

PARA UMA CRÍTICA DA TEORIA LATINO-AMERICANA DO ESTADO (I)

José Luís Fiori
UFRJ

Este trabalho não é uma história das idéias, não é exaustivo nem responde a uma cronologia rigorosa. Reúne notas de uma leitura crítica de alguns estudos mais significativos, escritos até o início dos anos 80, sobre a estrutura e o comportamento do Estado na América Latina. A hipótese geral sugerida é que a opacidade analítica do Estado no pensamento político latino-americano deve-se a uma excessiva submissão da reflexão teórica às preocupações estratégicas. Nesta primeira parte mostramos a trajetória do aparecimento do Estado como uma derivação lógica da ideologia e estratégia desenvolvimentista, à sua descoberta teórica pelo esforço de compreensão da crise político-econômica dos anos 60.

This paper is not so much a history of ideas, but rather some critical notes drawn from works published up till 1980 dealing with Latin American State institutions. Latin American thought on the Theory of State is characterized by an analytical opacity owing to preoccupations on strategies which have been superimposed upon theoretical interests. In this part of the paper, we show the trajectory that goes from the appearance of the State as a logical derivation of the ideology and strategy of capitalistic development, up to its theoretical discovery through the endeavor of comprehending the political and economical crises of the sixties.

Apresentação

A preocupação com o "atraso histórico" do Continente obcecou, desde sempre, o pensamento social latino-americano. Onde grande parte da literatura política e econômica existente tenha girado em torno a esta problemática,

seja quando se indagava sobre a especificidade do desenvolvimento capitalista na América Latina, seja quando, mais explicitamente, perguntava-se pelas vias e estratégias capazes de superar seu atraso relativo. De tal forma que, implícita ou explicitamente, a problemática do desenvolvimento e da modernização esteve sempre em primeiro plano e foi como derivação sua que pensou-se a "questão do Estado": peça-chave em todas as estratégias, conservadoras ou progressistas, mas, em geral, elemento secundário na caracterização analítica da especificidade continental. Na verdade, pelo menos até os anos 60, a reflexão sobre o Estado na América Latina teve uma conotação predominantemente ideológica ou estratégica, sendo pequeno o espaço dedicado aos estudos descritivos, às análises histórico-comparativas ou à sua conceituação teórica.

Isso vale para o profícuo pensamento político dos anos 20, mas atinge também o "desenvolvimentismo" e as teorias da modernização dos anos 50. Só a partir dos anos 60, poderíamos dizer que, por pressão da avalanche autoritária, reviu-se a "fixação" estatista e passou-se a uma organização democrática. Autoritarismo e democracia passaram a ser, desde então, os temas articuladores de um pensamento que se fez mais científico e alcançou níveis mais elevados de sofisticação teórica.

O otimismo desenvolvimentista e a consciência de seus limites políticos

A partir de 1950, como é sabido, o problema do subdesenvolvimento ocupa grande parte da agenda política e das inquietações acadêmicas dos países centrais. O processo de descolônização asiática e africana repõe a questão do atraso e o problema de sua superação, transformando-a em objeto de estudos que, no campo da economia e da sociologia, tentavam encontrar os caminhos de uma modernização induzida. Avançou-se, no campo da economia, em direção às teorias do crescimento e da industrialização, e, no campo sociológico, às teorias de modernização e desenvolvimento político.

A economia, autorizada pela macrodinâmica keynesiana, passou pelos modelos de crescimento de Harrod, Domar, N. Kaldor, R. Slow, entre outros, e chegou, por vários caminhos, à teoria do desenvolvimento de A. Lewis, R. Nurkse, A. Hirshman, G. Myrdal, R. Prebish, C. Furtado, e às propostas industrializantes da CEPAL, centradas em um Estado neutro, tecno-

logicamente competente e schumpeteriano, responsável pelo planejamento e implementação dos investimentos que assegurariam a “arrancada” industrial.

A sociologia, partindo de Weber, Tönnies e Durkheim, chegou aos trabalhos de Hoselitz, Lipset e mesmo Rostow, utilizando as categorias da teoria da ação social de Parsons e Shills, para definir em um esquema dualista e linear as características das sociedades atrasadas, as pré-condições de sua modernidade e os caminhos de seu desenvolvimento político-democrático, teorizados por K. Deutsch e D. Lerner, Almond e D. Apter, acompanhadas por G. German, Medina Echeceria, Costa Pinto, entre os autores latino-americanos.

O Estado aparece sempre como elemento central em todas as prescrições estratégicas derivadas destas teorias. Isto à exata medida que “o próprio modo de pesquisa é o estabelecimento de modelos político-científicos gerais os quais, descritivamente, caracterizam a estrutura da sociedade em questão, permitindo intervenções manipuladoras através de um conhecimento objetivo e autoritário” (P. W. Preston, 1982, p. 92). Temos, portanto, um Estado “epistêmico”, logicamente deduzido da necessidade de operar racionalmente instrumentos e ações modernizadoras, a partir de alguma autoridade interna ou externa.

Com as posições de S. Huntington (1968) deslocou-se o eixo das preocupações da teoria do desenvolvimento político, definindo-se um novo objeto teórico e objetivo político-ideológico: a ordem em vez da democracia. Foi abandonada a hipótese da associação linear entre modernidade e pluralismo e a prioridade da estabilidade institucional passou a ser defendida abertamente.

De maneira coerente, Huntington abandonou o conceito de desenvolvimento político e o substituiu pelo de transformações políticas, centrando sua atenção nas lutas revolucionárias e na capacidade de resposta dos Estados. Definindo a ordem como valor maior, passou a discutir as condições de sua manutenção e ruptura. Para ele, as transformações produzidas pelo desenvolvimento e pela modernização levariam a uma crescente mobilização, reivindicação e pressão das massas desfavorecidas sobre governos, cuja estabilidade dependeria de seu grau de institucionalização, ou seja, de sua capacidade de socializar os novos cidadãos através das normas estabelecidas. Tal institucionalidade poderia, ou não, assumir a forma democrática, tendendo normalmente, quando frágil, ao que Huntington chamou de “pretorianismo”. Para ele, o fundamental

não estava na forma dos regimes, mas na capacidade de impor sua vontade à sociedade.

Sustentado pelos conceitos de participação e institucionalização, Huntington desmascarou a suposta objetividade das teorias do desenvolvimento político, desvelando sua dimensão ideológica e sua função estratégica. Propunha, claramente, o que estava até então implícito: a modernização não leva, em geral, à democracia; pelo contrário, gera pressões revolucionárias que devem ser reprimidas em nome da ordem. O autoritarismo era assumido como condição da modernidade quando Huntington afirmava, sem nenhum pejo, que "programas suprimindo as exigências da classe média mais radical só aumentam a força e o radicalismo desta classe. Certamente eles não reduzirão suas tendências revolucionárias. Para o governo, interessado na manutenção da estabilidade política, a resposta apropriada ao radicalismo da classe média é a repressão, não a reforma" (1968, p. 375).

Em outra direção, porém igualmente despojada do otimismo ingênuo dos anos 50, avançou a mesma teoria do desenvolvimento político na busca de uma matriz com base em uma extensa análise histórico-comparativa que apontava para a especificidade e a multiplicidade das trajetórias políticas nacionais. Foi o caso, por exemplo, do trabalho organizado por S. N. Eisenstadt e S. Rokkan (1973), cuja conclusão sobre os caminhos da modernidade e da "construção da nação e do Estado" apontam para o fato de que "os caminhos, do estágio inicial ao final, variariam de caso para caso e, assim, seriam expressão institucional dos esforços e compromissos de cada estágio" (idem, p. 17).

Para o novo enfoque, o desenvolvimento político percorre processos multiformes na montagem de instituições que conformam-se às necessidades impostas pelas exigências de uma economia mercantil e industrial, penetração dos centros nas periferias, construção de fidelidades e metas comuns, regulação mínima e organização do uso da força, daí decorrendo o enfraquecimento dos laços comunitários, o desenvolvimento de organizações burocráticas, de sistemas organizados à base de leis gerais e impessoais, de mecanismos de participação, entre outros, numa trajetória marcada por crises de identidade, legitimidade, penetração, participação, integração e distribuição, segundo o esquema de L. P. Paye (1967).

Reapareceriam, certamente, as velhas *pattern variables* de Parsons, e, de certa forma, confirmava-se o argumento central de Huntington: se nem todos os caminhos levam aos padrões europeus e norte-americanos de convivência democrática, todos

os caminhos devem passar por um centro político que imponha a ordem. Porém, sempre houve um avanço indiscutível no que se refere aos aspectos descritivo e analítico, no estudo concreto das relações historicamente ocorridas entre construção do Estado e desenvolvimento capitalista.

No reconhecimento destas especificidades foram bem à frente os autores "neo-institucionalistas", que tiveram em T. Veblen seu inspirador e em G. Myrdall sua figura mais expressiva. Se a teoria da modernização tentou somar aspectos sociais e políticos à teoria do "crescimento rostowiano", os institucionalistas acentuaram o próprio caráter social e cultural da atividade econômica, buscando definir medidas e planos concretos diante de problemas específicos. Respeitando os valores próprios de cada comunidade, avançaram em relação aos teóricos da modernização. Mas, sobretudo, avançaram na explicitação do papel do planejamento estatal na condução do desenvolvimento, sem que, apesar disso, abandonassem a utopia de um "Estado forte" racional e modernizante a um só tempo, como projetava o próprio Myrdall nos anos 70.

Na América Latina, situada à margem dos grandes conflitos estratégicos posteriores à Segunda Guerra Mundial, numa área de alinhamento automático com os Estados Unidos, mas sem constar nos seus planos de ajuda externa para o desenvolvimento, surgiria a contribuição teórica certamente mais original e autóctone em relação ao desenvolvimento econômico e à industrialização. Coube à CEPAL formular a primeira resposta teórico-sistemática à velha pergunta sobre a razão do atraso latino-americano, associando-a ao posicionamento econômico do continente no contexto da economia mundial. Simultaneamente, a CEPAL consagraria uma estratégia de industrialização induzida e acelerada como o único caminho possível para sair do atraso. São conhecidas, no essencial, as idéias *cepalinas* e dispensam rerepresentações. Interessa-nos somente retomar sua visão analítica e estratégica do Estado.

Do ponto de vista analítico, várias contribuições convergiam para o desenho de uma periodização política do Estado latino-americano, que acompanhava, *pari passu*, os três momentos fundamentais da historiografia econômica *cepalina*: primário-exportador ou de desenvolvimento "para fora"; substituição de importações ou de desenvolvimento "para dentro" e internacionalização dos mercados nacionais.

Sobre tal recorte e acompanhando as três etapas, constituiu-se um quadro das transformações políticas na estrutura de

representação dos interesses e na organização do Estado. Assim, durante a fase de crescimento “para fora”, teriam dominado, hegemônicos, os interesses das oligarquias exportadoras, organizadas por um Estado de formato liberal, com comportamento fortemente autoritário e excludente. A crise nas exportações veio acompanhada da crise política dessa forma de dominação, pressionada, sobretudo, pela exigência de expansão da arena política, resultante da pressão, em particular, dos setores médios urbanos. Foi o momento de superação do Estado “liberal-oligárquico”.

A fase de crescimento “para dentro” foi acompanhada de um deslocamento das oligarquias agrárias em relação ao controle do Estado, substituídas por uma aliança heterogênea, incluindo a burguesia industrial, a classe média e os trabalhadores urbanos, alinhada pelo comum interesse de expandir o mercado interno, sustentado por uma demanda ampliada por bens de consumo não-duráveis. Essa aliança envolvia setores organizados de variadas formas — democráticas e/ou autoritárias — em um Estado populista ou de compromisso. A industrialização, coagida pelos constrangimentos externos, expandiu-se com base no crescimento continuado da capacidade de consumo das grandes massas urbanas da população, e nisto fundamentou-se, de forma inevitável, a aliança e a própria forma de organização assumida pelo Estado.

Da mesma forma, o advento da etapa seguinte do desenvolvimento industrial, baseado na internacionalização do mercado interno e voltado para os estratos de alta renda, impôs uma reconcentração da riqueza e uma marginalização dos setores populares. Como resultado assistimos à contenção salarial e à repressão da mobilização popular, com a implosão da aliança anterior, substituída por outra, hegemônica pelos interesses internacionalizados, internos e externos, e gerida por um composto tecnocrático civil-militar. Neste ponto, exatamente, ocorreria o tentador aparecimento simultâneo de uma série de ditaduras que deram lugar, entre outras coisas, ao conceito de Estado Burocrático-Autoritário (adiante comentado), parecendo assim que a América Latina, como um todo, movia-se durante este século de forma uníssona, culminando conjuntamente no autoritarismo e, mais recentemente — quem sabe? — num processo simultâneo de democratização.

Essa interpretação, privilegiando os fatores externos — como explicadores em “última instância” — e centrando sua análise na composição da demanda, fez do político e do Estado meros epifenômenos, quando não “instrumentos” para a realização dos

designios estruturais definidos pelas alterações na balança de pagamentos.

Mais tarde várias leituras políticas, feitas pelos dependentistas e pelos estudiosos do populismo e dos regimes burocrático-autoritários, submetem-se a essa periodização, tornando-se prisioneiras de sua lógica e obrigando-se ao “economicismo”, ou ao “politicismo”, para explicar as transformações estatais ocorridas por volta das décadas de 20/30 e 60/70 (mais à frente voltaremos a esse ponto).

A estratégia “estatista” da CEPAL, como se sabe, partiu das formulações críticas de Prebisch à teoria neoclássica sobre o comércio internacional. Foi aí que se construíram os conceitos de Centro e Periferia e tentou-se demonstrar como suas relações econômicas desiguais tendiam a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aumentando o fosso entre os países ricos e pobres, em função da tendência à deterioração dos termos de troca entre bens primários e manufaturados. Tal desigualdade afetava a capacidade de acumulação da periferia, impondo a necessidade de uma intervenção consciente e indutora destinada a promover a acumulação e o desenvolvimento. Daí uma política econômica que, quando necessário, protegesse a indústria e promovesse uma adequada alocação dos recursos externos, programando a substituição de importações e preservando a capacidade de consumo das grandes massas. Em decorrência — e isto é fundamental — “a implementação destas políticas supôs a defesa da necessidade do deslocamento dos centros de decisão para a periferia e, conseqüentemente, o fortalecimento da capacidade decisória e regulamentadora do Estado” (F. H. Cardoso, 1980, p. 40).

Sistematizou-se, a partir daí, o *projeto desenvolvimentista* que, vendo nas relações externas e nos obstáculos estruturais internos os principais adversários do crescimento, propunha a industrialização como estratégia e o bem-estar coletivo como meta, aplainando o caminho para a convergência ideológica com uma esquerda que, no Brasil, chegava à convicção nacional-desenvolvimentista em meados dos anos 50.

A partir de 1960, desafiada por uma crise econômica cíclica e prolongada, pela crescente influência do pensamento revolucionário de origem cubana e pela multiplicação dos regimes autoritários na América Latina, a CEPAL reviu sua posição, acompanhando o clima geral de pessimismo que, naquela década, substituiu a euforia desenvolvimentista dos anos 50.

Essa revisão fez-se numa dupla direção. Por um lado, o próprio pensamento econômico, preocupado com o caráter concentrador e excludente do desenvolvimento conseguido, deslocou sua atenção para os problemas da distribuição de renda, da heterogeneidade estrutural e dos obstáculos institucionais ao crescimento. Por outro, desembarcou em uma reflexão crítica sobre a natureza das burguesias latino-americanas, o fracasso do projeto nacional-desenvolvimentista e a força instabilizadora do populismo. Desta reflexão nasceram as teorias sobre a dependência e o autoritarismo latino-americano.

É desnecessário reproduzir aqui o amplo debate crítico provocado pelo dependentismo, na década de 70, sobejamente sumariado nos conhecidos trabalhos de R. Brenner (1977), G. Palma (1978), D. Seers (1983), R. Chilcote e D. Johnson (1983), P. Limquenco e B. McFarlane (1983), R. Munck (1984), B. Barren (1972, 1980), R. Chilcote (1982), P. W. Preston (1982) e F. H. Cardoso (1980) entre outros. Cabe lembrar apenas que, excluída a revisão autocrítica realizada nos anos 60 na CEPAL por C. Furtado, O. Sunkel, A. Pinto, P. Vuskovich, que deu origem aos conceitos de obstáculos estruturais, internacionalização, heterogeneidade estrutural, entre outros, as demais visões da dependência retomaram a teoria do imperialismo, numa releitura que, feita em continuidade com a visão definida em 1920 pela III Internacional e desenvolvida nas obras de P. Sweezy e P. Baran nos anos 40/50, levou alguns autores de volta às formulações pioneiras de Marietagus, assumidas também logo à frente nos trabalhos historiográficos de S. Bagu e Caio Prado Jr.

Em síntese, revista e criticada a tese sobre a burguesia nacional, afirmava-se uma contradição insanável entre a dinâmica imperialista dos países centrais e as exigências do processo de industrialização e desenvolvimento econômico das nações atrasadas. Desde a tese formulada por Baran — de um excedente econômico expropriado pelo capital estrangeiro ou esbanjado no consumo de luxo das elites tradicionais — passando pela teoria de I. Wallerstein, sobre um sistema econômico global hierarquizado pela acumulação em nível mundial, até a de A. Emmanuel sobre o intercâmbio desigual, várias foram as tentativas feitas de explicar conceitualmente, e comprovar de forma empírica, os mecanismos concretos através dos quais essa exploração externa teria inviabilizado a acumulação interna dos países subdesenvolvidos.

Das várias versões do dependentismo, duas apresentam decisivo interesse para nós. A primeira concluía pela inviabilidade

de um desenvolvimento capitalista auto-sustentado na América Latina. Ainda mais, mantida a dependência externa, afirmava a inevitabilidade de regimes autoritários ou fascistas. Era a teoria do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, de A. G. Frank. O desbloqueio dos obstáculos estruturais passaria, necessariamente, por uma revolução socialista como pensaram — de acordo com Mariategui — Júlio Antonio Mella, Augustin F. Marti e, mais tarde, Fidel Castro, Guevara, entre outros. Na ausência da revolução, impor-se-ia o fascismo, na simplista dicotomia de Teothonio dos Santos, o qual, falando sobre o Brasil, afirmava só restar “a alternativa entre fascismo e socialismo. Ou ditadura fascista, ou democracia socialista, vale dizer, democracia para o povo e ditadura do proletariado exercida contra a minoria exploradora” (1968, p. 186).

O autoritarismo no Brasil, Argentina, Uruguai, entre outros, era visto, por esses autores, como resposta fascista à crítica gerada pela estagnação e à necessidade de superexploração. O Estado era reduzido à condição de instrumento dos interesses externos e de seus aliados — subalternos — internos. Ou ainda, na versão de R. M. Marini (1973), como resultado imperativo da necessidade da “superexploração dos trabalhadores, requerimento imprescindível da acumulação capitalista nos países latino-americanos” (p. 43). Esta tese foi corretamente contestada, em nosso entender, nos trabalhos de F. H. Cardoso (1973) e, em particular, pela crítica formulada por J. Serra em *As desventuras do economicismo* (1978).

Numa perspectiva similar, ainda que matizada e com outro nível de sofisticação teórica, situam-se alguns trabalhos de F. Fernandes (1976 e 1981), quando estuda o autoritarismo latino-americano à luz da especificidade ali assumida pela dominação burguesa, dado o caráter associado e dependente de seu capitalismo. Nas palavras do próprio autor, numa primeira fase dessa reflexão, ainda no início da década de 70, “o desenvolvimento capitalista associado e dependente criou seu próprio padrão de articulação política aos níveis continental e mundial...”, gerando em alguns países periféricos, “uma forma de fascismo de menor refinamento ideológico, que envolve menor orquestração de massa e um aparato de propaganda mais rudimentar, mas que se baseia fundamentalmente na monopolização de classes de poder estatal e em uma modalidade de totalitarismo de classe”, constituindo-se “mais numa exacerbação do uso autoritário e totalitário da luta de classes, da opressão social e da repressão política pelo Estado, do que doutrinação de massa e movimento de massa” (1981, pp. 16-17).

Em outra ocasião, o próprio F. Fernandes diria que “apesar das semelhanças óbvias, seria dogmático afirmar que o Estado autocrático burguês constituirá, pura e simplesmente, uma variante subdesenvolvida e modernizada do fascismo” (1976, p. 365).

O fundamental, para o autor, nesse padrão de desenvolvimento é que a impotência burguesa pôs o Estado em primeiro plano, fazendo com que só ele pudesse “abrir às classes burguesas o áspero caminho de uma revolução nacional”, e nele “residindo a liberdade e a capacidade de ação nacional da burguesia dependente” (idem, p. 351).

O modelo “autocrático-burguês” de dominação possuía uma forte associação racional com o capitalismo dependente e, em termos prospectivos, “não padece dúvida de que as contradições entre a aceleração do desenvolvimento econômico e a contra-revolução preventiva só podem ser resolvidas, dentro da ordem, não pela atenuação, mas pelo recrudescimento do despotismo burguês” (idem, p. 365); sendo que “o Estado autocrático poderá servir de pião para o advento de um autêntico capitalismo de Estado, *stricto sensu*, enquanto o represamento sistemático das pressões e das tensões antiburguesas poderá precipitar a desagregação revolucionária da ordem e a eclosão do socialismo” (idem, p. 366).

H. Jaguaribe, mais à frente, já nos anos 70, retomaria a questão do fascismo, afirmando que salvo um breve interlúdio, o Brasil não conheceu um fascismo ideológico, mas sim um fascismo pragmático. O fascismo pragmático se caracteriza pela sua capacidade de tornar-se utilizável, embora não fosse aceitável. Ultrapassado o debate sobre a instauração do regime autoritário e a falta de hegemonia da burguesia brasileira, torna-se também evidente, como sinalizou ainda Jaguaribe, que a estatística social brasileira tornava difícil a compatibilização entre um modelo econômico conservador e um regime de democracia ampla. A necessidade de dar legitimidade a este sistema político autoritário, carente de legitimidade ideológica e de operacionalidade política foi o que levou à utilização do Estado, enquanto “agente autônomo”, expandindo-o como fonte de mediação entre regras de acumulação conservadora e interesses socioeconômicos conflitantes.

A outra versão da teoria da dependência, que tem em F. H. Cardoso e E. Faletto alguns de seus principais expoentes, desprende-se um pouco da questão do regime político e desenvolve o seu raciocínio à luz de uma releitura crítica do pensamento *cepalino*, absorvendo dele em particular sua macrointer-

pretação das etapas do desenvolvimento econômico latino-americano. Ela compartilha com as demais visões dependentistas a premissa de que as economias latino-americanas são parte integral do sistema capitalista mundial, ao mesmo tempo que "discute que a dinâmica central do capitalismo está fora das economias periféricas e que, portanto, as opções que lhe são abertas são limitadas pelo desenvolvimento dos sistemas de centro; nesse ponto o particular é, de alguma maneira, condicionado pelo geral" (G. Palma, 1978, p. 910). Diferencia-se delas, entre outras coisas, pela correção com que enfoca metodicamente o problema das relações entre o interno e externo em uma economia internacionalizada; além disso, pela rejeição, sobretudo depois da década de 50, da idéia de uma América Latina homogênea estagnada ou desenvolvida; pela defesa conseqüente da importância da análise concreta das formas que assumiu, em cada país, o desenvolvimento das lutas políticas e sociais, para pensar a especificidade e a multiplicidade dos caminhos seguidos pela dependência comum.

Apesar disso, a análise de Cardoso e Faletto, sobretudo da evolução histórica dos principais países latino-americanos, é pouco convincente à medida que articula artificialmente os avatares da luta de classes com uma periodização histórica prisioneira da análise econômica *cepalina*, que sempre desconheceu o problema do conflito de classes e foi relativamente indiferente à dinâmica real da presença interna dos estrangulamentos postos pela dependência.

Em tal ecletismo talvez esconda-se a razão da desimportância do Estado nesse sistema conceitual, ficando ininteligíveis os caminhos que levaram os autores à conclusão economicista responsável por amplos desvios teóricos posteriores: "Tudo leva a crer que a passagem para o estabelecimento de um modo capitalista-industrial de produção relativamente desenvolvido em países dependentes assenta-se em regimes políticos autoritários (sejam militares ou civis), cujo ciclo de duração dependerá tanto dos êxitos econômicos e do avanço que possam lograr na reconstrução social quanto do caráter, do tipo de ação ou do êxito dos movimentos da oposição baseados nos grupos e classes que assinalamos anteriormente" (F. H. Cardoso e F. Faletto, 1973, p. 138).

Numa síntese parcial poderíamos dizer que, se o pensamento político dos anos 20/30 quis fazer do Estado um ator político central na luta contra o atraso, o pensamento dos anos 50 o transformou em agente econômico de uma utopia industrializante. Por sua vez, o dependentismo dos anos 60, frustrado,

banalizou-o do ponto de vista teórico e estratégico, transformando-o em uma mera peça num jogo de determinações internas/externas, muito pouco nítido conceitualmente. Mas o “dependentismo” ainda teria um último fôlego.

Notável exceção nos anos 60, em relação à análise do Estado, foram os trabalhos de F. Weffort (1971 e 1978) a propósito do populismo, nos quais as classes e o Estado aparecem como o objeto central de sua análise e de suas interpretações da crise política de 1930 e o seu impacto na organização do Estado vigente até 1964.

Para Weffort, a Revolução de 1930 aparece como “ponto de partida de uma nova fase na história brasileira, em que se assiste a um complexo desenvolvimento histórico-político, cujos traços dominantes são as tendências de liquidação do Estado Oligárquico, alicerçado em uma estrutura social à base de grande propriedade agrária voltada para o mercado externo, e de formação de um Estado Democrático apoiado principalmente nas massas populares urbanas e nos setores ligados à industrialização” (F. Weffort, 1978, p. 64).

A partir da análise das condições em que se processou a Revolução, seus estudos concentraram-se na forma de organização e de busca de legitimidade do Estado, com particular ênfase nas suas relações direta ou indiretamente populistas, estabelecidas com as massas populares; massas que, embora prisioneiras de lideranças carismáticas ou mesmo manipuladas e desorganizadas pelo Estado, fizeram valer sua presença e sua força através do sufrágio que se ampliara desde 1933 e, em particular, depois de 1945.

Dessa forma, pensando sobre a solução da crise de 1930, a partir dos interesses e da força das classes presentes, Weffort deu sua principal contribuição ao definir a natureza essencial do novo Estado emergente e de sua legitimação popular: o compromisso e o populismo. Explicando sua idéia de compromisso afirmou, com relação ao pós-1930, que “o novo governo terá, portanto, de mover-se sempre dentro de uma complicada faixa de compromissos e conciliações entre interesses diferentes e por vezes contraditórios. De nenhum dos feudos participantes — as classes médias, os grupos menos vinculados à exportação e os setores vinculados à agricultura do café — se poderia dizer que teria assegurado para si as funções de hegemonia... Esse equilíbrio instável entre os grupos dominantes e, basicamente, essa incapacidade de qualquer deles assumir, como expressão do conjunto da classe dominante, o controle das funções políti-

cas, constitui um dos traços marcantes da política brasileira” (idem, p. 69). Sendo que “nessas condições de compromisso e de instabilidade têm sua gênese algumas das características mais notórias da política brasileira nessa etapa, como componentes que virão a ser fundamentais no populismo, a personalidade do poder, a imagem da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade de participação das massas populares urbanas” (idem, p. 69).

Em síntese, se por um lado “fosse necessário designar de algum modo essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um Estado de Compromisso que é ao mesmo tempo um Estado de Massas” (idem, p. 69); por outro, seria possível concluir que o “populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano” (idem, pp. 62-63). Nesse compromisso e nessa legitimação pelas massas esconder-se-ia o segredo da autonomia com que o Estado passaria a conduzir os negócios conjuntos da sociedade, afastado dos vários interesses imediatos e particularistas.

Numa etapa posterior, Weffort, utilizando esses mesmos conceitos, tentou analisar a especificidade latino-americana a partir da natureza contraditória do Estado liberal-oligárquico, dos movimentos ambíguos e impotentes das classes médias e dos compromissos pós-1930. Sem avançar mais na direção em que fora pioneiro, Weffort finalmente tentou pensar a crise brasileira de 1964 desde o ponto de vista da ameaça provocada por um nacionalismo que, “nascido no âmbito do Estado, se tornou um populismo teórico, dependente do Estado ou de quem detenha o poder do Estado” (1971, p. IV.4), o qual, agitando a proposta das reformas estruturais, acabou por condenar o grande compromisso social em que se apoiava o regime, deslegitimado, agora, por todas as forças que estiveram ali aglutinadas.

Independente da inadequada incorporação do processo de industrialização em sua análise política, Weffort antecipou-se, no pensamento latino-americano, na tentativa de dar conta de fenômeno que, mais tarde, H. Alavi (1982) reencontrou, de forma surpreendentemente análoga, numa sociedade pós-colonial como a do Paquistão: a peculiar articulação do Estado com um conjunto de classes dominantes, equi-impotentes na sua relação com um povo, que aparece como massa na arena política, crian-

do uma dinâmica ambígua de manipulação e ameaça à estabilidade do compromisso ou do condomínio. É certo que não fica nitido, em nenhum momento, a verdadeira natureza e conteúdo do compromisso, o conjunto de interesses e objetivos realmente pactuados. Assim mesmo, a teoria do Estado de Compromisso consolidou-se e passou a ser patrimônio de todo o pensamento político posterior. Uma rara exceção, como dizíamos, deixada pelos anos 60.

Já no final da década, em um trabalho cuja importância na trajetória do pensamento latino-americano nem sempre é adequadamente reconhecida, M. C. Tavares e J. Serra, já afirmavam que “mais além da estagnação” da primeira metade da década de 60 anunciava-se um novo ciclo expansivo da economia brasileira. Desfazia-se o mito da inviabilidade do crescimento em certas situações de dependência, concentração de renda e exclusão social.

No prolongamento dessa trajetória, F. H. Cardoso em suas *Novas Teses Equivocadas*, propõe em 1973, a partir de uma crítica incisiva ao dependentismo estagnacionista, a existência de uma via peculiar do desenvolvimento, possível em alguns países periféricos, aí incluídos Brasil e México: o “desenvolvimento dependente e associado”. Defendia, ademais, que “a originalidade da caracterização da forma contemporânea de industrialização da periferia que leva ao desenvolvimento dependente requer que, também para a análise do processo político, se busquem as especificidades estruturais próprias da situação de dependência que ordenaram a relação entre as classes locais e o Estado de modo complexo e sobredeterminado pela situação de dependência” (1973, p. 42). Consagrava-se a necessidade de melhor estudar um Estado autoritário, o qual não podia mais ser considerado irmão siamês da estagnação. Iniciava-se aí, na década de 70, a busca de uma teoria do Estado capitalista periférico.

E começava desafiada por um enigma principal. O caso brasileiro, onde se conciliavam de forma surpreendente, já no final dos anos 60, um máximo de autoritarismo com um máximo de crescimento econômico, baseado na associação crescente entre as burguesias locais e os interesses monopolistas internacionais, mediada por uma expandida ação empresarial e financeira do Estado. Foi exatamente o que gerou a idéia do “tripé” e o conceito de “desenvolvimento associado” obrigando a uma revisão teórica do papel do Estado e do empresariado nacional. Assim, o próprio Cardoso, que na década de 60 o via “cumprindo um papel subordinado na condução do processo de desenvolvimento, como caudatário dos grandes grupos monopóli-

cos ou como dependente do setor público" (1979, p. 109, 3ª ed.), reexaminava o problema, considerando que "a questão da natureza das burguesias locais e suas alternativas políticas passa pela análise do caráter da revolução burguesa possível em países dependentes (por conseguinte, passa pelo problema do Estado), e do tipo de expansão econômica que se abre às economias periféricas industrializadas". Assim, concluía que essa nova forma de dependência estava associada à revolução burguesa possível em países periféricos: a "revolução burguesa dos países dependentes" (1981, pp. 231-234).

A burguesia nacional não correspondera aos sonhos dos ideólogos dos anos 50, mas existia e tinha um papel subordinado a cumprir nessa nova aliança desenvolvimentista, a qual sustentava e comandava a expansão de uma estrutura industrial altamente internacionalizada. A dificuldade maior era compreender o papel do Estado na consolidação do tripé e na sustentação do crescimento; um Estado que expandiu-se continuamente, assegurando o nível de investimento necessário à expansão da capacidade produtiva e negando, com isso, tanto as previsões catastróficas da esquerda quanto as ilusões econômico-liberais da direita.

Tal desempenho, aliás, foi que derrubou todas as análises e teorias que quiseram reunir num mesmo conjunto, supostamente homogêneo, o governo autoritário desenvolvimentista dos militares brasileiros e os governos militares argentino, chileno e uruguaio, defensores de uma economia de mercado, o que, somado a suas teses desestatizantes, conduziu a desastrosos processos de atrofia desindustrializante.

Bifurca-se aqui a análise política; por um lado, tenta-se responder à questão das origens, da natureza e da durabilidade dos regimes autoritários; por outro, tenta-se, agora pela primeira vez, explicar os motivos, a natureza e a forma de expansão estatal, além de seus mecanismos de articulação, arbitragem e cooperação dos interesses em presença.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. (1978) — *The Divided Leviathan State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, a thesis presented to the Faculty of the graduate School of Cornell University in partial fulfillment for the degree of Doctor of Philosophy.

- ABRANCHES, S.; DAIN, S. e SALGADO, G. (1978) — *A Empresa Estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação*. FINEP, Relatório Preliminar, Projeto: "Formação e Expansão do Setor Produtivo Estatal".
- ALAVI, H. (1982) — "State and Class Under Peripheral Capitalism" in ALAVI, H.; SHANIN, T. (eds.) — *Introduction to the Sociology of Developing Societies*. Londres, Macmillan Press, 2ª ed.
- BENDIX, R. (1977) — *Nation-Building and Citizenship*. Berkeley, University of California Press.
- BRANDI, P. (1983) — *Vargas: da vida para a história*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BRENNER, R. (1977) — "The Origins of Capitalists Development: a Critique of Neo-Smithian Marxism" in *New Left Review*.
- CARDOSO, F. H. (1973) — "As Novas Teses Equivocadas" in CARDOSO, F. H. — *Autoritarismo e Democratização*, Cap. I, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. (1973) — *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 2ª ed.
- CARDOSO, F. H. (1975) — *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- , (1977) — "Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada" in MARTINS, C. E. (org.) (1977) — *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- CARDOSO, F. H. (1981) — "Las Clases Sociales y la Crisis Política de América Latina" in *Clases Sociales y Crisis Políticas en América Latina*, Siglo Veintiuno Ed., México, 3ª ed.
- CARDOSO, F. H. (1979) — "Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira" in FURTADO, C. (Coord.) (1979) — *Brasil: tempos modernos*; Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3ª ed.
- , (1980) — *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.
- , (1983) — "Dependency and development in Latin America", in ALAVI, H. e SHANIN, T. (eds.) (1983) — *Introduction to the sociology of "developing societies"* Londres, Macmillan Press, 2ª ed.
- CHILCOTE, R. H. (ed.) (1982) — *Dependency and Marxism toward a resolution of the debate*. Boulder, Westreicio Press.
- CHILCOTE, R. H. e JOHNSON, D. L. (eds.) (1983) — *Theories of development: mode of production or dependency?* Beverly Hills, Sage Publications.
- COLLIER, D. (coord.) (1982) — *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DAIN, S. (1980) — *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada à UNICAMP, Campinas, SP.
- EISENSTADT, S. N. e ROKKAN, S. (eds.) (1973) — *Building States and Nations*. Beverly Hills, Sage Publications, V.I.
- FERNANDES, F. (1976) — *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 2ª ed.
- , (1981) — *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 3ª ed.

- FRANK, A. G. (1967) — *Capitalismo e Subdesenvolvimento na América Latina*. S.I., s.e.
- GERSCHENKRON, A. (1952) — "Economic Backwardness in historical perspective" in HOSELITZ, B. — *The progress underdeveloped areas*. Chicago, Chicago University Press.
- HUNTINGTON, S. (1968) — *Political order in changind societies*. New Hareen, Yale University Press.
- JAGUARIBE, H. (1969) — *Desenvolvimento Económico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LECHNER, N. (1981) — *Estado y Política en América Latina*. México, Siglo Veintiuno.
- LINQUENCO, P.; MCFARLANE, B. (eds.) (1983) — *Neo-Marxist theories of development*. Becknham, Groom Helm/St. Martin's Press.
- LINS, J. (1964) — "An authoritarian regime: the case of Spain" in ALLARD, E.; LITTUNEN, Y. (eds.) — *Cleavages Ideologies an party systems*. Helsinki, Westermack Society.
- , (1980) — "Regimes Autoritários" in PINHEIRO, P. S. (coord.) (1980) — *O Estado autoritário e movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARIATEGUI, J. C. (1955) — *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Santiago, Editoria Universitária.
- MARTINS, L. (1976) — *Pouvoir et développement économique: formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Editions Anthropos.
- , (1977) — *A expansão recente do Estado no Brasil: seus problemas e seus atores*. FINEP, Documento de Trabalho.
- MOORE, B. (1973) — *Las orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona, Editores Península.
- MUNCK, R. (1984) — *Politics and Dependency in the third world: the case of Latin America*. Londres, Zed Books.
- MYRDALL, G. (1970) — *The Challenge of World Poverty*. Allen Lane, Londres.
- O'DONNELL, G. (1972) — *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- O'DONNELL, G. (1977) — "Reflexiones sobre las Pendencias de Cambio del Estado Burocrático-Autoritario" in *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIV nº 1, México, UNAM.
- , (1982) — "Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia" in COLLIER, D. (coord.) — *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PALMA, G. (1978) — "Dependence: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?" in *World Development*, Vol. VI. Londres, Pergaman Press.
- PINTO, L. A. Costa (1963) — *Sociologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- PRESTON, P. W. (1982) — *Theories of Development*. Londres, Routhedge e Kegan.
- PYE, L. P. (1967) — *Aspects of political development*. Boston, Little Brown.
- SANTOS, T. dos (1968) — "Dictadura Militar y Fascismo en Brasil" in *El Control Político en el Cono Sur*. México, Siglo Veintiuno Ed.

- STAVENHAGEN, R. (1967) — “Sete Teses Equivocadas sobre a América Latina” in *Sociologia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- SEERS, D. (1983) — *Dependency Theory — A Critical Reassessment*. Londres, Frances Pinter.
- SEKOPOL, F. S. (1980) — *States and Social Revolutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SERRA, J. (1982) — “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra” in *Revista de Economia Política*, vol. 2/1, nº 6, abril-junho.
- SOLA, L. (1982) — *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Oxford.
- STEPAN, A. (1980) — *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- WEFFORT, F. (1971) — *Os sindicatos na política*. Tese de livre docência apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo.
- , (1978) — *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Endereço do autor:

Av. Alm. Álvaro Alberto, 210/904
22610 — Rio de Janeiro — RJ

SÍNTESE NOVA FASE
50 (1990): 55-72