critique of the Public Administration management model**

**Ryan Augusto Lima da Silva**
Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
*ryanaugusto.lds@gmail.com*

*Tendo por marco teórico o materialismo histórico dialético, o presente artigo tem por finalidade elaborar um esboço para uma compreensão das transformações paradigmáticas presentes no ramo do Direito Administrativo e no modelo de gestão da Administração Pública, sobretudo a partir do advento da agenda neoliberal enquanto doutrina social hegemônica, verificando as interconexões entre o regime de acumulação pós-fordista e o modo de regulação estatal. Nesse sentido, serão realizados três movimentos: primeiro, pretende-se retomar as formas sociais específicas do modo de produção capitalista em seus elementos mais abstratos, discorrendo sobre as derivações e conformações entre a subjetividade jurídica e o poder político estatal; após, será analisado algumas características do fordismo e tendências acerca da transição ao modelo pós-fordismo, no decurso do desenvolvimento histórico do capitalismo; por fim, o objetivo será apreender as determinações materiais das reformas administrativas que efetivaram na prática o desenho institucional denominado gerencial, regido sob os processos de desregulamentação estatal, da liberalização da economia perante o capital internacional, além das privatizações de bens e serviços públicos.*

**Palavras-chave**: Teoria Crítica. Direito Administrativo. Administração pública. Pós-fordismo.

*Using dialectical historical materialism as its theoretical framework, this article aims to outline an understanding of the paradigmatic transformations present in the field of Administrative Law and in the management model of Public Administration, especially since the advent of the neoliberal agenda as a hegemonic social doctrine, verifying the interconnections between the post-Fordist accumulation regime and the mode of state regulation. In this sense, three movements will be carried out: first, the aim is to return to the specific social forms of the capitalist mode of production in their most abstract elements, discussing the derivations and conformations between legal subjectivity and state political power; then, some characteristics of Fordism and trends regarding the transition to the post-Fordism model will be analyzed, in the course of the historical development of capitalism; finally, the objective will be to understand the material determinations of the administrative reforms that put into practice the institutional design called managerial, governed by the processes of state deregulation, the liberalization of the economy in the face of international capital, in addition to the privatization of public goods and services.*

**Keywords**: Critical Theory. Administrative Law. Public Administration. Post-fordism.

## Introdução

As reformas administrativas da gestão pública iniciadas a partir dos anos de 1980, tendo por base a agenda econômica estabelecida em âmbito internacional[2], tiveram influência na modelo gerencial da Administração Público implementado sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)[3]. Pautada conforme os princípios neoliberais, inspirada na convicção de uma maior eficiência do modelo administrativo da iniciativa privada, o objetivo principal era reduzir as funções e as despesas estatais. Dentre as medidas adotadas, se notabilizaram a ampliação da desregulamentação de setores econômicos, a liberalização da economia perante o capital internacional, além dos processos de privatização de empresas estatais.

A doutrina majoritária do ramo do Direito Administrativo, cujo objeto de estudo é essencialmente a Administração Pública, vem acompanhando essas transformações paradigmáticas, reconhecendo uma abertura a regimes jurídicos típicos do direito privado, além de corroborar o princípio da governança, isto é, a noção de uma atuação estatal orientada por medidas estritamente técnicas, em detrimento das "ingerências políticas e hierarquizadas" do modelo de gestão burocrático precedente.

Todavia, mais do que uma crítica aos princípios abstratos e ideológicos que motivaram essas mudanças administrativas, ou da constatação da insuficiência dessas medidas em alcançar uma melhora significativa na atuação da Administração Público, se faz necessário pôr em questão os próprios pressupostos dos quais partem as teorias do Direito Administrativo. A concepção predominante segunda a qual a finalidade das instituições políticas consiste na satisfação do interesse público, seja na visão liberal (revindicando a primazia da iniciativa privada, sendo a intervenção estatal apenas subsidiária) ou social-democrata (reivindicando a garantia de direitos sociais), tendem a compreender a sociedade como um conjunto de cidadãos em relação de simetria, em que os conflitos são apenas potenciais e podem ser mitigados por uma atuação governamental eficiente.

Nesse sentido, visando contribuir para a formulação de uma crítica radical ao modelo gerencial da Administração Pública, a partir do referencial teórico marxista, será retomado alguns apontamentos sobre as determinações materiais da forma de subjetividade jurídica e da forma política estatal específicas da sociabilidade moderna, bem como as transformações sucedidas nas fases internas da reprodução da acumulação capitalista, a fim de compreender as contradições que estruturam as relações sociais e por quais são articulados e reorganizados os modelos das instituições públicas.

## Formas sociais, derivação e conformação

O Direito e o Estado são fenômenos sociais dotados de historicidade. Nesse sentido, só podem ser compreendidos a partir da análise de suas determinações materiais elementares, situando-os no complexo de relações sociais. Isso implica que, apesar de haver instituições políticas e judicantes com traços similares em diferentes períodos históricos, a forma jurídica e a forma política estatal da sociabilidade capitalista possuem especificidades que as distinguem de modos de produção precedentes. Em geral, as formas sociais podem ser entendidas como práticas reiteradas que engendram determinadas interações entre os indivíduos, independente de sua aderência voluntária ou consciente, proporcionando estabilidade e previsibilidade na efetivação dos vínculos sociais, sendo necessárias à reprodução social. Em suma:

2 Especialmente a partir dos governos de Margareth Tatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, além do Consenso de Washington (1989), que consistiu em recomendações econômicas elaboradas pelo FMI, Banco Mundial e Tesouro dos Estados Unidos, destinadas aos países emergentes.

3 Cf. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de julho de 1998.

> *"Formas sociais são modos relacionais constituintes das interações sociais, objetificando-as. Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias [...] As formas são imanentes às relações sociais. E às diferentes interações sociais correspondem também formas sociais específicas, mutáveis historicamente. No capitalismo, é a generalização das trocas que constitui uma forma econômica correspondente, a forma-mercadoria. Tal forma, posteriormente, configura a totalidade das relações sociais – o dinheiro, a mensuração do trabalho, a propriedade e o mais-valor, o sujeito de direito e a própria política. Se a forma-mercadoria é constituinte da realidade capitalista, ela é constituída pelas interações sociais que estão na base dessa mesma realidade" (MASCARO, 2017, p. 24 e 26)*

Assim como as categorias da economia política burguesa não são universais, mas, ao contrário, são válidas apenas em seu momento específico correspondente, no mesmo sentido, a forma jurídica atinge a sua plena determinação apenas no modo de produção capitalista (PACHUKANIS, 2017, p. 117). A separação da força de trabalho dos meios de produção, no processo denominado acumulação primitiva (MARX, 2013, p. 960), em consonância com a sua mercantilização através do contrato de trabalho assalariado e do desenvolvimento de forças produtivas especificamente capitalista, constituíram as condições objetivas para a forma jurídica e política se materializarem na realidade concreta.

De modo comparativo, a reprodução das relações de produção na sociabilidade feudal eram efetivadas pela coerção de classe e pela ideologia religiosa-moral, em razão da própria configuração de sua divisão social do trabalho[4]. A subordinação do servo ao senhor feudal não exigia uma elaboração jurídica que tendencialmente contemplasse a totalidade do processo produtivo e, por conseguinte, das relações sociais (PACHUKANIS, 2017, p. 118; NAVES, 2014, p. 78). Só há a precisa determinação da particularidade histórica do fenômeno jurídico moderno, de maneira a ser possível fazer uma distinção entre normas jurídicas e normas morais ou políticas, quando os indivíduos concretos são reduzidos a uma unidade abstrata comum e universal.

Em termos lógicos e históricos, a subjetividade jurídica deriva da forma-mercadoria[5]. Isto é, assim como o ato de troca equivalente entre mercadorias representa o momento de abstração de produtos qualitativamente distintos que podem ser imediatamente mensuráveis entre si, no mesmo sentido, a relação social entre os possuidores de mercadorias impõe a necessidade de uma equivalência jurídica formal entre os indivíduos como pressuposto para a realização da circulação mercantil e do processo produtivo, momento em que há um acordo de vontades por qual "os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como iguais e livres, portadores de vontade autônoma que 'habita' as mercadorias e que as põe em movimento na troca" (KASHIURA, 2015, p. 53).

Nessas condições objetivas, o trabalhador assalariado aparece no mercado dotado de qualidades especiais, por oferecer ao capitalista a possibilidade de reaver não apenas o valor

4 "De fato, é a existência, na base econômica do modo de produção feudal, da não-separação entre o produtor direto e os meios de produção, o que explica por que a reprodução das relações sociais feudais tem necessariamente de ser garantida pela coerção e pela ideologia" (NAVES, 2000, p. 82).

5 "(...) a mercadoria, em seu sentido próprio, só pode adquirir plena existência em uma formação social capitalista, pois somente nela o trabalho se reveste desta forma, e é somente nela que a condição absolutamente essencial para a generalização da forma mercadoria se verifica: a transformação da própria força de trabalho em mercadoria (...) Assim, o trabalho só se torna abstrato, isto é, indiferente a qualquer particularidade, a qualquer conteúdo específico, a qualquer qualidade ou utilidade, o trabalho só se torna, portanto, igualizado, sob o modo de produção capitalista (...)" (NAVES, 2014, p. 41-42).

inicialmente investido na composição do capital, mas também apropriar um valor adicional produzido na jornada de trabalhado. Essa relação de produção específica da sociabilidade capitalista é revestida pela forma jurídica, expressa e materializada no contrato de trabalho e na garantia do direito à propriedade, no qual o indivíduo trabalhador aparece como sujeito que aliena voluntariamente sua faculdade de trabalho. Ao tratar da questão do direito e da luta de classes na formação do capitalismo, Elmar Altvater afirma que:

> *"Enquanto sistema social, o capitalismo surge no transcurso da acumulação primitiva do capital. Os produtores são separados à força das suas condições tradicionais de produção; são, por assim dizer, 'libertados' delas. Os que dispõem das condições de produção concentram-se, enquanto capital, de um lado da sociedade, ao passo que do outro lado encontram-se aqueles que não dispõem de nenhuma propriedade da qual possam derivar um direito à apropriação [...] o direito à propriedade sempre e necessariamente é um direito de exclusão, pois a propriedade só tem sentido quando pode servir à apropriação e quando os não proprietários podem ser excluídos da propriedade com a ajuda do poder público. Na sua essência, a 'liberdade para o capital' consiste em ocupar trabalhadores sem propriedade e apropriar-se do produto da mais-valia" (ALTVATER, 2010, p. 85-86)*

No modo de produção capitalista, a relação contratual realiza a mediação da exploração de classe, visto que a força de trabalho se apresenta ao mercado de forma autônoma para vender a única mercadoria da qual dispõe, simulando uma posição de igualdade entre classes que se encontram em posições antagônicas nas relações de produção constituídas[6]. Nessa relação o indivíduo que vende sua faculdade de trabalho "deve ser simultaneamente sujeito e objeto de direito", isto é, proprietário de "si próprio enquanto mercadoria" (EDELMAN, 1976, p. 94-95).

Essa relação, que aparece como troca entre equivalentes no processo de circulação, escamoteia a essência exploratória do processo de produção que assujeita a classe trabalhadora ao capital. O valor de uso da faculdade de trabalho mercantilizada e consumida no processo produtivo, e especialmente, o mais-valor produzido, é apropriado pelo detentor dos meios de produção em troca do salário pago pela jornada de trabalho. O valor objetificado na mercadoria, em que a força de trabalho também adquire o caráter de mercadoria, encobre a relação de exploração do trabalho assalariado. No que se refere às formas de extração de mais-valor, Altvater ressalta que:

> *"Enquanto nada mais acontece do que a produção do excedente na forma do que Marx chamou de mais-valia absoluta, os trabalhadores estão subsumidos antes formalmente ao capital, pois o modo de produção não sofre uma transformação profunda real nem na dimensão técnica nem na dimensão social, quer dizer, não é dimensionado na forma típica para o capitalismo [...] O aumento da exploração se dá mediante o aumento da jornada de trabalho, a intensificação do trabalho, o arrocho salarial [...] Mas quando a mais-valia deve ser aumentada ainda mais, isso só é possível com os métodos de produção da mais-valia relativa, isto é, mediante a chamada subsunção real do trabalho ao capital, mediante inovações técnicas, sociais e outras, mediante o revolucionamento do processo produtivo" (ALTVATER, 2010, p. 93-95)*

6 "A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior" (MARX, 2013, p. 961).

No mesmo sentido, conforme sustenta Márcio Bilharinho Naves, é somente a partir da subsunção real do trabalho ao capital, momento em que o trabalho se torna abstrato[7] e o modo de produção adquire formas sociais especificamente capitalistas, que a regulação social assume características próprias do direito moderno[8], "em uma relação de equivalência jurídica na qual os homens estão reduzidos a uma mesma unidade comum" (NAVES, 2014, p. 87). Por consequência, o Direito apresenta essa "dupla função necessária [de], por um lado, tornar eficaz as relações de produção [e], por outro lado, refletir concretamente e sancionar as ideias que os homens fazem de suas relações sociais" (EDELMAN, 1976, p. 17).

Por outro prisma, em seus elementos mais simples e fundamentais, a forma política estatal - em um momento secundário e imbricado com a forma jurídica - também deriva da forma dominante nas relações sociais capitalistas, isto é, a forma-mercadoria. Pois, sendo o processo de circulação mercantil movido pela oposição de interesses privados que estabelecem vínculos em uma relação de equivalência jurídica, torna-se indispensável a presença de um terceiro "neutro" que assegure o cumprimento dos direitos subjetivos e as condições para uma normalidade socioeconômica.

Desse modo, o Estado exerce sua autoridade sob aparência de "vontade geral e impessoal", sem que represente um proprietário singular ou uma classe em particular, impondo um caráter místico de cisão estanque entre o domínio econômico e o domínio político (MASCARO, 2017, p. 18), cuja finalidade seria garantir a coesão social. Em síntese:

> *"Há um nexo íntimo entre forma política e forma jurídica, mas não porque ambas sejam iguais ou equivalentes, e sim porque remanescem da mesma fonte. Além disso, apoiam-se mutuamente, conformando-se. Pelo mesmo processo de derivação, a partir das formas sociais mercantis capitalistas, originam-se a forma jurídica e a forma política estatal. Ambas remontam a uma mesma e própria lógica de reprodução econômica capitalista. Ao mesmo tempo, são pilares estruturais desse todo social que atuam em mútua implicação. As formas política e jurídica não são dois monumentos que agem separadamente. Elas se implicam. Na especificidade de cada qual, constituem, ao mesmo tempo, termos conjuntos." (MASCARO, 2017. p. 58-59).*

7 "O caráter abstrato do trabalho, assim, não pode ser confundido com a mera 'abstração mental' do conteúdo de diversos trabalhos concretos, mas está ligado a uma particular organização do processo de trabalho que se verifica sob relações de produção específicas [...] Com a utilização do sistema de máquinas, o processo de trabalho se converte em um conjunto de operações que não mais exige dos operários as condições intelectuais e a habilidade de antes; ao contrário, o trabalhador se torna um mero fornecedor de energia laborativa indiferenciada, sem qualquer 'qualidade' específica [...] ele se vê reduzido à condição de 'apêndice de máquina', como diz Marx. Assim, o trabalho de um operário não se distingue do trabalho de um outro operário, e as forças de trabalho dos trabalhadores diretos, consequentemente, se tornam igualizadas entre si, de modo que somente neste momento o trabalho abstrato se realiza praticamente" (NAVES, 2014, p. 42-44).

8 Michel Foucault, em uma metodologia e referencial teórico distinto, também demostra a especificidade das práticas jurídicas da modernidade, em especial em suas obras A verdade e as formas jurídicas (1973) e Vigiar e Punir (1975).

Em sua manifestação mais imediata, a conformação jurídica-política se materializa nas instituições políticas, desdobrando-se entre órgãos governamentais e administrativos[9]. Entretanto, apesar da ter sua concretude nos aparelhos institucionais, é a forma estatal que cria, extingue ou reforma "as instituições sociais, muitas já existentes e outras novas, aglutinando-as à forma necessária de reprodução da vida social que vai se instalando" (MASCARO, 2017, p. 44).

Esse complexo fragmentado de instituições políticas, em razão das particularidades do funcionamento interno de cada aparelho, só podem ser compreendidas "num sistema geral de instituições que se atravessam e convivem numa relação dinâmica, na reprodução social conflituosa do capitalismo" (MASCARO, 2017, p. 52), interagindo de maneiras variáveis e permeados de contradições. Os Aparelhos de Estado, em sua atuação relativamente autônoma, são perpassados pelos conflitos entre as classes e grupos sociais no processo de reprodução social. Sendo assim:

> *"A burocracia estatal não se levanta acima das classes, grupos e indivíduos de tal modo que seja um sujeito onisciente tampouco é totalmente poderoso e independente em relação a estes. É por isso que seu papel agente e reagente no quadro da dinâmica da reprodução das relações sociais capitalistas não pode ser pensado como necessariamente salvador das condições gerais da sociabilidade. O Estado não é o garantidor totalmente funcional do equilíbrio capitalista ideal. Ele está atravessado pelas próprias contradições que são oriundas das estruturas da exploração da força de trabalho pelo capital, numa sociedade fundada em antagonismos. A revolta das massas exploradas e despossuídas, a disfuncionalidade da regulação média da economia, a inflação, a superprodução, o desemprego, a crise de mudança tecnológica e de despreparo de meios produtivos e a tendência de diminuição na taxa de lucros são sintomas de que a reprodução geral não é totalmente controlada a partir da ação da burocracia estatal, justamente porque o Estado não se forma como capitalista geral nem como poder materialmente soberano em relação às contradições das relações capitalistas" (MASCARO, 2017, p. 129)*

A ordem normativa estatal, materializada em seus aparatos repressivos-constitutivos, aparece duplamente fetichizado na forma de Estado de direito. Assim, há o entendimento de que o poder político deve ser exercido por representantes da "vontade geral do povo" e, contraditoriamente, garantir a autonomia dos sujeitos de direito isolados (que, em última instância, significa assegurar a situação de mercadoria da força de trabalho, o direito à propriedade privada e a reprodução da acumulação capitalista). Ao interpelar indivíduos e grupos distintos como sujeitos cidadãos, pode

9 "Por órgãos de governo e por respectivas atividades políticas de governo identificam-se as estruturas e a ações diretamente investidas de poder, de grau decisório maior. Por órgãos administrativos e por respectivas atividades políticas de administração identificam-se as estruturas e as ações contingentes, típicas da burocracia, com menores graus de poder discricionário e limitadas à legalidade [...] Os órgãos de governo, nos Estados das sociedades capitalistas contemporâneas, encontram-se quase sempre divididos a partir de poderes seccionados, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Já os órgãos administrativos são todos aqueles que se desdobram como atividades de exercício da administração pública. Juridicamente, os órgãos administrativos são considerados hierarquicamente subordinados aos órgãos de governo" (MASCARO, 2017, p. 53-54).

representar formalmente uma igualdade legal e política para pessoas em posições sociais estruturalmente desiguais.

Partindo da análise da forma jurídica em suas determinações mais simples e elementares, para então situar o fenômeno em sua interação com o complexo de formas sociais, fica em evidência sua relevância para a reprodução das relações de produção. Nesse sentido, no momento de encontro entre forma jurídica e forma política, a ideologia opera não apenas na subjetividade jurídica (interpelando sujeitos de direitos), mas também, em um momento secundário e recíproco, no discurso de legalidade da democracia burguesa (THÉVENIN, 2010, p. 71). Logo, mesmo em períodos de expropriação de direitos sociais e quebra de legalidade, isto é, onde a violência jurídica-estatal se apresenta sem o fetichismo da relação de equivalência, a dominação de classe aparece sob o véu da ordem normativa imposta como medida necessária para o bem comum.

**Regime de acumulação, crises e modo de regulação**

Imperioso ressaltar que a reprodução do modo de produção capitalista tende a crises periódicas cada vez mais acentuadas, em que a expansão e a valorização do valor não completam seus ciclos, momento em que a intervenção estatal é utilizada como meio para garantir a estabilidade social. Conforme salienta Alysson Mascaro:

> *"O padrão de análise da dinâmica do capitalismo deve ser pautado na crise como seu corolário necessário, compreendendo as eventuais estabilidades como excepcionais. A valorização do valor se desenvolve num processo submetido à lei da queda tendencial da taxa de lucro. As respostas políticas sustentam estabilizações parciais, mas que não logram a manutenção indefinida dos regimes de acumulação" (MASCARO, 2017, p. 198).*

Em razão das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, para além da análise das formas de relações sociais, as quais constituem os níveis de determinações conceituais mais abstratos, também se faz necessário acompanhar as fases de estabilidade e rupturas da acumulação capitalista no percurso do processo histórico, bem como suas interconexões com as especificidades de cada formação social concreta. Nesse sentido, nas décadas finais do século XX, as teorias da regulação põem como problemática as variações político-econômicas que comportam períodos internos do capitalismo. Em suma:

> *"Buscando ser acopladas às ferramentas gerais da leitura marxista, categorias de abrangência intermediária propostas pelas escolas da regulação apresentam duas delas como de maior relevo teórico: regime de acumulação e modo de regulação. A primeira categoria dá conta das próprias dinâmicas econômicas constituintes de cada uma das fases internas do capitalismo. A segunda categoria busca compreender as específicas articulações do econômico com o político e o social nessas mesmas fases. Regime de acumulação e modo de regulação não são ferramentas que trabalham com objetos sociais distintos, mas ênfases em determinadas relações constituídas nesses mesmos objetos sociais" (MASCARO, 2017, p. 172-173)*

As ferramentas conceituais articuladas (regime de acumulação e modo de regulação) visavam compreender e dar respostas diante da crise do modelo fordista, comumente denominado de "Estado de bem-estar social", período em que era hegemônico a concepção que a participação ativa Estado poderia garantir uma coesão social, mitigando as tendências de crises e desigualdade social que são intrínsecas ao modo de produção capitalista. O fordismo, enquanto uma fase específica do capitalismo, costuma ser delimitado entre o período pós-Segunda Guerra Mundial e as crises de 1970, tendo por

características gerais a formulação de políticas intervencionistas, a expansão do mercado de trabalho e o incentivo de novos padrões de consumo, além de mecanismos públicos de assistência e seguridade social (MASCARO, 2017, p. 185).

Nesse contexto, a Administração Pública assume traços do modelo denominado "burocrático", sob a aparência de um aparato impositivo e neutro em relação à divisão de classes sociais, como se desvinculado dos movimentos da reprodução das relações de produção capitalista. John Holloway, em sua obra Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública (1982), estabelece um vínculo entre o processo de luta de classes econômica-política[10] e o aumento das funções estatais no contexto histórico do desenvolvimento capitalista:

> *"El periodo de transición sentó las bases para el establecimiento del capitalismo industrial, en un principio basado en la plusvalía absoluta y en la subordinación formal de los obreros. Esto llevó a una expansión mayor de las funciones del estado, sobre todo en relación a la reproducción de la fuerza de trabajo. Como muestra Marx en la discusión de las actas fabriles en 'El Capital', la expansión incontrolable del capital amenazaba con destruir sus propias bases mediante la destrucción física, mediante el exceso de trabajo de los obreros. Como resultado de la lucha de los obreros mismos, el estado interviene — según el interés general del capital — para 'proteger' a los obreros de la anarquía de la explotación capitalista excesiva. De aquí surge el papel cada vez mayor del estado de asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la legislación fabril, las medidas con respecto a la salud, la educación y la asistencia social, etcétera. Esto implica una nueva expansión territorial de la administración del estado, a la vez que crea la base material para la imagen 'neutra' de un estado que interviene en defensa de los intereses de la clase obrera" (HOLLOWAY, 1982, p. 47)*

Todavia, uma nova configuração passa a ser delineada a partir dos anos 1970, dando início a fase do capitalismo financeiro. Em linhas gerais, a passagem do fordismo ao pós-fordismo conjugou alterações no regime de acumulação e no modo de regulação, buscando estratégias para superar as múltiplas crises econômicas e sociais advindas do esgotamento do modelo fordista[11]. Esse novo padrão de acumulação foi estabelecido a partir da ampliação da circulação internacional de capitais, introdução de inovações tecnológicas e informacionais aplicadas no processo produtivo, além da reorganização da divisão internacional do trabalho a partir da atuação de empresas multinacionais. Em resumo:

10 "O capitalista faz valer seus direitos como comprador quando tenta prolongar o máximo possível a jornada de trabalho e transformar, onde for possível, uma jornada de trabalho em duas. Por outro lado, a natureza específica da mercadoria vendida implica um limite de seu consumo pelo comprador, e o trabalhador faz valer seu direito como vendedor quando quer limitar a jornada de trabalho a uma duração normal determinada. Tem-se aqui, portanto, uma antinomia, um direito contra outro direito, ambos igualmente apoiados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais, quem decide é a força. E assim a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como uma luta em torno dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o conjunto dos capitalistas, i.e., a classe capitalista, e o conjunto dos trabalhadores, i.e., a classe trabalhadora" (MARX, 2013, p. 393-394).

11 "A vitória na Guerra Fria no fim dos anos 1980 e a fraqueza do movimento operário diante da pressão da concorrência global levaram as classes dominantes nas sociedades capitalistas a pospor na sua agenda política a integração das massas no Estado de Bem-estar Social, para reduzir os custos sociais da produção. Na sua corrida por rendimentos elevados, as elites neoliberais [...] estão cada vez menos dispostas a assumir os custos dos benefícios do Estado de Bem-estar social. O desmonte desses benefícios depois do fim do socialismo real existente e sob a pressão da concorrência global resultou em uma perda da força associativa não apenas política, mas também econômica" (ALTVATER, 2010, p. 107).

> *"No plano das estruturas econômicas, a década de 1970 verificou uma tendência múltipla de diminuição da taxa de lucros nas atividades capitalistas [...] O papel dos Estados Unidos é crucial na desestabilização do regime fordista [...] A nova dinâmica do dólar desestabiliza o sistema financeiro internacional, gerando especulação nas taxas de câmbio, dinâmica desenfreada do crédito monetário, inflação e estagnação produtiva ("estagflação"). A inversão produtiva cede lugar à lucratividade financeira. O papel cada vez mais proeminente de empresas multinacionais submete a lógica da produção à máxima exploração de possibilidades de lucro, desatrelando a produção e o investimento de padrões regulatórios que fossem promotores do crescimento econômico ou mantenedores das condições salariais e de consumo suficientes. A regulação fordista entra, pois, em crise estrutural. (MASCARO, 2017, p. 190-191)*

Uma das tendências mais significativas foi a desregulamentação estatal diante das exigências do capital internacional. Todavia, a agenda neoliberal pautada na diminuição do aparato estatal, em verdade, representa uma nova forma de intervenção estatal baseada em um conjunto de práticas que viabilizam a reprodução das relações de produção capitalista sob o regime de acumulação financeira. Altvater, em análise sobre a transição do fordismo ao pós-fordismo, destaca que:

> *"A produção de mais-valia relativa na indústria fordista não basta para realizar os rendimentos exigidos nos mercados financeiros globais. Por isso a terceira forma de apropriação [mais-valia relativa] agora é complementada pela desapropriação da substância econômica de outras pessoas [...] A continuação da acumulação capitalista exige a apropriação - e não apenas a partir do processo de produção em curso enquanto apropriação de mais-valia (relativa) produzida, mas a apropriação mediante a desapropriação, a expansão da produção de mais-valia absoluta e da sua transferência para os centros da economia mundial capitalista [...] A esfera financeiro ou a acumulação monetária são desacopladas da economia real. Em última instância, as exigências financeiras devem ser atendidas a partir da produção real, o que conduz periodicamente a exigências tão excessivas que crises financeiras se tornam inevitáveis, mesmo com a pressão política mais brutal" (ALTVATER, 2010, p. 108 e 113)*

**Modelo gerencial da Administração Pública: sobre as tendências do pós-fordismo**

Em que pese as especificidades da formação social brasileira em relação ao desenvolvimento industrial dos países centrais do capitalismo, a agenda imperialista neoliberal fora importada para os debates nacionais a partir da redemocratização iniciada nos anos de 1980, sobretudo no que se refere à atuação da Administração Pública. Conforme aponta Maria Di Pietro:

> *"De modo geral, as transformações do Direito Administrativo apontadas pelos autores europeus são praticamente as mesmas proclamadas pela doutrina brasileira, como a constitucionalização, a privatização (ou fuga do direito público), a consensualidade, a democratização. No Direito Administrativo brasileiro, as principais inovações foram introduzidas após a Constituição de 1988 e reforçadas pelas sucessivas Emendas, seja com a adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, seja sob a inspiração do neoliberalismo e da globalização, do sistema do common law e do direito comunitário europeu, que levaram à chamada Reforma do Estado, na qual se insere a Reforma da Administração Pública e, em consequência, a*

> *introdução de novidades no âmbito do Direito Administrativo" (DI PIETRO, 2022, p. 117-118)*

Nas doutrinas majoritárias do ramo do Direito Administrativo, a principal problemática posta foi a transformação da Administração Pública a partir de crítica ao "modelo burocrático", por meio de discursos políticos-ideológicos que visavam diminuir a atuação estatal na prestação de serviços públicos. Assim, as reforma administrativas, cujo resultado foi a progressiva extinção de empresas públicas e a redução do quadro de servidores públicos efetivos, teve por base dois ideais diretivos:

> *"[...] de um lado, a de que o Estado deve respeitar os direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa ideia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, a ideia de que o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. Em consonância com esse princípio, várias medidas vêm sendo adotadas, como a privatização de empresas estatais, a volta ao instituto da concessão de serviço público para delegar a execução de serviços públicos comerciais e industriais do Estado a particulares" (DI PIETRO, 2006, p. 21)*

Por trás dessas medidas que buscavam implementar o modelo da Administração Pública gerencial, amparada na defesa da economia pura de mercado, opera um mecanismo discursivo de funções ideológicas que ocultam as reais determinações das relações sociais. Isto pois, em situações de crise, pode atribuir a culpa "aos erros da regulação existente e clamar por ondas de desregulamentação, que são necessariamente movimentos de regulamentação em outros termos" (GONÇALVES, 2020, p. 22).

Na dinâmica do regime atual de acumulação financeira, a tendência de "fuga ao direito privado" efetivada na Administração Pública foi possível em virtude da intervenção estatal, mediante processos de privatização e outros instrumentos jurídicos como as parcerias público-privado, as concessões patrocinadas, além de empresas públicas "técnicas e eficientes" que passam a ser geridas diretamente conforme a lógica de valorização do valor. Por consequência, a prestação de serviços essenciais (saneamento básico, acesso à saúde, moradia, educação, etc.), sensíveis sobretudo às parcelas mais vulneráveis da classe trabalhadora, tendem a perder seu caráter social e passam a operar através da busca incessante por lucro, agravando a precarização das condições básicos para reprodução da vida dos que não dispõem de recursos financeiros para comprar o que antes eram garantias sociais e agora são ofertados como mercadorias.

Esse processo de desestatização corresponde às necessidades da reprodução das relações capitalistas, comandado pelo imperativo de valorização do valor, visto que "a acumulação do capital sempre encontra barreiras temporal-espaciais que precisam ser superadas para sua continuidade" (GONÇALVES, 2020, p. 22). Logo, o novo modelo de regulação estatal viabiliza a expropriação privada de bens e serviços desenvolvidos com recursos públicos[12], ao passo que, em caso de danos ou insuficiências na prestação desses serviços básicos, cabe ao Estado agir subsidiariamente. Em outros termos, os lucros são apropriados individualmente, enquanto os prejuízos são socializados.

Sobre a transição do fordismo ao pós-fordismo, em especial ao que se refere ao

12 "Os órgãos da administração pública de implantação da infraestrutura física para a produção e a locomoção da mercadoria no território – transportes, energia etc. – tiveram primazia histórica em face dos órgãos de bem-estar social aos trabalhadores e despossuídos" (MASCARO, 2017, p. 47).

processo de privatização que afetou o modelo da Administração Pública, Guilherme Gonçalves assinala essa dinâmica de acumulação por expropriação:

> *"(...) o fordismo construiu, por meio de investimentos em infraestrutura, em qualificação da força de trabalho e também em fábricas e máquinas, condições para a exploração econômica em um determinado espaço (...) Os investimentos do Estado na produção de bens públicos como a formação de um 'fora' que, apesar de contribuir para o desempenho das atividades econômicas, é, num primeiro momento, inacessível à acumulação privada. Com isso, são construídas as condições para uma nova expropriação capitalista. Isto é, depois que os investimentos públicos - estradas, rede de energia, aeroportos, etc. - são amortizados, tornando-se um obstáculo para a valorização do capital, a produção desses bens e serviços vai passando, paulatinamente, a mãos de atores privados do mercado. Desse modo, quando o controle de bens e serviços que antes eram produzidos pelo Estado migram para empresas privadas, abrem-se novos campos para o investimento de capitais excedentes que podem então ser convertidos em meios para produzir valor. Isso só é possível, no entanto, porque as relações de propriedade mudaram e, consequentemente, os então produtores de serviços públicos, quais sejam, os atores e agências estatais, foram separados dos meios de produção que passaram, via privatização, às mãos de empresas privadas" (GONÇALVES, 2020, p. 23-24)*

O regime de acumulação pós-fordismo se reproduz a partir de fluxos mais intensos de produção e consumo, visto que os investimentos orientados pela especulação financeira extrapolam a demanda efetiva, necessitando da constante abertura de espaços (físicos ou símbolos) para o processo de valorização do valor. Dentre outras formas de espaços "não mercantilizados", isto é, que em princípio não se encontram à disposição para a acumulação capitalista, as empresas estatais representam fronteiras para a expansão do capital. A ausência do Estado na prestação de serviços públicos e garantias sociais, na proporção em que intensifica seu aparato repressivo-penal, corresponde ao modo de regulação específico da agenda neoliberal[13].

As reformas no desenho institucional da Administração Pública foram conduzidas através do fomento ideológico acerca da ineficiência estatal, bem como de pressupostos idealistas sobre técnicas de governança que seriam desvinculadas dos interesses políticos de classes antagônicas, além da primazia da iniciativa privada em detrimento da gestão pública, refletindo em doutrinas jurídicas cada vez mais abertas ao paradigma do direito privado. Porém, para além dessas práticas discursivas, as transformações no ramo do Direito Administrativo, em consonâncias com as transformações do próprio modelo da Administração Pública, estão intimamente entrelaçadas com as mudanças e variações vistas no transcurso do capitalismo, diante do "concerto das formas sociais" (MELO, 2023, p. 131) específicas da fase pós-fordista de acumulação. Nesse sentido, esse processo se relaciona à expansão do capital financeiro internacional, haja vista que:

> *"No imperialismo dos nossos dias a exploração 'normal' da mão de obra não basta para satisfazer as expectativas de rendimentos dos investidores que operam em nível global. O jogo de soma positiva da produção fordista da mais-valia*

13 "Nesse processo, que não é apenas de compra de empresas públicas por privadas, mas, sim, de espoliação – modo de acumulação primitiva –, integram-se novos ambientes de valorização do valor, mediante uma presença ativa do Estado, que financia, subsidia e prepara institucional e economicamente a própria majoração dos espaços privados de acumulação" (MASCARO, 2017, p. 192-193).

> *relativa deixa um lucro demasiado reduzido para satisfazer as elevadas pretensões de rendimentos do universo financeiro [...] Aqui andam de mãos dadas a privatização de bens e serviços públicos, com manobras corruptas e criminosas, o acesso político e militar aos recursos naturais, sobretudo ao petróleo, o roubo de obras do patrimônio artístico [...] e a retirada de direitos sociais e democráticos de cogestão" (ALTVATER, 2010, p. 111-112)*

**Conclusão**

Umas das dificuldades encontradas no âmbito da teoria crítica é conjugar uma análise das determinações mais elementares dos processos constitutivos das formas de relações capitalistas com a apreensão das tendências mais concretas da realidade social. O presente artigo, o qual não tem por pretensão esgotar a complexidade das problemáticas apresentadas, tem por finalidade avançar em um campo que ainda carece de um acúmulo teórico de ampla difusão.

Nesse sentido, em oposição às visões idealistas sobre o Estado e a Administração Pública, predominantes no ramo do Direito Administrativo, o percurso teve por intenção demostrar as contradições inerentes à estrutura social do capitalismo, de modo que a "governança técnica estatal" atendem às necessidades da reprodução das relações de produção. Por conseguinte, ao visar garantir a coesão social, o aparelho jurídico-estatal coopera para a manutenção da exploração entre classes, sendo perpassado por interesses antagônicos que, em última instância, não podem ser agrupados em uma noção de bem comum.

Por fim, no que pese os breves apontamentos tratados no presente artigo, tais questões põem problemáticas que não podem ser reduzidas ou desprezadas em uma análise no campo do Direito Administrativo (e no Direito Público, em geral), sob o risco de incorrer em imprecisões acerca da lógica por qual opera as mudanças no fenômeno objeto de estudo. Isso se torna decisivo, especialmente, em temas relativos à organização estatal; soberania nacional; expropriação e mercantilização de recursos naturais em contexto de intensificação das crises climáticas; precarização e informalidade das relações de trabalho; e ao acesso desigual em serviços essenciais para a manutenção das condições básicas para a reprodução da vida. Análises essas que devem ser aprofundadas, tanto em termos teóricos, mas também fomentadas nos debates públicos e nas práticas políticas.

**Referências**

ALTVATER, Elmar. O fim do capitalismo como conhecemos: uma crítica radical do capitalismo. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 5, janeiro/fevereiro/março, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/500-anos-de-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

_____. Direito administrativo. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

EDELMAN, Bernard. O direito captado pela fotografia: elementos para uma teoria marxista do direito. 1ª ed. Coimbra: Centelha, 1976.

GONÇALVES, G. L; COSTA, S. Um porto no capitalismo global: desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro. 1ª ed. São Paulo:

Boitempo, 2020. Recurso digital (Mundo do trabalho).

HOLLOWAY, John. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. 1ª ed. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

MARX, Karl. O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013. E-book.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELO, Romulo Cassi Soares de. Dinheiro e formas sociais. 1ª ed. São Paulo: LavraPalavra, 2023.

NAVES, Márcio Bilharinho. A questão do Direito em Marx. 1ª ed. São Paulo: Outras expressões; Dobra Universitária, 2014.

_____. Ciência e revolução. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de Campinas, 2000.

PACHUKANIS, Evguiéni. Teoria geral do direito e marxismo. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

KASHIURA JR., Celso Naoto. Sujeito de direito e interpelação ideológica: considerações sobre a ideologia jurídica a partir de Pachukanis e Althusser. In: Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro, vol. 06, N. 10, 2015, p. 49-70.

THÉVENIN, Nicole-Edith. Ideologia jurídica e ideologia burguesa (ideologia e práticas artísticas). In: NAVES, Márcio Bilharinho (org). Presença de Althusser. Campinas, SP: Unicamp/IFCH, 2010.