

Notas sobre os efeitos e a ideia de Estado

Notes about the effects and the idea of State

José Renato Sant'Anna Porto¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo realizar uma revisão de algumas teorizações antropológicas sobre o conceito de Estado. O recorte aqui proposto busca organizar reflexões a partir da contribuição de autores da antropologia social, bem como explora o pensamento foucaultiano na intenção sistematizar um conjunto de instrumentos analíticos no interesse particular de debater o Estado na atualidade. O texto se inscreve no contexto de um investimento de pesquisa e reflexão acadêmica que venho organizando nos últimos anos, no intuito de conferir novos horizontes para a pesquisa e a produção crítica sobre políticas públicas.

Palavras-chave: Estado; antropologia; poder.

Abstract: This article aims to review some anthropological theories about the concept of State. The goal is to organize ideas based on the contribution of authors of social anthropology, as well as explores Foucauldian thinking in the intention of organizing a set of analytical instruments in the particular interest of discussing the State at the present time. The text is part of an investment of research and academic reflection that I have been organizing in recent years, in order to give new horizons to the research and critical production about public policies

Keywords: State; anthropology; power.

1. Introdução

Este texto tem por objetivo realizar uma revisão crítica acerca de algumas teorizações antropológicas sobre o conceito de Estado. O recorte aqui proposto,

¹ Doutor em Ciências Sociais e Professor Adjunto no curso de Políticas Públicas do Instituto de Educação de Angra dos Reis, da Universidade Federal Fluminense (IEAR/UFF). Pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ) – Contato: josersporto@gmail.com.

busca abordar um segmento específico e bastante heterodoxo de discussões sobre o que seria o Estado. Refiro-me a textos de autores que se posicionam de maneira crítica com relação às concepções mais clássicas do que viria a ser o Estado, tanto àquelas oriundas dos modelos analíticos da ciência política, como também no que diz respeito às concepções de Estado pensadas a partir do paradigma marxista. Nesse sentido, duas vertentes de análise acerca do Estado serão apresentadas e discutidas neste artigo.

A primeira diz respeito a uma linha de discussão que emerge a partir de alguns trabalhos de autores vinculados à antropologia social que, com base em uma virada significativa no objeto de estudo tradicional da disciplina, passam a refletir sobre o papel e a própria constituição do Estado nas sociedades contemporâneas. A esse respeito, serão discutidos os trabalhos de Philip Abrams (1988), um dos primeiros autores a se debruçar sobre o Estado a partir do instrumental analítico da antropologia, e de Michel-Rolph Trouillot (2006), autor mais contemporâneo que, a partir de uma revisão da literatura antropológica acerca do Estado, busca problematizar a validade desta perspectiva no que tange à análise das questões sociais que se apresentam na atualidade. De modo complementar, apresentarei também algumas considerações acerca do trabalho de James Scott (1998), autor que, embora não seja filiado diretamente ou unicamente à antropologia, desenvolve no trabalho citado uma análise etnográfica bastante cuidadosa acerca dos chamados “efeitos de Estado”, o que dialoga em grande medida com a perspectiva de análise de Abrams e Trouillot.

Já a segunda vertente visitada está diretamente relacionada às pesquisas e reflexões que problematizam o conceito de Estado a partir da contribuição analítica de Michel Foucault, em especial através do conceito de “governamentalidade”. Os trabalhos que serão discutidos aqui, embora apresentem diferenças entre si, tem no pensamento de Foucault uma espécie de âncora analítica. Desse modo, serão analisadas as perspectivas de interpretação do Estado no pensamento de Timothy Mitchell (1999) e James Ferguson (2006). Revisitando os trabalhos acima citados, este ensaio se inscreve no contexto de um investimento de pesquisa e reflexão acadêmica que venho organizando nos últimos

anos, no intuito de conferir novos horizontes para a pesquisa e a produção crítica de estudos em políticas públicas. Em trabalhos anteriores conferi atenção à abordagem da *Anthropology of Public Policy*, organizando uma revisão das principais contribuições analíticas (Porto, 2014) e exercitando essa abordagem metodológica em atividades de pesquisa com políticas públicas (Porto, 2016). A proposta agora é avançar para uma reflexão mais de fundo, mobilizando referenciais que permitam um olhar para o fenômeno “Estado” a partir de um ponto de vista crítico e questionador das grandes narrativas perpetradas tanto pelas práticas estatais quanto pela própria teoria política.

2. Ideia, ideologia e efeitos de Estado

O que é o Estado? Obviamente não se trata de uma pergunta simples e menos ainda tenho a intenção aqui de fazer uma revisão da vasta literatura e das inúmeras formulações teóricas e políticas sobre o que seria o Estado. A intenção aqui, bem mais modesta, é problematizar algumas questões pontuais, relacionadas, sobretudo, ao fato de que é possível compreender o Estado não apenas como algo coeso, uniforme, organizado em instituições formais, mas também como uma proliferação de práticas de poder diversificadas, que se sustentam em discursos e em artifícios semânticos e simbólicos potentes, capazes de fazer o próprio Estado existir enquanto uma ideia naturalizada e socialmente aceita. É, portanto, por essa porta, por esse rastro analítico que pretendo formular algumas ideias a partir da revisão da literatura aqui organizada.

No que diz respeito às discussões e reflexões sobre o Estado oriundas da antropologia, Philip Abrams pode ser considerado um dos pioneiros no debate sobre como tomar o Estado não somente como um ente político-institucional, assumindo sua complexidade e buscando perceber as inúmeras dimensões de relacionamento existentes entre o Estado e as pessoas, para além daquelas mais convencionais, atinentes ao trato político formal ou institucionalizado. Por esse motivo em especial, por esse ponto de vista que toma o Estado como um objeto de estudo complexo e multifacetado, o autor, no texto intitulado *“The difficult of studying the state”* (1988), se propõe a estabelecer vários diálogos com nomes

importantes das ciências sociais que, de maneira direta ou indireta, problematizaram a questão do Estado. Nesse sentido, organiza um debate com as proposições de Poulantzas sobre o que seria o Estado, bem como dialoga e tenta avançar com relação à forma como Radcliffe-Brown compreende o Estado, negando-o como uma categoria passível de análise.

Entremeado a essas discussões, é possível identificar uma questão que apresenta alguma centralidade na argumentação de Abrams. Refiro-me ao problema básico apontado pelo autor relacionado à separação naturalizada entre a dimensão política e a dimensão social, que marca parte considerável das análises sociológicas. Esse problema, essa dissociação esquemática e simplificadora, é, na visão de Abrams, extremamente equivocada e talvez a raiz de um processo desenfreado de segmentação da realidade, sendo que as análises sobre o Estado não escapam a essa armadilha. Nessa perspectiva, que, segundo Abrams, funda parte significativa do paradigma analítico das ciências sociais, em especial, da ciência política, o Estado não se filia nem à dimensão social, sendo um espaço fora do alcance da sociedade, nem à dimensão política, consagrando-se como uma “entidade asséptica”, esquemática (das instituições frias), livre do contágio da complexa prática política existente no cotidiano.

Esse procedimento “cirúrgico”, cientificista e essencialmente analítico de separação do Estado, tanto da dimensão política, como também da dimensão social, pode ser exemplificado num fato já bastante conhecido acerca dos diversos significados que a palavra “política” possui. Se na língua portuguesa tratamos “política” como uma palavra em certo grau equivalente às ações estatais, às políticas públicas, às estruturas e dispositivos legais e ao fazer política, propriamente dito; por outro lado, na língua inglesa a palavra política é dissociada em três outros termos, cada qual com um significado específico. Para ser sucinto, tratam-se (i) da dimensão *policy*, que por aqui tratamos como as ações do estado ou as políticas públicas; (ii) da dimensão *politics*, no caso as relações entre os atores, o “fazer política”; e (iii) a dimensão *polity*, mais relacionada aos dispositivos legais e jurídicos, bem como às instituições.

No caso, há uma tendência evidente de aproximar o Estado prioritariamente às dimensões *policy* e *polity*, sendo que a *politics* seria algo mais relacionado aos atores, às práticas enraizadas na sociedade que faz política, por assim dizer. Esse falseamento, essa tendência interpretativa que segmenta e induz a pensar que existe, de fato, tal divisão, é algo que, diria Abrams, se configura como um efeito do próprio Estado. Seria então a separação entre Estado e sociedade um procedimento que constrói a própria ilusão do Estado à parte da sociedade e que teria uma série de efeitos que são, eles próprios, o que podemos denominar “efeitos de Estado”. É importante, portanto, enfatizar que a separação entre Estado e sociedade é o próprio Estado, em sua dimensão ideológica e em seu funcionamento, ou melhor, em seu efeito ilusionista e de falseamento da realidade, principalmente no que tange à dimensão política dos conflitos, das lutas, etc., inerentes a todo processo de formação de Estado.

Tendo essa questão central em mente, não importaria, para Abrams, nos empenharmos na tentativa vã de descobrir a dimensão política que circunda escondida “por detrás do Estado”. Proceder desta maneira seria não levar em conta talvez o que de mais importante se configuraria na cena. Seria negligenciar e não descrever os fatos e procedimentos que possibilitam que algo seja escondido. Seria não retratar, exatamente, o processo através do qual os falseamentos e ilusões são construídos com e através dos efeitos de Estado.

Portanto, para entender esse efeito de separação, não basta negá-lo. É necessário assumi-lo, de modo a compreender como ele funciona e se constrói no cotidiano das pessoas. Se é uma característica essencial do Estado não se revelar como tal e se proteger através de procedimentos semânticos, discursivos e ludibriadores que tem por objetivo isentar o próprio Estado de cargas políticas e sociais, cabe ao pesquisador debruçar-se precisamente sobre esse processo de ocultação que emana do Estado. Enfatizando essa dimensão, como podemos ver no pequeno fragmento apresentado a seguir, Abrams sugere que grande parte desta “ilusão” é propalada pelos próprios analistas que tomam o Estado a partir dessa separação fundamental:

“... the difficult of studying the state can be seen as in part a result of the nature of the state, but in a equally large part must be seen as a result of the predispositions of its students.” (Abrams, 1988, p. 63)

Imbuídas de uma crença de Estado e de uma crença no Estado, para Abrams, não faltam pesquisas que fazem apenas enquadrar a realidade nesta “macrocategoria” que algumas vezes opera apenas como um ponto final redutor, incapaz de levar em conta uma série de dimensões das relações políticas existentes entre os atores em determinado contexto de análise. A complexidade do real vai além e abarca, por exemplo, uma dimensão ideológica do Estado que teria também como um efeito um mascaramento do processo de sujeição, desencadeado pelo funcionamento e pela ação das próprias instituições do Estado.

Assim, a dimensão ideológica do Estado teria também um papel importante relacionado à atribuição de coesão e unidade do próprio Estado, ou melhor, a unidade das instituições e aparatos tidos como estatais, mesmo no contexto real de diversidade de funções, propósitos e características entre tais instituições.

“It gives an account of political institutions in terms of cohesion, purpose, independence, common interest and morality without necessary telling us anything about the actual nature, meaning or functions of political institutions. We are in the world of myth” (Abrams, 1988, p. 68. Grifo meu)

Abrams, refletindo sobre a máxima um tanto quanto extremista do abandono do Estado como categoria de análise da dimensão e das relações políticas, proposta certa vez por Radcliffe-Brown, faz uma ponderação importante e que reflete em grande medida a abordagem que o autor pretende conferir ao Estado. Para Abrams, não seria o caso de pensar a política sem o Estado. Ao contrário, entendendo o papel importante e crescente que o Estado mantém no cotidiano dos indivíduos, propõe uma estratégia de dupla consideração do Estado. A primeira, mais tradicional, (apesar de não ser o foco das atenções da proposta do autor) diz respeito à dimensão material, das instituições do Estado, seus aparatos, seus modos de funcionamento, regras, etc., que o autor denomina *state system*. A segunda, e aí é que parece estar a contribuição mais significativa de Phillip Abrams,

é a proposta de pensar o Estado como uma ideia. Ou seja, a ideia de Estado seria aquela que carregaria a dimensão ideológica. Nas palavras do autor, “*the particular function of the ideological is to mis-represent political and economic domination in ways that legitimate subjection (...). Like other collective (mis)representation it is a social fact – but not a fact in nature. Social facts should not be treated as things*” (Abrams, 1988, p. 75).

Ao escamotear o que realmente faz, re-significando suas práticas através de elementos discursivos criadores de uma espécie de véu sobre a realidade, o Estado seria, para Abrams, também a própria máscara que esconde a dominação política e econômica de seus próprios atos.

“The state is not the reality which stands behind the mask of political practice. It is itself the mask which prevents our seeing political practices as it is” (Abrams, 1988, p. 82)

No que diz respeito ao que Abrams denomina *mis-representation of the state*, a conotação de “público” a tudo que é do Estado é algo bastante emblemático e se põem como uma estratégia consideravelmente eficiente no sentido de garantir um eufemismo ou até mesmo de neutralizar o caráter essencialmente excludente de certas práticas do Estado. A construção da ideia de “bem comum” e de “*res-publica*” que está por detrás da noção clássica de Estado, a mesma que opera e faz funcionar o aparelho e as instituições do Estado, vai exatamente nesta direção, permitindo um caminho menos tortuoso ao *state system*, uma vez que atribui conotações sempre benévolas às práticas do Estado através desse complexo e obscuro “jogo de metáforas”.

De maneira complementar, e não menos importante, Abrams também argumenta acerca do processo de desvinculação da dimensão política e, por extensão, do próprio Estado, de todo e qualquer envolvimento ou aproximação à dimensão das relações econômicas, no que parece ser uma estratégia do Estado em promover o chamei aqui de “asepsia do Estado”, e, ao mesmo tempo, promover livre caminho também para a reprodução da organização burocrático-capitalista do Estado. Mas, indo além da dimensão capitalista e da esfera econômica da dominação (no que me parece uma aproximação não declarada ao pensamento de

Foucault), Abrams parece abrir espaço para a observação de outras maneiras como a dominação, ou melhor, o exercício do poder ocorre em nossas sociedades.

Nesse sentido, o autor alerta que a faceta ideológica do Estado teria como propósito não apenas mascarar a dimensão econômica da reprodução do capital por meio da estratégia de total desvinculação desta com o que se entende por instituições do Estado, mas, em amplo sentido, desvincular o Estado de toda e qualquer forma de exercício e expressão de poder.

Em termos metodológicos, e já como encaminhamentos finais de sua proposta analítica, Abrams chama atenção para o fato de que, na operacionalização da perspectiva que considera o Estado em suas duas dimensões (*state system* e *state idea*), o importante seria compreender as diferentes maneiras que, em cada contexto empírico, as articulações entre essas duas dimensões se dariam. Portanto, não seria suficiente analisar apenas a ideia de Estado sem considerar seus impactos e efeitos sobre a forma como as instituições e o aparato burocrático são postos em prática. Inversamente, como a crítica posta pelo autor deixa evidente, a análise da estrutura sem considerar a dimensão da produção da ilusão, da crença e do processo ideologizante, seria algo também insuficiente. As duas opções seriam, nas palavras de Abrams, “apenas andar meio caminho”.

Tendo em mente as indicações metodológicas de Phillip Abrams, podemos então passar para os comentários acerca das abordagens dos próximos dois autores que compõem o conjunto de debate desta primeira parte do trabalho. Começarei pela apresentação de Michel Rolph Trouillot, pela proximidade conceitual e pelas várias referências que faz ao trabalho de Abrams. De maneira dialogada, farei também pontes e conexões entre Trouillot e James Scott, o terceiro e último autor que apresentarei nesta seção, evidenciando as complementaridades existentes entre o trabalho desses autores.

O texto de Trouillot (2006), selecionado para análise neste trabalho, é um artigo em que o autor busca evidenciar que, mesmo na contemporaneidade, a presença do Estado, ou melhor, a presença das práticas de governo no cotidiano das pessoas é um fato corriqueiro e que cresce de maneira exponencial, embora passe despercebido em muitos casos. Trouillot tece esse argumento com base em

uma crítica bastante consistente a todo o esforço político-acadêmico que buscou enfatizar nas últimas décadas um progressivo desaparecimento do Estado, muito calcado no argumento da globalização e do neoliberalismo. Mostrarei com mais detalhes o modo como o autor constrói sua crítica sobre a globalização, bem como, e, principalmente, a perspectiva de análise que seleciona para observar o Estado ou o que ele próprio denomina de efeitos de Estado.

Trouillot inicia seu texto com base em três afirmações que conferem sustentação a toda construção analítica sobre o Estado que irá propor em seguida. Nas palavras do autor:

“.. we need to recognize three related propositions: (I) State power has no institutional fixity on either theoretical or historical grounds. (II) Thus, the state effects never obtain solely through national institutions or in governmental sites. And (III) these two features, inherent in the capitalist state, have been exacerbated by globalization.” (Trouillot, 2006, p. 126)

Dentre essas proposições colocadas por Trouillot, é possível perceber que a primeira delas está diretamente relacionada com a perspectiva de análise proposta por Abrams, sinalizando que não haveria justificativa para tomarmos o Estado simplesmente como um alvo fixo e estável, menos ainda como algo que teria um padrão institucional reproduzível e constante em contextos históricos e geográficos diversos. Nesse sentido, para o autor, seria praticamente impossível pensar em uma teoria geral do Estado, única e efetiva para todos os contextos.

Seria, portanto, necessário proceder com uma análise centrada nas formas e expressões específicas do Estado em contextos localizados. Ou seja, seria o contexto local um ponto de observação capaz de identificar as particularidades do que Trouillot denominou de processos, práticas e efeitos de Estado, mesmo que esses não se resumam ao contexto local. Para o autor, se, por um lado, não haveria apenas o Estado fixo, localizado e materializado, por outro lado, não nos faltariam exemplos de práticas de governo particulares e específicas a cada contexto.

“I suggest such strategy here, one that goes beyond governmental or national institutions to focus on the multiple sites in which state processes and practices are recognizable through their effects” (Trouillot, 2006, p. 126).

De modo a organizar o que seriam e como se expressariam esses “efeitos de Estado”, Trouillot propõe a seguinte categorização: (a) *efeito de isolamento*, que seria a produção dos indivíduos como tais, sujeitos atomizados moldados e dispostos à submissão de determinadas práticas de controle e governo; (b) *efeito de identificação*, no caso, a tática de disposição e alinhamento dos indivíduos de modo que haja entre eles um efeito de identificação da posição compartilhada, bem como dos limites, mesmo que ilusórios, para ação/reação; (c) *efeito de legibilidade*, a produção de linguagens e formas de conhecimento específicas do Estado, utilizadas como ferramentas de classificação e regulação das coletividades e dos indivíduos; e (d) *efeito de espacialização*, que seria a capacidade de produção e estabelecimento de limites, fronteiras e zonas de jurisdição sob o controle das instituições do próprio Estado.

Para a identificação, análise e observação desses efeitos de Estado, seria necessário a subtração da própria ideia de Estado como um bloco coeso e homogêneo, tal como ele nos é imposto e cotidianamente apresentado. Para Trouillot, a própria ideia de nação ou de Estado-nação, construída como um dos pilares retóricos mais importantes da ideia de Estado, é algo que devemos colocar em cheque, caso o propósito seja a compreensão dos diferentes focos de onde emanam e são postos em prática os efeitos de Estado. Nesses parâmetros, o Estado aparece como algo aberto, dinâmico e, por essa razão, passível de ser observado em vários níveis de análise. Não teria, portanto, seus limites traçados e estabelecidos no escopo da estrutura organizacional das instituições estatais e poderia passar a ser compreendido como uma série de práticas, processos e efeitos presentes em uma diversidade considerável de formas e contextos na vida cotidiana.

Como apontado acima, Trouillot defende que, no contexto de globalização e avanço do neoliberalismo, o Estado não teria seus efeitos diminuídos. Constrói esse argumento obviamente inspirado na forma como opta por observar o que para ele seria o Estado, ou melhor, os efeitos de Estado. Assim, independente do contexto e da conjuntura política e econômica, o Estado não teria cessado sua reprodução, sua inserção na vida das pessoas, mesmo que para isso tenha sido

necessário um conjunto de transformações no modo de relação entre suas estruturas e os grupos e indivíduos.

Ainda nesse sentido, Trouillot completa sua argumentação com uma crítica forte ao que se convencionou chamar “globalização”. Nas palavras do autor:

“We overlook the fact that words like “global” and “globalization” in their most current use were first broadcast most aggressively by marketing agents and marketing schools. (...) These tropes not only silence the histories of the world but also veil our understanding of the present – including their own conditions of possibilities – by hiding the changing history of capital. Changes in the composition and spatialization of capital are crucial in shaping the uniqueness of our present. (...) We are far from the idyllic vision of a global village in which everyone is connected to everyone else. Rather, our times are marked by an increasing awareness of global flows and process among fragmented populations.” (Trouillot, 2006, p. 128-129)

Nesse sentido, advogar em defesa da globalização e propalar o fim do Estado seria algo muito semelhante à crença irredutível no processo de dissociação entre política, economia e sociedade. Assim como Abrams enfatizou que o processo de desvinculação entre Estado, economia e sociedade (e de todas essas “entidades” da dimensão política), seria uma forma de possibilitar, de um lado, as formas de dominação e sujeição promovidas pelo Estado, e de outro, a reprodução da estrutura econômica capitalista, o discurso raso da globalização e do fim do Estado, teria, em grande medida, um efeito muito semelhante que conferiria às práticas capitalistas uma conotação mais suave, calcada em fortes metáforas como a conexão entre as nações, a famigerada horizontalidade nas relações internacionais e por aí vai.

Importante é perceber que todos esses procedimentos de fragmentação da realidade, assim como Trouillot enfatizou, são, eles próprios, um conjugado complexo de efeitos de Estado, e que teriam um papel ideologizante, mascarador, tal como mostrou Abrams. Mais do que isso, ainda sob o enfoque proposto por Trouillot, o fato de que tal procedimento de fragmentação e falseamento da realidade esteja sendo acionado não apenas pelas instituições de Estado, *strictu sensu*, seria um indício do fato que o Estado não se expressa apenas nesses

espaços, e, pelo contrário, está presente no funcionamento e na própria concepção de várias outras formas e organizações, sejam elas privadas, “não-governamentais”, oriundas de organismos internacionais, etc. Ou seja, nas palavras do autor, *“statelike process and practices also obtain increasingly in nongovernmental sites such as NGOs or trans-state institutions such as World Bank. These practices, in turn, produce state effects as powerful as those of national governments”* (Trouillot, 2006, p. 130).

Aproveitando justamente esta última colocação do texto de Trouillot, creio ser interessante passar para as discussões acerca do modo como James Scott observa o Estado. De uma maneira semelhante a forma como Trouillot trabalha os chamados efeitos de Estado, Scott, em seu livro *Seeing like a State* (1998), vai também buscar compreender o Estado não pelo que ele é, ou melhor, pelo que se convencionou entender por Estado. Ao contrário e bem mais profundamente, busca compreender os procedimentos que permitem o Estado ser reificado com tal, separado da dimensão política e desconectado de seus efeitos, os quais se expressam em um conjunto difuso e nada coeso.

Nesse sentido, a ideia central que Scott propõe é a interpretação de que o Estado teria como estratégia primeva colocar em prática um princípio de inteligibilidade que permitiria o funcionamento de suas estruturas políticas, bem como a organização e padronização da complexidade do mundo, procedimentos necessários e imprescindíveis para seu funcionamento. Ou seja, seria através desse padrão de legibilidade, capaz de simplificar as mais complexas formas sociais, que o Estado poderia exercer suas funções mais básicas. E aí que acredito existir uma proximidade na forma como Scott observa a expansão e proliferação deste princípio de legibilidade e o que Trouillot aponta como a não limitação do Estado apenas no âmbito do que convencionalmente entendemos por instituições estatais.

Ou seja, para Scott, o princípio de legibilidade, por questões de reconhecimento oficial e, por assim dizer, por uma questão de “necessidade de existência”, se espraia como uma égide organizadora e padronizadora, que simplifica para fazer existir. Simplificação que, inevitavelmente, implica em exclusão daquilo que não passa por esse procedimento, daquilo que é heterodoxo

e, portanto, estranho ao Estado, estranho à realidade. O reconhecimento do Estado, portanto, indica o que é real e o que não é real, pelo simples fato de ser ou não cognoscível pelo crivo de inteligibilidade em que opera o Estado. Assim, a “ânsia de existir” abre caminho livre para o avanço deste princípio de legibilidade e seus critérios redutores, organizadores, e, obviamente, controladores do permissível. Para ilustrar o que estou enfatizando aqui, apresento a seguir um fragmento do texto do autor que indica alguns desses procedimentos de construção de legibilidade como um artefato ou uma ferramenta do Estado:

“How did the state gradually get a handle on its subjects and their environment? Suddenly, processes as disparate as the creation of permanent last names, the standardization of weights and measures, the establishment of cadastral surveys and population registers, the invention of freehold tenure, the standardization of language and legal discourse, the design of cities, and the organization of transportation seemed comprehensible as attempts at legibility and simplification.” (Scott, 1998, p. 1)

Para discorrer sobre alguns desses exemplos, podemos pensar em umas das funções mais básicas e centrais ao Estado que é a taxaço e o recolhimento de tributos, monopólio do Estado e fundamental para sua existência, não só no plano material, como também como uma forma de expresso da dominaço, como bem apontou Weber (1974) em suas análises sobre a importância da burocracia. Para realizar tal tarefa é necessária uma organizaço dos indivíduos em categorias, faixas ou segmentos, de acordo critérios específicos que têm como fundamento exclusivamente o recolhimento de impostos. Ou seja, para que seja possível operacionalizar a taxaço, o Estado necessita reduzir os indivíduos ou cidadãos, como seja, ao mero estatuto de “contribuintes”. Para as instituições estatais encarregadas desta função, o cidadão seria isso: um contribuinte.

Reduzir e simplificar para que seja possível intervir. Talvez seja essa uma das principais prerrogativas de Scott ao analisar as relações oriundas da ação do Estado: o fato de que a ação estatal é incapaz de incidir sobre a complexidade do mundo social (e também sobre a natureza, conforme veremos no exemplo a seguir), sendo, portanto, necessário reorganizar a realidade a partir de abstraço que permitem todos os tipos de procedimentos de gestão, controle e governo (aqui

já propondo aproximações ao que discutirei na seção seguinte com base no pensamento de Foucault). Mais que isso, importaria também o fato de que essas categorias de gestão, em que pese seu caráter altamente abstrato e incompatível com a realidade, tem como consequência uma construção de realidade e de processos de aceitação, incorporação e reconhecimento dos próprios limites estabelecidos por essas categorias. Isso decorre, em grande medida, pelo fato de serem produzidas como efeitos de Estado e terem, por essa razão, poder de verdade e de construção da realidade, até mesmo no que diz respeito aos componentes cognitivos dos atores sociais, o que tornam as possibilidades de ações contra-hegemônicas, heterodoxas ou contestatórias, ainda mais difíceis. Para ilustrar essa ideia com um exemplo do autor:

“Thus a state cadastral map created to designate taxable property-holders does not merely describe a system of land tenure; it creates such a system through its ability to give its categories the force of law.” (Scott, 1998, p. 3).

Outro exemplo que Scott trabalha detalhadamente em seu texto é o caso da padronização da agricultura, mostrando como o princípio de inteligibilidade transcende a sociedade e age também sobre a progressiva demanda de homogeneização da natureza e dos processos naturais. Scott apresenta, através do caso da produção florestal (*pinus*) no contexto europeu, como a padronização do modelo de produção agrícola está relacionado a uma questão de controle sobre os processos naturais, tomando como base o conhecimento científico que implicam na estruturação de procedimentos e padrões de organização geral da produção, os quais, na maioria das vezes, transformam a lógica dos processos naturais.

Como não é possível ter controle sobre os processos naturais tal como são, dado o alto grau de complexidade de organização dos ecossistemas na natureza, opta-se por um modelo que reformula, quase que integralmente, o processo de crescimento e produção vegetal. A partir de um conhecimento científico (no caso, o conhecimento agrônomo) parcialmente descomprometido com a “essência natural” dos processos de produção vegetal, reinventa-se a própria ideia de

natureza, agora sob a tutela e o controle do homem. Esquadrinha-se o processo produtivo em ordens e lógicas gerenciáveis, mensuráveis e compatíveis em grande medida com tudo o que está a jusante e a montante no processo produtivo. Conecta-se a produção agrícola, através de um pseudocontrole dos processos naturais, ao mesmo padrão de inteligibilidade que simplifica e padroniza as relações sociais. Ou seja, como nos diz Scott, *“agriculture is, after all, a radical reorganization and simplification of flora to suit man's goals.”* (Scott, 1998, p. 2).

De um modo geral, ao refletir sobre o Estado, seus efeitos e artefatos, Scott elenca o que seriam para ele os quatro elementos através dos quais deveríamos observar o Estado. O primeiro deles diz respeito justamente a essa questão da inteligibilidade, da engenharia social e do enquadramento da complexidade do mundo social e natural em uma espécie de ordem administrável e passível de controle. O segundo elemento (ou dimensão de ação do Estado) seria para Scott a produção de um discurso apologético à modernização, que complementaria a dimensão anterior com um processo ideológico de peso, calcado em ideias-forças que se difundem e passam a orientar a ação e intervenção, sem que existam reflexões críticas sobre o que se faz. Dentre os principais elementos disso que Scott chama de *ideologia da modernização*, chavões como, por exemplo, “progresso científico”, “expansão da produção”, “crescimento” e, porque não, “desenvolvimento”, são elementos discursivos que possibilitam o funcionamento da lógica do Estado de uma maneira acrítica, e, mais que isso, de uma maneira venerável e entusiástica. Assim, com uma capilaridade substantiva e marcando presença em variados contextos, *“high-modernist faith was no respecter of traditional political boundaries; it could be found across the political spectrum from left to right”* (Scott, 1998, p.5).

Por fim, o terceiro e o quarto elemento que comporiam e dariam sustento ao espectro de ação do Estado, seriam, de alguma forma, derivações dos dois anteriores, e ao mesmo tempo pré-condições para a retroalimentação do próprio processo de reprodução do Estado. Trata-se, por um lado, do caráter autoritário do Estado, que o habilitaria a exercer um poder coercitivo capaz tanto de promover práticas e procedimentos generalizáveis de redução e cognição da realidade, como

também de desencadear e veicular com potência considerável a produção ideológica que toma a modernização como panaceia e utopia social. Por outro lado, o quarto e último elemento seria justamente o que permitiria tal capilaridade de ação do Estado: a fragilidade de organização da sociedade civil. Esse caráter permissível ou passivo, por assim dizer, da sociedade civil (que obviamente, varia muito em cada contexto e situação), como dito, seria causa e pré-condição para o funcionamento desse conjunto de elementos que Scott busca evidenciar ao retratar o Estado. Vale destacar aqui, como já pontuei acima, que o condicionamento cognitivo desencadeado pelo processo ideológico, de um lado, e pelas estratégias de legibilidade e padronização, de outro, são fatores determinantes para isso que Scott denomina como “*a prostrate civil society that lacks the capacity to resist*” (Scott, 1998, p. 5)

3. A governamentalidade e o Estado

Como mencionado acima, tenho me dedicado ao trabalho com as categorias teóricas e analíticas de Foucault para pesquisar no campo das políticas públicas. Em oportunidades anteriores (Porto, 2014), me dediquei a uma inovadora linha de pesquisa, chamada *Anthropology of Public Policy*, que traz ao centro da análise a discussão sobre governamentalidade, procurando observar diversos nuances de relação do poder (especialmente do biopoder) no processo de gestão de políticas públicas. Mas, Como descrevi naquela oportunidade “*as políticas públicas, mais do que meros reflexos desses ambientes produtores de significados, seriam propulsoras e delimitadoras dos mesmos, a partir da estruturação de padrões de interação, dos códigos de conduta e dos meios em que passam a se dar as relações entre os atores.*” (Porto, 2014, p. 377). Há, portanto, na gestão de políticas públicas, um exercício de poder que, quando interpretado à luz do pensamento de Foucault, nos permite observar padrões de comportamento e sujeição, os quais se sustentam em discursos que emanam de diferentes lugares, mas que podem ter as instituições do Estado como centro irradiador. Nessa seção, apresentarei como alguns autores mais contemporâneos se valeram desta estratégia analítica foucaultiana para

observar aspectos distintos do Estado e de seus efeitos, com destaque para os trabalhos de Timothy Mitchell e James Ferguson.

Da mesma maneira como feito na seção anterior, a proposta é apresentar trabalhos mais contemporâneos que, neste caso, se inspiram na discussão foucaultiana sobre Estado. Nesse sentido, farei a seguir algumas considerações, primeiro a respeito de um texto de Timothy Mitchell e em seguida proporei algumas discussões a partir do pensamento de Ferguson sobre as políticas de desenvolvimento, buscando demonstrar como os efeitos de Estado transcendem os limites institucionais que convencionalmente são tratados como estatais.

Em seu trabalho intitulado *Society, Economy and the State Effect* (1999), Timothy Mitchell, assim como Trouillot, vai buscar em Phillip Abrams o seu ponto de partida para as reflexões acerca do Estado, enfatizando as noções de *state system* e de *state idea*. Porém, o caminho trilhado por Mitchell a partir deste ponto de partida é algo diferente do percurso trilhado por Abrams e Trouillot, propondo uma interessante aproximação desta forma de percepção do Estado com a forma como Foucault analisa o fenômeno e o exercício do poder. A citação que apresento abaixo é uma passagem do texto do próprio Foucault, retirada do artigo de Mitchell, que a utiliza como uma estratégia para evidenciar as complementaridades entre a porta aberta por Abrams e a perspectiva foucaultiana de compreensão do Estado:

“One cannot confine oneself to analyzing the State apparatus alone if one wants to grasp the mechanism of power in their detail and complexity (...). In reality, power in its exercise goes much further, passes through much finer channels, and is much more ambiguous” (Foucault, 1980, p. 72 apud Mitchell, 1999, p. 169)

A forma como Mitchell opta por lidar com a análise do Estado com base nas duas dimensões, *state system* e *state idea*, é assim também influenciada pela perspectiva foucaultiana de compreensão do exercício do poder e de sua intrínseca multidimensionalidade. Para Mitchell, a chave do poder, ou melhor o ponto de observação das diversas formas de exercício do poder (como bem diria Foucault) é crucial para compreender as distintas maneiras como as estruturas do Estado se relacionam com a dimensão ideológica do mesmo. E, para fazê-lo, o desafio é

justamente buscar uma interpretação desta relação que leve em consideração a dimensão histórica, sendo, portanto, este um caminho analítico enfatizado pelo autor no desafio de compreensão dos efeitos de Estado.

Ou seja, é preciso compreender como ao longo do tempo foi sendo formulada e re-formulada a dimensão ideológica do Estado, e como esse processo ideologizante, ao ganhar força e se espriar pelos distintos contextos do cotidiano dos grupos e indivíduos, permitiu que o aparato estatal pudesse funcionar sem que fosse percebido em sua essência, ou pelo menos que tivesse a dimensão da dominação e da sujeição ocultada justamente por esse artifício de construção da ilusão de Estado. E, para o autor, a chave do funcionamento deste artifício ideológico do Estado estaria justamente na separação histórica entre sociedade e Estado, recuperando em grande medida as reflexões de Foucault e enfatizando a construção desse efeito de Estado relacionado ao processo de ocultação da dimensão negativa (dominação, sujeição, etc.) da ação do Estado, o qual seria possível justamente com base nessa dissociação do Estado à sua conotação política.

O estabelecimento da ideia da existência de uma fronteira entre Estado e sociedade, não apenas no senso comum, mas também como um fundamento orientador da produção de conhecimento sobre o próprio Estado, compõe, juntamente com o surgimento da economia como linguagem e princípio organizador, as bases que dão sustentação à produção deste efeito específico de Estado. Assim, juntando a necessidade de compreensão dos efeitos de Estado como fenômenos históricos e enfatizando ao mesmo tempo a necessidade do retrato cotidiano de suas expressões e da relação das pessoas com o *state system*, Mitchell nos mostra que:

“A construct such as the state occurs not merely as a subjective belief, but as a representation reproduced in visible everyday forms, such as the language of legal practices, the architecture of public buildings, the wearing of military uniforms or the making and policing of frontiers.” (Mitchell, 1999, p. 173)

Por outro lado, o autor contribui também com uma reflexão importante à medida que avança para buscar entender não só o Estado, sua manutenção e a capilaridade de seus efeitos, mas também a consolidação do sistema capitalista

como uma ordem social, fruto do mesmo processo de segmentação e separação das dimensões da realidade. Se o Estado é dissociado da sociedade através de um procedimento analítico e ideológico, é também separado da economia através de uma tática bastante semelhante.

Esse debate sobre uma suposta “saída” ou separação entre economia e Estado é importante ser reforçado. No pensamento de Foucault (2009) acerca das reflexões sobre o que seria governar, a ideia de economia tem um papel importante na construção e organização do que o autor denominou “práticas de governo”. Ou seja, em determinado momento histórico, Foucault afirma ter ocorrido um processo de incorporação da economia não só como princípio organizativo, mas como a ciência oficial encarregada de produzir conhecimento sobre o próprio Estado e sobre a população.

Assim, quando Mitchell, declaradamente com base no pensamento de Foucault, argumenta ocorrer uma dissociação progressiva entre Economia e Estado, e que essa separação seria parte importante na sustentação da ordem econômica fundamentada no capitalismo, o que ele está buscando chamar atenção é o processo de construção semântica e ideológica que teria como propósito enfatizar ainda mais a “asepsia do Estado” com base na delimitação de fronteiras fixas (mesmo que na realidade sejam abstratas) entre o público e o privado, entre o Estado e a economia. Assim, a “saída” da economia seria da ordem subjetiva, semântica, fruto de um procedimento de divisão e segmentação que, na verdade, trata-se do mesmo efeito de Estado que teve como objetivo separá-lo da sociedade. Nas palavras do autor, no sentido de recomendações para a análise do Estado:

“As with state and society, so with state and economy, one has to ask why the distinction between these two objects seems so obvious and is taken for granted so routinely, when on close examination their separation is difficult to discern” (Mitchell, 1999, p. 184).

Por fim, no intuito de explorar um pouco mais a dimensão do transbordamento dos efeitos de Estado com relação aos limites convencionalmente tomados como “estatais”, apresentarei, mesmo que

sinteticamente, algumas ideias trazidas por James Ferguson no artigo intitulado *The Anti-politic machine* (2006). Com este título bastante provocativo, Ferguson constrói um panorama crítico acerca das políticas de promoção do desenvolvimento, em especial aquelas financiadas e estruturadas por organismos multilaterais, como, por exemplo, o Banco Mundial, mostrando que as mesmas se propagam de modo a produzir e reproduzir os chamados “efeitos de Estado”.

Refletindo sobre o suposto fracasso de uma série de projetos de promoção do desenvolvimento, em especial aqueles oriundos da cooperação internacional que incidiram no continente africano (e, em alguma medida, também na América Latina), Ferguson busca realizar uma análise diferenciada, no sentido de revogar a funcionalidade mais explícita e declarada desses projetos para conseguir observar o que denominou “*side effects*”. O que intriga Ferguson é o fato de que, apesar dos inúmeros fracassos e da incapacidade desses projetos de desenvolvimento atingirem seus objetivos, os mesmos não cessaram sua proliferação. Ou seja, existia algo que não a “promoção do desenvolvimento” (no sentido construção de bem-estar, de qualidade de vida, de fomento de infraestruturas básicas, etc.) que permitiu a continuidade desses projetos de desenvolvimento.

Com base nessa reflexão e a partir das inúmeras pesquisas que realizou em Lesotho, na África, acerca das políticas de promoção do desenvolvimento rural e combate à pobreza, Ferguson afirma que:

“In this perspective, the ‘development’ apparatus in Lesotho is not a machine for eliminating poverty that is incidentally involved with the state bureaucracy; it is a machine for reinforcing and expanding the exercise of bureaucratic state power, which incidentally takes “poverty” as it points to entry”. (Ferguson, 2006, p. 273)

Nesse sentido, Ferguson toma o “desenvolvimento” como uma estrutura discursiva e retórica que permite, por um lado, a continuidade da inserção dos interesses dos países europeus no continente africano, mesmo no contexto pós-colonização, e, por outro, e de maneira complementar, o recrudescimento do aparato burocrático nesses países, que é também a própria via de acesso dos interesses externos. Assim, o autor demonstra como “desenvolvimento” torna-se

uma porta de entrada que permite que esse processo político de fortalecimento das estruturas do Estado e da manutenção dos interesses externos seja implementado através de uma prerrogativa altamente envolvente e persuasiva que diz respeito ao discurso do “combate a pobreza”.

“Combate a pobreza” e “desenvolvimento” tornam-se então artifícios ludibriadores e componentes centrais do que Ferguson chama de “máquina anti-política”, que seria justamente a capacidade de construção de aceitação com relação a um processo político que não se revela como tal e que busca se propalar a partir de preceitos de ordem técnica e neutra, mesmo que obviamente não o sejam. É assim que Ferguson aponta uma dimensão contemporânea de despolitização do Estado, expressa em algo que não visibiliza as estruturas convencionais de Estado, mas que muito tem a ver com o intenso processo de fortalecimento do poder do Estado nos países que são “beneficiários” dos projetos de promoção do desenvolvimento.

Mais do que se postularem como intervenções de ordem neutra e exclusivamente técnica, há ainda uma dimensão importante que tem a ver diretamente com o que Foucault (2009) denomina biopoder. Quando os projetos de desenvolvimento acionam a chave semântica do combate à pobreza, da cooperação ou da ajuda internacional, por exemplo, assumem um caráter supostamente altruísta, cuja conotação benfazeja é quase que intrínseca à proposta. Essa característica de “promoção do bem”, de “ajuda aos que necessitam”, contribuem de uma maneira extremamente eficiente para o obscurecimento das práticas acima citadas, relacionadas ao fortalecimento do poder do Estado e dos interesses externos.

Por último, cabe fazer uma consideração importante sobre a ressalva feita por Ferguson no que diz respeito à ideia de fortalecimento de poder de Estado. Se de fato ocorre um processo de crescimento burocrático no contexto das próprias instituições estatais, isso não implica um “estado-centrismo” ou uma preponderância do Estado e suas instituições. Ferguson atenta para o fato de que devemos tomar o Estado não como um ator coeso e unitário, mas sim como um ponto de coordenação do poder, de interesses diversos que se expressam a partir

da utilização do aparato de governo que se incrusta nas instituições do Estado. Assim, para o autor, *“the state, in this conception, is not the name of an actor, it is the name of a way of tying together, multiplying, and coordinating power relations, a kind of knotting or congealing of power”* (Ferguson, 2006, p. 282).

Para resumir a ideia, a expansão burocrática identificada por Ferguson como um efeito consequente dos projetos de desenvolvimento não amplia necessariamente a coesão ou capacidade de intervenção e ação das instituições estatais. Mais que isso, promovem um processo mais específico de ampliação de um tipo de poder relacionado ao Estado, à sua forma de organização burocrática, que, como vimos permite conexões políticas diversas sem que as mesmas sejam percebidas ou reveladas tal como são. E desse tipo de poder, desse tipo de “efeito de Estado” que, não só Ferguson, mas também os outros autores aqui apresentados estão se referindo, mesmo que por entradas e perspectivas diferentes.

Este artigo teve como proposta estabelecer diálogos e estimular a percepção de complementaridades no trabalho de autores que fazem reflexões sobre o Estado a partir de uma perspectiva complexa e multidimensional, buscando evidenciar facetas e relações de poder que emanam do Estado e da ideia de Estado. Tendo como epicentro das reflexões a intenção de problematizar criticamente as análises sobre o Estado, busquei fazer aproximações tanto de literaturas que se embasam no pensamento de Foucault, como o caso dos trabalhos de Mitchell e Ferguson, como também de autores que trilham caminhos teóricos que, a meu ver, podem ser extremamente complementares à perspectiva foucaultiana, com destaque para o trabalho de James Scott.

O intuito principal aqui diz respeito a uma intenção de estimular reflexões acerca da forma às vezes muito estática, totalizadora e redutora como se concebe o Estado e as políticas públicas nas ciências sociais. Em especial no contexto do estudo das políticas públicas, que é uma das áreas de pesquisa que venho me propondo a trabalhar, creio que este referencial teórico-metodológico possa

contribuir de maneira significativa, de modo a estimular a identificação e a observação de dimensões de expressão e exercício do poder que nem sempre são reveladas ou consideradas nas análises mais usuais. Por fim, opto por encerrar este artigo com uma citação do texto do próprio Foucault que retoma parte importante da argumentação ora apresentada, bem como enfatiza esta dimensão da crítica que coloquei nos parágrafos acima:

“Encontramos essa supervalorização do problema do Estado essencialmente sob duas formas, parece-me. Sob uma forma imediata, afetiva e trágica: é o lirismo do monstro frio diante de nós. Existe uma segunda maneira de supervalorizar o problema do Estado – e sob uma forma paradoxal, por ser aparentemente redutora -, que é a análise que consiste em reduzir o Estado a um certo número de funções como, por exemplo, o desenvolvimento das forças produtivas, a reprodução das relações de produção... Ora, o Estado, sem dúvida não mais hoje em dia do que no curso de sua história, nunca teve essa unidade essa individualidade, essa funcionalidade rigorosa e, diria até, essa importância. Afinal de contas, o Estado talvez não seja mais que uma realidade compósita e uma abstração mitificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina, talvez.” (Foucault, 2010, p. 144).

Referências

- ABRAMS, Philip (1988). *Notes on the difficulty of studying the State*. *Journal of Historical Sociology*, vol. 01. no 1. March, pp. 58-89.
- FERGUSON, James. (2006). “The anti-politics machine”. In: SHARMA, Aradhana e GUPTA, Akhil. (eds.). *The anthropology of the state*. Oxford: Balckwell Publishing, pp. 270-286.
- FOUCAULT, Michel (1980). Questions on Geography. In: *Power/Knowledge*. New York: Pantheon.
- _____. (2009). *Segurança, território e população*. Editora Martins Fontes.
- _____. (2010). “O sujeito e o poder”. In: DREYFUS, Hubert L. & RABINOW, Paul. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica – para além do estruturalismo e da hermenêutica*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- MITCHELL, Timothy (1999). “Society, Economy and the State Effect”. In: STEINMETZ, G.(ed.). *State/Culture. State-formation after the cultural turn*. Ithaca and London : Cornell University Press. pp. 76-97.

PORTO, José Renato Sant'Anna (2014). Uma analítica do poder para as políticas públicas: Foucault e a contribuição da Anthropology of Public Policy. *Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ)*, v. 22, p. 360-385.

_____. (2016). *Poder e território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

SCOTT, James C. (1998). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press.

TROUILLOT, Michel-Rolph (2006). The anthropology of the State in the age of globalization. *Current Anthropology*, vol. 42, no. 1, p. 125-138.

WEBER, Max (1974). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

Recebido em: 20/04/2017
Aprovado em: 22/07/2017