

# Notas para uma crítica marxista da administração pública

Notes for a Marxist review regarding public administration

robertônio santos pessoa\*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.010>



## RESUMO

O desenvolvimento do capitalismo levou a uma expansão das funções do Estado e, com isso, a um forte incremento da administração pública. Esta reforçou ainda mais a imagem fetichizada de neutralidade do Estado, uma vez que atuaria segundo critérios de legalidade, racionalidade e impessoalidade. A expansão do Estado neoliberal resultou em novas formas de dominação, o que deveria, também, implicar mudanças e adaptações nas formas de resistência e nas lutas emancipatórias. A teoria marxista, contudo, tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar nas especificidades e concretudes dos seus “aparatos”. Hoje, todavia, já não basta assinalar o caráter capitalista ou classista do Estado. Um exame mais acurado da administração pública sob um enfoque marxista revela-se não apenas um problema teórico relevante, mas também uma questão prática da maior importância para as lutas emancipatórias.

**Palavras-chave:** Administração pública. Marxismo. Luta de classes.

## ABSTRACT

The development of capitalism led to an expansion of the state's role and, along with it, to a growth in public administration. This event further reinforced the fetishized image of the state's neutrality, whereas it would act according to the criteria of legality, rationality, and impersonality. The expansion of the neoliberal state resulted in new forms of domination, which should also lead to changes and adaptations in forms of resistance and emancipatory struggles. The Marxist theory, however, has given little attention to the matter of public administration, being more concerned with criticizing the bourgeois or capitalist state than discussing the specificities and concreteness of its apparatus. Nevertheless, nowadays, it is no longer enough to point out the capitalist or class character of the state. A more accurate examination of public administration under a Marxist approach reveals not only a relevant theoretical problem but also a practical issue of the utmost importance in emancipatory struggles.

**Keywords:** Public administration. Marxism. Class conflict.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do capitalismo, sob o império da lei da mais-valia e da exploração do trabalho, levou a uma constante expansão das funções do Estado, principalmente no que concerne à salvaguarda das condições externas da reprodução do capital. Isso implicou também a expansão da administração pública, a qual, conforme Max Weber, se apresentava como “racional”, “legal” e “burocrática”, afastada não somente do campo político, mas também das relações econômicas. Essa administração pública, por outro lado, reforçou ainda mais a imagem fetichizada de neutralidade do Estado, uma vez que, sendo burocrática — ou seja, formada por profissionais, racional e legal —, agiria segundo critérios de impessoalidade e objetividade no atendimento dos interesses gerais do conjunto dos cidadãos.

Com a separação do político do econômico, ocorreu a centralização do poder no Estado e a delimitação de sua soberania territorial. Esse Estado instituiu exércitos para a manutenção dessa soberania nos planos interno e externo, criando, também, formas administrativas cada vez mais complexas, descentralizadas, especializadas e fragmentadas. O poder estatal se organizou cada vez mais em torno de uma crescente e articulada burocracia, organizada segundo critérios de divisão do trabalho (competências) e rígidos princípios hierárquicos. Uma atuação adequada e satisfatória do Estado supunha a premência em se conferir uma maior racionalidade e eficiência ao aparato administrativo. Isso levou, progressivamente, à adoção de critérios mais rígidos na admissão de funcionários públicos, de estatutos específicos de trabalho e a uma uniformização maior de toda a máquina administrativa em seus aspectos organizacionais e funcionais, embora a sua fragmentação também resultasse na crescente autonomia das unidades ou agências especializadas que foram sendo instituídas, principalmente no contexto do Estado neoliberal.

<https://jacobinlat.com/>



A obra do cientista político alemão Joachim Hirsch traz elementos para uma teoria do Estado burguês

As teorias modernas sobre o Estado, especialmente aquelas elaboradas nos âmbitos da Ciência Política e da Ciência Jurídica, se interessam pela sua organização e pelas formas e técnicas com as quais o Estado intervém nas áreas social e econômica. A premissa básica de tais teorias é a existência de um aparato político-administrativo “autônomo” que, limitado juridicamente, está sujeito a ditames políticos e procedimentais que asseguram a persecução dos interesses gerais ou públicos. No âmbito específico da administração pública, o principal foco dessas teorias tem sido o exame das formas de organização administrativa e das técnicas que podem conduzir a intervenções que observem parâmetros de juridicidade e eficiência, tendentes a realizar os objetivos classificados como de “interesse geral”.

Nas últimas décadas, assistiu-se a um grande crescimento das lutas políticas e de classe em torno do Estado. No Brasil e na América Latina, isso se deu no bojo de processos de redemocratização que se sucederam à fase autoritária dos regimes militares, culminando com a adoção de constituições que encampam o chamado constitucionalismo social. Em razão dos novos direitos sociais positivados, impulsionaram-se as lutas em torno do papel do Estado em questões como saúde, educação, moradia, transporte etc. Muitas dessas lutas foram travadas fora dos limites das formas tradicionais de organização da classe trabalhadora, tais como os sindicatos e os partidos de esquerda, que, frequentemente, até pareceram periféricos quanto aos assuntos envolvidos, devido às suas especificidades. Esse incremento de novas formas de luta da classe trabalhadora acompanhou o próprio desenvolvimento do Estado. O incremento do “Estado social e democrático”, do seu aparato administrativo, de suas novas formas de intervenção e do aumento do funcionalismo público gerou um aumento da penetração do Estado no cotidiano da vida social e econômica. Aliado a isso, em países como o Brasil, parcela expressiva da população trabalhadora atua no Estado e está em contato diário com ele como seu empregador.

Em razão do seu nível de formação, decorrente até dos processos que envolvem o recrutamento dos “agentes públicos”, esses trabalhadores estatais, funcionários ou servidores públicos, em grande parte, não são politicamente neutros. Na maior parte dos países, existe um grande número de trabalhadores do Estado que assumem posições de esquerda e até marxistas, tendo havido um crescente incremento da sindicalização no setor público, na ambiência dos “Estados democráticos”, movimento que tem sido duramente combatido no novo contexto neoliberal. Em países como o Brasil, um dos setores mais combativos do sindicalismo é constituído por sindicatos, federações e confederações ligados ao setor público. Nesse contexto, Holloway (1982, p. 15) adverte que, para os socialistas que trabalham para um Estado capitalista, existe uma contradição incontornável: por um lado, querem mudar o sistema social, porém, por outro, passam suas horas de trabalho dentro das estruturas que servem para apoiar e fortalecer o sistema capitalista. Daí uma questão crucial é frequentemente posta: qual deve ser a posição dessa classe de trabalhadores no seio das estruturas administrativas do Estado? Que relação pode ter a atividade cotidiana desses “agentes públicos” com a reprodução do sistema social que pretendem combater? Que possibilidades reais existem de trabalhar para uma superação do capitalismo a partir de uma posição situada dentro do aparato do Estado? Essas questões, consciente ou inconscientemente suscitadas, não podem ser tangenciadas ou contornadas com a alegação simplista, frequente nos meios marxistas, de que o Estado é classista, com estreitos vínculos com o capital e que, portanto, deve-se lutar por sua extinção. Torna-se, pois, necessária uma compreensão das implicações da natureza capitalista do Estado, que se concretiza de forma mais contundente no plano

A teoria marxista tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais nos últimos tempos com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar as especificidades e concretudes dos seus aparatos

da sua prática administrativa cotidiana, para que se possa aferir com certo grau de exame crítico a possibilidade da insurgência de lutas emancipatórias a partir de suas estruturas fragmentadas e de seus múltiplos aparatos.

No entanto, não são apenas os funcionários, servidores ou empregados do Estado que enfrentam esses dilemas: trabalhadores sem qualquer vínculo formal com o Estado também travam hoje um contato direto de forma muito ativa e frequente com os aparatos administrativos. Isso ocorre em razão das várias atividades estatais que afetam a sociabilidade capitalista e a reprodução da sua força de trabalho (educação, saúde, seguridade etc.). Assim, as classes trabalhadoras não só estão em contato direto e constante com a esfera imediata da produção, como também em contato com as várias partes do aparato estatal, organizadas muitas vezes a partir da pretensão de mediar essa luta, tendo em vista uma coesão social maior.

A expansão do neoliberalismo nos últimos 40 anos, com suas frequentes reformas administrativas, resultou em novos modos de regulação, combinando antigas e novas formas administrativas. Esses novos modos de regulação, articulados a um novo regime de acumulação distinto daquele que vicejou no período keynesiano (que se seguiu à Segunda Guerra Mundial), ocasionaram significativas mudanças nas formas de dominação, conferindo uma nova configuração às formas como as lutas de classes aconteceram nessa fase pós-fordista especificamente neoliberal. E isso deveria, também, ocasionar mudanças e adaptações nas formas de resistência e nas lutas emancipatórias.

A expansão do modelo de Estado neoliberal, com suas novas formas administrativas, foi acompanhada, do ponto de vista das lutas sociais e de classe, por uma ampliação nas formas tradicionais de enfrentamento, inicialmente centradas nos processos imediatos de produção (que, é claro, ainda têm uma importância fundamental), para novas formas de luta em torno do aparelho de Estado, baseadas, por exemplo, em reivindicações por educação, saúde, moradia e transporte. Essas novas formas de luta conduzem a um enfrentamento direto, não tanto contra o capital, suas frações, seus oligopólios e monopólios, mas contra o Estado. O problema que surge nesse novo cenário é como compreender esse novo *front* de luta, como se relacionar com ele e como decodificá-lo.

A teoria marxista tem conferido pouca atenção ao tema da administração pública, tendo se ocupado mais nos últimos tempos com uma crítica do Estado burguês ou capitalista, sem adentrar as especificidades e concretudes dos seus aparatos. No curso dessas reflexões, algumas questões básicas surgem. Por que se ocupar de uma abordagem marxista da administração pública? Por que se preocupar com os detalhes da organização administrativa do Estado? Não bastaria assinalar que o Estado é capitalista, classista, uma forma política do capital e, assim, analisar os vínculos entre Estado e capital? Para Holloway (1982, p. 13), a razão mais imediata do interesse em desenvolver um enfoque marxista da administração pública é que essa questão se converteu em um problema cada vez mais prático das lutas emancipatórias.

## 2 ESTADO, DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As ideias de cidadania, república e “interesse público” foram fundamentais para a formulação das teorias burguesas do Estado e da administração pública. Adotando o Estado burguês a forma republicana (*res publica*), a administração pública, concebida como instância neutra situada numa esfera institucional apartada da esfera econômica, teria como principal objetivo o atendimento dos “interesses gerais” ou dos “interesses públicos” da sociedade, estratificada em esferas nacionais e subnacionais, conforme uma divisão espacial de trabalho e de poder. Essa separação entre Estado e sociedade albergada pela teoria liberal-burguesa é replicada em outras dicotomias, tais como esfera pública e esfera privada, interesses públicos e interesses privados, direito público e direito privado.

O direito administrativo moderno, em sintonia com a forma política do Estado democrático de direito, tem como um dos seus princípios basilares o da supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados. Veja o que, sobre isso, diz Celso Antônio Bandeira de Melo (2021, p. 59-60), um dos principais nomes dessa disciplina jurídica no Brasil:

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e do assecuramento deste último. [...] Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto.

As ideias de república e cidadania abrangidas por essas formulações teóricas encobrem ou escondem a categoria de classe. O interesse público seria o do conjunto dos cidadãos que formam a sociedade, posto acima dos interesses privados dos seus membros, sem qualquer consideração pertinente à determinação mais importante nas sociedades capitalistas, o pertencimento a uma classe social específica. Os indivíduos atomizados, seja como “particulares”, seja como “cidadãos”, são portadores de uma liberdade e igualdade formal, em sintonia com a ideologia jurídica burguesa, sejam quais forem as suas diferenças reais e concretas em termos de riqueza, posses, renda, educação e cultura. O *status* sem classe dos cidadãos entra frequentemente em conflito com a experiência real de classe dos portadores desse *status civitatis*. Blanke, Jürgens e Kastendiek (2020, p. 142) apontam:

A emergência de um sujeito de direito político correspondente a esta categoria econômica [proprietário], o “trabalhador cidadão”, é realizada por meio da luta de classes,

porque as categorias da superfície sempre constituem mera igualdade formal, enquanto a desigualdade material posta na produção de mais-valia continuamente coloca essa aparente igualdade em questão.

Assim, na aparência, a administração pública, como braço executivo e burocrático do Estado, se apresenta como uma instância superior, separada dos antagonismos de classe. Projeta-se como impessoal, objetiva, racional, legal e democrática. A ideia de igualdade cidadã de todos os particulares perante o Estado e sua administração pública e a atuação objetiva e impessoal desta são expressões da ideologia burguesa. Direito, administração e representação, por conseguinte, são todas práticas que individualizam, que tratam as classes da sociedade como uma massa homogênea de pessoas. Essa individualização não é um fato estabelecido, mas um processo constantemente alimentado que obscurece os conflitos e antagonismos sociais profundos.

Os teóricos burgueses não negam a existência de “classes”, mas sempre que as mencionam se referem a grupos de cidadãos em situações sociais de “pobreza”, “extrema pobreza”, “vulnerabilidade”, “carência” e “exclusão social”. Assim, a análise das formas fetichizadas da administração pública é uma tarefa ainda amplamente intocada por uma teoria crítica de viés marxista. Tais “formas administrativas” envolvem o cotidiano de nossas vidas de tal maneira que questões importantes como a luta de classes e a superação da sociabilidade capitalista nunca são trazidas à tona e explicitadas, permanecendo sempre escamoteadas do debate público.

### 3 ESTADO E DOMINAÇÃO CAPITALISTA

A teoria político-jurídica pertinente à administração pública, com seus temas mais candentes (dicotomia política vs. burocracia, organização administrativa do Estado, serviços públicos, poder de polícia, regulação, parcerias público-privadas, formas de controle etc.), tem sido historicamente uma das áreas em que as teorizações liberal-burguesas e neoliberais têm se revelado mais influentes. Essas formulações concebem o Estado e sua administração pública como instâncias neutras, apartadas da sociedade, voltadas para a realização de certas atividades de interesse coletivo e para a resolução de certos problemas não passíveis de solução adequada na esfera do mercado ou da sociedade civil. Essa visão de mundo deve ser superada, o que implica aprender a ver as coisas de outra forma, pensar os problemas sociais a partir de um outro ângulo, de uma perspectiva mais abrangente da sociedade capitalista, da qual o Estado é uma *forma política* derivada (Mascaro, 2013) e a administração pública, a sua face mais proeminente.

As formulações liberais não levam em conta que o Estado e suas formas administrativas, tal como hoje existem, são produtos históricos e, portanto, uma formação histórica em grande parte condicionada pelas relações capitalistas de produção. Dessa forma, têm suas determinações básicas vinculadas aos processos de produção e reprodução social característicos da sociedade capitalista. O não reconhecimento do caráter social do aparato estatal conduz às ilusões características da teoria burguesa, além de revelar seus aspectos ideológicos explícitos (Hirsch, 2020, p. 379-380). Vale, assim, para uma análise mais criteriosa do aparato administrativo do Estado, com base no mesmo ponto de partida fixado por Marx para o exame do Estado, qual seja, a *anatomia da sociedade burguesa*. Por

consequente, as contradições do modo de produção capitalista, em conformidade com as peculiaridades históricas de cada formação socioeconômica concreta (unidades nacionais), se refletirão inexoravelmente no aparato administrativo estatal.

A dominação capitalista é, de alguma forma, legitimada ideologicamente pelos mecanismos da democracia liberal-burguesa, de caráter representativo, bem como pelos aparatos administrativos, que se apresentam como distanciados dos embates e interesses parlamentares, e fetichizados como neutros, “técnicos” e ancorados em princípios de legalidade, impessoalidade e publicidade. O capitalismo, em sua atual fase neoliberal, tem adotado formas jurídicas, administrativas e ideológicas mais sofisticadas de dominação e controle, pelas quais o Estado tenta preservar, em níveis satisfatórios, os processos de acumulação e manter em estado de latência as lutas de classes, sem ter de lançar mão de instrumentos de violência explícita. E, mesmo quando usa a força e meios explícitos de violência — o que é perfeitamente compatível com o fascismo latente que acompanha o neoliberalismo em seu combate sem tréguas à democracia —, os meios coercitivos nunca serão a única vertente da resposta estatal, que se mescla, segundo combinações diversas, com medidas de caráter ideológico ou integrativas da massa dos trabalhadores. A sedimentação do Estado capitalista veio acompanhada de um esforço para resolver os conflitos inerentes à dinâmica do capital de forma “pacífica”, tanto por meio de mecanismos judiciais quanto de um heterogêneo, descentralizado e fragmentado aparato administrativo. Esse aparato se encarregará de várias tarefas, tais como a manutenção da ordem pública, o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, a assistência social, a condução de programas de ordenação urbana e a adoção de mecanismos de diálogo e consulta pública. Em uma ambiência mais propriamente neoliberal, a regulação dos interesses setoriais das diversas frações do capital ocorrerá por meio do uso crescente das chamadas agências reguladoras. Com o neoliberalismo, o Estado assumiu um novo protagonismo em prol dos processos de acumulação, passando a desempenhar um papel ainda mais decisivo na manutenção e salvaguarda da sociabilidade capitalista, atuando mais diretamente nos seus processos de produção e reprodução, embora, do ponto de vista ideológico, continuasse a se apresentar como promotor dos “direitos sociais”, da “eficiência” e dos “interesses públicos”.

Nesse novo contexto, a reprodução e a salvaguarda da sociedade capitalista demandam a instituição de uma gama cada vez mais complexa de “aparatos administrativos parciais”, sem os quais a dinâmica de acumulação do capital não poderia se manter e se desenvolver. Nesse sentido, Elmar Altvater (2020) se refere ao Estado como promotor das condições externas materiais demandadas pelo modo de produção capitalista. Para Joaquim Hirsch (2020), sobretudo em momentos de crise, o Estado se apresenta como a principal instância mobilizadora das contratendências voltadas contra a diminuição das taxas de lucro, contratendências estas reputadas necessárias para a continuidade do processo de acumulação.

O crescente incremento do engajamento do Estado na dinâmica capitalista sob a razão neoliberal teve como reflexo mudanças no padrão do Estado social keynesiano. Do ponto de vista orgânico-funcional, em matéria de separação dos poderes, assistiu-se a uma importância decrescente do Poder Legislativo, passando o Poder Executivo, em que se situa a maior parte da administração pública, a ocupar uma posição cada vez mais proeminente. Com as reformas neoliberais iniciadas nos anos 1990, deu-se a consolidação de um Estado administrativo regulador, baseado principalmente na atuação de agências reguladoras. Es-





Os aparatos repressivos costumam ser mais homogêneos do que outras estruturas estatais

sas agências, fetichizadas como independentes, estariam supostamente imunes às pressões políticas e econômicas que se fazem sentir tanto no âmbito do legislativo quanto na esfera administrativa em geral.

O neoliberalismo produz importantes mudanças estruturais na natureza da “governança”. Dada a suspeita neoliberal em relação à democracia, tem-se de encontrar uma maneira de integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica da acumulação do capital e às redes de poder de classe em vias de restauração ou em formação. O Estado se volta prioritariamente para produção de legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, telecomunicações, saneamento, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos de parcerias público-privadas, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros (Harvey, 2008, p. 37-38).

Assim, um Estado administrativo sintonizado com os postulados do neoliberalismo, dotado de competências ampliadas (quase legislativas e quase judiciais, como se costuma dizer), passa a desempenhar um papel cada vez mais importante no cotidiano da sociedade capitalista, com a consolidação de uma nova casta de burocratas e especialistas que atuariam segundo critérios técnico-científicos, respaldados, assim, contra interferências políticas indevidas. Esse novo Estado neoliberal regulador, internamente fragmentado, com uma feição tipicamente administrativa, supostamente apolítico, na verdade lança mão frequentemente de sofisticados instrumentos de controle e biopoder, conforme denunciado por Michel Foucault, portando-se como o novo guardião da ordem capitalista.

Nesse contexto mais fragmentado, as lutas sociais e de classe acabam por se defrontar com a complexa organização administrativa do Estado. E aqui uma questão se torna cada vez mais relevante do ponto de vista das lutas emancipatórias: como responder às ações

do Estado? Como se relacionar com o seu aparato sem se deixar enredar e sem se perder no emaranhado dos seus anéis burocráticos? Uma adequada compreensão das implicações políticas da administração cotidiana do Estado se converte, pois, em um problema prático de luta (Holloway, 1982, p. 14). Os antagonismos de classe e os conflitos resultantes da acumulação capitalista conduzem a enfrentamentos que se desenrolam não somente em torno do Estado, mas também no seu interior.

## 4 ELEMENTOS PARA UMA CRÍTICA MARXISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O marxismo é uma teoria crítica não somente da economia, mas também da sociabilidade capitalista. Dessa forma, como teoria social, plantea os problemas do Estado e da sua administração a partir das determinações fundamentais dessa sociabilidade, marcada pelo modo de produção capitalista. Em conformidade com tais premissas é que devem ser examinados o Estado e a sua gestão pública. Assim, para compreender a dinâmica da organização e do funcionamento da administração pública, é necessário ter em conta as determinantes estruturantes da sociedade capitalista, a forma mercadoria e suas implicações, a lei do valor, os processos de acumulação e suas contradições, as crises continuamente geradas e as contratendências mobilizadas pelo Estado em face dessas contradições e crises. O exame dos aparatos administrativos do Estado deve se situar no campo mais amplo das contradições, das lutas e dos conflitos que a administração pública deve gerir e aos quais deve responder, contradições, lutas e conflitos que também atravessam os aparatos públicos. Assim, o Estado burguês e seu aparato administrativo devem ser entendidos como uma forma de gestão inerente ao cotidiano da sociedade capitalista. Se a teoria do Estado deve ter alguma significância para aqueles que têm um envolvimento diário com o Estado, ela deve estar apta a lançar luz sobre o desenvolvimento das práticas de classe implícitas no Estado e nas possibilidades de contraditá-las (Holloway, 2019, p. 1486). Por outro lado, uma compreensão da dinâmica da administração pública e do significado das suas diferentes e mutantes *formas administrativas* deve estar baseada também em um enfoque histórico. Isso porque essas *formas administrativas*, viabilizadas a partir de múltiplas reformas e inovações, se apresentam como resultado de uma situação histórica concreta, sendo, assim, necessário inseri-las no contexto do desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes que lhe acompanha. Somente uma análise histórica do desenvolvimento das formas administrativas e de suas relações com a acumulação do capital e com a luta de classes pode propiciar um adequado entendimento do seu real significado no contexto do desenvolvimento capitalista e de suas estratégias de reprodução e dominação.

A propensão estrutural do capitalismo a crises impacta a dinâmica do Estado e do seu aparato administrativo. A tendência decrescente da taxa de lucro, conforme apontada por Marx no Livro III d'O *capital*, gera dificuldades cada vez maiores para os capitais individuais e setoriais se valorizarem, o que implica uma pressão crescente sobre o Estado para que intervenha mais diretamente sobre o processo de acumulação, reestruturando relações de produção e instituindo novas formas regulatórias. Essas pressões sobre o Estado provêm não apenas dos capitalistas, que anseiam por manter suas taxas de lucro, mas também das organizações sindicais, preocupadas em mitigar os reflexos deletérios das crises capitalistas sobre a classe trabalhadora. Nesse contexto, o Estado assume um papel de principal mobilizador das contratendências em face da crise, assumindo responsabilidades diversas em matéria de



O filósofo e sociólogo grego Nicos Poulantzas (1936-1979)

políticas econômicas anticíclicas, de iniciativas voltadas para melhoria da posição competitiva do capital nacional no mercado mundial, de reprodução da força de trabalho por meio de programas de requalificação profissional e de adoção de programas assistenciais diante de cenários mais sombrios de desemprego estrutural e de miséria social.

Para David Harvey (2008, p. 36), o avanço do neoliberalismo com seu projeto de instrumentalização do Estado em prol dos interesses do capital tem impulsionado processos de “acumulação por espoliação”.

A mercantilização e a privatização de ativos até então públicos têm sido uma marca registrada do projeto neoliberal. Seu objetivo primordial tem sido abrir à acumulação do capital novos campos até então considerados fora do alcance do cálculo de lucratividade. Todo tipo de utilidade pública (água, telecomunicações, transporte), de benefícios sociais (habitação social, educação, assistência à saúde, pensões), de instituições públicas (universidades, laboratórios de pesquisa, presídios) vem sendo privatizado em alguma medida por todo o mundo capitalista. A crescente dilapidação dos bens comuns ambientais globais (terra, ar, água) e a proliferação de formas de degradação dos habitats naturais acompanhada por formas capitalistas cada vez mais intensivas de produção agrícola também são resultados da total mercantilização da natureza em todas as suas modalidades.

O atrelamento mais direto do Estado neoliberal à dinâmica do capital aprofunda as conexões inerentes entre o econômico e o político. Nesse contexto, o Estado tende a estabelecer vínculos muito mais estreitos com as diversas frações do capital e com os grandes monopólios, adotando medidas compensatórias voltadas à recomposição da mais-valia afetada. Em meio a uma crescente intervenção estatal, por meio de medidas individuais ou setoriais encampadas pelo aparato burocrático, a concorrência entre os capitais se reproduz de forma

mais intensa no interior dos aparatos administrativos, assumindo diversas formas, tais como a instituição de *lobbies*, de frentes parlamentares voltadas para temas específicos, e pela atuação de variados grupos de pressão. Dessa forma, sendo umas principais tarefas do Estado “garantir as condições gerais externas para a reprodução do capital” (Altvater, 2020), essa atuação assumirá uma forma crescentemente fragmentada, tendo em vista a heterogeneidade dos interesses particulares e setoriais das diversas frações e grupos capitalistas.

A tendência de crescimento das intervenções estatais por meio da descentralização do aparato administrativo é uma expressão da penetração gradual das relações capitalistas, do desenvolvimento das forças produtivas conduzido pelo capital e das contradições sociais que objetivamente se agravam.

O capital busca impor com mão pesada um tipo particular de aparelho de Estado cuja missão fundamental é criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros. O Estado transformou-se num campo de força que amalgamou as relações de classe. Assim, a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para restaurar o poder de classe. Os aparatos de Estado a que elas se associam especificamente são um fator importante, mas não têm uma estabilidade maior do que a atividade capitalista a que se dedicam (Harvey, 2008, p. 27).

O incremento do intervencionismo no Estado neoliberal vem acompanhado por uma diversificação dos organismos administrativos, o que se apresenta como uma pré-condição para que o aparato estatal possa estabelecer complexas relações com as diversas classes e frações de classe do capital. Tais relações se apresentam como de fundamental importância para que o Estado continue a atuar como garantidor da dominação burguesa. Isso somente será possível se o aparato estatal estiver aberto à influência e aos interesses divergentes dos capitais individuais e setoriais, que sempre se encontram em concorrência como “irmãos hostis”.

De fato, as contradições e os conflitos inerentes à dinâmica capitalista não podem ser controlados por meio de um aparato estatal unificado e centralizado, requerendo um pluralismo de aparatos, cujo escopo é reduzir, por meio de mecanismos de seleção, a complexidade real das relações de classe, ainda que de modo contraditório e conflitivo, mas sempre em sintonia com o interesse de classe objetivo da burguesia (Hirsch, 2020, p. 430). Por essa razão, esse aparato administrativo tende a se apresentar como um conglomerado heterogêneo de aparatos parciais, dotados de relativa autonomia, o que vai se concretizar de forma mais acentuada no contexto do propalado “Estado regulador” neoliberal, com a instituição de agências reguladoras e outros entes dotados de autonomia e discricionariedade técnica.

Quando o Estado adota medidas regulatórias voltadas para uma fração específica do capital, não pode fazê-lo senão se decompondo em um conglomerado relativamente desconexo de aparatos e burocracias parciais. Disso se segue que, nas condições capitalistas, o Estado não pode ter uma estratégia intervencionista unificada, já que suas intervenções demandarão, necessariamente, uma grande diversidade de medidas setoriais. Nesse sentido, assim se manifesta Hirsch (2020, p. 431):

A partir dessa dupla contradição — ter que considerar os interesses dos capitais individuais em concorrência e, ao mesmo tempo, ter que assegurar a dominação da burguesia como classe, implementando medidas que garantam a reprodução do “capital total” —

Devido à fragmentação do aparelho de Estado, não se pode afirmar categoricamente que este sempre atuará guiado pelos interesses imediatos dos capitais individuais ou de determinada fração. A questão da unidade do Estado implica aferir de que forma o Estado realiza os interesses do capital em geral, ou do capital social, em contraposição aos *capitais individuais*

resulta a estrutura organizativa segmentada e fragmentada do aparato político-administrativo, os intentos constantes em desenvolver uma política sistemática de coordenação e seu fracasso regular.

Na medida em que o aparato do Estado se engaja crescentemente no processo econômico de reprodução, as contradições se reproduzem fora e dentro do aparato estatal. Para responder às diversas pressões, o Estado tende a institucionalizar concretamente diversas formas de reações, que, por sua vez, podem se revelar contraditórias. Logo, o Estado deve funcionar como um sistema de reações a diversas pressões, as quais podem se apresentar, com muita frequência, como pouco articuladas entre si. Essa forma de atuação é possível graças ao modo de organização do Estado, com uma série de instituições portadoras de variáveis níveis de autonomia. Diante dessa crescente fragmentação, põe-se em questão a unidade do Estado e da possibilidade de uma ação estatal coesa. Entre os problemas suscitados, destacam-se: como entender os conflitos existentes entre as diferentes partes do aparato do Estado? É ainda correto falar-se em termos de “Estado”, ou o Estado seria somente um conjunto de instituições independentes?

Nesse sentido, para Hirsch (2020, p. 374), o Estado deve ser entendido “não como uma formação fechada, mas como um conglomerado de partículas de aparato ligeiramente ligadas entre si”. Embora os diversos departamentos administrativos do Estado possam estabelecer vínculos cada vez mais fortes com frações do capital, disso não decorre uma capacidade maior do Estado de planejar o desenvolvimento capitalista. Pelo contrário, esses vínculos resultam na reprodução mais direta da concorrência intercapitalista no interior do aparelho de Estado e, portanto, em sua incapacidade para planejar o desenvolvimento capitalista no longo prazo.

A expansão do capital implica a expansão das áreas sob o seu controle e, dessa forma, também uma expansão das áreas de luta contra o seu domínio. Assim, novas formas de luta se desenvolveram em torno do Estado, como as lutas pela saúde, pela educação, pelo saneamento, pelo transporte e pela moradia

## 5 UNIDADE ESTATAL E FRAGMENTAÇÃO

Poulantzas (1979) destacou que as classes dominantes, em qualquer formação social concreta, estão constituídas por diversas frações que formam sua unidade como um “bloco de poder”. Sob a hegemonia de uma fração ou grupo hegemônico, esse bloco age por meio da organização estatal. A unificação dos diversos interesses só pode ser alcançada por sua incorporação dentro do Estado, onde expressam suas contradições em meio aos diferentes ramos e aparatos públicos (Poulantzas, 1979, p. 133). Disso, Poulantzas (1979, p. 160) deduz que “é preciso abandonar uma visão do Estado como dispositivo unitário de cima a baixo, fundado em uma distribuição hierárquica homogênea dos centros de poder, em escalonamento uniforme, a partir do vértice de uma pirâmide até a bases”. Ao referir-se à burocracia estatal, Poulantzas afirma que “muito mais

que um corpo de funcionários e de pessoal cimentado em torno de uma vontade política unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micro-políticas diversificadas” (Poulantzas, 1979, p. 163).

Em suas formulações posteriores, Hirsch, sob influência de Poulantzas, também analisa a contradição entre unidade e fragmentação do Estado. Hirsch introduz no debate a distinção entre os três tipos de aparatos do Estado: 1) aparatos repressivos (polícia, exército e todo o Estado legal e oficial, que dispõe, em última instância, da força repressiva); 2) aparatos ideológicos (que reproduzem a ideologia dominante, tais como escolas, universidades, igrejas etc.), e 3) aparatos integrativos de massas (que organizam os interesses das classes dominadas em um grau necessário para o estabelecimento de um consenso ideológico, tais como sindicatos, partidos de esquerda reformistas, símbolos e festas nacionais etc.). Cada tipo de aparato se caracteriza por um grau determinado de unidade. Diferentemente dos aparatos ideológicos e dos integrativos de massas, os aparatos repressivos — que concernem sobretudo à administração pública — devem ser relativamente homogêneos, “já que a dominação de classe sempre se baseia, em última instância, em um aparato de coerção física” (Hirsch, 1978, p. 116). Isso não quer dizer que não haja contradições dentro do aparato repressivo do Estado, mas tão somente que esse aparato é mais homogêneo que os aparatos ideológicos ou integrativos de massas. Assim, o aparato administrativo do Estado não se apresenta como um bloco monolítico, mas se encontra atravessado por contradições e conflitos, os quais advêm da própria natureza conflitiva da sociedade capitalista, razão pela qual não se pode

banir para longe da administração pública essas contradições e conflitos, inerentes à própria natureza do Estado capitalista.

O ponto de partida a ser considerado é a natureza da relação entre o Estado e o capital, tomando-se aquele como “forma política” derivada da sociedade capitalista. Essa derivação, contudo, não deve ser concebida em termos funcionais, ou mesmo em termos de uma derivação lógica, como se o Estado fosse resultado de uma derivação imediata de todos os interesses e caprichos do capital. Ao examinar as implicações da derivação do Estado em relação ao capital, que institui uma separação ilusória entre Estado e sociedade capitalista, percebe-se que, em parte, devido à fragmentação do aparelho de Estado, não se pode afirmar categoricamente que este sempre atuará guiado pelos interesses imediatos dos capitais individuais ou de determinada fração. A questão da unidade do Estado implica aferir de que forma o Estado realiza os interesses do capital em geral, ou do *capital social*, do qual falava Elmar Altvater, em contraposição aos *capitais individuais*. É isso o que confere às ações do Estado a coerência e a unidade necessárias.

A resposta de Hirsch advém de sua análise da separação do Estado em relação ao processo imediato da produção capitalista. Uma das implicações dessa separação é que o Estado não realiza os interesses do capital de uma forma simples, mas de uma maneira complexa e problemática. Existem muitos obstáculos estruturais que impedem a imediata realização dos interesses do capital social, tais como as vicissitudes do processo democrático, os embates parlamentares, a necessidade de se dar alguma resposta às demandas das classes dominadas, além do poder e das pressões dos capitais individuais e frações de classe do capital para fazer valer seus próprios interesses setoriais imediatos. O Estado realiza os interesses do capital como um todo (capital geral ou social) de forma contraditória e, a rigor, na forma de reações às pressões que emergem do próprio processo de acumulação. Portanto, a coerência e a unidade da reação do Estado se dão por meio de uma série de reações ao processo de acumulação do capital. O Estado expressa a sua unidade não somente mediante sua própria estrutura, mas também pela unidade do contexto dentro do qual opera. Como afirmaram Blanke, Jürgens e Kastendiek (2020, p. 441) referindo-se às políticas do Estado, “a conexão interna destas políticas, sua lógica, se encontra fora de sua unidade formal do Estado, devendo ser buscada no movimento do capital”.

Reconhecendo-se que o aparato estatal burguês aparece como um conglomerado relativamente heterogêneo de organizações burocráticas, torna-se, também, necessário apreender a complexa coesão funcional por meio da qual esses aparatos estatais se relacionam uns com os outros e com as classes sociais. Assim, é de fundamental importância para a organização das lutas sociais e de classe o fato de que o Estado burguês, sem prejuízo de seu caráter estrutural de classe, encontra-se, pela mediação de seus aparatos parciais, em uma relação dinâmica com as classes sociais e as frações de classe, uma relação determinada pelas condições econômicas predominantes e relações históricas de classe.

A luta para reformular as relações sociais do capitalismo não se dá apenas fora do aparato de Estado, e não somente por meio da ação desse aparato sobre a sociedade, mas também dentro dele próprio. O antagonismo e o conflito que permeiam toda a sociedade capitalista estão presentes igualmente no aparato de Estado. A resistência à opressão inscrita na forma Estado não é somente externa ao seu aparato, ela se dá também dentro dele, tanto nas ações dos funcionários do Estado e representantes eleitos, quanto no

comportamento dos “clientes” do Estado lutando contra a opressão que parece implícita em suas relações com o Estado (Holloway, 2019, p. 1478).

Dessa maneira, uma teoria materialista do Estado e da sua administração pública pressupõe uma análise discriminada e empiricamente fundada não apenas do processo de acumulação do capital e dos movimentos de concorrência, mas também do desenvolvimento concreto das estruturas de classe e suas mudanças. O Estado capitalista e sua administração pública fragmentada também podem ser vistos sob a ótica de uma permanente luta de classes, no contexto da acumulação capitalista. Deve-se, pois, investigar de forma empírica que classes e frações de classe — monopólios individuais e grupos monopolistas, os diferentes estratos da burguesia, as “velhas” e “novas” classes médias e as divisões do proletariado — se encontram em específicas relações com as diversas partes do aparato estatal. Em outras palavras, “o caráter de classe do Estado deve ser visto em sua concretude histórica” (Hirsch, 2020, p. 438).

## 6 CONCLUSÕES

No Estado social, a socialização do domínio capitalista levou a uma socialização das lutas sociais, fazendo com que tanto a exploração quanto a luta contra a exploração se estendessem ao conjunto da sociedade. Examinando-se as lutas travadas na esfera do processo produtivo imediato, no entorno e no interior (*inside*) do Estado neoliberal nos últimos 40 anos, percebe-se como o capital e o Estado, adotando novas técnicas de administração (*management*), introduzem constantemente mecanismos de gestão que acabam por fragmentar a força de trabalho ou minar a posição de elementos classistas importantes dessa luta. Sob o impacto do neoliberalismo, as novas formas (e reformas) administrativas podem ser interpretadas de maneira similar às mudanças ocorridas também na gestão empresarial, ou seja, como investidas do capital que, sob o pretexto de incremento da eficiência e produtividade, concorrem também para uma desmobilização da classe trabalhadora. Se, no âmbito empresarial, isso vem ocorrendo com a disseminação da retórica do empreendedorismo e de uma guerra sem tréguas contra os sindicatos, na esfera estatal isso vem se dando com a propagação das ideias de desempenho, gestão focada em resultados e consecução de metas, o que, muitas vezes, significa na prática transformar o gestor e o servidor também em um empreendedor individual, contrapondo-se a figura do gerente ágil e flexível (gerencialismo) à do burocrata focado na estrita legalidade dos processos.

Nesse contexto, o Estado desempenha um papel cada vez mais importante na luta do capital pela reestruturação dos processos produtivos, voltados para a manutenção da acumulação. Se vislumbrarmos a classe trabalhadora como o polo de uma relação de dominação-resistência, é claro que a classe trabalhadora e suas lutas se redefinem sempre que a própria relação de dominação se alterar. A expansão do capital implica a expansão das áreas sob o seu controle e, dessa forma, também uma expansão das áreas de luta contra o seu domínio. Assim, novas formas de luta se desenvolveram em torno do Estado, como as lutas pela saúde, pela educação, pelo saneamento, pelo transporte e pela moradia.

Observando-se a fragmentação e as divisões internas do aparato administrativo, expressão da própria condição fragmentada do capital, deve-se examinar a relevância dessa configuração do aparato público para o desenrolar dos conflitos sociais e da luta de



A expansão dos gastos públicos foi uma marca do Estado fordista e da estratégia keynesiana de integração da massa trabalhadora. Essa expansão teve impactos na relação capital-trabalho e no desenvolvimento das lutas de classes. A força da classe trabalhadora pode ser sentida não somente nas lutas de fábrica, mas também nos esforços e lutas em torno dos orçamentos, nos quais se escalonam, concretamente, as prioridades alocativas

classes. Essas fissuras e departamentalizações se projetam sobre as lutas da sociedade, uma vez que tais compartimentalizações implicam certa delimitação da realidade social, tendente a canalizar as lutas para certas direções, fóruns e referenciais simbólicos. Assim, por exemplo, o fato de a moradia e a saúde serem tratadas em determinados órgãos do aparato do Estado tem reflexos sobre as formas como ocorrerão na prática as lutas nesses setores. As fissuras do aparelho de Estado resultam, portanto, em rearranjos na luta de classes, em conformidade com certos alinhamentos de interesse e focos temáticos. Nesse sentido, as mudanças administrativas podem também ser vistas como tentativas de delimitação da realidade social e de imposição de novos contornos nas formas em que se dão os embates e conflitos.

No Estado social keynesiano, os gastos estatais se converteram em um dos terrenos fundamentais dessa luta de classes. A reformulação keynesiana da relação capital-trabalho fez com que o gasto público assumisse um papel crucial nos conflitos de classes. Assim, algo que tem de ser visto com mais atenção por sua vital importância, em termos de lutas de classes, são os conflitos “distributivos” travados em torno do orçamento do Estado. A expansão dos gastos públicos foi uma marca do Estado fordista e da estratégia keynesiana de integração da massa trabalhadora. Essa expansão teve impactos na relação capital-trabalho e no desenvolvimento das lutas de classes. A força da classe trabalhadora pode ser sentida não somente nas lutas de fábrica, mas também nos esforços e lutas em torno dos orçamentos, nos quais se escalonam, concretamente, as prioridades alocativas.

## Um individualismo exacerbado parece ser a tônica do novo serviço público, insuflado por programas que estimulam concorrência e ranqueamento entre servidores, órgãos e entes públicos

No regime de acumulação pós-fordista, sob a égide dos programas neoliberais de austeridade fiscal, os crescentes cortes dos gastos sociais geram um ataque frontal do capital contra a classe trabalhadora. Se o aumento dos gastos sociais do Estado foi uma expressão das lutas ocorridas no contexto do Estado fordista, as reformas que se seguiram no Estado neoliberal apresentam-se como uma revanche do capital em suas constantes investidas voltadas para o enfraquecimento da classe trabalhadora. As bandeiras das reformas neoliberais, tais como austeridade fiscal, equilíbrio fiscal, teto de gastos, desvinculação de receitas, regressividade tributária, garantia

do pagamento da dívida pública (respeito aos contratos) e reserva do possível, veiculadas em massivas campanhas midiáticas como fatores de modernização do Estado, de melhoria do ambiente de negócios e de incremento da eficiência da gestão pública, escondem fortes ataques do capital contra o conjunto da classe trabalhadora.

Para o gerencialismo neoliberal, os problemas administrativos do Estado se reduzem a meras questões de gestão, escamoteando-se, com isso, processos antidemocráticos e antagonismos de classe agravados pelo neoliberalismo. Em nome de uma suposta *accountability*, sinônimo de “boa governança”, disseminou-se entre os agentes públicos uma esquizofrênica lógica quantitativa de desempenhos e resultados, baseada muitas vezes em aspectos puramente contábeis. Em razão dessa fetichização do número, todos passam a estar enclausurados em uma camisa de força que os obriga a buscar continuamente a superação de metas e a observância de indicadores de desempenho, num regime de concorrência aberta entre funcionários e unidades do aparato estatal. A produtividade e o desempenho passaram a ser rigorosamente controlados por sofisticados instrumentos propiciados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Um individualismo exacerbado parece ser a tônica do novo serviço público, insuflado por programas que estimulam concorrência e ranqueamento entre servidores, órgãos e entes públicos. A própria ideia de um setor público, cujos princípios transcendem uma lógica capitalista de mercado, é posta em questão com a multiplicação de relações contratuais, delegações e subdelegações (Dardot; Laval, 2016, p. 318). As sucessivas reformas administrativas têm precarizado as relações de trabalho na administração pública, relativizando o instituto da estabilidade, adotando regimes trabalhistas de trabalho em substituição a regimes estatutários e introduzindo instrumentos de contratação temporária e terceirização no serviço público.

Enfim, as novas técnicas de gestão pública importadas da empresa capitalista, sob os auspícios da retórica da eficiência, têm introduzido no setor público novas formas de dominação. Concomitantemente a essas novas formas de dominação e suas investidas desarticuladoras, os trabalhadores sempre buscam novas maneiras de se reagrupar, de fortalecer

suas posições no processo produtivo e no setor público. O fluxo das lutas sociais e de classe comporta momentos de desarticulação, decomposição e fragmentação, sucedidos por novas articulações e recomposições dos trabalhadores do Estado, como resultado das agruras, dos antagonismos e das desigualdades crescentes que acompanham os novos regimes de acumulação inaugurados pela dinâmica neoliberal.

\* Pós-doutor em Teoria Marxista do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Ciências Político-Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professor titular da Universidade Federal do Piauí (UFPI); professor do Programa de Mestrado em Direito da UFPI.

► Texto recebido em 09 de agosto de 2023; aprovado em 27 de outubro de 2023.

ALTVATER, Elmar. Algunos problemas del intervencionismo estatal. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

BLANKE, Bernard; JÜRGENS, Ulrich; KASTENDIEK, Hans. Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma e función del Estado burguês. Reflexiones sobre la relación entre política y economía. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2019.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HIRSCH, Joachim. El aparato de Estado y la reproducción social: elementos para una teoría de Estado burguês. *In*: HIRSCH, Joachim et al. (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

HIRSCH, Joachim. The state apparatus and social reproductions: elements of a theory ou the bourgeois State. *In*: HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol (orgs.). **State and Capital**: a marxiste debate. Londres: Edward Arnold Publishers Ltd, 1978.

HOLLOWAY, John. Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. **Teoría de la administración pública**, n. 2., Ediciones INAP, México, 1982.

HOLLOWAY, John. O Estado e a luta cotidiana: The State and Everyday Struggle. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 2, Rio de Janeiro, 2019.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2021.

PICCIOTTO, Sol. Hacia una teoría materialista del Estado *In*: HIRSCH, Joachim; HOLLOWAY, John; BONNET, Alberto; PIVA, Adrián (orgs.). **Estado y capital**: el debate derivacionista. Madrid: Editora Herramientas, 2020.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, Poder y Socialismo**. Madri: Siglo XXI, 1979.