

## Estado e políticas públicas

*Sobre os processos de transformação\**

Ulrich Brand

Os debates e ações que têm lugar não apenas na América Latina sobre possíveis alternativas às políticas neoliberais e neocoloniais em muitos casos supõem que um Estado liderado por um governo progressista teria a capacidade de alterar práticas socioeconômicas e culturais por meio de políticas públicas adequadas.

Obviamente, entende-se que tais práticas tenham origem em lutas e propostas surgidas a partir da sociedade, mas muitas vezes o Estado é visto como a única instância capaz de dar certa continuidade às novas relações de força. Como Antonio Gramsci disse, criar “hegemonia, armada com força”.

Com este texto, eu gostaria de contribuir ao debate latino-americano desenvolvendo um marco teórico e algumas hipóteses — ambos gerados, certamente, a partir da Europa e, portanto, até certo ponto eurocêntricos

**Ulrich Brand** é professor titular e pesquisador em Política Internacional da Universidade de Viena, Áustria. Os focos do seu trabalho são teoria crítica, teoria do Estado e teoria de regulação, economia política global, políticas ambientais e de recursos, além de crítica à globalização neoliberal. Fez parte do comitê de especialistas do Parlamento alemão sobre “Crescimento, bem-estar e qualidade de vida” entre janeiro de 2011 e junho de 2013, é membro da sede central da Fundação Rosa Luxemburgo e do Conselho Assessor Científico da Attac na Alemanha.

\* Publicado originalmente em *Más allá del desarrollo* (Quito: Fundación Rosa Luxemburgo; Abya Yala, 2011).

— para entender os problemas e as limitações inerentes tanto à transformação do Estado em si quanto ao desenvolvimento de políticas públicas adequadas para se alcançar mudanças sociais profundas. Começo com uma distinção conceitual que pode ser útil para entender as conjunturas latino-americana e mundial, e depois desenvolvo um marco teórico materialista, situado na tradição da teoria crítica, que entende o Estado como relação social. Finalmente, introduzo brevemente o conceito de “internacionalização do Estado” para poder entender certas dinâmicas relacionadas aos processos de mudança e situadas para além do Estado nacional.

### Transição ou transformação

Gostaria de introduzir uma distinção conceitual importante para entender o que queremos dizer quando falamos de políticas públicas. Quando nos referimos à mudança política e social, muitas vezes usamos indistintamente os termos “transição” ou “transformação”. Na ciência política, a *transição* é entendida como um conjunto de estratégias e, eventualmente, de processos de mudança políticos e sociais orquestrados exclusivamente a partir de políticas públicas. Costuma-se criar um novo marco jurídico, que é dotado do financiamento necessário e identifica os problemas, para eventualmente estabelecer novas instituições políticas (ou reorientar instituições existentes) com o objetivo de promover as mudanças desejadas. Os problemas abordados costumam, em geral, emergir da ineficácia das próprias políticas públicas que se tenta mudar.

O conceito da *transformação*, por outro lado, não se restringe apenas às políticas públicas e a suas estruturas, mas aponta para uma mudança social mais integral e profunda em várias esferas da vida social e com estratégias diversas.

As perguntas fundamentais aqui são: Quais são os atores e as instituições, as práticas e as estruturas, os problemas e as relações sociais que devem mudar? Em que sentido podem ser alterados por políticas públicas? E com que tipo de políticas públicas? Quais outras estratégias seriam necessárias para realizar tal mudança?

No debate atual sobre alternativas, que acontece tanto na América Latina como na Europa, e em escala internacional, o conceito de *transições* é o que domina. Um bom exemplo disso são os debates recentes sobre o “Green New Deal” ou a “economia verde”, apresentada como solução para os problemas do capitalismo depredador. Esses debates são refletidos nos documentos desenvolvidos para a Conferência Rio+20 das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.<sup>1</sup> A maioria dos atores que intervêm nesse debate assume que tão somente com um marco político adequado, com um giro em direção ao crescimento e à economia verdes, com novos mercados e inovações tecnológicas e a criação de postos de trabalho “verdes”, é que serão solucionados todos os graves problemas ecológicos do planeta, criando ainda uma situação em que todos ganham: as empresas, os assalariados e a Natureza.

No entanto, atualmente não existe nenhuma certeza de que as estratégias políticas propostas pela economia verde promoverão efetivamente um capitalismo

1 Ver United Nations Environment Programme, *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011 (<[http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/cer\\_synthesis\\_en.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/cer_synthesis_en.pdf)>); id., *Global Green New Deal. Policy Brief*, 2009 (<[http://www.unep.org/pdf/A\\_Global\\_Green\\_New\\_Deal\\_Policy\\_Brief.pdf](http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf)>); Comissão Europeia, *Roadmap to a Resource Efficient Europe*; ver também, para uma visão crítica, o número 468-9 da publicação *América Latina en Movimiento* (Quito, set.-out. 2011), cujo título é “O como da economia verde” (<<http://www.alainet.org/es/revistas/468>>).

verde. Além disso, cabe perguntar: Que características teria esse renovado capitalismo? Uma mudança parcial da matriz energética para uma base energética descentralizada, ou controlada por empresas transnacionais poderosas? Uma mudança por meio do uso de biocombustíveis, que no fim das contas promoveriam uma intensificação do extrativismo de predador em muitos países? Ou, ao contrário de um capitalismo verde, uma intensificação do uso de energias fósseis com todas as suas implicações geopolíticas e geoeconômicas?

Como as estratégias para uma economia verde limitam-se às políticas públicas no sentido de uma transição, estas não questionam o “modo de vida imperial”<sup>2</sup> nos centros capitalistas, que depende de e esgota os recursos e o trabalho de outras partes do mundo. Tampouco questionam a opressão de gênero ou etnia, que atravessa toda a estrutura de classe. Apesar da crise, o modo de vida imperial continua sendo hegemônico nos centros capitalistas — e possivelmente dentro das classes média e alta em outras sociedades.

O ponto importante aqui é que os debates atuais sobre uma economia verde não levam em conta que o grande projeto de transição anterior, denominado “desenvolvimento sustentável” e lançado precisamente durante a Conferência Rio 92, fracassou. E fracassou porque se subestimou o fato de que existia uma multiplicidade de fatores socioeconômicos, culturais e políticos que não podiam ser abordados pelas políticas de sustentabilidade. Uma transformação profunda não pode ser reduzida a políticas públicas sem que antes se pergunte se e de que maneira as estruturas sociais podem ser

mudadas. Até porque as políticas públicas, em geral, são uma expressão dessas estruturas.

### O Estado como relação social

Para maior compreensão das estruturas que podem servir de obstáculo para uma transformação profunda, seria preciso fazer uma aproximação ao Estado entendendo-o como uma *relação social*, na tradição de Nicos Poulantzas, mas também nos referindo a Michel Foucault.<sup>3</sup> No fundo, trata-se de olhar a sociedade como um conjunto de relações sociais hegemônicas, ou seja, de práticas cotidianas que são aceitas ativamente ou passivamente, e se baseiam em relações de poder e dominação. Uma teoria crítica do Estado deveria começar com a análise da sociedade, não do Estado.

A função principal do Estado capitalista — patriarcal, racista, imperial e pós-colonial — é a de consolidar as relações sociais dominantes e dar-lhes certa continuidade, mas também de contribuir, de maneira controlada, para que transitem em direção a novos arranjos convenientes. Dessa maneira, a reprodução socioeconômica, cultural e política funciona aproveitando os conflitos e a crise, transformando-os em oportunidades. Além disso, o Estado tem como

2 O termo “modo de vida imperial” não se refere simplesmente a um estilo de vida praticado por diferentes setores sociais, mas a padrões imperiais de produção, distribuição e consumo fortemente arraigados nas práticas cotidianas das classes altas e médias do Norte global, e crescentemente das mesmas classes nos países emergentes do Sul global.

3 Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism* (Londres; Nova York: Verso Classics, 1980); Michel Foucault, *Security, Territory, Becoming: Geschichte der Gouvernementalität I* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006); Bob Jessop, *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy* (Londres: Macmillan, 1985); Stanley Aronowitz; Peter Bratsis, *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002); Ulrich Brand e Christoph Görg, “Post-Fordist governance of nature: the internationalization of the state and the case of genetic resources, a Neo-Poulantzian perspective” (*Review of International Political Economy*, Taylor & Francis Group, v.15, n.4, 2008).

função intervir na crise, geralmente a favor das forças dominantes. Dessa maneira, os aparelhos do Estado desenvolvem suas próprias formas de atuar, não independentemente da sociedade, mas tampouco como mero instrumento das forças dominantes. A burocracia tem seus próprios modos, motivações e lógicas, e possui um forte interesse em dar continuidade à própria existência.

O Estado é um terreno de luta estruturado de uma maneira determinada, em que competem as diferentes forças sociais e políticas que tentam promover seus próprios interesses, identidades e valores. O objetivo de cada grupo é conseguir que seus interesses particulares se convertam em “interesse geral”, que sejam promovidos pelo próprio Estado. Por isso, também as forças e os atores subalternos estão presentes dentro do Estado, mas em relação de assimetria. E também as lutas que se desenvolvem longe do Estado, por exemplo, as lutas de movimentos sociais que se pretendem “antipolíticos”, influem de certa maneira nas relações de força e orientações dominantes dentro da sociedade e, com isso, no Estado entendido como relação social.

Nesse sentido, o Estado é um fator fundamental da dominação social, na medida em que formula regras e de alguma maneira sujeita também os poderosos a certas condições. Mas, ao mesmo tempo, concentra recursos legais, policiais e financeiros, conhecimento e reconhecimento, capacidades de ação, que se apropriam das pessoas comuns e das organizações sociais mais frágeis. Para muitos problemas sociais, o Estado reivindica competência exclusiva, ou seja, bloqueia outras formas de abordá-los e processá-los. A concepção do Estado como relação social não pode referir-se exclusivamente às relações de força: deve-se considerar também os discursos generalizados, naturalizados na consciência das maiorias. Esse aspecto é chave para entender as relações de gênero ou o racismo.

## O que são as políticas públicas?

Se consideramos os eixos analíticos apresentados na seção anterior, as políticas públicas não são (apenas) um instrumento de ação do Estado, que atuaria de maneira neutra. É preciso entendê-las em relação às

- estruturas heterogêneas dentro do próprio Estado;
- estruturas da sociedade;
- suas funções na reprodução do próprio Estado e da sociedade.

As políticas públicas não são um “instrumento” do Estado, e sim um equilíbrio instável, resultado de disputas entre diferentes atores políticos e sociais, que respondem sempre a um determinado momento conjuntural.

Muitos fatores influem para que as políticas públicas sejam efetivamente capazes de solucionar os problemas que se propõem a enfrentar. Isso não apenas depende das medidas adotadas, como também das estruturas políticas e sociais em que são formuladas. Nesse sentido, gostaria de desenvolver aqui alguns aspectos para conceitualizar melhor as políticas públicas.

### As políticas públicas e as estruturas sociais existentes

Uma pergunta formulada por Claus Offe e Gero Lenhardt em 1977 ainda me parece importante como ponto de partida — reconhecendo, no que diz respeito à seguinte citação, que as sociedades não são atravessadas

exclusivamente por contradições de classe, e que não é apenas a apropriação privada da mais-valia que está em jogo:

*De que maneira surgem [determinadas] políticas públicas (...) a partir dos problemas específicos de estruturas econômicas e de classe que se baseiam em uma valorização privada do capital e em um trabalho assalariado "livre", e que funções têm [essas políticas públicas] em relação a essa estrutura?*<sup>4</sup>

Ou seja, uma primeira aproximação às políticas públicas considera as estruturas sociais existentes e como estas se refletem de forma complexa nessas políticas. Para Offe e Lenhardt, os problemas estruturais do capitalismo se articulam como: a) demandas dos atores, tanto das empresas quanto dos sindicatos; e b) imperativo superposto de manter o processo de acumulação. Para nós, o interessante nesse argumento é que as demandas e exigências se traduzem em tensões inter e intraorganizacionais dentro do Estado, ou seja, em ações de partidos políticos, burocracias e outros atores, que buscam tratar dos problemas cada um à sua maneira.

Para a realidade latino-americana atual, caberia perguntar, por exemplo, de maneira análoga: Como o processo de acumulação se mantém por meio do extrativismo? Quais são as demandas sociais que os extrativismos e as políticas distributivas promovem com base no excedente derivado das atividades extrativistas? E, por fim, em contraposição a isso, quais demandas estão sendo formuladas contra o extrativismo? Além disso, seria preciso analisar de que maneira os respectivos aparelhos estatais processam essas demandas e imperativos.

4 Gero Lenhardt; Claus Offe, "Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik" (*Kölnner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, n.19, 1977), p.100.

Para além de Offe e Lenhardt, poderíamos perguntar também como o Estado organiza seu conhecimento sobre os problemas, como pré-condição para desenvolver políticas públicas. Obviamente, são os próprios atores que formulam as demandas. Mas talvez existam outros mecanismos — como secretarias ou comissões, que promovem um determinado tipo de conhecimento sobre problemas e soluções. Para uma perspectiva emancipadora, é importante entender contradições, demandas e exigências.

### O Estado como relação social

O Estado não é um ator neutro que atua independentemente da sociedade, formulando a vontade geral e solucionando problemas. Tampouco é o instrumento do capital ou dos poderes coloniais, como se costuma pensar. Parece-me mais produtivo concebê-lo como uma relação social que assegura há séculos as relações sociais dominantes. Além disso, em muitos casos o Estado organiza ativamente as forças dominantes (que estão também em uma relação de competição, como a burguesia) e desorganiza as forças mais frágeis e dominadas. O Estado "condensa materialmente"<sup>5</sup> em suas estruturas, e por meio de políticas públicas, as contradições presentes na sociedade, ou seja, lhes dá forma para que se tornem viáveis e não rompan a coesão social. Para levar adiante qualquer projeto emancipador, é preciso considerar o fato de que a estrutura do Estado é uma relação de poder, mas também um conjunto de aparelhos cuja transformação é necessária. Não quero aqui afirmar o Estado, mas tampouco negá-lo. Parece-me mais necessário entendê-lo para

5 Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism*, op. cit.

poder mudá-lo profundamente, e para reorganizar as relações de poder em um processo democrático e de aprendizagem.

### O Estado como reprodutor da estrutura colonial capitalista

O que salta à vista nos processos de mudança na Bolívia e no Equador é que seus governos progressistas enfrentam muitos problemas para alterar a estrutura do Estado. No entanto, enquanto os atores sociais devem articular seus interesses, valores e projetos em relação ao mesmo Estado capitalista e pós-colonial de sempre, precisam atuar contra uma estrutura que os obriga a submeter-se às suas regras — o que obstaculiza a mudança.

Karl Marx nos falava das formas sociais capitalistas para entender algumas formas cruciais da reprodução social.

Os seres humanos, por meio de suas ações, reproduzem de maneira inconsciente a forma de valor. Esse fato está baseado na separação de produtores e meios de produção, e a necessidade de se reproduzir por meio do trabalho assalariado, assim como na necessidade dos capitalistas de produzirem uma mais-valia sob condições de concorrência e enfrentando as demandas dos assalariados. A forma de valor não é apenas uma condição estrutural, mas também uma maneira de ver a sociedade e de atuar nela — como assalariado e como capitalista. As relações de dominação e exploração não são explícitas em todos os momentos: por exemplo, não o são quando os próprios trabalhadores se preocupam também pelo êxito econômico de “sua” empresa, como ocorre frequentemente na Europa.

O mesmo acontece com a forma política, ou seja, o Estado. O Estado reproduz estruturalmente certas condições da reprodução social, e essa é uma maneira de lidar com os conflitos que surgem. No entanto, essa estrutura reproduz

a si própria por meio de inúmeras ações que as pessoas dentro dos aparelhos estatais executam diariamente, com sua própria orientação, conhecimento e micropáticas, com suas regras e seus recursos. Reproduz-se inclusive fora, na sociedade civil, onde o Estado é aceito, tem legitimidade; os meios de comunicação e as pessoas ajudam a estabelecer seu papel específico dentro da sociedade. Da mesma maneira, o Estado reproduz as desigualdades, ao assegurar a propriedade privada, ao reconhecer certos interesses sobre outros, o que nem sempre é muito visível em tempos “normais”.

Poulantzas introduziu o conceito da “seletividade” do Estado: a estruturação de um determinado aparelho estatal, de seus servidores, de seu orçamento e suas regras mostram como sua atenção está voltada mais para certos problemas (por exemplo, a propriedade privada ou a competitividade) e certos atores e interesses (das classes dominantes, dos homens, dos brancos) do que para outros. Isso significa que as políticas públicas são parte de uma estrutura estatal classista e patriarcal, imperial e pós-colonial, que tem sua própria densidade e resiste às mudanças políticas.

Trata-se então de conceber as políticas públicas a partir das formas sociais do Estado — que estão intimamente vinculadas com a sociedade — no sentido de Marx, e de focar também na mudança das formas sociais (incluindo a forma de valor, a concorrência, o próprio dinheiro).

### O Estado e a hegemonia

O Estado e seus aparelhos são, então, um conjunto heterogêneo e uma condensação material de relações de força específicas. Por exemplo, no Brasil coexistem um projeto

político de reforma agrária e outro de agronegócio, que não apenas se contradizem em muitos aspectos, como também se encontram em uma relação assimétrica. Isso significa que diferentes aparelhos estatais concentram diferentes relações de força, em que entram em cena a burguesia agrária, a população urbana, os camponeses, os sem-terra e outros.

As políticas públicas são parte de um processo próprio, que têm o objetivo de formular e implementar “projetos de Estado” (como o neoliberalismo, que, apesar de “diminuir” o Estado, foi e é um projeto de Estado) que permeiam os diferentes aparelhos com suas próprias lógicas e tarefas. Um projeto de Estado não se desenvolve independentemente de projetos hegemônicos dentro de uma sociedade ou daqueles impostos a partir de fora — como foi o neoliberalismo na América Latina. São projetos que se baseiam na violência e no uso da força, mas também em compromissos negociados e no consentimento. Então, para que surja um projeto emancipador, seria importante formular ou identificar os projetos hegemônicos — muitos deles podem ser simultâneos, em um mundo onde cabem muitos mundos — possíveis, já existentes ou em construção (pode ser hegemônico tanto um projeto de dominação, quanto um de emancipação). Os projetos do Estado — de suas estruturas, de suas políticas públicas — não podem ser independentes dos projetos formulados a partir da sociedade.

Para nossa discussão, é importante observar que a falta de certa coerência que frequentemente ocorre nas políticas públicas não é um problema político no sentido de que os atores fundamentais não sejam capazes de chegar a um acordo. A falta de coerência é um indicador de falta de hegemonia, ou seja, a incapacidade de um bloco no poder em liderar as pautas dominantes da organização da sociedade. Somente quando existe um projeto hegemônico na

sociedade é que este pode ser traduzido em um projeto ou em vários projetos de Estado.

**A hegemonia, no entanto, não implica ausência de conflitos e debates, nem de dominação e poder. A meu modo de ver, a hegemonia é um determinado arranjo em que os atores relevantes se veem adequadamente representados nas estruturas políticas e podem se reproduzir tanto materialmente quanto em suas identidades. Uma perspectiva emancipadora de hegemonia deveria ser muito mais inclusiva do que a hegemonia capitalista.**

As políticas públicas  
e o conhecimento  
real da sociedade

Os funcionários do Estado — e isso está evidente nos processos de mudança na América Latina — costumam atuar como se conhecessem com suficiente precisão os problemas e os atores para os quais as políticas públicas estão voltadas. Trata-se, no entanto, de uma perspectiva reduzida. O desenvolvimento das políticas públicas não

é um processo meramente técnico, como se costuma pensar. O Estado tem de se organizar de alguma maneira para alcançar um conhecimento profundo sobre os problemas e as estruturas sociais que devem ser alteradas. O projeto neoliberal, referindo-se ao conhecimento neoclássico, optou por chegar a esse conhecimento por meio do próprio Estado, de assessores privados, de empresas etc.<sup>6</sup>

Políticas públicas emancipadoras também têm a tarefa de organizar, de maneira muito cuidadosa e não hierárquica, essa forma de alcançar conhecimento sobre a sociedade, seus problemas, demandas, interesses e valores. O perigo reside no fato de que os aparelhos do Estado continuam pensando que já possuem um conhecimento suficiente dos problemas, desejos, interesses e conflitos sociais. Essa perspectiva dominante é uma das razões – à exceção de determinados interesses que se impõem – pela qual muitas políticas públicas são ineficazes. De fato, acabam reproduzindo uma atitude política autoritária e uma visão que separa o Estado da sociedade.

### A internacionalização do Estado

Um aspecto que me parece extremamente subestimado nos debates da região andina e nas políticas práticas é o fato de que não apenas a economia, como também o Estado estão internacionalizados. Ou seja, as exigências do mercado internacional, como o extrativismo, estão inscritas *dentro* das estruturas do Estado e das políticas públicas. Além disso, as estruturas políticas internacionais têm também um caráter estatal.<sup>7</sup>

6 Edgardo Lander, "La ciencia neoliberal" (In: Ana Esther Ceceña [org.], *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: Clacso, 2006).

7 Ulrich Brand e Christoph Görg, "Post-Fordist governance of nature", op. cit., p.567-589.

As políticas antineoliberais dos governos progressistas latino-americanos reconstituíram certa "autonomia relativa" do Estado, por exemplo, com respeito a fortalecer sua base econômica por meio da arrecadação de impostos. Formalmente, isso acontece em nível internacional. Em relação às forças sociais e aos imaginários políticos e econômicos neoliberais, essas autonomias relativas do Estado alteram certas relações sociais e econômicas e certos imaginários. No entanto, as políticas progressistas distributivas se baseiam em uma certa integração ao mercado internacional. Isso implica que a intensificação do extrativismo esteja profundamente inscrita nas próprias estruturas do Estado e, mais ainda, à primeira vista, de mais capacidade de manobra política e mais legitimidade aos governos em questão.

O que eu gostaria de ressaltar aqui com relação às políticas públicas é que o Estado internacionalizado está reproduzindo esse mesmo modelo, ou seja, está fomentando as condições para a comoditização e a industrialização da Natureza, em várias escalas – em escala internacional, os atores são a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, o Convênio Marco da ONU sobre a Mudança Climática etc. A consequência política é que, para fazer prosperar um projeto emancipador, precisamos simultaneamente de políticas públicas alternativas tanto em escala nacional quanto em escala internacional. E se o Estado é uma relação social, precisamos ao mesmo tempo trabalhar nas mudanças profundas das relações socioeconômicas e culturais, dos modos de produção e de vida, das relações de força, das orientações sobre o que é uma vida boa, do que é "racional" e "plausível". Isso abre enormemente o leque dos campos de luta que é preciso encarar para a transformação das sociedades, muito além da promessa de uma transição induzida por meio de políticas públicas.