

Formação do administrador público, luta de classes e desenvolvimentismo

Taylisi de Souza Corrêa Leite¹

Resumo: O objeto da análise proposta refere-se ao programa pedagógico e à estrutura curricular das graduações em Administração Pública no Brasil, a partir da experiência da expoente como docente no curso de Gestão Pública (GPDES-UFRJ). As graduações em administração pública possuem o escopo de se distanciar da formação tradicional em gestão, atrelada à administração de empresas, oferecendo uma formação interdisciplinar, que engloba ciências contábeis, econômicas, sociais, jurídicas, da administração e planejamento. Todavia, ao fim, acabam por reproduzir, na formação dos graduandos, a mesma lógica de reprodução do capital. A proposta desenvolvimentista dos cursos vincula-se a modelos de gestão econômica liberais, embora heterodoxos, influenciados por propostas de políticas econômicas keynesianas e cepalinas. A própria concepção de desenvolvimento vincula-se à proteção do capital produtivo, que cria valor a partir da forma-mercadoria. Acompanhando as reflexões marxianas, a reprodução do capital através dos processos produtivos, devido aos seus contornos inerentes, faz com que desenvolvimento econômico e social, no capitalismo, sejam mutuamente excludentes. Ademais, as políticas desenvolvimentistas mostraram-se, historicamente, uma estratégia do Estado (enquanto forma-política) para escamotear a luta de classes, cumprindo seu papel superestrutural na reprodução do capital, e evitando sua superação. Ainda, crer que forma-jurídica pode garantir a inclusão e a igualdade denota uma crença ideologicamente ingênua acerca do seu papel nas sociedades capitalistas. Por fim, desde uma abordagem marxista, nossa crítica consiste em demonstrar que a educação para Administração Pública, no Brasil, embora se pretenda vanguarda, jamais será emancipadora, pois está amarrada às concepções liberais de economia política e desenvolvimento, subsumindo-se em pura ideologia.

Palavras-chave: Gestão Pública – Luta de Classes – Desenvolvimentismo

Training of public administrator, class struggle and developmentalism

Abstract: The object of the proposed analysis refers to the pedagogical program and the curricular structure of graduations in Public Administration in Brazil, based on the experience of the exponent as a teacher in the course of Public Management at Federal University of Rio de Janeiro (GPDES-UFRJ). Graduations in public administration have the scope of distancing themselves from the traditional formation in management, linked to the administration of companies, offering an interdisciplinary formation, that encompasses accounting sciences, economic, social, legal, of the administration and planning. However, in the end, they reproduce the same logic of reproduction of capital in the training of undergraduates. The developmental proposal of the courses is linked to liberal economic models, although heterodox ones, influenced by proposals of Keynesian and CEPAL's economic policies. The very conception of development is

¹ Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP. Graduada e Mestra em Direito pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Franca), especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Escola Paulista de Direito. Autora de diversos artigos e capítulos de livros, e do livro "Bioética, Biodireito e Modernidade: razão e humanização". É professora universitária há dez anos, e, atualmente, Professora substituta da FND-UFRJ, lecionando no curso GPDES, na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

linked to the protection of productive capital, which creates value from the commodity form. Accompanying the Marxian reflections, the reproduction of capital through productive processes, due to its inherent contours, makes economic and social development in capitalism mutually exclusive. In addition, development policies have historically shown a state strategy (as a political form) to conceal the class struggle, fulfilling its superstructural role in the reproduction of capital, and avoiding its overcoming. Still, believing that legal form can guarantee inclusion and equality denotes an ideologically naive belief about its role in capitalist societies. Finally, from a Marxist perspective, our criticism consists in demonstrating that education for Public Administration in Brazil, although it is intended to be the vanguard, will never be emancipatory, since it is tied to the liberal conceptions of political economy and development, subsuming itself in pure ideology .

Keywords: Public Administration – Class Struggle – Developmentalism

Introdução

Na Era Vargas, o reconhecimento formal de direitos foi uma decorrência ou uma etapa necessária ao cumprimento do projeto desenvolvimentista. O capitalismo brasileiro em desenvolvimento objetivado por Vargas buscava incluir todo e qualquer trabalhador na gama da proteção jurídica para possibilitar a eliminação das tensões classistas e o progresso social de forma pacífica, através da adoção de uma política econômica heterodoxa e do fomento ao desenvolvimento do capital produtivo, com a diversificação da produção agrícola e a formação de um vasto parque industrial, a começar pela indústria de base, além da estruturação da burocracia de um Estado corporativo. Mais recentemente, o governo Lula centrou-se em políticas assistenciais direcionadas aos setores de menor renda, junto com a valorização de *commodities* para exportação e expansão do crédito, forjando uma duvidosa inclusão dos mais pobres pelo consumo.

Embora haja divergências entre os economistas em denominar esses dois modelos de igualmente desenvolvimentistas, seus pontos comuns são entrelaçados neste trabalho, no intuito de traçar um panorama acerca do que seria um “desenvolvimentismo brasileiro”, com influências cepalinas. Isto porque este é o arquétipo político-econômico que inspira a maior parte dos projetos pedagógicos dos cursos de Administração Pública no Brasil. Para tanto, este trabalho tratará especificamente do projeto acadêmico do curso de graduação em “Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social”, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Claramente, a proposta desenvolvimentista

dos cursos vincula-se a modelos de gestão econômica heterodoxos, influenciados por propostas de políticas econômicas keynesianas e cepalinas.

Como as políticas desenvolvimentistas mostraram-se, historicamente, uma estratégia do Estado (enquanto forma-política) para escamotear a luta de classes, cumprindo seu papel superestrutural na reprodução do capital, evitando sua superação, propõe-se uma crítica marxista, uma vez que a reprodução do capital através dos processos produtivos, devido aos seus contornos inerentes, faz com que desenvolvimento econômico e social, no capitalismo, sejam mutuamente excludentes.

A relação entre Estado e Capitalismo se estabelece a partir de uma penetração do econômico no político, num processo de imbricação recíproca. Eles se estruturam conjuntamente. A economia capitalista não existe sem a forma estatal correspondente assim como a própria forma estatal só pode existir nas condições de reprodução econômica do capitalismo.

A sociabilidade estrutura-se em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes, Estados. Conflitos e crises são marcas inexoráveis da estrutura produtiva. E é sobre o pano de fundo da instabilidade estrutural que se assentam os eventuais ciclos de estabilidade e continuidade no campo da reprodução social, política e econômica capitalista.

Diante deste cenário, pretende-se consubstanciar o argumento de que o Estado é sempre capitalista, pois sua *forma* estrutura as relações capitalistas de reprodução do capital. A dinâmica das lutas entre classes apresenta-se politicamente, no capitalismo, perpassada sempre pela forma estatal. Por isso, foi apenas escamoteada nos governos brasileiros que se alcunham desenvolvimentistas. Consequentemente, a educação para Administração Pública, no Brasil, embora se pretenda vanguarda, enquanto estiver atrelada a esses modelos, jamais será emancipadora, pois está amarrada à forma política e ao desenvolvimento do Capital.

Para realizar este intento, a redação deste trabalho se inicia com a apresentação do desenvolvimentismo brasileiro que mascara da luta de classes (no Vargasismo e no Lulismo), apresenta o projeto pedagógico da formação do Gestor Público para o Desenvolvimento Econômico e Social, e se arremata com a crítica marxista a partir da compreensão do Estado enquanto forma política, derivado da estrutura do Capital.

1. O desenvolvimentismo brasileiro e o escamoteamento da luta de classes: do Vargasismo ao Lulismo

Pode-se afirmar que o desenvolvimentismo brasileiro tem sua origem no modelo político-econômico de gestão empreendido pelo Presidente Getúlio Vargas. No contexto da Grande Depressão, com a primeira grande crise do capital internacional, Vargas soube oportunizar as condições objetivas para reverter uma política econômica ortodoxa que estava consolidada no Brasil, especialmente, após o descontrole inflacionário causado pelo encilhamento.

Desde a gestão de Campos Salles e os diversos empréstimos com nossa produção como garantia, a política econômica brasileira estava rendida ao grande capital internacional, por uma dívida impagável e pela extrema dependência da exportação de insumos agrícolas, cujo preço abismalmente inferior aos dos produtos manufaturados produzidos nos países de capitalismo central só adensava o nosso déficit comercial.

O governo e todas as políticas econômicas desenvolvidas eram caudatárias das exigências e necessidades das oligarquias agrárias produtoras das *commodities* de exportação, e o Estado se endividava cada vez mais no sistema financeiro internacional para comprar os excedentes de produção, numa política de valorização pela diminuição da oferta, que só fazia destruir as finanças estatais e enriquecer as elites.

Com a crise de 1929 e a queda vertiginosa dos preços, atrelada à total ausência de capital internacional para possibilitar a captação de novos empréstimos, Getúlio Vargas reinventou a política econômica brasileira a partir dos anos 1930 e propulsionou um importante processo de industrialização. Assim, a gestão de Vargas foi marcada, especialmente, por um projeto de desenvolvimentismo, que tinha em vista o desenvolvimento de um capitalismo independente no Brasil.

De um lado, incentivou a diversificação da produção agrícola para mitigar a dependência econômica brasileira da exportação de *commodities*, rompendo, ao menos, com a lógica da monocultura cafeeira, demonstrando, inclusive, preocupação com a estrutura latifundiária e com uma possível insegurança alimentar. De outro, fomentou a formação de um parque industrial até então inexistente no país, começando pela indústria de base, que possibilitaria o desenvolvimento de todas as demais. Com o fortalecimento do capital produtivo, a dependência perigosa do capital financeiro seria afastada, ainda que Vargas houvesse mantido a captação de recursos internacionais.

No imaginário varguista, se o Estado controlasse o capitalismo selvagem, regulamentando a exploração do trabalho assalariado, toda a sociedade evoluiria em conjunto, eliminando-se as contradições da luta de classes. No desenvolvimentismo de Getúlio Vargas, patrões, empregados e Estado devem crescer juntos e prosperamente.

Por mais superficial que possa parecer essa definição, o que caracteriza uma política econômica heterodoxa é a não ortodoxia. As práticas ortodoxas são orientadas pelos modelos clássicos e neoclássicos, liberais e neoliberais. Amplamente, pode-se dizer que a ortodoxia é a visão do capital financeiro, baseada na política de força do grande capital externo e suportada por seus parceiros capitalistas internos. Nesse sentido, para Florestan Fernandes, constitui-se, na periferia da economia de mercado, um “capitalismo dependente”, que está determinado por uma dupla articulação – dependência externa e segregação interna. Deste modo, embora a ortodoxia se proponha científica, é uma ideologia, que escamoteia as contradições do capitalismo (FERNANDES, 1975, p. 45).

O Brasil foi o primeiro país periférico do mundo a adotar o padrão ouro-libra, em 1846 (BASTOS, 2012a, p. 187), que impunha, junto com o compromisso de manutenção de lastro metálico, o de manter taxas de câmbio fixas, além da limitação à expansão da moeda. Embora o padrão ouro tenha gerado crises cambiais e financeiras até nos países de capitalismo central, estes sentiam muito menos seus impactos, devido aos recebíveis externos e ao fato de que o preço dos produtos manufaturados era sempre superior aos das *commodities* – os países credores geravam *superávits* drenando recursos líquidos do resto do mundo. Na ortodoxia, a contração do crédito e a deflação sempre são maiores em países endividados.

Segundo Pedro Bastos, Vargas era claramente heterodoxo, não apenas porque o cenário internacional impunha políticas anticíclicas, mas porque já havia dado mostras de seu projeto na presidência do Rio Grande do Sul, e fazia cálculos políticos sobre os resultados distributivos das opções tomadas na política econômica, entre quais, o apaziguamento da luta de classes (BASTOS, 2012a, p. 216). De fato, Getúlio Vargas alterou completamente as relações entre Estado e economia, intervindo nas relações de classe via desenvolvimento capitalista. Fortaleceu o mercado interno, promoveu a integração nacional, a industrialização e a constituição de uma sociedade urbana e de massas. O nacionalismo econômico de Vargas era caracterizado por uma nacional-desenvolvimentismo, cuja vontade política estava centrada no desenvolvimento de atividades econômicas industriais e diversificação da produção, a fim de superar nossa

ultra especialização primário-exportadora no mercado internacional e valorizar, de maneira ufanista, nossa capacidade de desenvolver o mercado interno (BASTOS, 2012b, p. 255).

Para Celso Furtado, a queima do café teria sido o estopim do abandono de uma política econômico ortodoxa, para uma total heterodoxia na gestão de Getúlio Vargas, o qual teria implementado um keynesianismo *avant la lettre* (FURTADO, 1961, p. 216). Do mesmo modo, Vargas teria antecipado a implementação das propostas cepalinas antes da criação da CEPAL. Quando se adota o pensamento ortodoxo, num sentido diametralmente oposto ao das teorias cepalinas, pensa-se a racionalidade econômica para uma adaptação das economias periféricas às exigências do grande capital internacional.

Assim, segundo a análise de Furtado, a intervenção de Vargas para a defesa do café, recorrendo, a contragosto, a *déficits* fiscais e emissões monetárias, teria gerado uma política anticíclica. Uma vez que o desenvolvimento econômico é resultado da produtividade dos fatores de produção, o eixo econômico torna-se dinâmico, enquanto a produtividade dos fatores é elevada. A perda de produtividade do setor cafeeiro teria, portanto, gerado a mudança de eixo na economia brasileira, propulsionando a industrialização. A recuperação econômica brasileira nos anos 1930 teria sido, então, uma consequência imprevista dos impactos sistêmicos da desvalorização cambial, que gerou tamanha escassez de reservas, impossibilitando a continuidade das importações. Por isso, o país teria sido compelido a produzir os bens manufaturados de que o mercado interno necessitava (FURTADO, 1959, p. 192).

A Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL) foi organizada em 1948, como um escritório regional das Nações Unidas, com o escopo de se administrar os efeitos da crise econômica de 1929 na América Latina, fortalecendo a economia interna dos países para diminuir sua vulnerabilidade frente às crises econômicas mundiais. O que as chamadas teorias cepalinas possuem em comum é sua crítica militante contrária à dependência dos países periféricos em relação aos de capitalismo central, que relega a Latino-américa à condição permanente de periferia subdesenvolvida e subserviente (MORAES, 1995, p. 119). Por isso, as teorias cepalinas são certamente heterodoxas, na medida em que pensam uma política econômica para cada realidade, considerando as idiosincrasias da periferia.

O Estado varguista aumentou o controle sobre as atividades econômicas, com a criação da Coordenação de Mobilização Econômica (CME), que incluía o Serviço de

Licenciamento de Despachos de Produtos Importados, bem como incrementou a racionalização dos investimentos públicos, coma criação do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (Peopadn), substituído, em 1943, pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE). Fomentou a criação de indústria de base, estatal, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia de Aços Especiais Itabira (Acesita) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (BASTOS, 2012b, p. 366).

Além disso, fomentava o desenvolvimento do capital produtivo privado através dos créditos especiais do Banco do Brasil. No âmbito estatal, criou as carreiras públicas, tornando o concurso público obrigatório, profissionalizando a administração pública e equipando o Estado com burocracia eficiente, regidas pela meritocracia e fiscalizadas pelo DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público), que unificava a gestão de pessoas e os planos das carreiras públicas. No seu segundo governo, Vargas criou, ainda, as três maiores empresas estatais da história do Brasil, a Petrobrás, a Eletrobrás e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE, atualmente, BNDES) (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 107).

Para Pedro Fonseca, o que caracteriza um governo como desenvolvimentista é um “núcleo duro”, que comporta três elementos: industrialização, intervencionismo pró-crescimento e nacionalismo (que pode ser compreendido desde o ufanismo conservador até o radicalismo da ruptura com o capital estrangeiro). Tais elementos necessitam estar conscientemente articulados e integrados em planejamento e ações governamentais (FONSECA, 2012, p. 22-23). Segundo ao autor, o desenvolvimentismo brasileiro deve ser compreendido além da direta vinculação às teorias cepalinas, embora esteja obviamente a elas relacionado, pois se formou de maneira bastante peculiar, a partir de quatro pilares estruturantes – o nacionalismo, o industrialismo, o papelismo e o positivismo.

Por isso, Fonseca reluta em afirmar que as políticas implementadas neste início de século XXI pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva possam ser também tranquilamente alcunhadas de desenvolvimentistas, enquanto real retomada do modelo varguista. Segundo Fonseca, Cunha e Bichare: “Lula foge a qualquer classificação a priori entre ‘governo neoliberal’ versus ‘governo desenvolvimentista’ [...] o mesmo realizou, com êxito e embora lentamente, uma política ‘híbrida’, inclusive ao colocar

em prática várias políticas recomendadas pelo ‘novo-desenvolvimentismo’.” (FONSECA et al, 2013, p. 407).

Esse hibridismo apontado pelos autores decorre do fato de que, ao assumir a presidência pela primeira vez, em 2002, o Presidente Lula não somente manteve essenciais da política econômica neoliberal de seu antecessor, em prol da estabilidade, como ampliou vários programas de assistência social. Segundo Fonseca, para alguns autores, a gestão Lula foi ortodoxa, ao manter as metas de inflação, taxa de câmbio flexível e valorizada, e o superávit primário, e ao priorizar, no setor produtivo, a exportação de *commodities*. Porém, especialmente após a crise de 2008, para compensar o péssimo desempenho do setor exportador, Lula empreendeu um significativo fortalecimento do mercado interno. E, assim, “mesmo com o PIB estagnado, estatísticas registram a criação de cerca de 1 milhão de empregos formais no ano, e sugerem o papel relevante do mercado interno e do consumo doméstico para o alcance deste resultado (Ministério da Fazenda, 2010 e 2011)” (FONSECA et al., 2013, p. 408). Esta estratégia é tipicamente desenvolvimentista.

Ademais, seu Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem o claro condão se ser “indutor do crescimento, ao priorizar setores e diagnosticar gargalos para o crescimento de longo prazo, com previsão de investimentos, estatais ou privados, incentivos fiscais e crédito através de órgãos oficiais” (FONSECA et al, 2013, p. 409), retomando a estratégia varguista de aceleração do crédito e fortalecimento dos bancos nacionais de Vargas: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Essa seria a explicação para o fato de que os bancos brasileiros, assim como as grandes empresas nacionais, como a Petrobras, a Vale do Rio do Doce, a Gerdau e a Embraer teriam passado relativamente incólumes pela crise de 2008, com o crescimento dos investimentos das empresas brasileiras no exterior (de cerca de US\$ 1 bilhão anuais nos últimos anos da década de 1990 para em torno de US\$ 25 bilhões em 2006-2008) (FONSECA et al, 2013, p. 409). Porém, seguindo essa leitura, a explicação para diversos autores interpretarem o governo Lula como desenvolvimentista decorre da hipótese de que não foi apenas a crise que ensejou condições para a mudança de política econômica em direção a uma heterodoxia, como nas conjunturas anteriormente mencionadas das décadas de 1930 e 1970, mas sustentam que “a retomada, mesmo que gradual, de um ciclo de crescimento econômico e a incorporação de novos segmentos da população ao mercado consumidor, induzidas em parte pela política governamental e

em parte pelo contexto internacional, já se manifestavam anteriormente como tendência” (FONSECA et al, 2013, p. 410).

O termo “desenvolvimentismo” costuma ser empregado pelos economistas para se referir aos modelos de governos latino-americanos que foram implementados a partir da década de 1950, após a criação da CEPAL. A percepção cepalina considera o subdesenvolvimento resultante de um processo histórico, que articula desenvolvimento e subdesenvolvimento, evidenciando que os países de capitalismo central, historicamente, têm empurrado os demais para a periferia e a dependência, refutando as hipóteses das teorias econômicas neoclássicas, que apontam o subdesenvolvimento como um estágio de uma evolução em direção a um desenvolvimento futuro.

Além disso, segundo Colistete, as teorias cepalinas possuem duas premissas primordiais, quais sejam: primeiro, as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas, tornando-se dependentes das exportações do setor primário, incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia; segundo, o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais do que nas economias periféricas, o que levaria por si só a uma diferenciação da renda abismalmente mais favorável aos países de capitalismo central, uma vez que os preços de exportação dos produtos manufaturados produzidos pelos países industrializados aumentam muito mais significativamente do que as *commodities*, o que constitui uma tendência à deterioração dos termos de troca que afeta negativamente os países latino-americanos (COLISTETE, 2001, p. 23).

Nesse sentido, a chamada “Era Lula” estaria marcada por uma sintomática retomada do modelo cepalino para o desenvolvimento de um capitalismo de periferia e, por isso, poderia ser considerado desenvolvimentista ou “neodesenvolvimentista”. Essa estratégia está profundamente marcada pelo fortalecimento do mercado interno e do capital produtivo nacional, para afastar a dependência do sistema financeiro internacional. Todavia, o que resta inequívoco é que se trata de um modelo capitalista, que fortalece o setor produtivo, mas, conseqüentemente, impulsiona os lucros dos bandos para níveis bastante vultosos. O modelo desenvolvimentista procura constituir e fortalecer uma sólida burguesia nacional, o que pressupõe, obrigatoriamente, máxima exploração da classe trabalhadora, uma vez que o modo de produção capitalista assim se estrutura inexoravelmente.

Entretanto, para que seja possível esse crescimento menos dependente, com máxima exploração, o desenvolvimentismo propugna o incremento dos direitos sociais, para que o Estado seja promotor da dignidade dos trabalhadores e trabalhadoras, de modo a mitigar os efeitos danosos do sistema produtivo. Para tanto, tanto Vargas quanto Lula delinearão estratégias de inclusão e controle das massivas desigualdades.

A estratégia de Vargas foi o populismo autoritário constituído a partir da inspiração nos ideais positivistas. O positivismo aceitava a intervenção do Estado na economia e advogava a estatização industrial, além de determinar que aquele atue positivamente para que a sociedade se encaminhe em direção à ordem e ao progresso. Na área trabalhista, acompanhando as formulações de Comte, defendia a integração do proletariado à sociedade moderna, o que significava reconhecer que as condições desumanas de trabalho eram incompatíveis com o verdadeiro progresso².

Nesse contexto, a positivação de direitos sociais aparece como um dos elementos necessários à consecução dos objetivos de um projeto amplo de desenvolvimento nacional. Em 1943, foi editada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), um agrupamento de toda a legislação protetiva infraconstitucional editada desde o início governo provisório, instituindo, ainda, a carteira de trabalho, a segurança do trabalho, a medicina do trabalho, o salário maternidade e as férias obrigatórias remuneradas. Cristalinamente, todo esse aparato, na realidade, tinha por escopo dar sustentação ao desenvolvimento do setor industrial.

Pode-se dizer que, no Brasil, muito peculiarmente, muito mais do que o resultado de intensas pressões operadas pelas lutas do movimento operário (ainda incipiente) ou por uma tensão limítrofe da luta de classes ameaçadora ao capital (completamente sufocada), os direitos trabalhistas foram estruturados pelo ideal de nação de Getúlio Vargas e seu projeto desenvolvimentista.

O fortalecimento do trabalhismo e do sindicalismo foi a forma varguista de escamotear a luta de classes, num discurso de que propunha como “caminho do meio”. Ao mesmo tempo em que rejeitava o enriquecimento artificial das elites rentistas e limitava o enriquecimento do capital produtivo à custa de exploração de mais valor, por meio da inversão produtiva do capital e da promulgação limitadora dos direitos trabalhistas, Vargas combatia o que considerava a ameaça do comunismo. Para ele, a

² Por isso, Borges de Medeiros recebeu trabalhadores grevistas no Palácio gaúcho em 1917 e considerou justas suas reivindicações. Não é coincidência que esse seja o ano da Revolução Russa, pois o principal intento do positivismo em suas propostas trabalhistas era afastar a ameaça do comunismo.

melhor estratégia para afastar as ideias comunistas era a constituição de uma democracia lastreada no trabalho e no bem-estar do povo, de modo que a expansão do crédito, o crescimento do emprego e da renda pudessem promover a “paz social” (BASTOS, 2012b, p. 387).

Já na “Era Lula”, a implantação de políticas sociais iniciadas por Lula da Silva e continuadas pela Presidenta Dilma Rousseff, a despeito de se basearem em teorias críticas à universalização dos direitos, aos moldes da antiga socialdemocracia, por desconsiderarem as desigualdades materiais, graças à sua imensa expansão, ganharam um *status* de quase universalidade. Grande exemplo, segundo Fonseca, é o Programa Bolsa-Família, que foi estendido a 11 milhões de famílias, quase triplicando sua abrangência (FONSECA et al, 2013, p. 409). Deste modo, o assistencialismo característico destas gestões afasta-se do populismo tradicional, porém, constitui uma nova estratégia de mitigação dos efeitos danosos da estrutura produtiva capitalista, ao passo que impulsiona a economia, com programas como “Minha casa, minha vida” e “Minha casa melhor”, que, através do crédito, aceleraram os mercados imobiliário e industrial em modelos muito semelhantes aos empreendidos por Vargas.

Aí, também se enquadram os programas PROUNI (Programa Universidade para Todos) e FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), responsáveis por uma assombrosa expansão do setor de serviços privados de educação superior. Porém, para se proteger das críticas fundadas na priorização dos setores privados, a gestão Lula, ao mesmo tempo, criou o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), para ampliar o acesso e a permanência na educação superior pública e gratuita, cuja meta era dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. Foi exatamente nesse contexto que o curso de Gestão Pública foi implementado na Universidade Federal de Rio de Janeiro, como veremos adiante.

A questão central que ora se coloca é que, tanto no Varguismo quanto no Lulismo, vemos um amplo crescimento dos setores produtivos para o fortalecimento do capital nacional. Porém, como todo crescimento do capital pressupõe mais exploração, pela necessária extração máxima de mais-valor, ambos os governos constituíram uma retórica de que crescimento econômico significaria também menor desigualdade e mais desenvolvimento social. Getúlio Vargas insistiu na intervenção do Estado via posituação dos direitos trabalhistas e controle do sindicalismo, enquanto Luís Inácio apostou no assistencialismo e na inclusão pela capacidade de consumo. O que há em

comum, acentuadamente é que tanto a retórica de que o Estado tutor e o Presidente “pai dos pobres” protegem a classe trabalhadora quanto a retórica de Lula de que expandiu a “classe média” viabilizando acesso a bens de consumo e serviços têm o nítido condão de escamotear a luta de classes. Nesse sentido é que os modelos desenvolvimentistas brasileiros cumprem, ao mesmo tempo, um papel ideológico de contenção das classes trabalhadoras, e um papel estrutural de conservação de um capitalismo dependente sempre prestes a colapsar. Por isso, todo desenvolvimentismo é, necessariamente, amiúde, mais capitalismo.

2. O projeto pedagógico da formação do Gestor Público para o Desenvolvimento Econômico e Social

A Universidade Federal do Rio de Janeiro foi a quarta da primeira chamada realizada pelo Ministério da Educação do governo Lula para implementar os cursos de graduação do REUNI (BRASIL, 2009, p. 04). Entre eles, estava o curso de graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES), criado em 2009 e recebeu a primeira turma em 2010. Foi concebido como projeto de várias unidades do CCJE-URFJ: Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade Nacional de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, e Núcleo de Estudos Internacionais, numa proposta necessariamente multidisciplinar. Tanto que o primeiro objetivo específico do curso, segundo seu projeto, é “conferir aos Gestores Públicos sólida formação básica pluridisciplinar, contemplando as Ciências Econômicas, Ciências Sociais (Sociologia, Antropologia e Política), Ciências da Administração, Ciências Contábeis, Ciências Jurídicas e Planejamento Urbano e Regional” (UFRJ, 2009, p. 04).

Na justificativa do projeto de implantação do programa de graduação, argumentou-se, inicialmente, que quase todos os cursos de Administração, tanto no ensino superior privado como na universidade pública, converteram-se à área de Administração de Empresas. O Projeto do GPDES atribui esse fenômeno à ameaça neoliberal, que preconiza “a redução inexorável e irreversível do lugar e papel do Estado na vida econômica, social e cultural”, causando “o quase total desaparecimento, em nossas universidades, de cursos voltados para a formação e qualificação de administradores públicos” (URFJ, 2009, p. 03).

Para os redatores, “a formação de quadros, científica, técnica e eticamente preparados, aptos a assumirem responsabilidades enquanto gestores públicos é tarefa urgente e de importância transcendental para a preservação e aperfeiçoamento da ação pública nos mais diferentes campos e níveis”, o que, segundo o Programa, engloba a “elaboração e implementação de políticas, planos, programas e projetos, assim como gestão, monitoramento e avaliação das práticas e intervenções de agências governamentais e não governamentais” (URFJ, 2009, p. 03).

Resta claro que a perspectiva com a qual o curso foi implantado centraliza no Estado o papel de promotor do bem comum através de políticas públicas cujo condão precípua seria efetivar direitos sociais. Por isso, a grade engloba disciplinas como Direitos Humanos e Políticas Públicas, além de disciplinas jurídicas de caráter mais técnico-formal. Além disso, inclui múltiplas disciplinas de economia, gestão e planejamento com nítidos contornos de influência cepalina (UFRJ, 2013). O próprio nome do curso já orienta a diretriz da formação desenvolvimentista, o que se corrobora pela argumentação do Projeto, ao dizer que “as dinâmicas sociais complexas do mundo contemporâneo, que exigem do Gestor aptidão e vocação para engajar-se como um promotor do desenvolvimento econômico, social e cultural” (URFJ, 2009, p. 03).

Ainda, a Justificativa afirma que o gestor da atualidade brasileira (leia-se, na “Era Lula”), é um “novo gestor público”, e deve estar apto a “conceber, elaborar, implementar, gerenciar, monitorar, avaliar e promover formas de controle social de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico, social e cultural” (URFJ, 2009, p. 03). Isso significa que deve se diferenciar do que o Projeto chama de “Administrador Público dos modelos estritamente burocráticos, que se contentava em ser um fiel cumpridor de rotinas e procedimentos”. Todavia, neste ponto, o Projeto inclui uma nota de rodapé para afirmar que o administrador tradicional brasileiro foi forjado na estruturação varguista do Estado, o que merece ser reverenciado. *In verbis*: “No Brasil, a implantação deste modelo, que, tendo em vista a herança patrimonialista do Estado brasileiro, constituiu uma verdadeira revolução administrativa, deveu-se, em primeiro lugar, ao DASP – Departamento de Administração do Serviço Público (1938)” (URFJ, 2009, p. 03).

Isto significa que o Gestor Público formado neste curso de graduação é, ao mesmo tempo, o administrador de Vargas inspirado no DASP, e o gestor de políticas públicas do lulismo. O egresso do GPDES deve ser capaz, portanto, de juntar as duas pontas do desenvolvimentismo brasileiro, a fim de colaborar para a efetivação de um

modelo de gestão estatal de bem-estar eficiente, constituído em nossa história política, diante de nossas peculiaridades sociais, econômicas, regionais e culturais.

Para arrematar, o Projeto advoga que “o Curso de Gestão Pública e para o Desenvolvimento Econômico e Social vem suprir a necessidade de formar quadros para um Setor Público contemporâneo de seu tempo, democrático, aberto, em permanente interação com a sociedade civil e voltado para o desenvolvimento econômico, social e cultural” (URFJ, 2009, p. 03). Isto porque se trata de um curso criado para dar conta da formação de gestores capazes de colocar em prática o ideário neodesenvolvimentista, sendo ele mesmo um produto dessa política estatal. Ocorre que todos os cursos de Administração Pública com esses contornos formam gestores do estado de bem-estar, e perdem completamente o sentido no neoliberalismo.

Há uma vinculação necessária entre a Administração Pública e os contornos políticos que fomentam a formação dos administradores. O Projeto afirma que o GPDES vem suprir uma carência urgente de gestores comprometidos com o desenvolvimento social, todavia, essa carência só existe no apogeu dos governos do PT. Trata-se de uma quase ingenuidade, ao não perceber que a gestão pública não possui um modelo permanente, mas varia de acordo com os contornos ideológicos do poder vigente, sempre caudatário das necessidades do capital em cada momento de suas crises.

Crer que o Estado possa promover igualdade e dirimir os efeitos colaterais do capitalismo faz com que a formação de gestores públicos com essa fantasia seja datada e precária, pois pressupõe que atuarão num Estado que realiza políticas públicas comprometido com a promoção da dignidade humana. Isso fica evidente quando o objetivo geral do curso “formar, numa concepção pluridisciplinar, Gestores Públicos capacitados para a elaboração, implementação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social em diferentes escalas, seja em agências governamentais ou não governamentais, isto é, no Setor Público e no Terceiro Setor” (URFJ, 2009, p. 04).

O Projeto do curso está totalmente atrelado ao ideal republicano, quando estabelece que pretende “qualificar os formandos para a prática profissional e cidadã inspirada em valores éticos e no espírito público”. Ainda, essa formação pressupõe uma ordem democrática segura e amadurecida, que efetive os mecanismos positivados de democracia participativa, tal qual estabelece, por exemplo, nossa Constituição Federal de 1988. Por isso, outro objetivo do curso é “capacitar os Gestores Públicos a

engajarem-se em processos participativos e de interação com a sociedade civil, voltados para a democratização das instituições, políticas e ações governamentais” (UFRJ, 2009, p. 04).

Entretanto, é a marca desenvolvimentista que mais se evidencia nos últimos objetivos. Vemos a clara marca do varguismo quando o projeto promete “formar Gestores Públicos para cooperativas, organizações não governamentais de diferentes naturezas e objetivos, organizações sindicais e profissionais, associações civis e outras organizações da sociedade civil de interesse público” (UFRJ, 2009, p. 05), e a clara conformação ao lulismo, por se propor, acima de tudo, “formar Gestores Públicos vocacionados para atuarem em processos de desenvolvimento e mudança econômicos e sociais”, “aptos a conceberem, elaborarem, e implementarem, gerirem, monitorarem e avaliarem políticas, programas, planos e projetos de desenvolvimento econômico e social, em diferentes níveis, escalas e setores”, “comprometidos com os direitos humanos (econômicos, sociais, culturais, ambientais)” e “aptos a participarem de processos voltados para o avanço da democracia e justiça social na sociedade brasileira” (UFRJ, 2009, p. 04).

Por fim, outro problema central dos desenvolvimentismos e das abordagens dos cursos de administração pública é não se darem conta de que as sociedades capitalistas valeram-se do Estado para posteriormente forjar o conceito de nação. Não mais os grupos, mas agora o indivíduo, sujeito de direito, é a matriz em que se assentará a sociabilidade capitalista. A constituição dessa subjetividade individual corresponde à dissolução das velhas subjetividades orgânicas ou coletivas.

A “nação” exprime um espaço valorativo comum, com língua, costumes, hábitos, religiões. A ideologia da nação constrói espaço simbólico de amálgama por sobre as classes, constrói uma unidade social para além das classes. Como todo desenvolvimentismo é nacionalista, carrega essa celeuma, assim como os cursos de Administração Pública no Brasil.

Outro ponto importante é que a burocracia do Estado não pode ser entendida apenas nos limites da sua juricidade, de modo que a identificação da gestão pública com a criação, promoção e monitoramento de políticas públicas nos limites da legalidade é um equívoco.

No plano estrutural a luta de classes, ainda desponta como fato primordial da reelaboração constante da burocracia. A burocracia tem origem estrutural nas relações

capitalistas, o que lhe dá razão existencial de ação, ou seja, o apego á burocratização do estado de bem-estar para a formação do gestor, na esteira desenvolvimentista, ao fim das contas, empreende ações que visam à continuidade da valorização do valor. Age, assim, na tentativa de manutenção e continuidade da reprodução capitalista. Por isso, estruturalmente, não há ação estatal que venha a proceder à superação do capitalismo, pois tal empreendimento corrói o tipo específico de relação social que sustenta tal aparato político.

Há grande variação no que toca à lucidez dos agentes burocráticos com relação à manutenção das relações capitalistas. A ação estatal não depende apenas da aludida lucidez da burocracia. As sociedades capitalistas, competitivas mesmo entre as classes burguesas e as trabalhadoras, atravessam estruturalmente as burocracias, e essas reagem aos interesses imediatos de classes e grupos. Na dinâmica do poder e da ação social, as relações entre os diversos agentes não permite a ação em um único sentido, a condução uníssona de todo o processo histórico. Também não pode haver lucidez suficiente para a salvação ou manutenção de tais condições plenas ao capital, porque elas não existem. Fundado em exploração e contradição, o capitalismo é estruturado em crise.

A dinâmica das contradições sociais se completa no Estado, e o desenvolvimentismo é uma forma periférica para que países atrasados possam sustentar seus capitalismo. Se a forma estatal revela certa autonomia, não é porque o bloco do poder é indiferente, esperando apenas uma supremacia. Constantemente, a luta social se dá nos aparatos burocráticos. Destarte, o Estado não é um espaço neutro que abarca lutas que lhe são externas.

O Estado é, portanto, corresponsável pela forma da luta de classes, de acordo com sua relativa autonomia, reconstituindo-a. se o conflito entre capital e trabalho é econômico, é político também em alguma medida. A burocracia é disputada pela luta de classes, e o desenvolvimentismo só faz escamotear esses processos.

Estados se apresentam como unidades competitivas clamando por sacrifícios das classes trabalhadoras pela competitividade do capital nacional. As condições de concorrência capitalista necessitam de unidades políticas distintas em benefício das lutas para valorização do valor. Crer que o Estado promoverá igualdade social chega a ser quase risível.

Outra questão, é o despreparo desses gestores diante do capitalismo glocal, uma vez que as articulações entre Estados devem ser consideradas como necessidades da própria reprodução interna do capital e como imperativos de sua reprodução no exterior.

Considerando-se potenciais guerras externas, cada Estado justifica o fortalecimento de meios de segurança e paz para dar continuidade à ordem. Outro ponto de suma relevância diz respeito ao imperialismo e à hierarquização dos países. O Brasil desenvolvimentista, tanto na “Era Vargas” quanto na “Era Lula” poderia ser acusado de imperialista por países mais pobres, ao passo que jamais deixamos de nos render ao imperialismo dos países de capitalismo central.

Capitais se estabelecem em um plano internacional através de formas que são arraigadas num espaço local, mas esse é um processo de implicação recíproca, sendo que as determinações locais, com suas próprias condicionantes sociais, não desconhecem sua inserção em âmbito internacional, de modo que as propostas cepalinas, ainda que progressistas, acabam sendo, na prática, irrealizáveis a longo prazo.

Há uma necessária complexidade na interação entre o local e o global na interseção entre capital e forma política. O movimento do capital se faz permeado por forças políticas locais, que sofrem a influência das lutas de classes nacionais e internacionais e que são resultado delas.

Acoplados a alguns Estados, o capitais operam um processo de exploração e dominação. Por força política e social, e principalmente do capital, dá-se uma clivagem entre Estados e territórios, erigindo entre eles uma hierarquização material, política e social. Há um processo de desenvolvimento desigual dos Estados e territórios. Tal evolução quase nunca é realizada ou só pelo capital ou só pelo Estado; na dinâmica capitalista, esse processo se dá forma conjugada. Tratando-se de um movimento político e econômico, estabelecendo, entre os Estados, territórios, sociedades e economias uma hierarquização com vetores de poder e submissão, entende-se tal dinâmica geral como imperialismo.

Finalmente, a relação entre economia e política no capitalismo não se estabelece automaticamente, e não pode ser pensada como derivação lógica de todos os seus termos, tampouco se apresenta como portadora de funcionalidades necessárias. Essa imbricação entre o econômico e o político nas sociedades capitalistas se dá de formas variadas, há contradições, conflitos e rupturas, e uma formação que não seja drasticamente crítica ao capitalismo ignora esses fatores.

As instituições políticas são tanto as internas ao Estado, quanto aquelas que lhe sejam correlatas, gravitando também no eixo político da reprodução social. O fenômeno político, no capitalismo, não se limita ao Estado, mas nele se condensa. O Estado figura

como núcleo material da forma política capitalista. Assim, a forma política é derivada das formas econômicas do capitalismo.

A partir das formas sociais mercantis capitalistas, originam-se as formas jurídica e político-estatal. Ambas remontam a uma mesma lógica de reprodução econômica capitalista, tendo como raiz comum a forma-valor. Isto quer dizer que uma formação desenvolvimentista converte-se tão-somente em ideologia, domesticando consciências e treinando gestores de um modelo de Estado obrigatoriamente colapsante. O único antídoto para isso seria um aprofundamento nos estudos de economia política, com uma epistemologia materialista-dialética. Trocando em miúdos, apenas o marxismo poderia evitar que a formação em gestão pública seja precária e rescaldo ideológico de uma narrativa alienante. Ademais, esses contornos desenvolvimentistas fazem com que a possibilidade de sucesso profissional seja dependente da existência de um estado de bem-estar, que, no Brasil atual, se já não feneceu, está com as horas contadas.

3. Crítica marxista ao Desenvolvimentismo a partir da compreensão do Estado enquanto forma política

Uma adequada compreensão do Estado e da política se dá numa posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica, e contraditória dentro da totalidade da reprodução social. E o marxismo traz, aqui, a mais alta contribuição para compreensão do Estado e da política nas sociedades atuais, através da reconfiguração do âmbito da política e do âmbito estatal, atrelando-o à dinâmica da totalidade da reprodução social capitalista.

Joachim Hirsch (2010) propugnou, a partir de Marx, valendo-se do ferramental da economia política, a compreensão da própria forma política como derivação da forma-mercadoria que se instaura no capitalismo. O Estado seria um espelhamento do sistema econômico capitalista, seu correlato político, e não pode ser tratado simplesmente como um aparelho neutro que pode ser redirecionado contra o mesmo capitalismo, de modo que é impossível transformá-lo num instrumento de poder da classe trabalhadora (MASCARO, 2013, p. 45).

Há uma imbricação necessária entre o poder econômico e o poder político, que torna os aparelhos do Estado veículos de realização do capital. “A forma política estatal se identifica numa consolidação relacional. Suas instituições podem ser consideradas momentos ou regiões dessa tessitura relacional. A especificidade do poder político, no

capitalismo, mais do que ser originada pelas instituições políticas, passa por elas.” (MASCARO, 2013, p. 27). O Estado, assim, é um fenômeno especificamente capitalista, que garante a mercadoria, a propriedade privada, os vínculos jurídicos de exploração que jungem Capital e Trabalho. O Estado não é só um aparato de repressão, mas sim de constituição social: é um derivado necessário da própria reprodução capitalista.

A forma política capitalista está ligada, como não poderia deixar de ser, à forma-valor. Para além da luta de classes, as formas sociais do capitalismo lastreadas no valor e na mercadoria, revelam a natureza da forma política estatal. As formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias. A reprodução do capitalismo se estrutura por meio de formas sociais necessárias e específicas, que constituem o núcleo de sua sociabilidade. Então, a forma estatal nasce da produção capitalista da exploração do trabalho, da conversão de tudo em mercadoria, e o núcleo da forma política estatal é relacional: a externalidade é constituinte da própria forma.

O “jovem” Marx via o Estado como uma instituição gestada “nas relações sociais concretas” e que, por conta disso, não pode ser compreendido como uma “entidade em si” (COUTINHO, 1996, p. 18). Segundo Carlos Nelson Coutinho, a passagem de Marx ao “marxismo” “ocorre quando, ao descobrir a importância ontológico-social da economia política, ele busca analisar os fundamentos materiais dessa divisão da ‘sociedade civil’ em interesses particularistas e reciprocamente antagônicos”. Ele aponta que Marx, nos *Manuscritos econômico-filosóficos*, já demonstra como a constituição da sociedade civil é causa e efeito da divisão da sociedade em classes, ficando, de um lado, os detentores dos meios de produção e, de outro, os proletários, que detém, somente, a força de trabalho. Destarte, o Estado deixa de figurar como “a encarnação *formal e alienada* do suposto interesse universal”, e passa a ser visto como uma instituição classista que garante a propriedade privada, e assegura a divisão da sociedade em classes, garantindo, conseqüentemente, a dominação dos proprietários burgueses sobre os não-proprietários, os trabalhadores (COUTINHO, 1996, p. 18-19).

O Estado passa a ser compreendido não mais como “a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses *comuns* de uma classe *particular*”, concepção esta consignada expressamente em *A Ideologia Alemã* (COUTINHO, 1996, p. 19). No *Manifesto do Partido Comunista* de 1848, Marx e Engels são ainda mais enfáticos, ao afirmarem que

“o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2002, p. 47).

Acerca da ideia fundamental do marxismo com relação ao Estado, seu papel histórico e significação, Lênin fez leitura no sentido de que o Estado é produto do antagonismo entre as classes, sendo que a instituição “aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis” (LÊNIN, 2007, p. 25). Lênin, valendo-se da leitura do marxismo, afirma peremptoriamente que “todo Estado é uma ‘força especial de repressão’ da classe oprimida. Um Estado, seja ele qual for, não poderá ser livre nem popular. Marx e Engels explicaram isso muitas vezes aos seus camaradas de partido, mais ou menos em 1870” (LÊNIN, 2007, p. 27).

Em *A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado*, Engels (1985, p. 190-191) trouxe uma definição de Estado nascido “direta e fundamentalmente dos antagonismos de classes que se desenvolviam no seio mesmo da sociedade gentílica”, e que esta instituição estatal surgida não é um poder que impôs à sociedade externamente, da mesma forma que não se configura como a “realização da ideia moral”, ou como “a imagem e a realidade da razão”, como na concepção hegeliana. Para Engels, o Estado é produto da sociedade em determinado nível de desenvolvimento, e que se encontra numa “irremediável contradição”, dividida em antagonismos irreconciliáveis, os quais, para que não destruam a sociedade, pedem um poder que se coloca aparentemente acima da sociedade, incumbido de manter os antagonismos em limites aceitáveis, com a manutenção da “ordem”. E este poder é justamente o Estado (ENGELS, 1985, p. 191).

Coutinho afirma que o “último Engels” não chegou a abandonar a antiga posição acerca do caráter classista do Estado, mas percebeu “que a dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção (como ‘poder opressivo’), mas resulta também de mecanismos de legitimação que asseguram o consenso dos governados (ou seja, resulta também de um ‘pacto’ ou ‘contrato’)”, sendo que estes mecanismos “graças em parte às lutas da própria classe operária, inscreveram-se no seio dos modernos aparelhos de Estado (parlamento eleito por sufrágio universal, partidos políticos legais e de massa etc.)” (COUTINHO, 1996, p. 27). Portanto, Engels foi o primeiro marxista, segundo Coutinho (1996, p. 28), a introduzir, ainda que de forma prosaica, a “ampliação” da teoria do Estado, justamente como resposta à ampliação ocorrida na esfera política no último terço do século XIX, fazendo-o de modo a introduzir (repita-se: de forma ainda

embrionária), elementos da emergente concepção “consensual” ou “contratualista” do Estado.

Sem deixar dúvidas, estabelecem Engels e Marx que o Estado, como o concebemos, possui uma vinculação direta com a propriedade privada e com o capital. Segundo eles, o Estado moderno corresponde à propriedade privada moderna, de tal modo que, gradualmente, o próprio Estado é adquirido pelos proprietários privados, por meio dos impostos e das dívidas públicas, ficando completamente à mercê daqueles. O Estado moderno possui uma existência fora da sociedade civil, através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, mas ele nada mais é do que a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa quanto internamente, para a garantia da manutenção de suas propriedades e de seus interesses (MARX; ENGELS, 2009, p. 110).

Porém, é preciso esclarecer que essa concepção de Marx e Engels não define o Estado simplesmente como um aparato apropriado e oportunizado pelos interesses burgueses. O Estado constituído conforme o modo de produção capitalista é rearranjado e transformado, desde a sua forma, na organização política da sociedade burguesa. Como adverte Mascaro: “O Estado não é domínio dos capitalistas; menos e mais que isso: o Estado é a forma política do capitalismo.” (MASCARO, 2013, p. 63).

Por isso, o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns, condensando toda a sociedade civil numa abstração contratualista, que legitima o aparato burocrático, a forma jurídica e a exclusividade de violência. Assim, todas as instituições comuns (*gemeinsamen*) que adquirem uma forma política são mediadas pelo Estado (MARX; ENGELS, 2009, p. 111-112). Esse Estado, compreendido como a “máquina governamental, ou o Estado enquanto constitui, em consequência da divisão do trabalho, um organismo próprio, separado da sociedade [...]” (MARX, 2009, p. 125) deve ser superado e abolido com o fim do capitalismo.

Além de refletir as contradições sociais no seu interior, o Estado constitui e qualifica o acesso da sociedade a si. O Estado processa os conflitos em termos de demandas individuais, e não de classes. Em geral, as lutas de classes não avançam como tal nas teias do Estado, mas ficam retidas nas categorias da forma política (cidadão, voto, representação) e da forma jurídica (direitos e deveres subjetivos das pessoas físicas e jurídicas), principalmente, através de políticas públicas e direitos sociais. Nesse sentido, as propostas do desenvolvimentismo brasileiro, através dos direitos trabalhistas,

previdência, pleno emprego, crédito e expansão da classe “média” consumidora, não apenas sustentam estruturalmente o modo de produção, como é forte ideologia.

Conforme bem pondera Pachukanis, Engels “identifica, sem hesitar, o Estado com a ideologia do Estado” (PACHUKANIS, 1988, p. 38). Se o fim do modo de produção capitalista e a abolição da propriedade privada implicariam obrigatoriamente o fim das contradições sociais, um Estado que apenas cumpre a função de mediar os conflitos seria absolutamente desnecessário. Segundo o professor Márcio Naves, o Estado é necessário apenas por conta das contradições de classe, que, ao adquirirem um caráter político, exigem, devido ao caráter inconciliável desses conflitos, a existência do Estad. (NAVES, 2000, p.38).

O Estado não nasce como uma força de classe, mas como algo que se aloca acima da luta de classes, para evitar a desagregação social (PACHUKANIS, 1988, p. 94). Isso apenas reforça a ideia do professor Márcio Naves de que o Estado tem como função precípua a conservação social a despeito dos antagonismos causados pela cisão classista. Não sendo burguês, imediatamente, o Estado o é de modo indireto. A forma estatal é estruturalmente capitalista, de modo que não há governo dos trabalhadores ou para a classe trabalhadora no interior da forma política.

Há, entre liberalismo e capitalismo, uma relação puramente instrumental, em que a instituição estatal é combatida quando escapa ao controle e, paradoxalmente, é reforçada quando assume o papel de Estado classista a serviço do capital. Tanto é assim que a partir do momento em que houve disputa entre trabalhadores e a elite econômica em torno do papel do Estado e da distribuição dos recursos públicos surgiu a alternativa do fascismo para solucionar o impasse (BERCOVICI, 2008, p. 307-308).

Por isso, embora o governo Vargas intentasse escamotear a luta de classes e mitigar as tensões sociais de forma permanente, no limite, a estratégia para evitar o confronto com a extrema direita ou a extrema esquerda, quando ameaçavam os interesses do governo, era a força. O governo considerava o protesto social e as manifestações populares subversivos, e contava com o apoio das elites para realizar a opressão dos supostos comunistas e dos movimentos sociais.

Adotava, ainda, uma estratégia ideológica de propaganda anticomunista, alardeando uma ameaça que nunca existiu³. Além disso, o governo federal censurava todos os meios de comunicação (LEVINE, 1980, p. 90-91). Nesse cenário, a instituição de políticas sociais e a criação de uma legislação protetiva, principalmente, no período de 1937 a 1945, foi uma das estratégias de um autoritarismo marcado pela centralização técnico-burocrático, atrelado à propaganda da figura pessoal de Vargas como um grande benfeitor, o “pai dos pobres”. O populismo e a mitografia paternalista, ao lado da legislação trabalhista, sustentavam, junto com o autoritarismo, o aparato institucional, e estimulavam o corporativismo na classe trabalhadora. (COUTO, 2004, p.104). De modo ainda mais drástico, Lula se apresenta como a encarnação arquetípica do trabalhador brasileiro, de operário a Presidente dos pobres, prometendo guinar o Estado ao empoderamento da classe trabalhadora. Ainda que essa narrativa seja falaciosa, extrapola os limites da função do Estado no capitalismo, e é prontamente ceifada.

Quando a luta de classes pende para o lado popular, segundo Bercovici, entra em cena o estado de exceção, garantindo a fruição do capital por seus detentores. Suas duas faces, democrático e de exceção, são distintas, mas têm o mesmo objetivo: a defesa do capitalismo (BERCOVICI, 2008, p. 46). O Estado ocupa uma posição estrutural de “garante”, terceiro necessário às relações capitalistas, e em sua dinâmica econômica, se alimenta de tributos, o que depende do desenvolvimento do capital e sua capacidade arrecadadora. Essa imbricação entre capital e Estado faz, inclusive, com que a crise de um seja também a crise do outro, como preleciona István Mészáros (MÉSZÁROS, 2011, p. 106-107)⁴.

Se o Estado é, como um espelhamento do sistema econômico capitalista, seu correlato político, não pode ser tratado simplesmente como um aparelho neutro que pode ser redirecionado contra o mesmo capitalismo. Isso significa que as sugestões marxistas de tomar o Estado e voltá-lo contra a dominação burguesa não podem desconsiderar os contornos da forma política como inexoravelmente projetados para esta lógica de repressão, de modo que é impossível transformá-lo num instrumento de

³ Inclusive, Getúlio serviu-se da farsa do “Plano Cohen” para se manter no governo. As atividades da polícia federal, sob o comando do temido Filinto Müller, empreendiam uma repressão violenta e uma vigilância austera sobre qualquer atividade que pudesse ser considerada subversiva, e nem mesmo ministros de estado e diplomatas escapavam à investigação.

⁴ Não é sem razão que o avanço das políticas lulistas, com a reeleição de Dilma Rousseff, foi interrompido por uma quebra de legalidade que, amiúde, rompe com todas as estruturas do Estado liberal, enquanto Estado de Direito, assim como com qualquer possibilidade de maturação do estado de bem-estar – pressuposto necessário para atuação do gestor público formado na proposta acima detalhada.

poder da classe trabalhadora, menos ainda em direção à emancipação humana (MASCARO, 2013, p.19).

Nas origens de nosso desenvolvimentismo, a prioridade varguista era a indústria de base porque, sem esta, não seria possível a implementação de um vasto parque industrial que envolvesse diversos nichos produtivos, e a industrialização, como um todo, por sua vez, estava inserta num grande projeto de modernização do Brasil. Essa modernização, na perspectiva de Getúlio Vargas, passava por algumas estratégias indispensáveis, entre as quais, o fortalecimento do capital produtivo nacional em relação ao capital financeiro; o fortalecimento do mercado e da produção internos para a independência brasileira em relação mercado internacional; a mitigação da exploração da classe trabalhadora, através da legislação trabalhista e da fiscalização sindical-estatal de seu cumprimento; o enfraquecimento das ideias comunistas através do aumento da capacidade de consumo da classe trabalhadora no interior do capitalismo nacional, e da cooptação do movimento operário pelo aparato sindical burocratizado e controlado pelo Estado.

Nesse contexto, a positivação de direitos sociais apareceu como um dos elementos necessários à consecução dos objetivos de um projeto amplo de desenvolvimento nacional. Se o poder popular não se efetiva no seio do Estado capitalista, isso não se deve apenas “em razão da unidade do poder de Estado das classes dominantes, que deslocam o centro do poder real de um aparelho para outro tão logo a relação de forças no seio de um deles pareça oscilar para o lado das massas populares”, mas também em razão de seu próprio arcabouço material. Arcabouço este que consiste em “mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação”, relação esta que faz com que haja a presença das classes dominadas no interior do Estado, “embora exatamente como classes dominadas” (POULANTZAS, 2000, p. 145).

Neste contexto, o poder de uma classe “significa de início seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas, lugar que recobre as práticas das classes em luta”, não constituindo uma materialidade em si: “o poder não é portanto uma qualidade imanente a uma classe em si no sentido de uma reunião de agentes, mas depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados por tais ou quais agentes” (POULANTZAS, 2000, p. 149).

O Estado, portanto, não é “nem o depositário instrumental (objeto) de um poder-essência que a classe dominante deteria, nem um sujeito que possua tanta quantidade de

poder que, num confronto face a face, o tomaria das classes”. O Estado é um *lugar*, é um centro de exercício do poder, onde se dá a “organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas” (POULANTZAS, 2000, p. 150).

O fortalecimento do trabalhismo e do sindicalismo foi a forma varguista de escamotear a luta de classes, num discurso de que propunha como “caminho do meio”. Ao mesmo tempo em que rejeitava o enriquecimento artificial das elites rentistas e limitava o enriquecimento do capital produtivo à custa de exploração de mais valor, por meio da inversão produtiva do capital e da promulgação limitadora dos direitos trabalhistas, Vargas combatia o que considerava a ameaça do comunismo (BASTOS, 2012b, p. 387).

Tanto para Vargas quanto para os governos recentes do Partido dos Trabalhadores, a construção da democracia deve estar lastreada no trabalho e no bem-estar do povo, de modo que a expansão do crédito, o crescimento do emprego e da renda pudessem promover a “paz social”. A diferença fundamental é que Vargas escancarava se tratar de uma estratégia para afastar o fantasma do comunismo, enquanto os petistas insistem em se proclamar “esquerda”. Essas distorções ideológicas contemporâneas acerca do que é capitalista ou anticapitalista, esquerda ou direita, devem-se, certamente, à queda do regime soviético e, mais do que isso, à ascensão do pós-fordismo na estrutura produtiva.

Da Segunda Guerra Mundial até as crises de 1970, no fordismo, havia políticas econômicas marcadas pela expansão do mercado de trabalho e do consumo, com intervencionismo estatal. O regime fordista arrimou-se em vasta coesão social e política interna, forjando mecanismos de negociação coletivos. Sindicatos, entidades empresariais, organizações de seguridade social e o Estado eram os principais agentes dessa dinâmica.

Porém, quando as condições sociais da hegemonia fordista entraram em crise, da previsibilidade da vida na produção regulada, passou-se a condições existenciais de maior fragilidade econômica aos indivíduos, submetidos à concorrência nas condições de trabalho mais pronunciada. A política dos Estados é capturada pelas ações em prol da facilitação da entrada do capital financeiro nos países. Neste novo contexto, os Estados Nacionais apresentam dificuldades de sustentar a reprodução da economia de bem-estar social, investimentos em infraestrutura, promoção do crescimento da produção e consumo e da massa salarial geral. Então, perante a radicalização do Capital perverso via neoliberalismo, propostas político-econômicas desenvolvimentistas, reformistas,

assistencialistas, populistas, cepalinas e afins afirmam-se como “esquerda”, embora acintosamente capitalistas.

O neoliberalismo é a manifestação de um modo de regulação que começa a tomar forma a partir da década de 1980, acompanhando, também, específico regime de acumulação, dos capitais financeiros internacionalizados. E aqui não satisfaz a explicação dessa nova dinâmica com o apelo a uma globalização enquanto fenômeno causal, já que o capitalismo sempre foi globalizado. Condições estruturais, de acumulação e regulação, nacionais e globais, é que serão geradoras do desse novo padrão de desenvolvimento capitalista, o pós-fordismo.

Porém, ao contrário do que afirma a pretensa esquerda desenvolvimentista para buscar se diferenciar de seus antagonistas nas disputas político-partidárias, o neoliberalismo não é política dos capitais contra o Estado, é política dos capitais passando pelo Estado. Os níveis de liberalização são empreendidos também por meio de políticas econômicas dos Estados. Os Estados-nacionais é que adotam uma política de favorecimento ao capital especulativo, em detrimento do planejamento da própria produção, em consonância com a movimentação internacional de capitais.

A própria troca da regulação de bem-estar social pela regulação de criminalização da pobreza não é retirada do Estado do âmbito social, mas, ao contrário, a presença maciça da forma política estatal. O Estado figura, portanto, como instituição fundamental do capitalismo, sendo menos um meio de “salvação” social do que um elo da própria crise. Por ele passa a crise remediada, majorada ou reelaborada. Eis exatamente os contornos do governo ilegítimo que substituiu a gestão de Rouseff. Isto porque a forma política altera, sim, circunstâncias econômicas e sociais, mas que quase sempre são parciais, mantendo incólumes as bases da valorização do valor.

Assim, a despeito do otimismo de uma suposta esquerda reformista e das promessas desenvolvimentistas, o poder do capital cresce e se renova em momentos de crise pela fraqueza dos demais agentes sociais e pelo caráter reativo, reformista, das instituições políticas, pois o Estado passa a ser elo da própria crise. Capitalismo é crise. Não se pode transcender o que porta, que é exploração e dominação. Preside o concerto da totalidade da sociabilidade capitalista uma longa e contraditória política da mercadoria. O Estado sempre figura, portanto, como instituição fundamental do capitalismo, sendo menos um meio de “salvação” social do que um elo da própria crise. Por ele passa a crise remediada, majorada ou reelaborada. A forma política altera, sim,

circunstâncias econômicas e sociais, mas que quase sempre são parciais, mantendo incólumes as bases da valorização do valor.

Considerações Finais

O Estado não funciona como uma arma, que pode ser alterada para atirar pela culatra, e, com isso, atingir quem o projetou originalmente para subjugar e oprimir, assenhoreando o proletariado do comando da política. Ele é obrigatoriamente a forma de organização política da burguesia e do capitalismo. O Estado está comprometido com o mercado desde a sua forma, desde a sua gênese. A implantação do modelo de Estado liberal, com sua tripartição de poderes, o sufrágio e o sistema representativo, a vinculação à legalidade, a legitimação a partir da abstração correspondente ao interesse público e o fundamento teórico contratualista são características diretamente relacionadas às mediações que a forma política deve realizar para viabilizar as relações mercantis e possibilitar o avanço capitalista.

Há um liame simbiótico entre o capitalismo e essa configuração estatal, de modo que não é possível tomar esse mesmo Estado, com todos esses contornos, e utilizá-lo para combater a burguesia e aniquilar o mercado. A forma política em definitivo surgiu com as revoluções burguesas. A Idade Contemporânea foi plenamente assentada no Estado, e foi na assunção do sistema geral de trabalho assalariado que se estabeleceram bases da forma política estatal. Por isso, na modernidade, o nexos entre capitalismo e Estado é estrutural.

O Estado passou a ser concebido como ente terceiro, garante e necessário da dinâmica do capitalismo. Segundo a ideologia liberal, ele paira sobre a sociedade, distanciando-se da perspectiva classista, e seria um árbitro imparcial na mediação entre capital e trabalho. A visão marxista sempre rechaçou tal entendimento como sendo ilusório, pois é justamente ao se afirmar como poder terceiro que o Estado exerce papel decisivo na reprodução da própria dinâmica capitalista.

Se no nível econômico dá-se o cerne da luta de classes, ela se localiza também no nível político. A luta de classes modifica o Estado, e a forma política estatal a condiciona. O Estado, conforme já consignado, não é mero comitê gestor dos negócios da burguesia. À exceção de crises extremas, de modo geral o Estado já se institui para sustentar a luta de classes em seu interior e para sempre configurar tal luta a partir de termos políticos.

O desenvolvimentismo é um projeto capitalista e jamais poderia ser outra coisa. Não se pode ter tamanha ingenuidade ao ponto de acreditar que o estado possa ser outra coisa senão uma forma estrutural do Capital. Por isso, qualquer formação em gestão que não seja marxista será apenas mais ideologia. O sistema educacional, no capitalismo, prepara indivíduos para funções correspondentes na divisão social do trabalho, a família confere as mínimas condições existenciais do trabalhador e a reprodução geracional da força de trabalho, além das religiões, sindicatos, meios de comunicação de massas, sistemas culturais valorativos também compõem esse quadro.

Esses núcleos da sociabilidade são os aparelhos ideológicos. Eles trabalham eminentemente no nível ideológico, constituindo subjetividades e relações sociais. Aparelhos repressivos (polícia, exército) estão praticamente concentrados em mãos estatais. Aparelhos ideológicos perpassam tanto o Estado quanto se esparramam por regiões do plano político não imediatamente estatais. A Universidade não passa de mais um aparelho ideológico se for incapaz de tratar a radicalidade das estruturas do capital. E é este papel que está desempenhando na formação em Administração Pública.

A sociedade civil encontra-se em âmbito superestrutural, e a luta de classes deve ser observada no âmbito do próprio Estado-coerção, ou seja, a presença da luta por hegemonia no âmago da sociedade política. Há uma imbricação entre a ideologia e os aparelhos estatais, aquela se insinuando em diversos aparelhos, e sendo, ao mesmo tempo, por eles reproduzida. O ensino acaba também por reproduzir isso, como é o caso do ensino no GPDES.

Assim, o Estado se presta a organizar o campo de lutas entre classes, organizando mercado, instituindo o domínio público e até mesmo instaurando a classe politicamente dominante, além de demarcar a divisão social do trabalho e todo o quadro referencial da sociedade de classes sob o capitalismo. Deste modo, o Estado é atravessado pela luta de classes e pela dinâmica das relações sociais em disputa. Estado é um constituinte dos movimentos contraditórios das lutas de classe, porque é atravessado por elas. O ideário desenvolvimentista apenas escamoteia esses contornos e, ao fim, acaba por ser mais uma estratégia do capital de resistência à sua superação em países periféricos como o Brasil. Nesse contexto, os cursos de gestão pública, enviados, creem tolamente que formam gestores para promover igualdade social, quando na realidade, tornam-se grandes agentes de perpetuação das mais perversas desigualdades.

Referências

BASTOS, Pedro P. Z. Ortodoxia e Heterodoxia econômica antes e durante a Era Vargas (pp. 179-218). In: BASTOS, Pedro Paulo Z; FONSECA, Pedro Cezar D. (org.). **Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012a.

_____. A construção do nacionalismo econômico de Vargas (pp. 253-294). In: BASTOS, Pedro Paulo Z; FONSECA, Pedro Cezar D. (org.). **Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012b.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BRASIL; Ministério da Educação; Secretaria de Educação Superior; Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Outubro 2009. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 15.07.2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Getúlio Vargas: o Estadista, a Nação e a Democracia (pp. 93-120). In: BASTOS, Pedro Paulo Z; FONSECA, Pedro Cezar D. (org.). **Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. In: **Estudos Avançados** [online]. 2001, vol.15, n.41, pp.21-34. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000100004>>. Acesso em 29.05.2017.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil (pp 21-50). In: BASTOS, Pedro Paulo Z; FONSECA, Pedro Cezar D. (org.). **Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2013, v.23, n.2, p.403-428, Aug 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15.06.2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

LÊNIN, Vladimir. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LEVINE, Robert M. **O Regime Vargas, 1934-1938: os anos críticos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MARX, Karl. Gotha: comentários à margem do programa do partido operário alemão. In: MARX; ENGELS. **Manifesto do partido comunista seguido da Crítica ao programa de Gotha**. Tradução: Sueli Tomazini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2009.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____.; _____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

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

NAVES, Márcio B. **Marx: ciência e revolução**. São Paulo: Moderna/Unicamp, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução: Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

PACHUKANIS, Evgeni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

UFRJ. **Curso de graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social**: proposta submetida ao conselho de ensino para graduados. Rio de Janeiro, Maio 2009.

_____. **Grade Curricular GPDES**. Após Reforma de 2013. Disponível em <<<http://www.ippur.ufrj.br/index.php/gpdes/grade-curricular>>> Acesso em 16.07.2017.