

TRÊS PESSOAS DISTINTAS...  
(O presidente Rodrigues Alves, o Senado e a Câmara)



Raul. *O Malho*. Publicado em 07/05/1904. Reprodução; *História da Caricatura no Brasil*, Herman Lima, Livraria José Olympio Editora, 1963, v. 1, p. 196.

Andrêssa Gomes Carvalho de Amorim\*

## Para uma Crítica Marxista do Estado e da Administração Pública

**Resumo:** o texto aborda a natureza essencial do Estado visando compreender a administração pública e os princípios básicos da organização administrativa (a justiça e a eficiência) como partes complementares e essenciais para a permanente reprodução do sistema do capital. O ensaio está estruturado em três itens, sendo que o primeiro aborda a natureza do Estado e a função da administração pública, seguindo-se de uma reflexão sobre a cidadania e a burocracia estatal enquanto mecanismos de mistificação da exploração e dominação de classe na sociedade capitalista. Por fim, o artigo enfatiza que o Estado e a ação política têm limites bem definidos no campo objetivo, intransponíveis e imanentes à dominação social pela sua funcionalidade ao capitalismo, sendo esta, portanto, seu ineliminável sentido social.

**Palavras-chave:** Estado; Administração Pública; Burocracia; Política Social.

**Abstract:** This text deal about the State and the public administration, with the purpose of seizeing the essential nature of the State to understand the public administration and the basic principles of administrative organization (the justice and efficiency) as complementary and essential parts to the permanent reproduction of the system of the capital. The test is structured in three moments that approachs the nature of the state and the function of public administration, followed by a discussion on the citizenship and the state bureaucracy while mechanisms of mystification of the exploitation and domination of class in capitalist society. The article emphasizes that the State and the political action have well defined limits in field goal, insurmountable and inherent in the form of domination of this society by its functionality to the system of the capital, which is, therefore, its ineliminável social function.

**Keywords:** State, public administration, class struggles, human emancipation.

### Introdução

Nos últimos anos, muito esforço se tem despendido para aperfeiçoar o Estado e suas ações no campo da política social. Historicamente, a teoria política ao tratar do Estado e dos problemas sociais do capitalismo argumenta que via reforma do Estado e, portanto, da política em geral, é possível construir uma sociedade de bem-estar em benefício de todos, portanto, que atenda ao interesses de todos os

\*Assistente Social, mestranda em Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Endereço postal: Rua Maria Luiza G. Bernardes, Q.Q, 100, Conjunto Colina dos Eucaliptos, Santa Amélia, Maceió, Alagoas.

“cidadãos”. Para isso, são elaboradas diversas políticas e programas sociais visando responder/atender os problemas de desigualdade social.

Diferentes profissões que atuam na chamada área social tendem a incorporar e a reproduzir tal argumento, e com o Serviço Social não é diferente. As preocupações de parte dos profissionais do Serviço Social recaem, de fato, sobre as discussões relacionadas às políticas sociais, em especial aos argumentos em defesa da universalização dos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais, o que envolveria a socialização da riqueza concebida por meio da cidadania. Nessa ótica, a cidadania é entendida “como via de acesso, como caminho para instituir as bases de construção de uma sociedade socialista, que começa a se cimentar na sociedade capitalista, mas que parte da negação de seus pressupostos para, explorando suas contradições, construir aquela outra sociedade” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 196-7).

O que se pretende é construir, difundir e efetivar essa concepção de direitos, de cidadania e de política social, mas levando em consideração que é uma “tarefa árdua”. Isso significa que devemos reconhecer, objetivamente, as limitações e as barreiras impostas pela estrutura econômica e pela conjuntura política, assim como não perder de vista a perspectiva de totalidade para que tal concepção seja materializada. Desse modo, para Behring e Boschetti (2007), “não podemos nos render ao conformismo e ao desencanto, acirrados pelas dificuldades”, mas reconhecermos o Estado e a sociedade como espaços contraditórios a serem explorados pelas nossas ações e fortalecermos “as lutas e movimentos sociais mais gerais de defesa dos interesses das classes trabalhadoras” para “a consolidação da democracia, da cidadania e das políticas sociais, como ante-sala da construção de uma sociedade socialista” (ibidem, p. 198-9).

Sob esse ponto de vista, opera-se uma valorização da política, em defesa pela ampliação e melhoria do conjunto dos direitos e instituições que constituem a cidadania e a democracia, bem como pela democratização do Estado, “como caminho para instituir as bases de construção de uma sociedade socialista” (BOSCHETTI, 2007, p. 197). Na verdade, o que se percebe é que tal argumento não leva em consideração a base ontológica objetiva e imanente da produção e reprodução dessa sociedade, sob o domínio do sistema do capital. Com isso, “subordina-se a análise ontológica e as categorias objetivas do real as inovações prático-políticas, que, por último, encontram-se limitadas pelas determinações vitais do sistema do capital, mais do que nunca, totalizante e globalmente abrangente” (PANIAGO, 2007, p. 17).

O estudo que propomos expor neste artigo tem por base o fundamento ontológico do sistema do capital, este entendido como “uma forma incontrolável de controle sociometabólico” (MÉSZÁROS, 2002, p.96), que tem como base a exploração do trabalho. Em função disso, a nossa pretensão é apreender a natureza essencial do Estado para entendermos a administração pública e os princípios básicos da organização administrativa (a justiça e a eficiência) como partes complementares e essenciais para a permanente reprodução do sistema do capital. Por entendermos que a esfera da política é parte da totalidade social, e não o princípio dela, partimos da compreensão de que a política, assim como o Estado e a administração pública, não pode ser analisada fora da sua base material – a sociedade.

A ação política e o Estado, segundo Marx, têm limites bem definidos no campo objetivo, intransponíveis e imanentes à forma de dominação dessa sociedade pela sua funcionalidade ao sistema do capital. Desse modo, o Estado atua apenas no campo das possibilidades que não comprometam a reprodução da dominação de classe, sendo esta, portanto, sua ineliminável função social independente de qualquer forma de sociedade em que ela ocorra. É por isso que, para Marx, a política e o Estado têm uma função essencialmente negativa.

Para demonstrar esta afirmação, o artigo sinaliza brevemente a natureza do Estado e a função da administração pública e problematiza a ideologia burguesa da cidadania e da burocracia estatal enquanto expressões de dominação de classe na sociedade capitalista. O texto também apresenta uma análise crítica da ação política, enfocando os seus limites das ações coletivas no interior de uma sociedade de classes.

### 1. A Natureza do Estado e a função da administração pública

Marx, nas *Glosas Críticas*, evidenciou o equívoco da teoria política e social na sua reflexão sobre o Estado e os problemas sociais, ao afirmar que existe uma relação de dependência ontológica do Estado para com a sociedade civil. Para ele, o Estado tem sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil. Por sua essência encontrar-se na sociedade civil, o Estado expressa “esta razão de ser”, por isso nenhuma inversão é possível, ou seja, não se pode compreender o Estado fora dessa relação. Quanto a isto Marx diz que:

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. [...] Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso, a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa, uma vez que exatamente lá onde começa a vida civil e seu trabalho, cessa o seu poder (1995, p. 80).

Em decorrência da relação de dependência ontológica do Estado para com a sociedade civil, a administração é impotente frente às contradições geradas pelo antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil e, portanto, fazem parte essencial dela. “Mais ainda, frente às conseqüências que brotam da natureza - social desta vida civil [...] a impotência é a lei natural da administração” (ibidem). Dada, portanto, a sua natureza:

Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele. [...] Finalmente, todos os Estados procuram a causa em deficiência acidentais intencionais da administração e, por isso, o remédio

para os seus males em medidas administrativas. [...] Exatamente porque a administração é a atividade organizadora do Estado (MARX, 1995, p. 80).

É nesse princípio da administração como “atividade organizadora do Estado” que repousa a função das medidas administrativas: disciplinar o pauperismo, mediante a administração dos conflitos entre classes, dos “males” decorrentes desses conflitos, para reproduzir e manter a ordem dominante. E não podia ser diferente. O Estado é um instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes, portanto, um instrumento inseparável da opressão, porque é, essencialmente, coerção e dominação de classe, ou, nas palavras de Marx: “A existência do Estado e a existência da escravidão são insuperáveis” (1995, p. 81).

É importante destacar que o fato de o Estado assumir diversas formas ao longo de sua trajetória (imperialista, absolutista, democrático, constitucionalista, etc.), em nada altera a sua natureza, a sua essência opressiva de classe, independente do modo (coerção e/ou consenso) como se dê essa opressão. Pois “o Estado é o ordenamento da sociedade”, expressão dos interesses das classes dominantes e, portanto, insuperavelmente impotente face aos males sociais advindos dessa contradição entre o público e o privado, entre os interesses gerais e os interesses particulares.

Portanto, o Estado é impotente frente a essa contradição, pois não existe e nem foi criado para eliminá-la, mas para propiciar, mediante administração dos conflitos, a reprodução da vida privada, na qual impera a contradição e o antagonismo de classes. Caso quisesse eliminar sua impotência, o Estado “teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela” (MARX, 1995, p. 81). Nesse sentido, só há Estado porque há essa contradição: ele não pode revelar as causas fundamentais do males sociais, já que demonstraria as contradições do próprio capital, o que significaria eliminar a si mesmo. Por isso é que “o Estado não pode acreditar na impotência interior da sua administração, isto é, de si mesmo. Ele pode descobrir apenas defeitos formais, causais, da mesma, e tentar remediá-los” (MARX, 1995, p. 82), tomando medidas paliativas. Assim, o Estado não só dissimula as causas do conflito de classes, como também aliena os seus próprios limites, gerando os seus próprios fetiches.

O Estado moderno, segundo Mészáros, surgiu para “assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” do capital, numa sociedade dividida “em *classes sociais* abrangentes, mas irreconciliavelmente opostas entre si em bases objetivas” (2002, p. 106; 101). Como o capital só existe porque o trabalho é o único capaz de produzir mercadorias além do necessário para a sua sobrevivência e, portanto, o trabalho excedente, logo, ele jamais existiria sem o trabalhador. A sua própria “*raison d’être*” não permitiria, uma vez que “é a extração máxima do trabalho excedente dos produtores de qualquer forma compatível com seus limites estruturais”. Nesse sentido, é inevitável que, sob o domínio do capital, se mantenha a sociedade capitalista estruturada “*de maneira antagônica e específica*”, dividida em duas classes sociais antagônicas que exerçam funções estruturais distintas e “radicalmente separadas”: entre a produção e o controle; entre “os processos

socioeconômicos e políticos de tomada de decisão sem os quais o sistema do capital não poderia funcionar adequadamente" (ibidem, p. 99; 122) [grifos do autor].

Por isso, para que o sistema do capital continue funcionando como "um modo totalizador de controle sociometabólico", impõe-se, como necessidade igualmente inevitável, que o Estado moderno o complemente, enquanto "forma da estrutura totalizadora de comando político do capital" (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Sob a base do metabolismo socioeconômico do capital, se ergue o Estado moderno como "a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital" (ibidem, p. 107), pois sua função é retificá-los, mantê-los sobre o controle, tendo em vista "garantir e proteger as condições gerais da extração da mais-valia do trabalho excedente" para o capital (ibidem, p. 121).

Numa perspectiva distinta, segundo Holloway (1981), para a teoria liberal-burguesa, o Estado é um terceiro poder neutro, pois está acima das classes sociais e da sociedade civil para gerenciar o bem comum sem beneficiar uma classe em detrimento da outra. Por considerar o Estado neutro e distinto da sociedade civil, essa teoria quando busca as causas dos problemas sociais, sempre as encontra nas imperfeições naturais, nas leis de Deus, nas falhas administrativas e de assistência e, desse modo, procura os meios contra os problemas sociais "em medidas de administração e de assistência" (MARX, 1995, p. 75) e, no limite, no interior da própria política.

Nesse sentido, a teoria liberal-burguesa não só afirma a atuação do Estado dentro da ordem capitalista, mas também desenvolve métodos, técnicas, instrumentos para melhorar a sua eficiência, sugerindo inúmeras reformas administrativas como forma de administrar os problemas sociais. Isto ocorre porque ela parte de pressupostos já definidos na teoria do Estado. Assim, por mais crítica que essa literatura se proponha a ser, seu objetivo último "é sempre melhorar o funcionamento do Estado", por isso ela está intimamente vinculada "aos fins do capitalismo, devido a sua orientação fundamentalmente prática" (HOLLOWAY, 1982, p. 13).

Diferentemente da teoria liberal-burguesa, apontada por Holloway (1982), e em oposição aos seus argumentos, encontra-se a teoria democrática que se propõe crítica. Esta, embora reconheça que a essência dos problemas sociais advém das contradições imanentes do antagonismo das classes sociais no capitalismo, busca encontrar as respostas para tais problemas no interior do Estado e da própria política. Assim, a crítica fica no nível "dos abusos da administração, da discriminação contra os pobres, do trato discriminatório sobre os índios, da corrupção dos funcionários do Estado, etc." (HOLLOWAY, 1982, p.20-1), em que são apontados os defeitos e/ou as injustiças do Estado, da administração pública. Ao apontar apenas os defeitos e injustiças do Estado, essa teoria supõe que se corrigi-los haverá justiça, a administração pública será eficiente, sugerindo, assim, "que existe um 'uso' fundamental e básico da administração pública que é bom, razoável e justo" (ibidem, p.21). Portanto, a crítica permanece no âmbito dos limites da política, do Estado, ou seja, no fundo, as soluções propostas sempre tomam como ponto de partida o aperfeiçoamento gradativo desta ordem societária, mesmo quando isto seja visto como um passo para ultrapassá-la, conforme argumentam os defensores do "controle social", ficando no âmbito das reformas e nunca da revolução social.

Ao observarmos os argumentos de Holloway (1981) sobre a teoria liberal-burguesa e a teoria democrática, constatamos que diferem das formulações anteriores acerca da natureza do Estado e da sociedade civil, bem como da relação entre ambos. Conforme já vimos, para Marx a sociedade civil constitui a dimensão social fundante de outras esferas da atividade humana, cada qual com funções diferentes, dentre elas a esfera da política e do Estado. Este é fundado, é produto da sociedade quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento político e econômico, e, portanto, não só é dependente da sociedade civil, como sua administração é impotente frente às contradições geradas pelo antagonismo das classes sociais (MARX, 1995). Na sociedade capitalista, a relação de dependência ontológica do Estado para com a sociedade civil é, essencialmente, a relação de dependência do Estado para com o capital. Pois, o Estado moderno se ergue sobre a base do capital para complementá-lo “de forma indispensável (e não apenas servindo-o)”, como bem nos demonstrou Mészáros (2002).

Holloway (1982), ao estudar as formas de manifestação do Estado dentro do modo de funcionamento do Estado moderno, democrático e de direitos, mostra que a administração pública, nos últimos anos, está desempenhando um papel fundamental no sistema de dominação capitalista. Para ele, a esfera da política está desempenhando um papel cada vez mais importante na opressão da classe trabalhadora, com o objetivo último de “assegurar a sobrevivência e a reprodução de todo o sistema”. Para alcançar tal objetivo, cria-se e estabelece-se um número cada vez maior de “aparatos e instituições” estatais para assegurar as pré-condições necessárias à reprodução contínua do “processo imediato de produção e exploração” do sistema do capital (ibidem, p. 15).

Em síntese, as medidas administrativas existem para conter as lutas e manter a ordem, por isso uma análise marxista deve diferir radicalmente dos enfoques das ciências burguesas e não colaborar com a dominação da exploração do trabalho, através da mera crítica a esta teoria, tampouco dar bases teóricas mais sólidas para esta disciplina, pois isso significaria colaborar com a desigualdade entre os homens.

Portanto, a crítica da administração pública “deve ir à raiz do problema: não são os abusos nem as discriminações que fazem com que a administração pública seja expressão da dominação de classe [...]; o caráter classista da administração pública reside na sua própria existência, no seu próprio conceito”. É por isso que a crítica no “conjunto da literatura sobre a administração pública e também [no] conjunto das propostas para uma reforma administrativa” nunca chega a questionar os dois princípios básicos da organização administrativa: a busca da justiça – “o princípio de que todos devem ser tratados como cidadãos iguais” – e a busca pela eficiência interna. Com isso, sugere-se “que existe um ‘uso’ fundamental e básico da administração pública que é bom, razoável e justo”, escamoteando, assim, “a dominação de classe”; a natureza classista do Estado e, portanto, da administração pública, entendida como a forma de funcionamento e organização do Estado moderno (HOLLOWAY, 1982, p. 21).

Nesse contexto, enquanto esfera operativa do Estado, a administração pública vai atuar de modo a definir a forma de como se captar e responder as “demandas do cidadão”. É ela a emissora das determinações que o Estado moderno capitalista

necessita para manter a ordem do capital funcionando (HOLLOWAY, 1982). Isto porque a teoria e a prática do Estado, assim como de toda a sua organização, estão estruturadas pela ideologia da cidadania, expressão da sociedade capitalista, cuja funcionalidade é legitimar a desigualdade social, uma vez que oculta o antagonismo da luta de classes, conforme veremos adiante.

## **2. Cidadania e burocracia estatal: expressões da dominação de classe na sociedade capitalista**

Vista sobre o prisma da teoria liberal-burguesa, a sociedade civil, além de distinguir-se do Estado, é composta por uma massa de cidadãos individuais que se dirigem ao mercado, em condições de igualdade, para realizarem seus interesses privados. É o princípio da “igualdade cidadã” – formal – que caracteriza a sociedade capitalista, pois “trata as pessoas como se fossem iguais, numa sociedade onde são fundamentalmente desiguais”. A teoria liberal-burguesa também nega a existência de “classes estruturadas de forma antagônica”, bem como a luta de classes. Quando reconhece a existência das classes, refere-se a grupos de cidadãos que têm interesses e privilégios sociais diferentes, ou seja, a “cidadãos (mais ou menos privilegiados) com direitos e responsabilidades iguais em última instância” (HOLLOWAY, 1982, p. 25-7).

O conceito de cidadania – do cidadão possuidor de direitos e responsabilidades diante do Estado – formulado pela teoria liberal-burguesa “é a expressão mais clara da liberdade e igualdade formais, sobre as quais se baseia o Estado burguês”. Ao tratar como iguais os membros da sociedade que não só são desiguais, mas também antagônicos entre si, oculta o antagonismo das classes sociais, e, portanto, expressa e confirma a dominação da classe capitalista. Nesse sentido, “definir os indivíduos como ‘cidadãos’ (ou ‘público’) implica uma abstração das relações de produção” e da relação do antagonismo fundamental em que vivem as duas classes sociais que compõem a sociedade, uma vez que “uma vive da exploração da outra” (HOLLOWAY, 1982, p. 27-8). Assim, segundo Holloway,

só se pode falar de uma sociedade composta por uma massa de indivíduos iguais, se nos abstrairmos das relações de produção, se fecharmos os olhos à exploração sobre a qual se baseia a sociedade capitalista, se fizermos uma distinção clara entre a cidadania e o Estado, por um lado, e aquilo que acontece na fábrica, por outro lado (1982, p. 28).

Diante dessas considerações sobre as implicações que têm o fato da teoria liberal-burguesa tratar a sociedade como se estivesse composta por uma massa de cidadãos (indivíduos amorfos), entendemos que “o conceito de cidadania se baseia [...] na separação do político e o econômico”, assim como “toda a estrutura da teoria e prática da administração pública, e inclusive toda a estrutura da teoria e prática do Estado”, não só “se funda sobre esta separação”, como também é “parte dela” (ibidem).

Holloway (1982), ao analisar esta separação entre o político e o econômico, demonstra que “é privativa do capitalismo”, pois não existia em outras sociedades de classe. No feudalismo, por exemplo, “não havia uma diferença clara entre o poder econômico e o político [...] a servidão implicava uma inferioridade tanto econômica como política”. Esta distinção e separação entre o econômico e o político fez-se necessária em decorrência “da mudança na forma de exploração” (ibidem, p. 28).

A mudança na forma de exploração implica outras mudanças fundamentais na relação entre a classe exploradora e a classe explorada. Tais mudanças ocorrem na “relação imediata de exploração [...] através do intercâmbio de mercadorias, através da compra-venda da força de trabalho, através de um contrato”. Mediante o contrato, o operário se encontra “livre” de toda propriedade, bem como para “mover-se de um capitalista ao outro”. O fato de se tornar “livre” implica mudanças na forma de se exercer a coerção física, ou seja, na forma de controle sobre os trabalhadores, deixando de ser realizada diretamente pelo “explorador imediato, o capitalista”, passando a ser exercida por uma instância de poder que “supostamente” se encontra “separada do processo imediato de exploração”: o Estado. “A exploração capitalista e o Estado surgem paralelamente como formas complementares de um novo modo de dominação de classe” (HOLLOWAY, 1982, p. 29).

Diante das mudanças nas “formas de dominação econômicas e políticas (separadas, mas também complementares)” do novo sistema, até a posição social do operário passa a ser fragmentada. O operário livre “se converteu em dois personagens diferentes: por um lado, o operário assalariado, pelo outro, o cidadão. [...] A ambos os lados desta divisão do *status* do operário capitalista desaparece a categoria de classe”, uma vez que esconde “a relação de exploração entre o capitalista e o operário”, pois ambos são igualmente “cidadãos”, e “a relação entre as classes aparece como uma luta pela proporção ‘correta’ entre salários e lucros”. Nesse sentido, o surgimento do operário como assalariado, de um lado, e cidadão, de outro, é expressão da separação entre o econômico e o político na sociedade capitalista, sendo esta separação “de importância fundamental para a estabilidade da sociedade” (HOLLOWAY, 1982, p. 30-1).

É nessa base conceitual, expressa nos conceitos de cidadão e cidadania, na separação do político e do econômico, que assenta a aparente autonomia do Estado frente às divergências de interesses entre os cidadãos individuais, assim como a capacidade atribuída ao Estado de administrar as diferenças ao realizar uma administração justa e eficiente, por meio do “trato justo e equitativo dos cidadãos”. Entretanto, a aparente autonomia do Estado “(o fato que não apareça como um aspecto da dominação de classe, mas como algo por cima da luta de classe) é um elemento importante para sua estabilidade, e, portanto, para a estabilidade da sociedade capitalista como um todo” (HOLLOWAY, 1982, p. 31-2). Nesse sentido, assim como a separação do político e do econômico é um aspecto do fetichismo das mercadorias, pois oculta a dominação de classe, a exploração do trabalhador e a apropriação do trabalho excedente (a mais-valia), “a existência do Estado como uma instância autônoma em aparência, [também] é um dos aspectos do fetichismo das mercadorias” (HOLLOWAY, 1982, p. 31-2).

No entanto, essa nebulosidade não pode ser absoluta. Embora a tarefa da teoria liberal-burguesa seja manter essas aparências, mesmo que queira, não pode esconder totalmente esses processos sociais, pois sempre “existe conflito e tensão entre as aparências fetichizadas da sociedade capitalista e a realidade de uma sociedade baseada na exploração” (HOLLOWAY, 1982, p. 32-3). Tanto a dominação como a “indisciplina anárquica” de resistência insurgem nesse contexto.

Isso fica evidente quando entendemos que a relação capital/trabalho e classe dominante é seminal na sociedade, e que as práticas sociais dominantes tendem a ocultar em favor da fragmentação e desconexão. E não poderia ser diferente no âmbito do Estado, principalmente frente às lutas de resistência à dominação de classe, pois a “*autonomia* relativa do Estado implica um processo permanente de diferenciar entre as lutas econômicas e as políticas [e, portanto] de fragmentar as lutas de classes em compartimentos diferentes” (ibidem, p. 33).

Nesse sentido, a separação da dimensão política e da dimensão econômica é absolutamente funcional e reiterativo na vida social, assim como o cidadão é expressão factual da reprodução cotidiana do sistema capitalista. Aqui entra o papel cada vez mais fundamental assumido pela administração pública no sistema de dominação capitalista, uma vez que ela é parte importante do processo de redefinição das classes antagônicas como uma massa abstrata de cidadãos individuais, mediante o qual se fragmenta a luta de classes em esferas econômicas e políticas fetichizadas. Isto porque, segundo Holloway, “a administração pública é sobretudo um processo de redefinição da luta de classes em termos das demandas dos cidadãos e de apropriação das respostas a essas demandas” (1982, p. 34).

Neste contexto, Holloway demonstra que, ao contrário das formulações da teoria liberal-burguesa do Estado e da administração pública, “os cidadãos não são o ponto de partida [da análise], mas o resultado”, ou seja, “a entrada básica ao sistema administrativo mesmo é a luta de classes, e o produto principal é uma massa de cidadãos (conformados ou inconformados)” (1982, p.34).<sup>1</sup> A separação entre economia e política em si mesma já demonstra a aparência fetichizada desta sociedade, escamoteando a sua contradição fundamental: uma sociedade formada por duas classes diferentes e antagônicas. Nesse sentido, para o autor, a administração pública é, fundamentalmente, “um processo que converte a luta de classes em “demandas dos cidadãos”, antes de dar algum tipo de resposta a essas “demandas”. É, portanto, “um processo que filtra as lutas, exclui certa parte delas, as fragmenta, as define e redefine. O objeto deste processo é a luta social; o cidadão (conformado ou inconformado) com determinados direitos e obrigações é o resultado final” (HOLLOWAY, 1982, p. 34-6).

O fato da teoria liberal-burguesa promover a separação entre o político e o econômico, o público e o privado, como forma de manter encoberta a aparência da igualdade formal para continuar mistificando a exploração do trabalho e a

<sup>1</sup> Quanto a esta discussão, faz-se necessário ponderar que a luta política é necessária, mas ela não tem qualquer efeito se o próprio capital não tiver no domínio do processo (MEZÁROS, 2002).

apropriação da mais-valia pelo capital, não significa que ela se restrinja apenas aos conceitos de cidadão e de cidadania. Toda a organização interna do Estado, inclusive as suas estruturas administrativas, não só está assentada nessa cisão, como é parte dela. Por estarem baseados em uma abstração das relações de produção, todos os aspectos da atividade do Estado estão impregnados por seu caráter de classe, e isto pode ser observado na forma como ele se organiza internamente (HOLLOWAY, 1982).

O Estado, além de tratar os indivíduos como cidadãos, procede a subdividi-los em diversas categorias. Ou seja, a sua administração se organiza não só tendo por suposto que todos são cidadãos, mas, uma vez tratados como cidadãos, estes são divididos com base em diversos critérios, sejam eles “funcionais ou geográficos”, sejam baseados “no lugar de residência”, na “posse de casa-habitação”, na “forma de declaração de impostos”, nos “hábitos pessoais”, entre outros.

A forma em que se categoriza e classifica a realidade social está intrinsecamente articulada à própria organização interna do Estado. Este se estrutura em várias secretarias e departamentos separados, “impondo suas próprias categorias aos grupos sociais e suas próprias definições aos problemas sociais” (HOLLOWAY, 1982, p. 41-2). Mas isto não é uma via de mão única, pois na estrutura do Estado também refletem as pressões sociais.

Além disso, as formas em que o Estado categoriza a realidade social e os grupos sociais e se organiza em seu interior têm uma importância política. Pois, de um lado, “a categorização da sociedade é a pequena forma que assume a separação administrativa do econômico e o político” e, do outro, essas classificações impõem fronteiras às lutas sociais. Ambos implicam não só uma abstração das relações de produção como uma redefinição da luta de classes, em lutas parciais a seguir canais distintos<sup>2</sup>, quando na verdade os “problemas sociais” estão estreitamente entrelaçados (HOLLOWAY, 1982, p. 42-3).

A respeito dessa discussão, Netto argumenta que os problemas sociais são categorizados e enfrentados como tais, via políticas sociais fragmentadas e parcializadas, como forma de mistificar a “questão social”, pois tomá-la “como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho – o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa” (1992, p. 28). Desse modo, para o autor, “a ‘questão social’ é atacada nas suas refrações, nas suas seqüelas apreendidas como problemáticas cuja natureza totalizante, se assumida, conseqüentemente impediria a intervenção” (1992, p. 28).

É sob essa forma categorizada da realidade social, dos grupos sociais que compõem as classes fundamentais da sociedade capitalista, que o Estado se organiza internamente. Por isso, ao contrário do modo em que a literatura da administração pública quase sempre trata a organização interna do Estado – “como se fosse um mero assunto de eficiência interna” –, essas formas de organização interna “sempre

<sup>2</sup> Mészáros (2002), ao apontar os defeitos estruturais de controle no sistema do capital, demonstra “a inviabilidade de soluções parciais” até mesmo para os movimentos de “questão única”. Para aprofundar essa discussão conferir o capítulo II do referido autor.

têm implicações externas”. Isto não implica dizer que “a organização interna do Estado está sempre concebida de forma consciente como parte da luta de classes”, mas apenas que essa forma de organização sempre tem “um significado para a luta” (HOLLOWAY, 1982, p. 42-3). Portanto, sob a aparência da busca pela eficiência, como forma de aperfeiçoar a sua organização interna, o Estado se utiliza de uma diversidade de mecanismos e técnicas para cumprir a sua função: ocultar o antagonismo entre as classes e reproduzir a lógica do capital.

Nesse sentido, assim como a cidadania (expressa nas “demandas do cidadão”) tem uma razão de ser na sociedade capitalista, as próprias técnicas, instrumentos e mecanismos utilizados administrativamente, no âmbito da organização interna do Estado, não são em absoluto neutros, pois trazem em seus fundamentos a natureza classista do Estado. “São parte de uma estratégia geral (ou ainda melhor, fazem parte de um pacote mais amplo de medidas) concebida para conter as lutas da classe trabalhadora através de métodos administrativos invisíveis, ‘neutros’” (HOLLOWAY, 1982, p. 18).

Com isso, queremos demonstrar que os métodos e técnicas administrativos, mesmo aqueles mais simples, não são neutros, pois foram concebidos a partir de um pressuposto que mistifica a ordem estabelecida, manipulando a realidade. Eles têm uma razão de existir, mas são estereis, pois não existem nem servem para resolver. É por isso que a crescente intervenção do Estado se dá cada vez mais por meio de medidas individuais, discriminatórias, da burocracia.

Em síntese, a função do universo burocrático estatal é adequar as práticas sociais, moldá-las e neutralizá-las dentro de critérios pré-estabelecidos na lei. Para isso, a administração pública determina o modelo e a forma de canalização das “demandas do cidadão” e define quais as instituições que irão captar tais demandas. Desse modo, a organização burocrática vai redefinindo as lutas sociais e neutralizando a luta de classes, uma vez que coloca o parâmetro da participação popular, definindo regras e normas, e introjeta a censura ao próprio modo de como ocorrerá essa participação. Nesse sentido, a própria organização burocrática da administração pública não pode ser vista apenas pela sua eficiência, mas por ser necessária para a redefinição da luta de classes.

### **3. Os limites da ação política e a revolução social**

A análise da natureza do Estado, dos seus pressupostos orientadores, por meio dos quais demonstramos a funcionalidade da cidadania e da organização interna do Estado – sob a forma da burocracia estatal – serviu para demonstrar que o Estado é fundado a partir da sociedade civil; ele não é fundante, e essa é a sua essência ontológica. Dada a sua essência, o Estado cumpre o papel de auxiliar no processo de dominação e sua atuação se restringe, essencialmente, ao terreno das ações que reproduzem o sistema. Sua função não se altera em decorrência das determinações específicas de cada forma de exploração. Tanto faz se a forma de exploração se dá numa sociedade baseada na escravidão, na exploração servil, ou no assalariamento, enfim, numa sociedade de classes, o Estado permanece com sua função social, essencialmente, inalterada. Tampouco se a ação do Estado se dá mediante coerção ou o consenso, em nada altera a sua natureza, pois, se essa fosse

modificada/alterada significaria o seu próprio fenecimento. Assim, o Estado atua apenas no campo das possibilidades que não comprometam a permanente reprodução da exploração e da opressão.

Para Marx, a esfera da política e do Estado é essencialmente uma forma de opressão, de dominação de classe, uma vez que tem sua origem e sua natureza fundada e constituída na sociedade civil, onde se realizam as relações econômicas. É nesse sentido que o autor afirma claramente em “*A Questão judaica*” (1991) que a emancipação política tem seu fundamento na sociedade civil e suas raízes históricas na passagem do feudalismo para o capitalismo. Segundo o autor, o feudalismo fundava, explicitamente, uma desigualdade política e jurídica entre o servo e o senhor. No capitalismo, ao contrário, origina-se uma sociedade civil marcada pela separação entre *bourgeois* e *citoyen*, entre o público e o privado, o político e o econômico, o interesse geral e o interesse privado, pelo egoísmo, pela oposição dos homens entre si, pela exploração e dominação de uma classe sobre a outra, pelo individualismo em que o homem portador de direitos fica “confinado a si próprio, ao seu interesse privado e ao seu capricho pessoal” (MARX, 1975, p.47-58), condição necessária para assegurar a reprodução da nova forma de dominação.

A nova organização das relações de produção na sociedade capitalista exige, como forma indispensável e inseparável para que possa reproduzir-se, a instauração da igualdade política e jurídica de todos os homens na sociedade civil, mas apenas sob o aspecto formal, pois todos os indivíduos são transformados em cidadãos. Ao tratar todos os indivíduos como cidadãos iguais, não só obscurece as relações de produção, como também a desigualdade social. É por isso que Marx esclarece que: “A emancipação política representa, sem dúvida, um grande progresso. Não constitui, porém, a forma final de emancipação humana, mas é a forma final de emancipação humana dentro da ordem mundana até agora existente” – *o capitalismo* (MARX, 1975, p. 47-58).

Nesse sentido, a emancipação política, embora seja “uma forma superior à liberdade existente na sociedade feudal [...] na medida em que deixa intactas as raízes da desigualdade social, não deixa de ser ainda uma liberdade essencialmente limitada, uma forma de escravidão” (TONET, 1995, p. 59). Assim, mesmo reconhecendo os avanços da emancipação política, especificamente da cidadania, fica claro que, por sua natureza mais essencial, ela é, ao mesmo tempo, expressão e condição de reprodução da desigualdade social e, portanto, da opressão. Daí o caráter essencialmente negativo que a política tem para Marx, pois expressa e confirma a opressão de classe, assim como impõe custos, objetivos e finalidades da ordem estabelecida que, por sua vez, são radicalmente diferentes e contraditórios de um “modo de ação social”, em que os homens sejam genuinamente humanos e livres (MÉSZÁROS, 2002).

Ao definir a política num sentido negativo, Marx mostra as limitações inerentes à ação política. Conforme já argumentamos, a política e o Estado têm na sociedade civil a sua origem. Como a sociedade civil é atravessada pela contradição entre interesses de classes sociais diferentes e antagônicas e tanto a política quanto o Estado não só “repousa sobre essa contradição”, como têm por finalidade reproduzi-la, logo as possibilidades da ação política situam-se num campo objetivamente

delimitado e isto é uma “limitação essencial, ineliminável” e não um defeito. Além disso, ainda segundo Marx, “o princípio da política é a vontade”. Sendo assim:

Quanto mais unilateral, isto é, quanto mais perfeito é o intelecto político, tanto mais ele crê na onipotência da vontade e tanto mais cego é frente aos limites naturais e espirituais da vontade e, conseqüentemente, tanto mais é incapaz de descobrir a fonte dos males sociais (MARX, 1995, p. 81-2).

Portanto, a política e o voluntarismo estão estreitamente articulados entre si; estão enredados um no outro. Segundo Mészáros,

a irrealidade de remédios políticos baseados no desejo emana do ‘substitucionismo’ inerente à política enquanto tal: seu *modus operandi* necessário, que consiste em assumir, ela própria, o *social*, negando assim a ele qualquer ação reparadora que não possa estar contida na sua própria estrutura – auto-orientada e auto-perpetuante (MÉSZÁROS, 2002, p. 564).

Dada a sua natureza essencialmente limitada, vê-se a impossibilidade da política se autotransformar, pois ela sempre retoma a sua concepção de domínio, de opressão, seja pela coerção, seja pelo consenso. Quanto ao voluntarismo, está enraizado à vontade de fazer (ao personalismo), o que muitas vezes não é possível, tendo em vista que transformar radicalmente a realidade social depende das condições objetivas e não apenas de um ato de vontade.

Mészáros, ao falar sobre a política, deixa claro que ela não só é limitada, como parcial, paliativa, em relação à “autêntica universalidade da sociedade”. Para o autor:

A política, dada a forma como se constitui, não pode evitar a substituição da autêntica universalidade da sociedade por sua própria parcialidade, impondo assim seus próprios interesses sobre os dos indivíduos sociais, e apropriando-se para si própria, do poder de arbitrar os interesses parciais conflitantes em nome de sua universalidade usurpada (2002, p. 565).

Diante das argumentações até aqui expostas, fica claro que “a contradição entre o social e o político seria inconciliável. Dado o caráter antagônico da própria base social, perpetuada como tal pela estrutura política, o Estado seria irredimível, portanto descartado” (MÉSZÁROS, 2002, p.565). É em decorrência dessa contradição que a política tem um sentido negativo para Marx, por isso nem a política, nem o Estado vão existir na sociedade eminentemente socialista. Nesse sentido, “a ênfase na necessidade de abolir o Estado para resolver as contradições da sociedade civil articula-se à idéia de que o Estado e a política em geral, como a conhecemos, são, por sua própria natureza, incapazes de abolir a si mesmo”. Isso porque, segundo

Mészáros, para Marx “era claro, desde o início, que nenhum fator material pode ser ‘abolido’ por decreto, incluindo o próprio Estado, um dos mais poderosos de todos os fatores materiais” (2002, p.565).

Em síntese, para Marx é inevitável o desaparecimento do Estado, pois a esfera da política expressa e reproduz relações de exploração e opressão. O seu papel é buscar a conformação de interesses entre as classes estruturalmente antagônicas para a continuidade da exploração, por isso a dimensão política “não pode fazer parte de uma autêntica comunidade humana. A política pode ser um instrumento nas mãos dos trabalhadores para preparar o terreno para a revolução social, destruindo a velha máquina do Estado. Nada mais” (TONET, 1995, p.63). Quanto a isto, diz Marx:

A revolução em geral – a derrocada do poder existente e a dissolução das velhas relações – é um ato político. Por isso, o socialismo não pode efetivar-se sem revolução. Ele tem necessidade desse ato político na medida em que tem necessidade da destruição e da dissolução. No entanto, logo que tenha início a sua atividade organizativa, logo que apareça o seu próprio objetivo, a sua alma, então o socialismo se desembaraça do seu revestimento político (1995, p.90-1).

É nesse sentido que para Marx a revolução socialista tem que ser atravessada pela alma social. Ou seja, “uma revolução política com uma alma social” e não o contrário. Portanto, na medida em que aconteça uma revolução política com alma social, o Estado tende a desaparecer não por decreto, mas pela falta da base material, uma vez que “ao ser transformada radicalmente a sociedade civil, de forma a que se eliminem as classes sociais, a extinção do Estado será uma decorrência natural. Se não há exploração, não há necessidade de instrumentos para mantê-la” (TONET, 1995, p.63-4).

Desse modo, sob o ponto de vista do trabalho no contexto histórico da luta de classes, o que deve ser buscado é a emancipação humana e não o limitado aperfeiçoamento do Estado, das políticas sociais, a busca pela cidadania, pela democracia, pela ampliação dos direitos humanos, enfim, pela emancipação política. Buscar uma forma de sociabilidade na qual os homens sejam efetivamente livres e, portanto, a mais completa superação e eliminação do capital, da propriedade privada, do Estado, enfim, de todas as categorias fundadas no modo de dominação e exploração do sistema do capital.

### **Considerações Finais**

Nossa intenção nesse texto foi mostrar que o Estado é fundado a partir da sociedade civil, por isso tem sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil. O Estado funda-se na contradição entre os interesses públicos e privados, e, dessa forma, não só é inapto frente a essa contradição como expressa essa razão de ser. Dada a sua natureza, o Estado é impotente frente às contradições geradas pelo antagonismo das classes sociais. Também é um

instrumento a serviço da reprodução dos interesses das classes dominantes, sendo a sua função social essencialmente opressiva, pois serve para manter a dominação de uma classe sobre a outra.

No capitalismo, embora a natureza do Estado não seja alterada, a sua função vai adquirindo novas formas: a sua intervenção ora se dá por meio da coerção, ora do consenso, visando o ordenamento social. Com isso, muda-se a eficiência do Estado em responder os conflitos sociais e não a sua natureza, pois a intervenção estatal é opressiva por sua função mesma. Nisto consiste que o Estado não só é um Estado, essencialmente de classe, como também que ele só existe para atender às demandas de reprodução da sociedade capitalista, para defender e reproduzir os interesses e a lógica do capital.

A administração pública, enquanto instância organizadora do Estado, não tem só um caráter essencialmente classista, pois este radica em sua existência mesma, em seu conceito mesmo, como expressa tal caráter, embora de forma totalmente mistificada. Para cumprir a sua função social, utiliza-se de diversos mecanismos para mascarar o conflito entre as classes e arrefecer a luta de classes. Devido a sua própria existência como instância separada do processo imediato de produção e exploração capitalista, a intervenção da administração estatal sempre se expressa na individualização e fragmentação da luta de classes.

Nesse sentido, definir os indivíduos de classes sociais diferentes e antagônicas como cidadãos iguais e livres é pressuposto fundamental para a existência do Estado Moderno e da sociedade civil, pois na medida em que todos são definidos como cidadãos iguais, escamoteia-se a contradição entre as classes. Disto se depreende que todos os mecanismos utilizados pelo Estado, inclusive aqueles aparentemente neutros, refletem a sua natureza classista, pois estão impregnados por seu caráter de classe.

Em vista dessas determinações ontológicas do Estado, é impossível conciliar a superação da ordem social burguesa com a incorporação dos preceitos liberais – cidadania, burocracia e Estado moderno. Para se eliminar as desigualdades sociais e se alcançar a igualdade substantiva (não apenas formal, como esta se expressa no capitalismo) é preciso se eliminar a base material dessas desigualdades constantemente reproduzidas.

Dessa forma, atuar na realidade concreta do espaço político existente é não aceitar o instituído (o Estado e a administração pública) como limite de nossa ação social e política, bem como não contribuir para a mistificação da luta contra as desigualdades sociais e a exploração dos que produzem a riqueza, evitando-se cair na falácia da eficiência administrativa do Estado ou na busca de medidas remediadoras, como já apontou Marx nas *Glosas Críticas*.

Diante disso, acreditamos que lutar em defesa das reivindicações de classe, as quais apontam para a emancipação humana como o único campo resolutivo das desigualdades sociais, não é travestir de cidadãos os setores que demandam os serviços sociais, operacionalizados pela atividade profissional do Serviço Social, mas talvez seja prioritário desmistificar o lugar e a função que o Estado, a administração pública e as políticas sociais ocupam dentro da relação capital-trabalho, no próprio bojo do projeto da ordem burguesa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING; I. R. e BOSCHETTI; I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOSCHETTI, I. B. *Projeto ético-político do Serviço Social e política social*. BEHRING; I. R. e BOSCHETTI; I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007, p. 192-99.
- HOLLOWAY, J. *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- MARX, K. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Lisboa: Edições 70, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Glosas críticas marginais ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano"*. *Revista Práxis*, n. 45. Belo Horizonte: Ed. Joaquim de Oliveira, 1995. p. 68-91.
- \_\_\_\_\_. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- NETTO, J.P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- PANIAGO, M. C. S. *Mészáros e a incontrolabilidade do capital*. Maceió: Ed. Ufal, 2007.
- TONET, I. Prefácio ao *Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano*. *Revista Práxis*, n. 45. Belo Horizonte: Ed. Joaquim de Oliveira, 1995. p. 45-68.

Recebido em 20 de março de 2009.

Aceito para publicação em 29 de maio de 2009.