

# **Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação**

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

## **Resumo**

*O texto procura resgatar a discussão em torno da natureza do Estado no Capitalismo e suas possibilidades de ação orientada a fins. Para tanto, vale-se do livro Estado e Economia no Capitalismo, de Adam Przeworski (1995), a partir de cujos modelos teóricos avança em busca de algumas especificidades do Estado na América Latina, particularmente no Brasil.*

**Palavras-chave:** Economia; Estado; Capitalismo; Democracia; América Latina; Brasil.

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das idéias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos da efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, penso que seja crucial voltar a discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado* no capitalismo contemporâneo.

Creio que este tema se torna particularmente relevante agora, uma vez passada a avalanche neoliberal das duas últimas décadas e suas crenças em torno de uma concepção minimalista de Estado. Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal (baixas e instáveis taxas de crescimento) e suas conseqüências negativas nos planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, e o enfraquecimento dos mecanismos democráticos), evidencia-se nos primeiros anos do novo século uma certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados Nacionais.

O contexto de crescente insegurança internacional (terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc) e de grande incerteza econômica no sentido keynesiano forte, está fazendo com que se veja, nos círculos conservadores da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como FMI, Banco Mundial, OMC etc, um discurso menos hostil às ações dos Estados Nacionais nos seus respectivos espaços

---

<sup>1</sup> Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea e Doutorando em Economia Social e do Trabalho no Instituto de Economia da Unicamp.

domésticos, em busca de um maior controle sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização/homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver um certo consenso em prol de ações mais abrangentes e ativas dos Estados para a recuperação do crescimento econômico, bem como no combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e sustentabilidade dos sistemas de proteção social em geral.

Estas questões recolocam necessariamente o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva, global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do ponto de vista do crescimento nacional ou regional agregado, parece mais evidente, hoje em dia, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a idéia de que os Estados Nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em espaço nacional. O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância dos Estados Nacionais parece estar chegando ao fim.

É, pois, desta perspectiva que partimos para tentar discutir alguns pontos relativos à complexa discussão sobre a *natureza, alcances e limites do Estado Capitalista*, tomando por base o livro *Estado e Economia no Capitalismo*, de Adam Przeworski (1995), e por objetivo a busca de algumas especificidades do Estado na América Latina, particularmente no Brasil.

### **1 Preliminares metodológicas**

No livro *Estado e Economia no Capitalismo*, Adam Przeworski se propõe a discutir, sob diversos ângulos teóricos, a espinhosa questão da natureza do Estado no Capitalismo, bem como as condições através das quais o Estado poderia agir sobre a Economia, influenciando seu ritmo e direção.

Para tanto, utiliza uma certa classificação teórica – aparentemente consensual entre os analistas – que separa as diversas abordagens em função dos *interesses últimos* (de classes sociais, grupos ou indivíduos) que o Estado *deveria* (ou poderia) atender. Assim procedendo, Przeworski agrupa as teorias em torno de três proposições básicas, a saber:

(1) O Estado governa em função dos interesses do povo: neste caso, o objetivo é testar a hipótese contida nas teorias econômicas da democracia, de que os indivíduos (eleitores, políticos e burocratas) são soberanos em suas escolhas e o resultado das ações de governo reflete e atende aos interesses coletivos – porque, em verdade, não há sentido em usar, nessas teorias, a expressão Estado.

(2) O Estado governa em função de seus próprios interesses: neste caso, a idéia é problematizar a hipótese da autonomia da burocracia de Estado na condução das ações de governo, as quais refletiriam objetivos próprios dos governantes, objetivos institucionais do Estado ou mesmo interesses ligados ao bem comum.

(3) O Estado governa em função dos interesses do capital: neste caso, a proposta é relativizar a hipótese de dependência incondicional das ações de governo aos objetivos de valorização dos capitalistas e de perpetuação do próprio sistema fundado na propriedade privada dos meios de produção.

Uma vez que o autor não organiza a apresentação das teorias do Estado em ordem cronológica, poderíamos pensar que as organiza tendo em vista, ao final da exposição, uma certa convergência entre os argumentos da última abordagem e os seus próprios. Mas também não é isso o que ocorre, pois justamente uma de suas maiores críticas recai sobre as teorias que tratam o Estado como instrumento funcional aos interesses dos capitalistas, ou melhor, da classe que detém os direitos sobre a propriedade da riqueza gerada.

Assim sendo, temos que buscar um terceiro elemento a justificar a discussão proposta pelo livro de Przeworski. A nosso ver, o que está no centro das preocupações do autor é um questionamento sobre a *natureza, alcances e limites da autonomia das ações de Estado frente ao Capitalismo*, o que ajuda a explicar a forma por ele escolhida para separar/agrupar as diversas teorias em torno desta questão fundamental.

Essas considerações se tornam pertinentes na medida em que se poderia pensar a mesma discussão organizada em outros termos, como por exemplo, por níveis de abstração das teorias, de modo que:

- teorias marxistas: teoria da dependência estrutural do Estado em relação ao Capital (Offe) e teoria da autonomia relativa do Estado (Poulantzas);

- teorias das elites: teoria democrática das elites (Weber e Schumpeter) e teoria radical das elites (Mills);

- teorias pluralistas: teoria econômica da democracia, teorias institucionalistas baseadas no individualismo metodológico, como a teoria da escolha racional, etc.

Com isso em mente, fica mais claro acompanhar a sua trajetória de análise em termos do que seria, na sua discussão sobre o governo do povo, o máximo de autonomia possível, já que o resultado das ações de governo deveria refletir o interesse coletivo ou interesse médio dos eleitores, sendo mesmo desnecessário falar em Estado nesse caso. No outro extremo, na discussão que faz sobre o governo do capital, teríamos os casos de ausência ou mínimo possível de autonomia, já que todas as ações de Estado deveriam refletir, em última instância, os interesses do capital. Por fim, no miolo do livro, estaria a discussão sobre as condições de autonomia do Estado – e de sua burocracia – quando pensada em termos de seus próprios interesses, ou orientada a fins não coincidentes aos dos capitalistas.

Visto nesta perspectiva, a seqüência do livro ganha um elemento analítico que uniformiza e unifica a discussão e que nos permite melhor abordar, abaixo, a questão das “condições que permitiriam que uma burocracia pública imbuída de forte espírito igualitário e redistributivista pudesse orientar a intervenção estatal no sentido de reduzir as vantagens do capital”, bem como entender a posição do autor a respeito.

## 2 Autonomia versus interesses

Uma vez que a questão central gira em torno da *natureza, alcances e limites da autonomia das ações de Estado frente ao Capitalismo*, Przeworski começa por tentar identificar a definição de autonomia contida nas diferentes abordagens que têm em comum a idéia de Estado como ator coeso, dotado de uma racionalidade universalista e de instrumentos de ação eficazes. Para estas teorias, a autonomia do Estado diz respeito à liberdade de escolha e formulação de políticas, aliada à capacidade operativa e de implementação das mesmas, conduzidas por um corpo burocrático racional e eficiente, portador de interesses institucionais específicos, que se colocam frente a objetivos não necessariamente coincidentes aos interesses dos grupos economicamente dominantes da sociedade.

Numa versão radical dessas teorias – a da *abordagem centrada no Estado* – a própria questão da autonomia nem precisaria ser colocada, uma vez que se concebe o Estado como o centro nevrálgico de organização da

sociedade. Neste caso, a autonomia do Estado sobre a economia e a sociedade seria absoluta, porque derivada, em primeira instância, do monopólio estatal sobre a violência. Mas para Przeworski essa versão não parece convincente, por duas razões:

- i) há várias sociedades em que pessoas e instituições outras que não os comandantes militares são capazes de governar; e
- ii) um Estado baseado na força pode, talvez, ser capaz de centralizar a economia, expropriar trabalho e capital, mas não pode comandar a alocação de recursos, uma vez que as decisões de alocação permanecem como prerrogativas privadas (Przeworski, 1995, p. 67).

Já em versões menos radicais, as quais concebem algum tipo de autonomia relativa do Estado, o problema está em localizar a fonte primária dessa autonomia. Uma das alternativas teóricas é sustentada pela chamada *teoria da abdicação/abstenção*, que embora considere a burguesia forte e capaz de dominar os aparelhos de Estado, a ponto de sujeitar as ações estatais em benefício próprio, optaria por não fazê-lo devido, de um lado, aos custos políticos de tal empreitada, e de outro, devido à dependência estrutural do Estado ao capital, ou seja, ao fato de que, em última instância, a sobrevivência do Estado e de seus interesses institucionais estaria ligado à existência e perpetuação do regime capitalista, de modo que a burguesia estaria protegida de ações predatórias de governo, quaisquer que fossem seus integrantes.

Outra alternativa a tentar explicar essa mesma autonomia relativa do Estado pode ser encontrada na chamada *teoria da burguesia fraca*, segundo a qual a origem da autonomia adviria justamente da fraqueza da burguesia local, motivo que teria aberto a possibilidade para um tipo de desenvolvimento econômico acelerado, sob o comando do Estado, em certos países de industrialização retardatária. Ao contrário, em lugares onde a burguesia fosse historicamente forte, o grau de autonomia do Estado para conduzir o desenvolvimento social seria muito menor.

Przeworski rechaça ambas as explicações anteriores, simplesmente confrontando-as com a realidade histórica de alguns países ao longo do século XX. Contra a tese da abdicação/abstenção da burguesia ao poder político, o autor cita casos na América Latina, onde burguesias militares teriam se contraposto a interesses do capital privado, embora o argumento mais convincente esteja na verdade articulado às evidências de constante busca por representação e participação política dos diversos segmentos da

burguesia capitalista nas decisões estatais, motivo que, por si só, comprovaria a descrença destes setores numa suposta dependência radical do Estado aos interesses do capital. Já contra a tese da burguesia fraca, Przeworski enfatiza a sua elevada generalização e quase que completa ausência de fundamentação empírica, pois em verdade

(...) nem o papel da burguesia na construção do Estado, nem o papel do Estado no desenvolvimento econômico foram os mesmos em toda a Europa, bem como não foram uniformes em quaisquer outros lugares (Przeworski, 1995, p. 57).

Uma terceira versão dessas teorias sustenta que a autonomia do Estado deriva de um certo *equilíbrio de forças entre as classes sociais*. Pode ser considerada, nestes termos, a explicação marxista padrão para o tema. Se em dado momento uma classe é economicamente dominante, ela pode se organizar politicamente e exercerá fatalmente o poder de Estado. A autonomia, neste caso, é praticamente impossível. Já em presença de outras classes sociais também poderosas, organizadas politicamente, abre-se um espaço para uma autonomia relativa do Estado, em meio à disputa que se estabelece pelo domínio absoluto do poder político. Para Przeworski, o problema aqui não é tanto da fundamentação intrínseca da teoria, mas sim de seu *caráter funcionalista*: na medida em que o autor acredita ter visto tipos de Estados derivados mecanicamente de certos embates de classes (embate forte/forte = fascismo; embate fraco/fraco = populismo), isso certamente o fez enxergar uma forte dose de determinismo/funcionalismo nos esquemas marxistas da teoria do equilíbrio de classes.

A fim de tentar escapar desta limitação do instrumental marxista, Przeworski reformata a proposição anterior para trabalhar a autonomia do Estado não mais como resultado do equilíbrio de força entre classes, mas sim como um *resultado possível e contingente de conflitos entre grupos de interesse*. Em outras palavras, a autonomia do Estado – e a própria sobrevivência do capitalismo – é vista como produto de *interações estratégicas entre forças sociais organizadas coletiva e politicamente*. Com isso, o autor opera uma dupla requalificação da perspectiva marxista: de um lado, prescinde do conceito totalizante e pouco operacional de classe social; de outro, torna indeterminado – e na visão do autor, não funcionalista – o resultado dinâmico do embate entre os grupos de interesse.

*Ao substituir o conceito marxista de classe social pelo conceito pluralista de grupo de interesse, Przeworski ao mesmo tempo reduz o nível de abstração da análise, multiplica os cenários e os atores em disputa e*

*concretiza melhor os diversos e heterogêneos interesses em jogo. Atribui racionalidade às escolhas dos grupos e indivíduos e deriva a autonomia possível do Estado de um resultado contingente e indeterminado daquelas interações estratégicas entre grupos sociais organizados em torno de certos interesses que se estruturam politicamente.*

Segundo Przeworski, seriam três os âmbitos de disputa em relação aos quais os conflitos poderiam se manifestar, a saber:

i) na definição da ação das próprias instituições estatais: “como organizações complexas, os Estados sempre enfrentam problemas de coesão resultantes da natureza necessariamente fragmentada e sequencial do processo decisório”;

ii) na definição dos objetivos estratégicos de ação do Estado: “a que interesses particularistas será conferido status universalista – interesses do Estado como um todo, de seus órgãos, de alguns setores externos específicos, etc”; e

iii) na relação entre órgãos governamentais e atores sociais não contemplados pelas políticas públicas: “quando o Estado é simpático aos interesses de alguns grupos sociais, suas políticas enfrentam resistências de outros grupos. No extremo, quando o Estado é coeso e os administradores estatais são auto-interessados, o Estado pode confrontar-se com a sociedade como um todo”(Przeworski, 1995, p. 69).

Com isso, é possível dizer que para Przeworski a autonomia do Estado, embora possível, é ainda relativa, porque condicionada às condições de interação e conflito presentes dentro do Estado e da própria sociedade capitalista, a qual necessariamente contrapõe interesses diversos e grupos heterogêneos. Nas palavras do autor,

(...) o mapa – a distribuição e a densidade – das instituições estatais em cada caso histórico é o mapa de suturas de conflitos sociais anteriores. (...) O Estado não precisa e, de fato, não reflete, expressa, manifesta ou mimetiza quaisquer condições subjacentes. Ainda assim, pode mudar, como resposta a transformações externas se, na busca de seus próprios objetivos, os administradores estatais se comportam como atores intencionais sob constrangimentos mutáveis. (...) Os conflitos a respeito da coesão das instituições estatais, de suas funções e de sua eficácia não apresentam qualquer resultado pré-determinado (Przeworski, 1995, p. 70-71).

### **3 Autonomia do Estado versus Autonomia do Capital**

Não obstante os avanços analíticos contidos na tentativa de Przeworski em requalificar os termos da discussão marxista da autonomia do Estado, restam ao menos duas ordens de questões ainda obscuras.

Em primeiro lugar, a escolha metodológica defendida por Przeworski – a saber, *o uso do método da escolha racional associado ao paradigma marxista* – se, por um lado, permite ao autor analisar o comportamento dos grupos como fruto de ações racionais estratégicas, orientadas por objetivos específicos e adotadas em função das alternativas presentes em um ambiente decisório prenhe de atores interdependentes, por outro, introduz uma indeterminação, ou melhor, uma radical falta de unidade à relação Estado-Economia, ou Democracia-Capitalismo em cada caso concreto, o que enfraquece o poder explicativo e preditivo dessas abordagens pluralistas. *A idéia de que qualquer coisa pode acontecer a qualquer momento e lugar, como resultado de interações estratégicas entre forças sociais organizadas coletivamente em disputa por certos espaços institucionais de poder – e ainda assim as relações entre Estado e Economia nos mais variados lugares e situações serem variações em torno de alguma composição básica entre Democracia e Capitalismo – é ao mesmo tempo uma idéia atraente e imprecisa: atraente, na medida em que pode concretizar melhor as arenas de disputa e os interesses em jogo; imprecisa, porque absolutamente não consegue conferir unidade e síntese a determinadas trajetórias históricas que em diferentes casos relacionam também de maneira diferente Economia e Estado, Capitalismo e Democracia.* Exemplificando a questão, perguntaríamos como é que tal arcabouço teórico explica a aparente unidade que existe no conceito e trajetória histórica do Estado Brasileiro Desenvolvimentista, ou mesmo do Estado Nórdico Social Democrata? Se ambos os tipos concretos de relação entre Estado e Economia são explicáveis pelas respectivas interações estratégicas entre grupos sociais, ou os conceitos não explicam nada, ou não há diferença entre aquelas duas realidades históricas!

Em segundo lugar, embora para Przeworski a autonomia do Estado seja relativa porque condicionada às condições de interação e conflito presentes dentro do Estado e da própria sociedade capitalista, e não porque haja uma estrutural dependência das ações do Estado aos objetivos do capital, ele parece não descartar totalmente a influência dessa última proposição, uma vez que afirma, ao final do livro, que “ainda não sabemos a maneira e o grau em que a propriedade privada da riqueza produtiva constrange os governos” (Przeworski, 1995, p. 128). A disjuntiva final diante dessa dúvida é: *quanto mais os fundamentos do modo de produção capitalista de fato constrangerem a autonomia de ação dos Estados, mais impotentes e falsas serão as*

*promessas das instituições e dos mecanismos democráticos em seus supostos objetivos de revelar e atender as preferências das pessoas e dos grupos.* Parece que entre desmistificar profundamente a democracia representativa de massas e acreditar numa certa indeterminação no resultado dos conflitos sociais, Przeworski escolheu política e ideologicamente a segunda opção.

#### **4 Algumas especificidades do Estado na América Latina**

Em nossa opinião, a discussão anterior pode ser resumida no seguinte axioma: *O Estado pode muito, mas não pode tudo.* Essa talvez seja uma forma de dizer, em uma frase, que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência.

Historicamente, como já discutido em trabalhos seminais de Marx, Braudel, Elias e Polanyi, tem-se que o advento do Estado moderno, tal como viemos a conhecê-lo no século XX, teve sua origem intimamente relacionada com o próprio advento do modo capitalista de produção. Por esse motivo – que é também um ponto de partida importante para qualquer estudo sobre a natureza e as formas de ação do Estado na atualidade – não é possível separar, senão para fins didáticos, as esferas do Estado e da Economia, uma vez que alguns parâmetros definidores de um, parecem ser também os de outro.

De modo mais concreto, portanto, se pegarmos os quatro grandes fundamentos do Estado moderno (a saber: *i) o monopólio do uso da violência; ii) o monopólio da formulação e imposição das leis; iii) o monopólio da implementação e gestão da moeda; e iv) o monopólio da tributação*), veremos que todos esses atributos estão diretamente referidos aos grandes fundamentos do próprio Capitalismo (isto é: *i) garantia e a proteção da propriedade privada; ii) a confiança na validade e cumprimento dos contratos; iii) a estabilidade do valor real da moeda; e iv) a previsibilidade acerca da rentabilidade ou cálculo empresarial*).

Fundamentos Históricos da Economia sob a forma Capitalista	Fundamentos Históricos do Estado sob a forma Democrática
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real da moeda
Monopólio da tributação	Previsibilidade acerca da rentabilidade ou cálculo capitalista

Como já apontado por aqueles mesmos pensadores acima, o problema é que as abrangências de ambas as instâncias – do Estado e da Economia – não são necessariamente coincidentes. Isto é, o capitalismo, como modo quase universal de produção, exige que seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, enquanto que os fundamentos do Estado, conquanto formalmente gerais, são na verdade aplicáveis com grandes diferenças sobre territórios e populações as mais variadas.

Há, então, um claro *descompasso* entre ambas as esferas – os reinos do público (Estado Democrático) e do privado (Economia Capitalista) – que inclusive parece se ampliar, em cada caso concreto, em função de pelo menos dois aspectos. Primeiro, quanto mais os valores capitalistas avançam em âmbito mundial e se difundem como padrão normal/esperado dos comportamentos nacionais, maior tende a ser o descompasso em relação aos valores específicos de cada Estado em particular, já que continuam vinculados a um só território e população, portanto, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes às exigências gerais capitalistas. Segundo, quanto mais assimétricas (tardia e periférica) se tornam as experiências de desenvolvimento do capitalismo e de formação do Estado nacional, maior tende a ser a dificuldade deste país em tornar convergente os interesses de ambas as esferas dentro do mesmo espaço social, bem como em fazer convergir – aceleradamente – sua experiência nacional ao padrão dominante em termos mundiais.

Pelo exposto, sugere-se que o Estado poderia agir nos seus próprios interesses (ou até mesmo no chamado interesse nacional) – indo com isso de encontro a alguns princípios do regime econômico capitalista – só até o ponto em que essa prática não contribuísse para ameaçar os seus próprios fundamentos definidores. De outro modo, Estado e Capitalismo seriam divergentes sempre que, por exemplo, um Estado não conseguisse impor,

como norma de comportamento geral à sociedade, a totalidade das leis e a exclusividade do uso da força, casos em que ele estaria, a um só tempo, pondo em dúvida a garantia de proteção à propriedade privada e a confiança no cumprimento dos contratos, dois dos mais importantes fundamentos de uma economia capitalista. Outro exemplo seria o de um Estado que não conseguisse garantir a estabilidade do valor real da moeda, nem tampouco assegurar os parâmetros básicos de cálculo para o valor esperado da rentabilidade empresarial, outros dois fundamentos definidores de uma economia capitalista.

Ambos os exemplos poderiam, feitas as devidas considerações às especificidades nacionais, ser aplicados à praticamente todos os países latino-americanos. Em tais exemplos, evidencia-se, então, que o Estado não poderia infringir aqueles fundamentos básicos de existência do capitalismo, sob pena de assim agindo, atingir os seus próprios elementos definidores. Em suma, aquilo que aparece em muitas análises como dependência total do Estado ao Capital, poderia ser tratado, segundo as sugestões acima, como movimentos de auto-defesa do Estado, no sentido de estar tentando, a cada momento, garantir a existência dos parâmetros que explicam e justificam sua própria razão de ser: o monopólio do uso da violência, o monopólio da formulação e imposição das leis, o monopólio da implementação e gestão da moeda, e o monopólio da tributação. No fundo, *a confusão aparece porque é mesmo difícil pensar em um Estado que não seja Capitalista*, posto terem nascidos, senão como irmãos siameses, ao menos no bojo do mesmo processo de desagregação da ordem feudal/senhorial, em que gradativamente se tornava imperativo assegurar: proteção à propriedade privada, confiança na ordem legal e na validade dos contratos, estabilidade do valor real da moeda, e previsibilidade no cálculo da rentabilidade empresarial.

As dificuldades analíticas, portanto, para construção de uma teoria geral do Estado, decorrem todas de problemas que contrapõem, de um lado, a disjuntiva *rigor versus relevância* na escolha do caminho teórico a seguir e, de outro, uma outra disjuntiva, que contrapõe *abstração/generalização/dedução versus concretude/historicidade/indução* na escolha do instrumental metodológico.

O caso latino-americano é, novamente, ilustrativo destas contradições. Não é à toa, por certo, que C. Lessa, ao emprestar de W. G. Santos a figura do *quasímodo* para caricaturar o Estado brasileiro, pretendeu realçar justamente as suas desproporcionalidades por meados dos anos 80 –

corpo pequeno e cabeça deformada e superdimensionada –, fruto das (des)continuidades históricas de nossa formação nacional.

Em primeiro lugar, o fato de no Brasil, ao contrário dos casos europeus clássicos, o Estado ter precedido e condicionado a estruturação da sociedade civil, sendo o responsável direto e mais importante para a construção da nação. Por isso mesmo, a transição do país, em seu percurso de amadurecimento político, ter se dado sem ampla participação da população e sem grandes choques sociais, contribuindo para uma história de quase apatia social, por meio da qual é o Estado que vai ocupando os espaços e engolfando, paulatinamente, os mais importantes segmentos de classe em seu meio e modo de funcionamento.<sup>2</sup>

Em segundo lugar, como decorrência do processo anterior, resulta um Estado *quasímodo*, cujas desproporcionalidades se manifestariam em um segmento altamente técnico e profissionalizado, composto por algumas das maiores e mais competitivas empresas estatais do mundo; um outro segmento, também eficiente e capaz, ligado às funções mínimas de qualquer Estado, composto basicamente pelos setores militares e de representação externa; por fim, um terceiro segmento, este sim subdimensionado e atrofiado, preso aos mais antigos valores patrimonialistas e clientelistas, formado preponderantemente pelas áreas sociais (educação, saúde, segurança, previdência, assistência, emprego, habitação, saneamento, transporte etc.) e agências de desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE, etc).

A conclusão de Lessa a respeito é incisiva:

Então, para um lado da população o Estado é percebido como ausente, senão hostil, e de outro lado, é percebido como uma instituição carregada de pleníssimos poderes que

---

2 Falando sobre a transição política brasileira para a Independência, Lessa diz: “onde não existe uma movimentação das forças sociais de base, mas sim uma articulação, entre um ramo da dinastia bragançana e as elites coloniais, surge um país independente por solução negociada, sem nenhuma ruptura com o passado colonial, e sem nenhuma apresentação da sociedade a esse processo.” Já sobre a transição, também negociada, para a República, Lessa repete a mesma linha de raciocínio anterior: “... sintomaticamente, o primeiro presidente da república era protegido do último imperador do país. Deodoro foi protegido de D. Pedro II.” Finalmente, o mesmo padrão de passagem teria se dado durante a redemocratização nos 80, em que “o nosso ritual de passagem para o democrático também foi extremamente original, e muito pobre. (...) Os fenômenos são perfeitamente obscuros na nossa história, mas o papel demiúrgico do Estado é uma constante em toda trajetória dos dois séculos. É algo como se sempre tivéssemos nesta instância, complexa, deformada e até pequena, por comparação relativa depositadas todas as responsabilidades de constituição de todas as estruturas de sociedade e de nação” (Lessa, 1986, p. 62-63).

deve ser cortejada, adulada, carregada e até corrompida. É evidente que este não é o Estado para a transição democrática (Lessa, 1986, p. 61).

Mas na ânsia de propor uma discussão que repense as relações Estado/Sociedade no Brasil, e mais especificamente, que encaminhe uma solução para as *desproporcionalidades e disfuncionalidades do Estado*, deparamo-nos com um paradoxo terrível no caso brasileiro: sendo a sociedade tão dependente do Estado para sua formação e afirmação, como libertá-la sem a ação ampliada do próprio Estado? Ou seja: será que para termos uma sociedade mais livre do Estado, não será preciso tê-lo como aliado no processo de transição? Sendo afirmativa a resposta, como então escapar de um novo agigantamento do próprio Estado, em busca por realizar seus próprios objetivos? Ao integrarmos na análise os diferentes níveis através dos quais se pode olhar o Estado – basicamente, os níveis meso-institucional e histórico-estrutural – evidenciamos as dificuldades teóricas de compreensão dos fenômenos contemporâneos, bem como os desafios práticos de transformação da política e da sociedade.

Como reconhecido por um conjunto numeroso de estudiosos das sociedades latino-americanas, parte das tais dificuldades teóricas de compreensão dos fenômenos contemporâneos advém da precariedade (ou talvez ausência) de uma teoria do Estado aplicável aos países da América Latina. Emblemático deste fato é constatar, por exemplo, que a Cepal, o órgão de estudos e de proposição de políticas públicas mais antigo, estruturado e centrado nos problemas da região, padece até hoje de uma teoria minimamente organizada ou aceitável acerca da natureza, especificidades, alcances e limites do Estado na América Latina. Motivo pelo qual penso que não é desprezível uma tentativa de recuperação deste debate nos termos da discussão ora proposta por este ensaio.

## **5 A questão do Estado na Cepal e em outras cabeças...**

### **5.1 A “ausência” do Estado no pensamento da Cepal**

Por ocasião dos 50 anos da Cepal, Ricardo Bielschowsky resenhou, em artigo de abertura para uma grande coletânea dos textos cepalinos mais influentes desde 1948, aquilo que julgava ser as principais contribuições teóricas – e de recomendação de políticas – da instituição.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A respeito, ver Bielschowsky (1998).

Desde logo, duas coisas chamam atenção, numa rápida olhada pelos textos compilados como os mais influentes do pensamento da Cepal nos 50 anos de existência da instituição. Em primeiro lugar, a ênfase – por sinal, bastante justificada – sobre a importância de se promover *deliberadamente* a industrialização na América Latina, como condição necessária para a promoção do desenvolvimento econômico e social na região.<sup>4</sup> Em segundo lugar, surpreendentemente, está a constatação de que, a despeito do enorme peso e responsabilidade colocado sobre os ombros do Estado para a realização da aventura industrializante, muito pouco se fez em termos teóricos para entender a natureza e as características congênicas deste ente tão importante na estratégia latino-americana de desenvolvimento.

Dos 28 textos selecionados para marcar a trajetória de pensamento da Cepal desde sua fundação, podemos dizer que apenas 3 levam em consideração, de um modo um pouco mais explícito, o papel do Estado como ente integrante e decisivo na estratégia desenvolvimentista da América Latina. Seriam eles: *Introducción a la técnica de programación* (Celso Furtado, 1955), *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (Cepal, 1984) e *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (Cepal, 1998).

A fim de se vislumbrar de maneira mais clara a *ausência do Estado como objeto explícito de investigação na Cepal*, não obstante a enorme significação a ele atribuída na tarefa do desenvolvimento, é importante diferenciar os contextos históricos em que foram escritos aqueles 3 trabalhos. O primeiro deles foi escrito num contexto em que, de fato, se exigia uma participação ativa e abrangente do Estado na condução das experiências tardias de industrialização. E é interessante notar que naquele momento da história do capitalismo mundial (pós-segunda grande guerra), os Estados mundo afora procuravam assumir uma postura abertamente keynesiana (intervencionista e reguladora) e com isso apareciam como integrantes ativos e eficazes das respectivas estratégias nacionais de desenvolvimento, em simbiose com os capitais privados, nacionais ou estrangeiros.

---

4 Sabemos perfeitamente que nos primeiros trabalhos da Cepal, a industrialização pode ser vista, em vários dos seus textos mais importantes, como condição suficiente para a difusão do desenvolvimento econômico na América Latina, bem como para a superação do atraso, das desigualdades e da pobreza. Não tardaria muito para que essa posição teórica – e heróica – fosse transformada nos trabalhos subsequentes, subsistindo, no entanto, como condição absolutamente necessária para a promoção do desenvolvimento econômico e social da região.

Já do ponto de vista da história das idéias econômicas, exercia grande influência as teorias marxistas do Estado, as quais explicavam o sucesso da ação estatal por meio do conceito de *autonomia relativa*. A autonomia relativa do Estado tanto podia ser entendida como autonomia frente a interesses dos capitais individuais, desde que no intuito de resguardar os interesses do capital em geral e daí garantir a reprodução do sistema, quanto podia ser vista como resultado do equilíbrio de poder entre as classes sociais em disputa pelo domínio absoluto das ações do Estado. Em ambos os casos, o que se tinha era uma explicação coerente e aderente aos objetivos e interesses dos teóricos cepalinos envolvidos na justificação da intervenção do Estado na economia. E este casamento, ainda que não se tenha consumado de maneira explícita, uma vez que não há registros de uma suposta adesão aberta e voluntária da Cepal a nenhum referencial teórico específico sobre o Estado, ajuda um pouco a explicar a *ausência do Estado como objeto sistemático de estudo* nos documentos e ensaios da instituição.

O segundo texto citado acima – *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (1984) – já é de um momento histórico em que uma crise econômica intensa nos anos 70, mas sobretudo a crise do financiamento externo na década seguinte, solapa as bases fiscais dos Estados latino-americanos, minando radicalmente sua capacidade de articulação política e de ação econômica eficaz. No plano das idéias econômicas, por sua vez, reina já a crise dos paradigmas marxistas do Estado e desponta uma variedade imensa de estudos que hoje chamaríamos de *institucionalistas*, mas que na verdade congregam um grande número de abordagens distintas e pouco uniformes sobre o Estado no capitalismo e, mais precisamente, sobre as instituições estatais e civis que interagindo em certas esferas do domínio social, acabam melhor descrevendo – e quiçá, explicando – o curso de ação dos atores e do próprio Estado, ao longo do tempo, premido por circunstâncias diversas<sup>5</sup>.

Mas não obstante a mudança dos contextos econômico e político para a atuação do Estado, bem como a crise dos paradigmas marxistas tradicionais, é interessante notar que a visão de Estado contida naquele trabalho da Cepal dos anos 80 ainda continua, em linhas gerais, presa à mesma compreensão que se tinha no período anterior, de auge da capacidade de intervenção do Estado na economia. Ou seja, *embora condicionado pela crise econômica geral e pela crise fiscal do Estado, a crença embutida no texto de 1984 é, ainda, de que o Estado possui capacidade/autonomia para*

---

5 A propósito, ver Peters (2003).

*discernir e escolher objetivos estratégicos, bem como possui instrumentos capazes e eficazes de ação.*

Finalmente, no terceiro texto citado – *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (1998) – os problemas do *status* analítico do Estado no pensamento cepalino permanecem quase que inalterados, em que pesem, novamente, as mudanças tanto no contexto econômico e político da região, quanto o esfacelamento das teorias tradicionais do Estado no capitalismo.

Assim, em resumo: *mudam os contextos econômicos e políticos mundiais, e multiplicam-se os referenciais teóricos sobre o Estado, mas ainda assim, o Estado não ganha, na Cepal, status suficiente para ser alçado à condição de objeto específico de investigação teórica ou empírica. Vale dizer: o Estado não é visto, em toda a história da instituição, como um problema em si mesmo, ou como um alvo de intervenção analítica específico, mas sim, ao fim e ao cabo, como um ente externo e coercitivo ao meio ambiente econômico e social no qual atua, dotado de coesão interna, racionalidade universalista e instrumentos suficientes e eficazes de ação.* Por isso, independente do tipo de ação estatal proposta em cada contexto histórico – que obviamente muda ao longo do tempo, nos trabalhos da Cepal que tratam da necessidade de intervenção do Estado –, prevalece a idéia de que o Estado é uma instituição relativamente autônoma na escolha e formulação de políticas, aliada à idéia de que possui capacidade operativa e de implementação de políticas, conduzidas por um corpo burocrático racional e eficiente, o qual, portador de interesses institucionais específicos, pode se colocar frente a objetivos não necessariamente coincidentes aos interesses dos grupos economicamente dominantes da sociedade. Com o que, em última instância, todos os entraves ao desenvolvimento latino-americano se resumiriam ou a causas exógenas, ligadas às idas e vindas do capitalismo em nível mundial – e por isso mesmo, fora do alcance dos respectivos Estados Nacionais –, ou ao manejo inadequado dos instrumentos de política econômica sobre cada uma das economias periféricas, dependentes e subdesenvolvidas da América Latina.

Não é outra idéia, por certo, que se extrai do quadro-síntese formulado por Ricardo Bielschowsky (1998, p. 13), acerca dos elementos analíticos que compõem o pensamento cepalino. No quesito destinado à clarificar a orientação da Cepal em termos da ação estatal esperada em cada momento de sua trajetória intelectual, observa-se apenas uma *mudança no*

*enfoque finalístico da ação*, mas não propriamente uma mudança em termos da compreensão que a Cepal tem do Estado. Senão, vejamos.

Entre 1948/60, no período fortemente marcado pela idéia da industrialização, a ação estatal esperada é nada mais que “conduzir deliberadamente a industrialização”. Nos anos 60, quando o tema das reformas estruturais de base domina os documentos da Cepal, a ação estatal esperada é nada mais que “reformular para viabilizar o desenvolvimento”. Durante a década de 70, já sob a crise econômica e no bojo das discussões sobre os estilos de crescimento, a ação estatal esperada é nada mais que “viabilizar o estilo que leve à homogeneidade social e fortalecer as exportações industriais”. Nos anos 80, em meio à crise da dívida externa dos países latino-americanos, a ação estatal esperada é nada mais que “renegociar a dívida para ajustar com o crescimento”. Por fim, na década de 90, sob o manto da idéia de transformação produtiva com equidade, a ação estatal esperada é nada mais que “executar políticas para fortalecer a transformação produtiva com equidade”.

Em síntese, embora se possa perceber uma mudança da Cepal, em termos tanto dos objetivos finalísticos do Estado quanto do grau de ambição a ele atribuído, a idéia última de um ator coeso, dotado de racionalidade universalista e capacidade operativa, permanece praticamente a mesma ao longo do tempo.

É sob este prisma de análise que podemos defender a tese de que tanto J. L. Fiori (1995) quanto O. Rodriguez (1981) concordam com a idéia, primeiro, de que nunca houve um esforço contundente e sistemático de incorporar o Estado na agenda regular de estudos da Cepal, como um objeto analítico próprio e, segundo, de que, a despeito disto – ou justamente por causa disto – prevaleceu na Cepal uma visão monolítica do Estado, como que dotado de interesses autônomos, capazes de se materializar a partir de políticas bem planejadas e instrumentos de ação eficazes.<sup>6</sup>

Não é outra a conclusão que se tira de Fiori, ao afirmar que

(...) as interpretações cepalinas e dependentistas, responsáveis por um fecundo trabalho de pesquisa, tiveram como conseqüência nefasta a submissão da análise do Estado a uma camisa-de-força que ora recorria ao mecanicismo, ora ao autonomismo, passando-se com relativa facilidade, nos vários argumentos, de uma posição onde o Estado respondia funcionalmente aos requerimentos da industrialização, para outra onde o Estado, intervindo do alto, produzia, voluntária e autonomamente, as próprias condições da acumulação industrial (Fiori, 1995, p. 22).

---

6 A respeito, ver Rodriguez (1981) e Fiori (1995).

Elaborado de outra maneira, mas essencialmente convergente à crítica de Fiori, Rodriguez se posiciona em relação à Cepal com extrema independência, ao afirmar que

(...) o Estado não constitui um objeto específico de estudo, mas que é focado como um agente da política econômica, encarregado de corrigir, com a sua ação consciente, as distorções próprias da evolução e funcionamento do sistema econômico periférico”, sendo, portanto, visto 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 (Rodriguez, 1981, p. 171, 265).

Interessante ressaltar que Rodriguez busca no método estruturalista empregado pela Cepal as origens de muitas das deficiências atribuídas por ele ao pensamento cepalino como um todo, inclusive as contidas na forma de ver o Estado:

(...) a limitação que se deseja destacar deriva de que as contribuições teóricas da Cepal não consideram, nem analisam, as relações sociais que estão na base do processo de industrialização e das mudanças de estrutura que ele traz consigo (Rodriguez, 1981, p. 254).

Da crítica científica ao fundamento metodológico básico da Cepal (o estruturalismo), Rodriguez consegue, então, saltar para uma crítica política, centrada, agora, no caráter ideológico do pensamento cepalino:

(...) trata-se de mostrar que subjaz nesse pensamento um modo de ver as relações sociais que permite visualizá-lo como uma racionalização dos pontos de vista e interesses de determinados grupos sociais (Rodriguez, 1981, p. 257).

Em termos mais concretos,

(...) a proposta de industrialização (do projeto político cepalino) contempla a modificação da propriedade fundiária da terra e das demais condições de propriedade e posse vinculadas à presença do latifúndio; propõe, além disso, um desenvolvimento de tipo nacional e indica a necessidade de regulamentar e submeter a controle a participação do capital estrangeiro; por último, favorece a alteração da estrutura de comércio internacional, buscando uma inserção mais vantajosa da periferia na divisão internacional do trabalho. Como se pode observar, a referida proposta supõe a existência de certos grupos sociais e, em linhas gerais, dá prioridade aos interesses de alguns dentre eles” (Rodriguez, 1981, p. 259), a saber: a) a burguesia industrial, notadamente a de capital nacional; b) certos setores das classes médias e do operariado urbano; c) a burocracia estatal em geral.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A convergência entre o projeto político implícito da Cepal e as teorizações em torno do projeto populista de articulação de interesses ao nível do Estado é evidente, e também é alvo de críticas por parte de Rodriguez.

Como se sabe, no entanto, não foi no âmbito da Cepal que se deu essa investigação acerca dos grupos sociais em ação na conjuntura política latino-americana. A fim de se compreender a natureza das relações de poder em torno do Estado, é que se forjaram inúmeros trabalhos de revisão crítica nos anos 60 e 70. Vários pesquisadores partidários da – ou simplesmente influenciados pela – tradição cepalina de pensamento social, lançaram-se à árdua tarefa de tentar desvendar a natureza, alcances e limites do Estado latino-americano em meio ao desenvolvimentismo industrial que caracterizou alguns países da região desde os anos 30 – notadamente, Brasil, México e Argentina.

### 5.2 A “presença” do Estado no pensamento de alguns “cepalinos”

Parece ser diante do enigma apontado acima, qual seja, o de identificar os grupos sociais em ação na conjuntura latino-americana e entender a partir daí as conexões sociais e de poder que se foram estabelecendo ao longo do tempo em torno do Estado, que algumas sugestivas contribuições teóricas foram se cristalizando para pensar, ainda a partir do paradigma cepalino, as especificidades do Estado periférico, agora alçado à condição de objeto próprio e importante de análise. Deve ficar claro, entretanto, que tais investimentos analíticos não se processaram sob a guarida da instituição Cepal, mas sim como movimento crítico de um pensamento social a ela referido. É sob este prisma que se deve entender os trabalhos de Guillermo O’Donnell, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Luciano Martins, Carlos Lessa, entre outros, sumariamente resenhados abaixo.<sup>8</sup>

Na verdade, em termos bastante esquemáticos, se tomarmos a divisão, em 5 grandes fases, feita por Bielschowsky para pensar a história do pensamento cepalino, vemos que o Estado somente desponta como objeto explícito de investigação na passagem da segunda para a terceira fase – e isso, como apontado acima, não exatamente no âmbito da Cepal, mas no quadro mais amplo do pensamento social crítico latino-americano. Na primeira fase (anos 50), simplesmente inexistem maiores considerações sobre o Estado, pois ele aparece como instrumento para o desenvolvimento, o qual é, de fato, o objeto central de estudo. Na segunda (anos 60), o Estado começa a merecer atenção exclusiva, na medida em que a discussão se volta para as

---

<sup>8</sup> É também neste contexto que se deve situar a afirmação de Fiori, segundo a qual “foi com O’Donnell que o problema do Estado adquiriu dignidade teórica no pensamento latino-americano” (Fiori, 1995, p. 20).

chamadas reformas estruturais de base. Finalmente, com a crise e o esgotamento do modelo de desenvolvimento latino-americano nos anos 70, o Estado surge com força nas formulações críticas à Cepal.

Tendo em tela, para efeitos práticos, o caso brasileiro, vê-se que no período de desenvolvimento econômico para fora, o Estado no Brasil é resumido à condição de liberal-oligárquico, entre 1822 e 1930. É só na caracterização do período posterior, de desenvolvimento econômico para dentro – grosso modo, entre 1930 e 1964 – que o Estado brasileiro ganha nuances analíticas mais nítidas. O *populismo* é então usado para caracterizar o tipo de relação de poder que se verifica entre os grupos sociais já estabelecidos (como os militares), em ascensão (como a burguesia industrial, a burocracia estatal e certos segmentos do operariado urbano) e em decadência (como as oligarquias agrárias tradicionais).<sup>9</sup>

Nas palavras de F. Weffort,

(...) 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 (Weffort, 1980, p. 62).

Seria então a ambigüidade na relação de dominação estabelecida entre os grupos dominantes e as massas populares, aliada à instabilidade congênita desta relação de poder, que caracterizaria o Estado populista como um *Estado de compromisso* entre interesses socialmente divergentes e politicamente contraditórios, tal que

(...) nessas condições de compromisso e de instabilidade têm origem algumas das características mais notórias da política brasileira nessa etapa, entre as quais convém destacar, como componentes que virão a ser fundamentais no populismo, a personalização do poder, a imagem meio real meio mística da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas populares urbanas (Weffort, 1980, p. 69).

Na fundamentação teórica do populismo, uma certa autonomia relativa emergiria então para o Estado como resultado da crise de poder no interior das classes dominantes, mas seria apenas uma autonomia instável, porque condicionada por pelo menos 2 fatores. De um lado, pelos compromissos assumidos pelo Estado com cada um dos grupos dominantes, sendo aqui significativo o *nível de institucionalização* (formal e legal)

---

<sup>9</sup> Ver Weffort (1980).

existente nas estruturas do Estado para resolver as disputas políticas.<sup>10</sup> Em linhas gerais, quanto menor esse nível de institucionalização formal, menos autonomia deve possuir o Estado para arbitrar conflitos de forma legal, ou dito de outra forma, mais política e fragmentada deve ser a resolução das disputas. De outro lado, a autonomia das ações estatais se vê relativizada não pelo *nível dos compromissos* assumidos entre o Estado e os grupos dominantes, mas sim pelos compromissos assumidos entre o Estado e os grupos dominados, que em última instância forneceriam o lastro de legitimação social ao Estado populista.<sup>11</sup> Neste caso, um fenômeno (por exemplo, a legislação trabalhista) que é visto num momento como instrumento de manipulação social, é tido, subsequente, como direito social adquirido, de forma a se incorporar na agenda de compromissos do Estado como parâmetro de ação e não mais como variável de controle.

A identificação das barreiras à autonomia do Estado populista brasileiro viabiliza um detalhamento maior acerca do quadro institucional decisório prevalente naquele período, em que: i) o estamento burocrático existente é pouco sedimentado; ii) as pressões políticas da sociedade civil se fazem sentir no nível do próprio Estado; e iii) o consenso político é pouco consistente, pois ambíguo e instável, dependente das circunstâncias objetivas e do nível em que estão postas as disputas.<sup>12</sup>

Em outras palavras, a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva

---

10 Para Weffort, “a eficácia do líder populista nas funções de governo dependerá da margem de compromisso que ocasionalmente exista entre os grupos dominantes, e de sua habilidade pessoal para superar, como árbitro, os enfrentamentos e para encarnar a imagem da soberania do Estado, em face das forças sociais em conflito” (Weffort, 1980, p. 71).

11 Em Weffort, essa segunda limitação assume a seguinte forma: “do lado das massas populares, a manipulação populista estará sempre limitada pela pressão que espontaneamente estas podem realizar e pelo nível crescente de suas reivindicações” (Weffort, 1980, p. 71).

12 Nos termos de Cardoso, “a flexibilidade relativa ao quadro administrativo mostra que o estamento burocrático existente é pouco sedimentado e incapaz de responder às pressões do sistema por seus próprios recursos; a decisão governamental de modernizar os procedimentos de alocar recursos e definir objetivos indica que as pressões inovadoras da sociedade civil (no caso brasileiro expressas pela mobilização política populista e pelo nacionalismo econômico) se fazem sentir no nível do próprio Estado; e, por fim, o consenso político é suficientemente pouco consistente (o que implica que o nível e a magnitude das informações sejam baixos) para permitir que grupos que alcançaram o poder com o apoio de setores beneficiados pelo sistema político tradicional (como foram todos os que propuseram planos até 1964) se disponham e, até certo ponto, consigam pelo menos embrionária e formalmente mudar as regras do jogo no que diz respeito às decisões econômicas básicas, com todas as implicações desse processo” (Cardoso, 1993, p. 144). Ver também Cardoso (1993, 1977b, 1997c).

das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado seja ao mesmo tempo o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos, etc.) e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Pelo motivo acima,

(...) no caso do Brasil no período nacional-populista, apenas se insinuavam organizações (institucionalmente mais estruturadas) para pressionar as decisões nos setores mais dinâmicos da economia, justamente onde as ilhas de racionalidade de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. Em geral, a teia de cumplicidade era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste sistema as decisões eram tomadas e implementadas. A burocracia funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc. (Cardoso, 1993, p. 151).

A *cumplicidade mútua* de que fala Cardoso – e que está na base do entendimento do conceito de *anéis burocráticos*, isto é, uma zona decisional informal que aglutina interesses heterogêneos e muitas vezes concorrentes, mas que viabiliza certas resoluções práticas e dá vazão a ações estatais concretas – é a mesma que explica, analiticamente, tanto a fragmentação quanto a coesão das ações do Estado brasileiro no período. De um ponto de vista meso-institucional, a cumplicidade mútua explicita a frouxidão institucional e a fragmentação dos interesses em disputa no âmbito do Estado, ao mesmo tempo em que, de um ponto de vista macro-dinâmico, justifica a coesão/coerência aparente das ações do Estado desenvolvimentista em conjunto. Ou dito de outra forma, a cumplicidade mútua fornece a base para a aparente unidade que pode ser extraída do movimento do Estado brasileiro na assim chamada fase populista.

É só no nível meso-institucional que se poderia identificar as tensões crescentes do arranjo político populista, as quais explicariam, de uma perspectiva macro-dinâmica (ou histórico-estrutural), tanto a crise final daquele regime de compromissos quanto a emergência de um Estado Autoritário-Burocrático (EAB), tal como proposto no esquema interpretativo de O'Donnell.

Nos termos deste autor, a passagem de um Estado populista para um Estado do tipo autoritário-burocrático ocorreria no bojo de contradições insuperáveis entre 3 aspectos interdependentes, a saber: i) o aprofundamento e complexificação dos processos de industrialização em países como o Brasil, que já pelo fim dos anos cinquenta estaria adentrando em uma nova etapa de maturação das forças produtivas capitalistas, mais especificamente, aquela ligada à endogenização das indústrias de insumos intermediários e bens de capital, o que certamente viria a requerer maior participação tanto do Estado quanto do capital estrangeiro, dadas as novas exigências em termos de tecnologia e financiamento; ii) o fortalecimento do chamado setor popular urbano, ou mais precisamente, do setor operário urbano, como decorrência tanto do aprofundamento da industrialização quanto do maior comprometimento público-estatal em termos de legislação protetora, novos direitos, etc.; iii) o fortalecimento dos segmentos sociais formados tanto pela burocracia estatal (civil e militar) como pela tecnocracia privada das grandes e médias empresas.<sup>13</sup>

Da junção dos condicionantes históricos acima apontados, fica claro que O'Donnell pretende explicar o advento dos EAB pelo nível de industrialização alcançado pelos países latino-americanos, de tal sorte que

---

13 Uma descrição concisa e fiel desses aspectos motivadores do advento do EAB afirma que “o autoritarismo-burocrático decorre, segundo O'Donnell, de um conjunto complexo de reações aos problemas que emergem com a conclusão da fase de substituição de importações de artigos de consumo. Uma vez satisfeito o mercado doméstico de produtos manufaturados simples, as oportunidades de expansão industrial se tornam consideravelmente mais limitadas. (...) os níveis de tecnologia, habilidade administrativa e capital necessários nesta fase exigem empreendimentos grandes, mais eficientes e altamente capitalizados, muitas vezes filiados a corporações multinacionais. A preocupação em atrair este tipo de investimento estrangeiro encoraja a adoção de políticas econômicas ortodoxas a fim de lidar com as crises econômicas e de criar as condições de estabilidade econômica a longo prazo que atendam às exigências muitas vezes severas impostas pelas corporações multinacionais e pelas agências internacionais de empréstimos. (...) Com a conclusão da primeira fase da industrialização e a mudança para políticas econômicas ortodoxas, contudo, o setor popular cada vez mais poderoso tem probabilidade de desafiar as novas políticas. O resultado é um espaço entre as exigências e o desempenho, greves generalizadas, paralisação do sistema partidário e graves crises políticas e econômicas. (...) Os níveis mais altos de diferenciação social que acompanham a industrialização levam também a um papel grandemente aumentado dos tecnocratas na sociedade tanto no setor privado como nas burocracias civis e militares do setor público. Os tecnocratas têm um baixo nível de tolerância pelas crises políticas e econômicas em curso e consideram os altos níveis de politização do setor popular como um obstáculo ao crescimento econômico. A comunicação crescente entre os tecnocratas militares e civis e a frustração crescente deles com as condições políticas e econômicas existentes encorajam a emergência de uma coalizão de golpe que em última análise estabeleça um sistema repressivo autoritário-burocrático” (Collier, 1979, p. 34, 35). Mais sobre o mesmo pode ser visto tanto em Collier, D. Resumo do modelo autoritário-burocrático, quanto em O'Donnell (1979).

quanto mais complexo e difundido estiver o capitalismo industrial em um dado país, mais propenso ele estará a realizar o tipo-ideal do autoritarismo-burocrático. Nestes termos, torna-se função primordial deste novo regime, sob a orientação da nova composição de poder formada pela presença da tecnocracia estatal (civil e militar) e privada (da grande empresa de capital nacional e estrangeiro); primeiro, implantar ou restaurar o equilíbrio da ordem política em crise, notadamente no interior do Estado; segundo, normalizar a economia e garantir as bases de valorização do sistema capitalista em espaço nacional; terceiro, por fim, o que é feito diretamente pela coação, excluir ou controlar a participação dos setores populares, operariado industrial e setores organizados do campo a frente. Com isso, fica claro que

(...) a implantação do EAB é uma tentativa de salvar uma sociedade cuja continuidade como sistema capitalista foi percebida como ameaçada. Este objetivo só pode ser conseguido, dada a grandeza desta ameaça, por um lado, impondo a ordem severamente e, por outro, obedecendo cuidadosamente às regras da ortodoxia sobre as quais o apoio do capital transnacional e das frações mais dinâmicas e economicamente poderosas destas sociedades é acidental (O'Donnell, 1979, p. 280).

Embora qualitativamente diferente, este EAB não elimina, ao nível meso-institucional, aquelas características do Estado que estavam presentes também no arranjo populista anterior. Vale dizer, a frouxidão institucional e a fragmentação de interesses contraditórios habitando o interior do Estado continuam, guardadas algumas diferenças qualitativas importantes do período militar, a definir os resultados finais dos processos decisórios concretos. Em outras palavras,

(...) o Estado, embora fragmentado, aparece como um bloco: as alianças variáveis são possíveis na cúpula à condição de que não ponham em risco o caráter fundamental do Estado, como um Estado de Desenvolvimento Capitalista. Luta-se por suas variantes, Capitalismo de Estado ou Capitalismo de Empresa. (...) Sem embargo, se a relação Estado e Sociedade passa pela mediação das organizações burocráticas (públicas e privadas) e se o sistema no qual se dá o entrelaçamento entre ambas as ordens institucionais supõe anéis cruzados, pelos quais os interesses da sociedade civil passam a existir dentro do Estado, como manter a preeminência dos velhos temas, problemas e instituições que, no passado, caracterizavam a vida política (partidos, sufrágio, representação, organização federativa, etc.)? (...) A questão de base, subjacente à instauração de uma ordem política é, portanto, a de regular os atores legítimos da arena de poder e, ipso facto, a de excluir com êxito – e violência, se necessário – os grupos, classes e frações de classe que se tornam ilegítimas pela situação política vencedora” (Cardoso, 1977a, p. 184, 192).

No período de vigência do autoritarismo-burocrático no Brasil, fica claro, então, que somando a repressão aberta do regime com o baixo nível ainda existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderam, sobre critérios racionais-legais, critérios fundamentalmente políticos na resolução de conflitos e tomada de decisões.

A chamada *primazia da dimensão política* – e das cumplicidades mútuas que alimentam os anéis burocráticos – foi tratada na obra de L. Martins para caracterizar o duplo movimento do Estado brasileiro no período: de um lado, um movimento de forte centralização em termos de sua capacidade arrecadadora, que se efetiva por meio da diversificação e alargamento das fontes tributárias; de outro, um movimento de descentralização/fragmentação ao nível operacional, isto é, em termos da sua capacidade empresarial, que se verifica por meio de uma multiplicação relativamente descontrolada do número de autarquias, fundações e empresas estatais.<sup>14</sup>

Ambos os movimentos avalizam a idéia de que, no Brasil do período autoritário-burocrático,

(...) o Estado não apenas passa a desempenhar papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o centro capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local e, ainda, legitimar o exercício de desenvolvimento que desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal em benefício próprio. (...) Temos, assim, um Estado que, de fato, tende a recobrir a ação das classes dirigentes enquanto agente histórico de mudança social que é e, ao mesmo tempo, que se interpõe às classes dominantes e às classes a elas subordinadas enquanto mediador, que também é, dos conflitos entre elas existentes. Significa dizer: um Estado que intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção quanto ao nível das relações de reprodução da sociedade, ou seja, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista (Martins, 1985, p. 25, 34).

Em suma, pode-se dizer que a trajetória percorrida pelo pensamento social latino-americano, ao longo dos anos 70, conseguiu tanto fazer a crítica às insuficiências da Cepal no tratamento da questão do Estado quanto introduzir na discussão os temas próprios à natureza específica do setor

---

14 Nas palavras de Martins, “a expansão recente do Estado se realiza através de um movimento integrado tanto por forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e de decisões normativas ao nível do governo federal) como por forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para alocação desses recursos e aplicação dessas decisões)” (Martins, 1985, p. 43).

público estatal, os alcances e limites de sua intervenção, etc. Apesar da crítica de Fiori acerca da ausência de uma síntese totalizadora – menos empírica e mais teórica – referente àquele conjunto de contribuições individuais brevemente ilustrado acima, é possível afirmar que foi nessa onda que se ampliou o campo teórico e metodológico de investigação do Estado nos anos 80, após a redemocratização.<sup>15</sup> De modo que, se por um lado, as novas contribuições de cunho (neo)institucionalista dos anos 80 e 90 ainda carecem de um referencial teórico mais amplo e mais sólido, que confira unidade ao conjunto do pensamento em curso, por outro, não há como negar que as iniciativas de se mergulhar no interior do Estado e de seus aparelhos estratégicos, como caminho para descobrir as arenas de disputa, desvendar os interesses em jogo e qualificar as formas e os meios pelos quais as decisões são tomadas, tudo isso é bem-vindo no intuito de melhor entender a natureza da ação estatal, com ênfase sobre seu nível meso-institucional.

### Considerações finais

Neste texto procuramos discutir a questão relativa à natureza e possibilidades de ação do Estado Capitalista Contemporâneo. A idéia-força aqui defendida, embora certamente reclame uma dose posterior de aprofundamento teórico, sustenta, em linhas gerais, a idéia de que os processos de nascimento e desenvolvimento tanto do Estado Democrático como da Economia Capitalista estão altamente correlacionados no tempo histórico, quaisquer que sejam as especificidades nacionais em jogo.

É em função disto que, notoriamente por motivos didáticos, pudemos estabelecer uma conexão analítica entre os grandes fundamentos lógicos e históricos do Estado Democrático e os fundamentos da própria Economia Capitalista, de tal sorte que: *i) ao estabelecimento do monopólio do uso da violência pelos Estados Nacionais (nas figuras de suas instituições judiciais e policiais) corresponde lógica e historicamente a garantia e a proteção da propriedade privada no âmbito da Economia Nacional; ii) ao monopólio da formulação e imposição das leis pelo Estado Nacional (nas figuras de suas*

---

15 Como diz Fiori, “Se essas pesquisas ampliaram enormemente nosso conhecimento empírico da estrutura e dinâmica do aparelho econômico do Estado, prenderam-se, muitas vezes, em excesso, aos sinuosos caminhos da luta intraburocrática em torno aos processos decisórios, deixando escapar o significado sociológico e político das transformações ocorridas. Melhoraram, em muito, a qualidade da radiografia institucional, mas deixaram-nos longe de saber o destino tendencial desse Estado em expansão” (Fiori, 1995, p. 31).

*instituições legislativas e executivas) corresponde a confiança na validade e cumprimento dos contratos no âmbito da Economia; iii) ao monopólio da implementação e gestão da moeda pelo Estado (na figura da sua Autoridade Monetária) corresponde a estabilidade do valor real da moeda; e iv) ao monopólio da tributação (também exclusividade das instituições executivas do Estado Nacional) corresponde a previsibilidade acerca da rentabilidade do cálculo empresarial.*

Assim sendo, nossa conclusão foi a de que o Estado Contemporâneo, ainda que dotado de alguma autonomia relativa frente aos imperativos de uma Economia Capitalista, está limitado em suas possibilidades de ação pelo fato evidente de que ir contra os fundamentos últimos de uma economia capitalista significaria também negar os próprios elementos definidores do Estado. Esta camisa-de-força – ou *dependência estrutural mútua entre Estado e Economia* – é ainda reforçada pelos aspectos posteriormente estudados (e também evidentes), segundo os quais o Estado, quaisquer que sejam as especificidades nacionais, não pode ser visto como um ente totalmente coeso e externo aos problemas dos sistemas sociais e econômicos, portanto, dotado de uma racionalidade intrinsecamente coerente e de instrumentos capazes e eficazes de ação, mas sim como um ser vivo composto por diversas instâncias institucionais, que atuam em um nível que aqui classificamos como meso-institucional, isto é, um nível analítico localizado entre o nível macro-social e o nível micro-individual, sendo que tais instâncias não são nem necessariamente homogêneas em suas estruturas internas nem tampouco convergentes em seus interesses e objetivos estratégicos.

Procuramos, nas páginas acima, exemplificar este tipo de limitação à ação estatal através da experiência latino-americana (sobretudo brasileira) calcada na montagem e evolução do Estado nacional-desenvolvimentista, agora enfatizando a necessidade de mais e melhores estudos com vistas à compreensão de nossas especificidades nacionais.

### **Bibliografia**

BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. In: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago do Chile: Cepal, 1998.

José Celso Cardoso Jr.

CARDOSO, F. H. (1970). Planejamento e política: os anéis burocráticos. In: \_\_\_\_\_. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993.

\_\_\_\_\_. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1977a.

\_\_\_\_\_ (1972). Estado e sociedade no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1977b.

\_\_\_\_\_ (1974). A questão do Estado no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1977c.

COLLIER, D. Resumo do modelo autoritário-burocrático. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz & Terra, 1979.

FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In: \_\_\_\_\_. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

LESSA, C. Questão do Estado no Brasil. In: FUNCEP/SEDAP/GEPP. *Estatização ou privatização: seminário internacional*. s. l., 1986.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: COLLIER, D. *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz & Terra, 1979.

PETERS, B. G. *El nuevo institucionalismo: teoria institucional em ciência política*. Barcelona: Ed. Gedisa, 2003.

PRZEWORSKY, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RODRIGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1980.