

# Estado & dependência na América Latina

Angelita Matos Souza<sup>1</sup>

## Resumo

*Pretendemos aqui realizar uma breve reflexão sobre como é abordado o tema do Estado no pensamento social latino-americano: do pensamento da CEPAL na década de 50, passando pela “teoria” da dependência nos anos 60, até chegarmos às tentativas mais recentes de teorização acerca da questão do Estado na periferia do capitalismo, gostaríamos de sugerir que um traço é comum nas análises a respeito do tema: a ilusão de autonomia do Estado em face das demais dimensões da estrutura social – a esfera econômica e a dimensão das práticas de classes. Em seguida, para finalizar, iremos indicar o caminho que julgamos mais frutífero à abordagem do tema.*

## 1 O Estado no pensamento social latino-americano

### 1.1 O Estado no pensamento da CEPAL

Em 1949, Raúl Prebisch, no artigo *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, inicia o debate em torno do que ficaria conhecido como “teoria do subdesenvolvimento”. Uma corrente de pensamento econômico associada à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), recentemente criada e instalada em Santiago do Chile, onde as idéias de Prebisch seriam desenvolvidas.

Em contraposição à “teoria das vantagens comparativas”, Prebisch desenvolve a da “deterioração dos termos de troca”; introduzindo pela primeira vez os conceitos de centro e periferia. Do centro fariam parte as economias que dominavam o processo de inovação tecnológica, nas quais as técnicas capitalistas de produção não só penetraram primeiro como se difundiram de forma relativamente homogênea para todos os setores produtivos. Na periferia estavam as economias que ainda usavam técnicas atrasadas de produção, nas quais predominava a heterogeneidade dos fatores da produção.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em História Econômica – UNICAMP. Instituto de Economia (IE).

Entre esses dois pólos se estabeleceriam relações definidas por uma “deterioração dos termos de troca” devido à tendência para a alta dos preços dos produtos manufaturados e para a baixa dos produtos primários. Pois, nos países centrais, o poder dos oligopólios empresariais e dos sindicatos trabalhistas impediria que os ganhos de produtividade decorrentes de inovações tecnológicas se traduzissem em redução dos preços, em termos relativos, dos produtos manufaturados; ao passo que a demanda por produtos primários no mercado mundial além de pouco dinâmica tendia à redução com o progresso tecnológico que permitiria a substituição de alguns destes produtos por material sintético, anulando benefícios com ganhos de produtividade. À periferia, submetida à deterioração dos termos de troca, estaria impossibilitada portanto uma maior acumulação capitalista, o que a manteria na condição de subdesenvolvimento.

Não obstante, esse quadro poderia ser revertido por uma política deliberada e correta de industrialização a ser implementada pelo Estado, juntamente com a burguesia industrial, contra os setores atrasados – os exportadores tradicionais e latifundiários – aliados do capital estrangeiro. As propostas cepalinas neste sentido chamam atenção, no que diz respeito à questão do Estado, tanto pela ausência de um tratamento mais sistemático do tema como pela presença implícita de uma visão do Estado que resvala para a idéia de um alto grau de autonomia deste em face das demais dimensões da estrutura social – a esfera econômica e a dimensão das práticas de classes.

Em Celso Furtado, isto é claro. Ao incorporar a visão estagnacionista à “teoria do subdesenvolvimento” da CEPAL, Furtado, nas pegadas de Prebisch, adere à idéia da intervenção planificadora do Estado como o único elemento capaz de contrapor a tendência à estagnação. Segundo Celso Furtado:

“(…) a existência de um grande reservatório de mão-de-obra à disposição dos capitalistas constitui uma força inibitória de todo o processo da luta de classes. Desta forma o setor capitalista das economias subdesenvolvidas apresenta-se, via de regra, com pouco dinamismo, acostumando-se a classe dirigente a elevadas taxas de lucro que jamais são efetivamente postas em xeque pela luta de classes. A este fato se deve que, em muitas economias subdesenvolvidas, o setor capitalista se mantenha praticamente estacionário, alcançando aquela mesma paz social que caracteriza a velha agricultura feudal, sinônimo de estagnação e por alguém já qualificada de ‘paz dos túmulos’.” (Furtado, 1964).

Diante deste duplo condicionamento da estagnação – pressão operária-sindical insuficiente e classe capitalista acomodada<sup>2</sup> –, como

---

2 A visão estagnacionista de Furtado vai além desta dimensão da “luta de classes”, mas para os propósitos deste artigo pensamos não ser necessário nos alongarmos no tema.

salientou Reginaldo de Moraes: “... deveria aparecer, de fora para dentro da sociedade, o elemento criador das ‘medidas para anular os fatores de entorpecimento’ (Moraes, 1995)”. Este elemento seria a ação consciente e deliberada do Estado – da sua burocracia –, que deveria gerir um processo social no qual o desenvolvimento econômico fosse o componente principal.

Conforme resumiu Octávio Rodriguez:

“(...) pode ser dito que eles concebem o Estado como uma entidade externa ao sistema socioeconômico, capaz de apreendê-lo de uma forma consciente e de atuar sobre ele, imprimindo-lhe uma racionalidade que, por si só, ele não possui e conduzindo-o a resultados que, de outra maneira, seria impossível atingir. (...) sob sua tutela é factível a consolidação das relações sociais capitalistas e sua fluida expansão, nas áreas chamadas de periféricas ou subdesenvolvidas.” (Rodríguez, 1981).

O problema é que essa visão do Estado será recorrente nas tentativas de reflexão sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista na periferia latino-americana.

## 1.2 A “teoria da dependência”

A “problemática da dependência” surge nos anos 60, quando o pessimismo em relação às possibilidades de desenvolvimento capitalista na América Latina desemboca no “pensamento dependencista” de André Gunder Frank, Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos. Apesar das diferenças, podemos dizer que para esses autores estávamos fadados, na expressão usada por Marini, ao “desenvolvimento do subdesenvolvimento”; já que as relações de dependência que mantínhamos com os países centrais comprometiam definitivamente nossa capacidade de acumulação capitalista. A única saída seria a revolução socialista.

Já a “teoria da dependência” elaborada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, representa um avanço em relação à posição acima. Primeiro porque não toma a América Latina como um todo único, ao contrário, os autores propõem a análise concreta de cada caso em sua especificidade. Em segundo lugar, refutam a idéia da dependência enquanto uma “variável externa”, isto porque consideram que se as relações de dependência têm explicações exteriores à nação, “a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência”. Finalmente, apontam para uma nova

forma de dependência, em que existe a possibilidade de desenvolvimento industrial apesar ou “graças à” manutenção de laços da dependência externa.

Ou seja:

“(…) a relação entre os países centrais e a periferia deixa de ser vista como necessariamente uma relação entre países primário-exportadores e países industrializados e passa a abarcar a possibilidade de uma relação entre países com graus diferentes de industrialização. A antiga dicotomia estabelecida pela CEPAL entre industrialização nacional ou dependência é superada.” (Goldenstein, 1994).

Todavia, embora Cardoso e Faletto reconheçam que a relação interna entre as classes, que “torna possível e dá fisionomia própria à dependência”, articula-se através do Estado, não dedicam nenhuma atenção especial à questão do “Estado dependente”. Talvez por isso a análise dos autores pôde terminar de forma bastante otimista, segundo eles:

“(…) a superação ou manutenção das ‘barreiras estruturais’ ao desenvolvimento e a dependência dependem, mais que de condições econômicas tomadas isoladamente, do jogo de poder que permitirá a utilização em sentido variável dessas ‘condições econômicas’.” (Cardoso & Faletto, 1970).

Fernando Henrique Cardoso parece-nos ser o autor que mais avançou no tema da dependência em suas implicações político-sociais, buscando explicar o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil e América Latina, de uma maneira geral, mas desconhecemos qualquer trabalho seu em que a dependência do Estado, propriamente dito, tenha sido objeto de estudo. Aliás, desconhecemos entre os “dependencistas” em geral qualquer estudo a respeito especificamente do “Estado dependente”.

Em “Notas sobre Estado e dependência”, Fernando Henrique aborda as duas questões distintamente – primeiro escreve sobre o Estado, depois sobre a dependência –, sem estabelecer as devidas correlações; mas faz uma síntese interessante dos problemas das análises sobre o Estado nos países latino-americanos. Segundo Fernando Henrique:

“(…) à pergunta ‘o que é o Estado?’ (nos países latino-americanos) não se têm seguido respostas se não as dicotomias já referidas: um aparelho controlado pelo estamento burocrático, ou, no pólo oposto, o comitê executivo das classes dominantes. Sendo ambas as caracterizações simplistas e insatisfatórias, os analistas ficam girando como mariposas em focos de lanterna de pilha elétrica” (Cardoso, 1973).

E complementa:

“Que a análise do Estado em termos da expressão imediata da pura dominação econômica de classe não satisfaz aos requisitos das mentes menos simplificadoras parece evidente. Mas, o risco maior de engano na caracterização do Estado nas sociedades latino-americanas parece ir para outro extremo: vê-lo como o Protetor de todas as classes. (...) Parece que, no caso das sociedades latino-americanas (e a

brasileira, no particular, não escapa à região), o Estado é reconhecidamente pensado como mediador, como Poder Moderador, situado entre as classes” (Cardoso, 1973).

O propósito de Fernando Henrique neste texto, como ele próprio advertiu, não é ir além da indicação dos problemas das análises do Estado nas sociedades latino-americanas, resumindo a questão da seguinte forma:

“Com os parágrafos anteriores quis mostrar apenas que a relação das classes entre si e com o Estado tanto não é simples que a teoria do Estado tem sido incapaz de propô-las sem confundir-se com a ideologia: ou se pensa, como os autoritários, que o Estado é protetor e coordena o ‘organismo coletivo’, obscurecendo-se a exploração de classe e o conflito entre classes, ou, como no caso dos liberais, se apela ao utopismo de um Estado sob o controle político de uma vaga e inexistente cidadania. Quando esta começa a existir e aparece como o que é nas condições brasileiras (populismo, sindicalismo associado ao Estado, politização do exército, movimento estudantil, etc.) os liberais são os primeiros a pedir a intervenção das forças corretoras. A esquerda, por sua vez, repete o refrão à guisa de explicação: ‘Estado burguês’. Com isso não acrescenta muito à compreensão do Estado ou da burguesia.

Não é pois uma tempestade num copo d’água a algazarra feita em torno da ‘questão do Estado’ na sociedade de classes no Brasil. É um problema que requer reflexão e análise” (Cardoso, 1973).

Quer dizer, para Fernando Henrique as dificuldades das análises sobre o Estado no Brasil estão relacionadas à maior complexidade das relações de classes que se estabelecem no âmbito das nações latino-americanas. As suas considerações neste sentido nos servirão de ponto de partida mais adiante, mas pensamos que esta maior complexidade das relações de classes na periferia está relacionada à questão mesmo da dependência.

### **1.3 O Estado na periferia do capitalismo**

Existem algumas (poucas) análises sobre o Estado capitalista na periferia, explícita ou implicitamente, preocupadas em dialogar com a seguinte questão: é possível uma teoria do Estado para a periferia do capitalismo (diferenciada da teoria do Estado capitalista em geral)?

Tilman Evers (1985), em *El estado en la periferia capitalista*; Hamza Alavi (1972), no artigo *The state in post-colonial societies: Pakistan and Bangladesh*; Heinz R. Sonntag (1985), em *Hacia una teoría política del capitalismo periférico*; Kostas Vergopoulos (1983), em *L’etat dans le capitalisme peripherique*; Pierre Salama e Gilberto Mathias (1983), em *L’etat surdeveloppé*; Luciano Martins (1985), no capítulo 1 do livro *Estado e*

*burocracia no Brasil pós-64*, são alguns dos autores que trataram da questão acima.

A despeito das diferenças, é possível afirmar que a análise desenvolvida por estes autores, ao enfrentar a questão do Estado periférico, buscando dar-lhe um tratamento teórico mais elaborado, defende, de formas diversas, a preeminência da esfera política na estrutura social total em se tratando das formações sociais periféricas.

Trata-se da tese do Estado “forte” que, de forma mais ou menos elaborada, é comum às análises do Estado na periferia, o latino-americano em particular. O Estado latino-americano é recorrentemente pensado como um poder mediador entre as classes sociais – e, como observou Fernando Henrique: como poderia o Estado mediar entre as classes se não fosse mais forte que elas? Ou então, à esfera política é atribuída uma “maior” autonomia em face dos interesses dominantes desempenhando, o Estado, um papel indutor-condutor do desenvolvimento econômico. E, algumas vezes, o Estado é caracterizado ainda como um Estado autoritário por excelência (um “estado de exceção permanente”), por causa do caráter dependente-periférico do desenvolvimento capitalista na América Latina.<sup>3</sup>

A análise de Luciano Martins (1985) é exemplar neste sentido. Para o autor, o Estado é o elemento dinâmico da estrutura social periférica. Segundo Martins, a dimensão política da estrutura social periférica gozaria de uma “grande autonomia” em face da dimensão econômica e da dimensão social. Fenômeno esse que não apenas abriria espaço para o Estado agir com maior desenvoltura, como criaria as condições para a auto-expansão de seu aparelho.

O autor adverte que não se trata simplesmente da “autonomia relativa” em face da classe dominante, mas sim da “autonomia da dimensão política em face das demais instâncias da estrutura social”. Segundo ele, esta autonomia do político, que “antecede” e ao mesmo tempo condiciona a autonomia relativa do Estado, está referida a um modo de desenvolvimento específico, caracterizado pela “desarticulação do social”.

A partir da noção de desarticulação social, elaborada por Alain Touraine, Luciano Martins irá defender a tese segundo a qual, nas sociedades de desenvolvimento capitalista “posterior” e sob o signo da dependência, as

---

<sup>3</sup> Nossa tese é a de que essas caracterizações, embora possam ser úteis para a compreensão de períodos da história do continente, não devem ser tomadas como constitutivas do Estado – ou seja, não constituem elementos que conformariam uma suposta teoria do Estado para a periferia do capitalismo.

relações de produção e as relações de reprodução encontram-se dissociadas. Segundo ele:

“(...) não é dos conflitos travados entre burguesia e proletariado no plano das relações (sociais) de reprodução da sociedade capitalista que nasce o impulso para o processo histórico de mudança nas relações (econômicas) de produção e das quais vai resultar a passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista.” (Martins, 1985).

Ao contrário, Luciano Martins afirma que na maioria dos países latino-americanos esse processo não teve sua dinâmica movida por conflitos de classe, seja no âmbito das classes dominantes, seja entre estas e as classes subordinadas. Na maioria dos casos, segundo ele, opera-se uma mudança social “provocada” por políticas públicas resultantes de decisões de poder. Nestes casos, a instância política assume uma função estruturante em relação às demais dimensões da estrutura social e o conflito social, sob forma de conflito de classes ou não, eclodirá como resultado da mudança social promovida pela política de desenvolvimento econômico posta em prática pelo Estado.

Analisando o caso brasileiro, o autor considera que o Estado vai se transformando, ao longo do processo de industrialização, em principal agente do processo de mudança social, recobrando a ação da classe dominante local, ao mesmo tempo em que cria uma burocracia dotada de interesses próprios que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal. Através de empresas e agências financeiras estatais, o Estado amplia sua inserção no sistema produtivo, criando uma base própria de acumulação.

Por sua vez, a existência de uma base própria de acumulação, no âmbito do Estado, amplia o poder político da burocracia e, o mais importante, o fato da constituição e expansão dessa base própria de acumulação realizar-se através de empresas estatais regidas por critérios empresariais tipicamente capitalistas acentua, segundo o autor, a “coincidência” entre os interesses da classe capitalista e os da burocracia estatal, já baseados no interesse comum em promover as condições, as mais favoráveis possíveis, à acumulação privada, da qual dependem os próprios recursos materiais do Estado.

A análise de Luciano Martins procura contrapor-se às vertentes de “inspiração marxista” que pensam o Estado em termos de uma estrutura subordinada aos interesses das classes dominantes: a que afirma a “subordinação direta” do Estado a uma dada classe ou fração do capital e a que situa essa subordinação no contexto mais geral da função do Estado de manter as condições necessárias ao exercício pela classe capitalista como um todo de seu domínio de classe.

Em oposição, irá destacar o fator “convergência” de interesses entre a burocracia estatal e a classe capitalista, para justificar a ação do Estado em prol dos interesses da segunda. Nas sociedades periféricas, a convergência de interesses seria “maior” por causa do papel, enquanto “ator” e “promotor” do desenvolvimento capitalista, assumido pelo Estado, sendo que o menor controle deste por parte da “sociedade civil”, característico das “sociedades socialmente desarticuladas”, permitiria à burocracia do Estado atuar ainda com mais desenvoltura na realização de seus interesses “coincidentes” com os da classe dominante. Assim:

“(…) a questão clássica do ‘controle de classe’ exercido sobre o aparelho do Estado cede lugar a uma problemática muito mais complexa e que aparece sob a forma de uma ambivalente (e às vezes contraditória) convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe propriamente capitalista (nacional ou estrangeira).” (idem)

O principal problema da análise de Luciano Martins é que, ao recorrer ao fator “convergência de interesses entre burocracia e classes dominantes”, para justificar a ação da primeira em prol dos interesses da segunda, o autor parece atribuir à categoria burocracia estatal um papel de “classe social”, criando um “tipo” de Estado capitalista capaz não só de auto-reproduzir-se, como também, de autoconceber-se, independentemente das demais dimensões da estrutura social. Cria, portanto, um “superestado”.

#### **1.4 O caso brasileiro**

No caso brasileiro, é verdade que o Estado atuou como o “pilar” do processo de industrialização brasileiro – assumindo além do financiamento do setor privado a implantação do núcleo básico da indústria pesada (siderurgia, energia, petróleo) –, passando a imagem de um Estado forte. Entretanto, conforme Lídia Goldenstein, “o Estado sempre foi um refém do setor privado, tanto nacional como internacional” (Goldenstein, 1994).

O Estado assume as tarefas de implantação dos pré-requisitos industriais básicos e financiamento do setor privado sem tocar nas relações de propriedade existentes, preservando todos os interesses dominantes e, sobretudo, aprofundando os laços da dependência externa. Lídia Goldenstein defende que o peso da preservação das antigas estruturas de poder manifestou-se na não-implantação de um sistema tributário avançado e na intocabilidade do sistema bancário, que acabaram por comprometer a

constituição de bases sólidas para o financiamento da economia. Segundo Goldenstein, excetuando-se o comércio exterior, que era taxado através da política cambial, não se conseguiu cobrar impostos da terra nem de setores empresariais “modernos”. Por sua vez, a continuidade do papel puramente mercantil do sistema bancário limitou a concentração bancária e o estabelecimento de algum tipo de relação mais orgânica com a indústria que permitisse seu financiamento.

Conforme afirma a autora:

“(...) contraditoriamente, o Estado brasileiro assume um papel de aparente autonomia na liderança do processo de acumulação capitalista, produzindo, financiando e sinalizando para o setor privado, dando a impressão de um Estado forte, quando, na essência, é extremamente fraco, incapaz de romper quer com os setores atrasados, quer com os ‘modernos’, os quais é obrigado a financiar, comprometendo sua capacidade de centralização e concentração de capital nos montantes suficientes para criar uma base de financiamento para uma acumulação capitalista sustentada.” (Goldenstein, 1994).

Para Goldenstein, será através do financiamento externo que o Estado irá cumprir com seu papel típico de uma economia “tardia”, distribuindo subsídios, incentivos fiscais, proteção de mercado, preços e tarifas especiais de produtos e serviços públicos, além de infra-estrutura e investimentos em setores básicos para os mais diferentes setores:

“Teoricamente um suporte inicial necessário devido ao caráter retardatário do capitalismo brasileiro, estes apoios são base de sobrevivência para os setores atrasados e fonte de lucros extraordinários para os setores mais dinâmicos. Tornando-se um direito adquirido, jamais são retirados” (Goldenstein, 1994).

No entanto, diz a autora:

“Sem uma base de acumulação própria suficiente para manter este esquema – via arrecadação fiscal ou geração de lucros de suas empresas –, o Estado recorre ao financiamento externo através do qual cria a ‘força’ que não possui. É assim que, nos momentos de farta liquidez internacional, o Estado brasileiro, aprofundando os laços de dependência, aparece como Estado todo-poderoso, que distribui recursos para todos os setores capitalistas. Sua verdadeira fragilidade só vem à tona nos momentos de restrição de liquidez internacional, quando se aprofunda a disputa interna por recursos e ele se revela incapaz de arbitrar ganhadores e perdedores, mantendo as transferências de recursos, os quais não possui, às custas do comprometimento da capacidade de acumulação de longo prazo” (Goldenstein, 1994).

Paradoxalmente, portanto, foi a “fraqueza” do Estado – sua dependência financeira externa – que permitiu à instância política parecer forte.

## 2 Repensando o Estado

### 2.1 O Estado “dependente” latino-americano<sup>4</sup>

As visões do Estado que orientaram o pensamento social latino-americano esbarraram sempre em concepções do aparelho de Estado como um organismo “exterior” à “sociedade civil” – ora percebido como um instrumento neutro, ora como uma burocracia orientada por interesses próprios. Tais concepções – muito provavelmente herdadas da ideologia liberal – obscureceram a compreensão do papel constitutivo deste Estado na reprodução de um “tipo” de capitalismo: o capitalismo dependente.

O Estado capitalista na periferia latino-americana, apesar de constituído pelos mesmos elementos (direito burguês e burocratismo) e de desempenhar a mesma função que os Estados capitalistas dos países centrais (garantir a reprodução das relações capitalistas de produção),<sup>5</sup> ninguém discordaria, apresenta características próprias.

A possibilidade do Estado, por meio do endividamento externo, de concentrar capital em suas mãos, o converte em eixo catalisador de recursos para onde convergem todos os interesses econômicos; ou seja, todas as relações e luta intraclasses dominante (e entre classes antagônicas) são atraídas para a órbita estatal, transubstanciadas, desde sempre, em luta política, o que confere à instância política maior destaque; por sua vez, a “capacidade financeira” adquirida por meio do endividamento externo permite ao Estado efetivamente parecer forte.

Mas, concretamente, entendemos que o que é particular a este Estado não é a sua suposta “força” e, sim, a maior complexidade das relações de classes que o entrecortam por causa da situação de dependência em relação aos centros econômicos dominantes. Como todo Estado capitalista, este Estado encontra-se entrecortado por uma miríade de interesses capitalistas. Porém, diferentemente dos Estados dos países dominantes, fazem parte dos interesses que o entrecortam, os das classes dominantes nas economias centrais, com o agravante de que este é um Estado “dependente” do capital

---

<sup>4</sup> Apesar de nos limitarmos à análise do Estado latino-americano, o Estado brasileiro em especial, acreditamos que, descontadas as singularidades de cada caso, apontamos características comuns aos Estados periférico-dependentes de uma maneira geral.

<sup>5</sup> Sobre a teoria do Estado que orienta este trabalho, ver: Poulantzas (1977) e Saes (1982).

financeiro destas nações para realizar os próprios interesses da classe dominante local.

Essa dependência se traduz (sobretudo nos períodos de crise) em força política do capital estrangeiro – associado a setores da classe dominante local – no interior das formações sociais latino-americanas, promovendo o que Tilman Evers chama de “inversão” do papel do Estado na periferia do capitalismo. Segundo Evers:

“Em condições de inserção periférica no mercado mundial, a função básica do estado capitalista assume pois uma variante: garantia das condições gerais de reprodução dependente do mercado mundial.” (Evers, 1985)

Para o autor:

“A função do estado burguês de representar o capital nacional para fora diante de outros competidores no mercado mundial se inverte então: a ‘garantia de existência e expansão do capital nacional no mercado mundial’ passa a ser: garantia da existência e da expansão dos interesses do capital estrangeiro no espaço econômico periférico.”

Estamos convencidos de que o desempenho desta “função” é assegurado pelas relações de dependência que se estabelecem no âmbito político, além do econômico. E é neste papel do Estado, na acumulação capitalista mundial, que pensamos poder encontrar a origem dos fatores que o particularizam quando comparado aos Estados capitalistas das nações dominantes e um caminho frutífero e pouco explorado para se “repensar a dependência”.

Mas a dependência aqui não é “mais que a expressão política, na periferia, do modo de produção capitalista quando este é levado à expansão internacional” (Cardoso, 1971). Expressão política, para nós, no sentido de que a dependência manifesta-se, sobretudo, através da priorização dos interesses do capital estrangeiro pela política econômica do Estado. Neste sentido, a “crise da dívida” no início do anos 80 – que pôs fim às ilusões de autonomia econômica em países que como o Brasil percorreram o caminho da industrialização – traz à tona com toda a força essa realidade.

## **2.2 O conceito de autonomia relativa do Estado**

A idéia central deste estudo, no que diz respeito à “questão do Estado” nas sociedades latino-americanas, é a de que é necessário afastar a idéia da “maior” autonomia deste ante os conflitos de classe. Como bem observou Adriano Nervo Codato:

“Como o Estado não age (e nem pode agir) num vazio social, suas atividades não podem ser representadas como movimentos automáticos gerados exclusivamente no seu interior, sem nenhuma relação com a dinâmica geral da sociedade. Logo, se o Estado deve ser reduzido a mero instrumento da classe dominante, como o faz uma variante do marxismo, é igualmente um erro transformá-lo no seu avesso: um Sujeito completamente autônomo, cuja ação é determinada exclusivamente por ‘seus’ interesses (ou, mais propriamente, da sua burocracia, atue ela de forma ‘racional’ e em nome do ‘interesse geral’, ou segundo uma lógica particularista que busque preservar seus fins ‘corporativos’), e de modo algum pela presença das classes sociais na cena política. Nos termos colocados por A. Przeworsky, minha abordagem é muito mais tributária do enfoque da ‘autonomia relativa’ do que da perspectiva ‘centrada no Estado’ (cf. Przeworsky, 1995: 64-8 citado por Codato, 1997).

Na mesma linha de argumentação de Codato, consideramos aqui que a proposta teórica mais produtiva para a reflexão sobre a autonomia relativa do Estado é a elaborada por Nicos Poulantzas, em *Poder político e classes sociais*.

Poulantzas, ao elaborar o conceito de autonomia relativa do Estado, pretendia contrapor-se às concepções “simplistas” e “vulgarizadas” que vêem no Estado um mero utensílio a serviço das classes dominantes. A autonomia relativa do Estado em face do conjunto da classe dominante está, para o autor, diretamente relacionada à luta de classes nas formações sociais capitalistas, sendo “absoluta e exaustivamente determinada pelas relações entre o Estado capitalista e a luta de classes” (Poulantzas, 1977).

Podemos dizer que, para Poulantzas, não existe uma “classe capitalista”, como um todo homogêneo, mas “capitalistas” de diferentes “tipos” – frações que se distinguem por diferentes funções no processo econômico: produtiva, comercial, financeira; ou pelas diferentes dimensões do seu capital: grande capital, médio capital –, que só se tornam a “classe dominante” por meio do Estado. Melhor dizendo, a classe dominante é incapaz de erigir-se ao nível propriamente político como classe hegemônica. “Ela deixa-se afundar em lutas de frações, sem conseguir realizar sua unidade política a partir de um interesse comum politicamente concebido” (Poulantzas, 1977).

Incapacidade que se acentua com a ascensão e a luta política organizada da classe operária e com as instituições democráticas – entre outras, o sufrágio universal – que lançam na cena política todas as classes e frações de classe presentes na formação social. É o Estado que, constituindo-se em “fator de unidade” da classe dominante, confere organização política a ela. Segundo Poulantzas, o Estado “(...) toma, de algum modo, a seu cargo o

interesse político da burguesia e realiza por sua conta a função de hegemonia que aquela não pode preencher” (Poulantzas, 1977).<sup>6</sup>

O conceito de hegemonia tem, em Poulantzas, dois significados. O primeiro, originalmente elaborado por Gramsci, refere-se à relação da classe dominante com as classes dominadas. É o modo pelo qual os interesses particulares da classe dominante se tornam representativos do interesse geral, de toda nação. O segundo significado, não elaborado por Gramsci, refere-se à hegemonia no interior do bloco no poder.

Os diversos “capitalistas”, que constituem a classe dominante, conformam o que Poulantzas denomina de bloco no poder: a unidade contraditória da classe dominante (ou classes dominantes), em suas relações com o Estado, por meio da qual determinados interesses capitalistas se tornam hegemônicos. Isto é, a unidade através do Estado, do conjunto da classe dominante que constitui o bloco no poder, se faz sob a égide de alguns interesses dominantes.

O conceito de bloco no poder refere-se, portanto, à unidade contraditória das frações da classe dominante em suas relações com o Estado e o conceito de hegemonia, tal qual elaborado por Poulantzas, deve ser utilizado para nomear a preponderância política de alguns interesses no interior do bloco no poder: aqueles que são prioritariamente contemplados pela política do Estado.

Porém, o Estado não é o árbitro da disputa no interior do bloco no poder. Não é dessa forma que o Estado se constitui em fator de unidade da classe dominante. O Estado promove a unidade da classe dominante, num primeiro plano, ao realizar um interesse comum a todas as suas frações: manutenção da exploração econômica e da dominação política das classes exploradas, colocando em prática uma política de conservação da “ordem social”. No entanto, isso não confere às relações entre as frações dominantes

---

<sup>6</sup> A citação a seguir, de Etienne Balibar, talvez seja esclarecedora: “Parece-me que pode-se sustentar que toda ‘burguesia’ é, fundamentalmente, uma ‘burguesia de Estado’. Isto é, que a classe burguesa não se apodera do poder de Estado ‘após’ haver se constituído em classe economicamente dominante, mas ao contrário ela se torna dominante (socialmente e culturalmente) na medida em que (ela) desenvolve, utiliza e controla o aparelho de Estado, transformando-se e diversificando-se para poder fazê-lo (ou/e fundindo-se com outros grupos sociais que asseguram o funcionamento do Estado: militares, intelectuais...). Este é um dos sentidos possíveis da idéia gramsciana de hegemonia, levada ao extremo. (...). O que não significa que a burguesia se constitui independentemente da existência do capital, ou de empresários capitalistas, mas que a unidade dos capitalistas em si mesmos, a conciliação de seus conflitos de interesses, a realização das funções ‘sociais’ que eles devem assegurar para dispor de uma mão-de-obra explorável, seriam impossíveis sem a mediação constante do Estado.” (Balibar, 1996).

um caráter harmonioso; ao contrário, as diversas frações dominantes lutam entre si para impor ao Estado a defesa dos seus interesses como prioritários.

O resultado dessa luta – a política do Estado priorizando os interesses de uma dada fração da classe dominante – reflete a relação de forças no interior do bloco no poder. E é através do Estado, do conjunto dos seus aparelhos, do jogo interno de suas instituições, que os interesses específicos da fração hegemônica no bloco no poder transformam-se em interesse geral da classe dominante e o interesse geral da classe dominante em interesse geral da nação. Dessa forma, a formulação das políticas estatais – sobretudo, da política econômica – constitui um campo de luta no interior do Estado onde se decidem questões centrais relativas aos interesses de classes.

Nesse processo, o Estado pode constituir-se em fator de unidade da classe dominante na medida em que o conflito de interesses, intraclasses dominante e entre classes antagônicas, confere ao Estado uma autonomia relativa que

“(…) permite-lhe precisamente intervir, não somente com vistas a realizar compromissos em relação às classes dominadas que, a longo prazo, se mostram úteis para os próprios interesses econômicos das classes e frações dominantes, mas também intervir de acordo com a conjuntura concreta, contra os interesses a longo prazo desta ou daquela fração da classe dominante: compromissos e sacrifícios por vezes necessários para a realização do seu interesse político de classe.” (idem).

Ou seja, em sua função de organizador político da classe dominante, o Estado capitalista torna possível o exercício da hegemonia política burguesa na medida em que nas frestas do conflito intraclasses dominante e entre classes antagônicas o Estado adquire autonomia relativa para impor ao conjunto da classe dominante os “sacrifícios” necessários ao exercício de sua dominação política.

Isto também significa que a noção de “interesse geral”, “soberania popular” etc., não são meras mistificações. O Estado capitalista

“(…) permite, pela sua própria estrutura, a garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas, eventualmente contrários aos interesses econômicos a curto prazo das classes dominantes, mas compatíveis com os seus interesses políticos, com a sua dominação hegemônica.” (idem).

A garantia dos interesses econômicos de certas classes dominadas pelo Estado – que é certo, imposta pela luta política e econômica destas classes – permite ao Estado efetivamente apresentar-se como organização política acima dos interesses privados e, assim, apoiar-se em certas classes dominadas para fazê-las, de algum modo, funcionar contra a classe

dominante utilizando-se das primeiras para adquirir certa autonomia perante a segunda.

Obviamente, a garantia de certos interesses econômicos das classes dominadas (ou mesmo de frações de classe subordinadas no interior do bloco no poder), além de depender da capacidade de organização e pressão política dessas, encontra-se limitada pela “reação” de frações dominantes que, diante de políticas contrárias aos seus interesses imediatos, podem responder com ameaças de boicote econômico (demissões em massa, fuga de capitais, greve de investimentos), formação da opinião pública (através dos meios de comunicação de massa) contra medidas estatais, oposição parlamentar etc.

Enfim, o conceito poulantziano de autonomia relativa do Estado avança em relação àquele, desenvolvido por Marx, nas suas análises sobre o bonapartismo, para designar a autonomia do Estado numa conjuntura em que nenhuma das classes dominantes tem força suficiente para “controlar” o Estado; conjuntura em que o Estado amplia sua margem de autonomia apoiando-se em outros setores da sociedade (no caso do bonapartismo: o campesinato francês). Por autonomia relativa do Estado, Poulantzas, ao contrário, quer designar não somente esta característica do Estado decorrente de uma situação conjuntural específica, mas uma característica constante do Estado capitalista. A autonomia relativa do Estado em determinadas conjunturas seria portanto a manifestação extremada de uma característica do Estado capitalista em geral, decorrente da luta de classes.

### **2.3 A autonomia relativa do Estado “dependente”**

Conforme já foi dito, o Estado “dependente” encontra-se entrecortado por uma miríade de interesses capitalistas. Porém, diferentemente dos Estados dos países centrais, fazem parte dos interesses que entrecortam este Estado, os das classes dominantes naqueles países, com o agravante de que o Estado “depende” do capital financeiro das economias centrais para realizar os próprios interesses da classe dominante local. Essa dependência, na esfera do Estado, confere força política ao capital estrangeiro – associado a frações da classe dominante local – no interior da formação social, promovendo o que Tilman Evers chama de “inversão” do papel do Estado na periferia do capitalismo.

Isto significa que o conceito de bloco no poder, no caso dos países periféricos-dependentes, não pode ser apreendido num plano puramente nacional. Embora o capital estrangeiro não faça parte diretamente do bloco no poder de uma nação, ou melhor, não esteja diretamente presente, como tal, no bloco no poder, seus interesses estão representados por frações da classe dominante local (Poulantzas, 1978).<sup>7</sup> Interesses estes, de fora, já muito bem representados pelos governos de seus países de origem e por instituições internacionais.

Ademais, assim como não é possível pensar as classes dominantes de uma nação como um todo único e homogêneo, não o é possível também no que diz respeito às classes dominantes forâneas que atuam nos países periféricos-dependentes. Além da fragmentação própria a essas classes no interior de seus países de origem – que se manifesta na concorrência entre as frações dominantes do bloco no poder nestes países –, existe ainda a concorrência entre as diversas frações das classes dominantes das diversas nações imperialistas em disputa pela expansão e realização de seus interesses econômicos no espaço periférico.<sup>8</sup>

E se a dependência do Estado em relação ao capital financeiro internacional confere a esse capital enorme poder político no interior das formações sociais periféricas, conferindo ao Estado relativa autonomia para realizar interesses do capital forâneo, em prejuízo dos interesses de frações dominantes locais ou mesmo de frações do capital forâneo que atuam no país, a disputa entre diversas frações das classes dominantes das diversas potências imperialistas pela realização dos seus interesses no espaço econômico periférico, pode conferir ao Estado certa margem de autonomia, diante de interesses imperialistas, na defesa de interesses do capital local.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Em recente entrevista à *Carta Capital*, João Manuel Cardoso de Mello, falando do Brasil, aponta cruamente este fato: “(...) quem é o Walter Moreira Salles? O representante dos americanos no Brasil, credenciado. Todo mundo sabe disso: altamente credenciado e reconhecido pelos extraordinários serviços que prestou a eles durante 30, 40 anos.” (*Carta Capital*, 30 set. 1998).

<sup>8</sup> A título de exemplo, temos o recente caso SIVAM, em que a disputa entre frações da burguesia americana e européia pela realização dos seus interesses econômicos no Brasil foi escancarada.

<sup>9</sup> Se fôssemos investigar, por exemplo, sobre o porquê dos “tigres asiáticos” gozarem de um maior “poder de barganha internacional”, nossa hipótese central seria a de que a disputa interimperialista na região, por razões geopolíticas e geoeconômicas internacionais, sempre foi mais acirrada, favorecendo a defesa pelos Estados asiáticos dos interesses locais ao longo do processo de desenvolvimento capitalista na região (o que evidentemente, implica na atuação dos governantes e burguesia local, no sentido de tirar proveito da disputa interimperialista na região, em benefício dos interesses nacionais).

Em síntese, o que queremos dizer é que a autonomia do Estado “dependente” não é consequência da suposta debilidade estrutural de suas classes sociais ou da “obstaculização” da esfera econômica por causa da situação de dependência para com os centros econômicos dominantes. Trata-se antes da autonomia relativa do Estado determinada pela luta de classes, no caso relacionada ainda a uma maior complexidade das relações Estado-classes sociais dominantes tendo em vista o caráter “supranacional” dos interesses que compõem o bloco no poder.<sup>10</sup>

## **Conclusão**

A título de conclusão, gostaríamos apenas de salientar alguns pontos de partida que, pensamos, devem nortear a análise sobre o Estado na periferia do capitalismo, o latino-americano em especial:

(1) Propomos o definitivo abandono das teses do Estado “forte”, permeadas de conteúdo ideológico não condizente com a realidade dos fatos. Melhor dizendo, discordamos das teses que defendem a preeminência do político em se tratando das formações sociais periféricas (assim como, da determinação, ainda que em última instância, do econômico para o caso das economias centrais); para nós, entre a “esfera política” e a “esfera econômica”, em qualquer formação social capitalista, estabelece-se uma relação de “condicionalidade mútua”. Ou seja, uma é condição de existência da outra.

(2) A autonomia relativa do Estado diante das frações de classe dominantes está diretamente relacionada à luta de classes numa dada formação social, sendo “absoluta e exaustivamente determinada pelas relações entre o Estado capitalista e a luta de classes”. No caso dos Estados “dependentes” não é diferente; porém, fazem parte dos interesses que atuam neste Estado, os das classes dominantes na economias centrais, com o agravante de que o Estado é “dependente” do capital financeiro destas nações para realizar os próprios interesses de classes dominantes locais. Essa dependência se traduz em força política do capital estrangeiro, no interior das nações periféricas, no sentido de que o capital estrangeiro logra impor a priorização dos seus interesses pela política estatal.

---

<sup>10</sup> Não vamos levar em consideração se o caráter “supranacional” do bloco no poder confere “maior” ou “menor” autonomia ao Estado por considerarmos esta uma discussão infrutífera.

(3) Finalmente, a principal diferença entre o Estado dos países centrais e o Estado dos países periféricos-dependentes é esta: o primeiro é o Estado dos países economicamente dominantes na cadeia imperialista; o segundo, o Estado dos países subordinados. Esta diferença básica se traduz no desempenho, pelo Estado “dependente”, de uma função que os Estados dominantes não precisam desempenhar: a de garantir as condições internas à reprodução das formas de dominação-subordinação imperialista. O desempenho desta “função” pelo Estado dependente encontra-se assegurado pelas relações de dependência que se estabelecem no âmbito político, além do econômico e só pode ser apreendido por meio da análise das relações Estado-classes sociais que se estabelecem no interior das formações sociais periféricas-dependentes, nas diversas “fases” do processo de desenvolvimento capitalista, mundial e nacional.

#### **Referências bibliográficas:**

- ALAVI, Hamza. L’Etat dans les sociétés post-coloniales. *Les Temps Modernes*, Paris, n. 314-315, p. 684-708, sept./oct. 1972.
- BALIBAR, Étienne. *Da luta de classes à luta sem classes*. Campinas, SP: UNICAMP. IFCH, fev. 1996. (Textos Didáticos).
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Desenvolvimento econômico e empresário industrial*. São Paulo: Difel, 1964.
- \_\_\_\_\_. *As idéias e seu lugar – Ensaio sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre Estado e dependência. *Cadernos CEBRAP*, São Paulo, n.11, 1973.
- \_\_\_\_\_, FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- \_\_\_\_\_, SERRA, José. *As desventuras da dialética da dependência*. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- CODATO, Adriano. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- EVERS, Tilman. *El Estado en la Periferia Capitalista*. 3. ed. México, DF: Siglo Veintiuno, 1985.
- FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- \_\_\_\_\_. *O mito de desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Tese, Doutorado).
- GUNDER FRANK, André. *Capitalismo e subdesarrollo en America Latina*. Buenos Aires: Ediciones Signos, 1970.
- MARINI, Rui Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. México, DF: Era, 1973.
- \_\_\_\_\_ et al. El Estado en América Latina (mesa redonda). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, DF, n. 82, p. 9-47, oct./dic. 1975.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MORAES, Reginaldo de. *Celso Furtado. O subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. São Paulo: Ática, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco A. *Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- \_\_\_\_\_. *A crise das ditaduras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 3, set. 1949.
- RODRIGUEZ, Octávio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- SALAMA, Pierre, MATHIAS, Gilberto. *L'état surdéveloppé*. Paris: La Découverte, 1983.
- SANTOS, Theotônio. Dependência y cambio social. *Cuadernos de Estudios Sócio Económicos*, Santiago, 1970.
- SONTTAG, Heinz R. Hacia una teoría política del capitalismo periférico. In: EL ESTADO en el capitalismo contemporáneo. México, DF: Siglo Veintiuno Ed., 1985.
- SOUZA, Angelita Matos. *O Estado dependente no Brasil (1889-1930)*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1995. (Tese, Mestrado).
- VERGOPOULOS, Kostas. L'Etat dans le capitalisme peripherique. *Revue Tiers Monde*, v. 24, n. 93, p. 35-52, jan. 1983.