

## **O ESTADO LATINO-AMERICANO: TEORIA E HISTÓRIA [LEONARDO GRANATO]**

DOI: <http://doi.org/10.9771/gmed.v15i2.54131>

Thiago Logatto<sup>1</sup>

Título: O Estado latino-americano: teoria e história

Autoria: Leonardo Granato

Cidade e editora: São Paulo: Expressão Popular

Ano da publicação: 2021

Páginas: 134

A questão do Estado na América Latina tem relação direta com a histórica preocupação do pensamento social, político e econômico latino-americanos sobre os problemas do (sub)desenvolvimento, da soberania nacional e da democratização política. Foram diversas as tentativas de formular linhas de pesquisa teóricas e empíricas, particularmente a partir de meados do século XX, a fim de enfrentar os desafios presentes na região, situando, para isso, o Estado no centro das análises. Leonardo Granato<sup>2</sup> retoma os debates sobre o Estado latino-americano, que tiveram seu auge nos anos 1970 e 1980, em uma perspectiva teórico-crítica que demonstra a relevância e atualidade de seu livro no enfrentamento aos persistentes dilemas históricos de nossa América Latina.

O autor constrói sua argumentação em um percurso teórico e histórico, como indica o subtítulo do livro. No capítulo inicial, recupera o pensamento de Hobbes, Locke, Rousseau e Hegel, autores que contribuíram em conjunto na elaboração de um conhecimento teórico sobre o Estado. Suas análises sobre o poder, a soberania, os direitos e liberdades individuais, e as relações entre Estado e sociedade e entre interesses individuais e coletivos conjugaram-se na compreensão do Estado moderno como “um conjunto de instituições [...] destinado para o bem comum da sociedade sob a qual opera, acima de todo e qualquer interesse individual e desprovido de conteúdo de classe” (GRANATO, 2021, p. 27).

O autor aponta como as concepções tributárias do jusnaturalismo e do pensamento hegeliano, por limitarem sua compreensão do Estado a um conjunto de instituições orientadas por um universalismo abstrato, são essencialmente formais e, portanto, insuficientes. Retoma a crítica de Marx e Engels argumentando que o senso de comunidade proporcionado pelo Estado moderno é, em realidade, ilusório: o Estado é neutro e universal apenas em sua aparência, pois, na prática, é a expressão político-jurídica da dominação da classe economicamente dominante, a burguesia.

Em seguida, Granato incorpora perspectivas marxistas que avançaram nas reflexões sobre o Estado, como a concepção de Lenin sobre o Estado como uma “ditadura de classe”, e a de Gramsci, que o considera de maneira ampliada, na qual à dimensão coercitiva e repressiva do Estado se integra a capacidade de obtenção do consentimento dos dominados na esfera da sociedade civil. Contudo, o autor ressalta, citando Althusser, que a abordagem marxista clássica havia, até então, tratado do Estado de maneira descritiva, pois teria apenas *constatado* a natureza de classe do Estado<sup>3</sup>.

Na perspectiva de Granato, Poulantzas é quem apreende o Estado, em termos de sistematização teórica, com maior profundidade, densidade e complexidade. Para o marxista grego, o Estado capitalista tem como funções garantir a coesão social, a unidade nacional e a dominação de classe; no entanto, deve operar com base nas especificidades do modo de produção capitalista, que pressupõe a separação institucional entre economia e política e, conseqüentemente, caracteriza a sua aparência neutra e separada da dominação econômica<sup>4</sup>.

O Estado assume o papel de *articulador* dos diversos interesses e objetivos das diferentes frações capitalistas em disputa, configurando uma unidade contraditória, o “bloco no poder”, que reflete a hegemonia de uma classe ou fração dominante. Portanto, o Estado capitalista é uma estrutura jurídico-política a partir da qual uma classe ou fração promove o seu projeto político como de interesse nacional-popular para o conjunto da sociedade, garantindo a hegemonia sobre os dominados num equilíbrio instável, dinâmico e contraditório entre as diferentes classes.

Granato recorre, ainda, ao último trabalho de Poulantzas, *O Estado, o poder, o socialismo*, obra em que expande sua compreensão do Estado capitalista. O Estado, aqui, passa a expressar também as lutas entre as classes dominantes e dominadas, ou seja, ele é concebido como a condensação material de uma relação contraditória, expressão da correlação de forças sociais em luta. No entanto, o autor não menciona como o último Poulantzas havia abandonado a abordagem estrutural do Estado, deixando de concebê-lo como “uma articulação das relações econômicas de classe, na ‘região’ política” (CARNOY, 1988, p. 129) – i. e., como uma esfera relativamente autônoma e independente da luta de classes, em uma relação de complementariedade objetiva com as necessidades de reprodução do capital – para ser a “expressão histórica dessas relações na forma de luta” (CARNOY, 1988, p. 163), em uma perspectiva relacional.

As diferentes abordagens de Poulantzas caracterizam posições distintas em relação não apenas à compreensão do Estado, mas também em termos de luta política e estratégia de transição ao socialismo. Apesar de não explicitar a sua posição no livro, Granato parece se aproximar da perspectiva relacional do último Poulantzas e defende a superioridade dos seus esforços teóricos na abordagem sobre o Estado capitalista. Para o autor, o marxista grego não incorrera nas concepções reducionistas que identificavam o Estado como epifenômeno da base econômica, ou como máquina governamental repressiva a serviço da classe dominante.

O autor aborda brevemente a perspectiva weberiana, que define o Estado como estrutura e relação de dominação baseadas no monopólio legítimo da coação física, na dominação racional-legal e na presença de um quadro burocrático-administrativo permanente; conclui que, apesar de se aproximar das visões

marxistas clássicas a respeito do caráter burocrático-repressivo, a abordagem desconsidera a natureza de classe do Estado.

No segundo capítulo, Granato retoma as produções referenciadas na América Latina buscando evidenciar a especificidade do Estado latino-americano. Inicia mencionando as produções oriundas do constitucionalismo liberal do século XIX; em seguida, o marxismo latino-americano dos anos 1920, que se aproximava das visões instrumentalistas e economicistas do marxismo clássico; por fim, o surgimento do estrutural funcionalismo e dos debates sobre o desenvolvimento, que estabelecem um novo marco no pensamento social latino-americano.

Dentre essas últimas perspectivas, encontram-se as teorias da modernização – representadas pelo trabalho de Gino Germani – e o estruturalismo cepalino, integrado por intelectuais como Raúl Prebisch e Celso Furtado. Embora distintas, as duas correntes se assemelhavam ao desconsiderar a natureza de classe do Estado, seja na perspectiva da modernização, identificando o Estado como árbitro neutral com funções de caráter universal, capaz de garantir o bem comum sobrepondo-se aos conflitos sociais (GRANATO, 2021, p. 60), seja para os cepalinos, que o identificavam como “máquina administrativa socialmente neutra e tecnicamente racional, externa ao sistema econômico e à sociedade como um todo, capaz de atuar de forma independente sobre ambas as esferas visando à industrialização” (GRANATO, 2021, p. 61).

Granato afirma que a crítica marxista ao estruturalismo cepalino virá da teoria marxista da dependência, partindo de autores como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra. No entanto, apesar dos esforços em produzir uma teoria crítica do desenvolvimento, Granato considera que esses autores abordaram o Estado apenas indiretamente, reduzindo-o à condição de máquina burocrático-militar a serviço das classes dominantes. Sugere, portanto, a necessidade de uma reflexão sobre o Estado na América Latina em conformidade com as suas “condições constitutivas” a partir de autores que, durante os anos 1970 e 1980, se dedicaram a desvendar o Estado periférico latino-americano e sua natureza sócio-histórica, tais como Marcos Kaplan, Agustín Cueva, Tilman Evers, René Zavaleta Mercado e Norbert Lechner.

O tema das condições constitutivas – a inserção dependente no mercado mundial e a heterogeneidade estrutural – retoma especificamente a proposta do cientista social alemão Tilman Evers (1989). Em sua empreitada, Evers sistematizou as diversas produções existentes acerca da problemática do subdesenvolvimento a fim de vinculá-la a uma análise do Estado periférico. Ele entendia que essa articulação era necessária, pois a “reprodução dependente do mercado mundial” e a “heterogeneidade estrutural”, elementos constitutivos da base econômica subdesenvolvida, produziam relações específicas no estabelecimento de um ordenamento jurídico-político capitalista.

Granato aborda a inserção externa dependente segundo a definição de Evers: esta corresponde ao fato de os recursos essenciais para a produção e reprodução das economias periféricas estarem, em função dos mecanismos do mercado mundial, submetidos aos interesses econômicos e ao controle político das classes dominantes dos países centrais (GRANATO, 2021, p. 72). Porém, alerta que não se trata de uma imposição externa, mas da transformação da ordem social interna em “nexo” com o mercado mundial, o

que representaria uma posição parcialmente crítica em relação “às argumentações de caráter mais determinista dos teóricos marxistas da dependência” (GRANATO, 2021, p. 73).

Já a heterogeneidade estrutural define-se pela coexistência de modos de produção distintos em razão da consolidação desigual do capitalismo na região. A penetração das relações capitalistas na América Latina, por obedecer a uma dinâmica exógena e subordinada, orientou-se de tal maneira que as estruturas socioeconômicas das sociedades latino-americanas foram marcadas pela incompleta integração econômica do território nacional. O setor moderno, associado aos interesses estrangeiros, convive com os setores tradicionais, pré-capitalistas, cuja existência torna-se uma condição para o contínuo aprofundamento dependente das relações capitalistas<sup>5</sup>.

Considerando as condições constitutivas do Estado latino-americano, Granato constata que, se a estrutura econômica periférica não é apenas nacional, mas “[...] um conjunto socioeconômico mais amplo integrado ao mercado mundial, [...] trata-se, assim, de um Estado que não pode ser definido, discutido ou problematizado com relação apenas ao seu contexto nacional” (GRANATO, 2021, p. 75). Não há uma correspondência entre estrutura e superestrutura, contrariando o pressuposto de que um Estado soberano constitui “a superestrutura de uma economia integrada ao território nacional e baseada em capitais autóctones” (GRANATO, 2021, p. 76).

A contradição que caracteriza a particularidade do Estado latino-americano se deve à formação de “uma amálgama de interesses locais e estrangeiros” (EVERS, 1989, p. 81 apud GRANATO, 2021, p. 76). As burguesias estrangeiras possuem representações locais que, articuladas internamente, materializam seus interesses na institucionalidade estatal; as pressões externas combinadas com a superioridade material dos centros econômicos favorecem a gradativa permeabilidade das estruturas estatais periféricas aos interesses dominantes estrangeiros.

Ainda que Granato atente para a autonomia relativa do Estado e para as lutas políticas e sociais que podem incidir sobre os graus de dependência, parece predominar o fato de que a superioridade metropolitana capacita o Estado periférico para atuar internamente; portanto, operando como articulador interno de interesses externos, este assume papéis produtivos nas atividades econômicas “suprindo a falta de uma autêntica burguesia nacional (em outras palavras, de uma fração do capital de origem doméstica que, com uma base de acumulação própria, impulsionasse e defendesse o mercado interno)” (GRANATO, 2021, p. 78).

Logo, tem-se um Estado que, externamente, situa-se numa encruzilhada entre o princípio da soberania e a inserção externa dependente e, internamente, é atravessado pela discrepância entre a generalidade abstrata da forma estatal e a heterogeneidade de sua base social – ou seja, não há um desenvolvimento pleno e coeso das classes sociais capitalistas e de uma integração econômica nacional; conseqüentemente, as classes dominantes locais encontram dificuldades para consolidar sua hegemonia na região, o que tem estimulado o prevailecimento histórico da dimensão coercitiva do Estado e suas formas autoritárias internas (GRANATO, 2021, p. 81).

No terceiro capítulo, Granato realiza uma análise histórica da consolidação do Estado na América Latina e suas transformações ao longo do tempo. Inicia pelo “legado colonial”, com o estabelecimento do

modelo monoprodutivo exportador em combinação com um aparelho administrativo centralizado, orientado para atender aos interesses metropolitanos; em seguida, o “Estado oligárquico”, que materializa as condições constitutivas da estruturação interna dependente – aparelhos produtivos voltados para a exportação, oligarquias cujos interesses convergiam com a inserção dependente, e uma estrutura social e organização política atreladas à ordem capitalista.

Com um certo grau de desenvolvimento industrial e diversificação das estruturas sociais em países como Argentina, Brasil, Chile e México na virada para o século XX, o Estado passa a desempenhar funções econômicas estimulando a industrialização por meio da substituição de importações, caracterizando o “Estado desenvolvimentista” em sua fase inicial e, posteriormente, durante as ditaduras militares nas décadas de 1960 e 1970.

Por fim, encerra com o “Estado neoliberal”, dos anos 1990 até os dias atuais, fazendo referência às reformas estruturais, ao ciclo de governos populares e progressistas dos anos 2000, às derrotas eleitorais e golpes de Estado alavancados após os desdobramentos da crise de 2008 e do fim do ciclo das *commodities*, e a retomada do modelo neoliberal por meio de um “Estado policial democrático”, nos termos de Raúl Zibechi.

O livro de Granato é, certamente, um convite à reflexão e ao debate, pois recupera importantes trabalhos produzidos sobre o subcontinente latino-americano, muitos ainda desconhecidos pelo público brasileiro; elabora, sinteticamente, formulações de grande profundidade teórica; e, assim como Evers e outros autores mencionados, toca em questões ainda não resolvidas sem a pretensão de encerrá-las em definitivo com soluções herméticas.

Alguns elementos podem, portanto, ser ressaltados a fim de estimular reflexões. Um deles refere-se ao distanciamento do autor em relação à teoria marxista da dependência: reverberando posições de autores extensamente citados no livro, tais como Cardoso, Faletto, Cueva e Zavaleta Mercado, Granato sugere que os teóricos marxistas compreendiam a dependência como uma espécie de “lei inexorável da história”, pois desconsideravam a existência de margens de ação política no capitalismo dependente. No entanto, boa parte das críticas desses autores direcionadas à vertente marxista da dependência resulta de leituras parciais ou equivocadas das obras<sup>6</sup>.

Vânia Bambirra defendia uma abordagem histórico-estrutural a fim de captar as expressões concretas da dependência não como um condicionamento absoluto, mas “um condicionamento dos parâmetros dentro dos quais atuam uma série de contradições cujas interações, choques e lutas dão as alternativas ou possibilidades históricas de ação e funcionamento aos setores e classes sociais que se formam dentro desses parâmetros gerais” (BAMBIRRA, 2019, p. 40).

Theotônio dos Santos (2011) defendia, assim como Bambirra, que a dependência diz respeito a condicionantes impostos pela expansão imperialista e pelo desenvolvimento desigual e combinado do mercado mundial, estruturando a interação entre forças internas e externas e delimitando as possibilidades para o desenvolvimento capitalista autônomo das economias nacionais dependentes.

Outro elemento que pode ser abordado é a alegada falta de correspondência entre estrutura e superestrutura do Estado periférico, justificada pela atribuição rígida de interesses externos à atuação do

Estado e pela funcionalização da heterogeneidade estrutural. Nesta abordagem não há autonomia no interior da sociedade, e a heterogeneidade é compreendida mais em termos da sua funcionalidade para a acumulação dependente do que como resultado das lutas sociais travadas internamente (FIORI, 1995), o que limita a compreensão das contradições inerentes ao capitalismo dependente.

Apesar de buscar se desvencilhar dos vícios eurocêntricos inseridos na compreensão do Estado latino-americano derivado da trajetória europeia, a referida alegação arrisca corroborar precisamente o viés eurocêntrico do diagnóstico. Ao que tudo indica, o problema reside no fundamento de seu argumento: o fato de que os sistemas produtivos nacionais periféricos e seus Estados são atravessados pela dinâmica do mercado mundial e por interesses estrangeiros, diferentemente do Estado capitalista central, cuja economia é integrada ao território nacional e baseada em capitais autóctones, cristaliza uma interpretação afastada das dinâmicas históricas do desenvolvimento capitalista.

Relações antes localizadas na periferia, tais como o condicionamento de políticas econômicas nacionais ao planejamento e à atuação de outros Estados e corporações multinacionais e a produção de mercadorias para o mercado internacional, passam a ocorrer com frequência e extensões cada vez maiores com a consolidação das cadeias globais de valor no século XXI. A formação de uma base econômica integrada ao mercado mundial e descentrada da esfera nacional, a princípio uma característica da periferia capitalista, parece ser, na realidade, o *prognóstico* das sociedades capitalistas em meio à intensa transnacionalização e financeirização do capital.

A mencionada caracterização do Estado periférico também parece resultar na dificuldade em explicitar os processos que levaram “as oligarquias exportadoras latino-americanas, apoiadas no aparelho de Estado, a colocar os capitais da agricultura e da exportação na indústria nacional” (GRANATO, 2021, p. 99) no contexto da transição para o “Estado desenvolvimentista”, considerando que o Estado latino-americano, conforme retratado pelo autor, carece de coesão interna e alternativas nacionais. Se, num primeiro momento, a incipiente expansão industrial é atribuída aos interesses metropolitanos, em seguida é estimulada pelas oligarquias exportadoras com base num grau de autonomia até então ausente: estas abandonam o compromisso com o livre comércio para apoiar uma política nacionalista de industrialização por meio do fortalecimento do aparelho do Estado, de investimentos públicos estratégicos, da ampliação do emprego estatal, e do aumento dos salários e da demanda interna.

A conjuntura de crise econômica e guerras mundiais nas primeiras décadas do século XX produzira desdobramentos expressivos no plano das lutas políticas dos países dependentes, estimulando as alianças nacional-desenvolvimentistas. A tentativa de construção de um nacionalismo democrático no Brasil em meados dos anos 1950 talvez seja um dos mais significativos exemplos: a ampliação das margens de autonomia do Estado estimulou a busca por um desenvolvimento nacional, autônomo e democrático, com a participação de empresários, entidades de classe, organizações sindicais, movimentos sociais e estudantis, setores das classes médias e instituições como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)<sup>7</sup>.

A superexploração do trabalho, categoria central na teoria marxista da dependência, também não é reivindicada por Granato, o que limita a compreensão do período de crise do populismo nacional-desenvolvimentista. O rompimento da aliança entre a crescente burguesia industrial e as oligarquias

exportadoras – sustentada através da combinação de um nacionalismo desenvolvimentista, uma política de massas e uma ideologia antioligárquica e anti-imperialista – pelas “fraturas provocadas pelas frações burguesas” e pela “tensão entre integração e repressão” nas lutas sociais (GRANATO, 2021, p. 103) reduz-se, novamente, ao fato de o Estado latino-americano carecer de coesão interna e de um ordenamento jurídico-político efetivamente nacional, desconsiderando as lutas políticas internas e a autonomia relativa em relação às frações estrangeiras<sup>8</sup>.

Um último aspecto recai sobre as ditaduras militares: o autoritarismo e a violência política desses regimes teriam decorrido da necessidade de “manter o clima de ‘paz social’ exigido pelo capital internacional” (GRANATO, 2021, p. 107) em meio a intensos processos de pauperização, exclusão social e desarticulação dos serviços públicos básicos; novamente, tem-se um Estado radicalmente subordinado a interesses externos – o “amalgama” entre as classes dominantes locais e estrangeiras. O conceito de “subimperialismo” de Marini (2017), utilizado no caso brasileiro, ilustra com maior precisão as mediações entre os planos interno e externo: ele expressa, simultânea e contraditoriamente, as pretensões da burguesia dependente para alcançar o desenvolvimento em associação ao capital estrangeiro, e os interesses imperialistas para subordinar os centros intermediários à sua esfera de influência, nos termos de uma “cooperação antagônica”.

### **Referências:**

- BAMBIRRA, Vania. **O capitalismo dependente latino-americano**. 4a. ed. Florianópolis: Insular, 2019.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2a ed. Campinas: Papirus, 1988.
- DOS SANTOS, Theotônio. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011.
- DOS SANTOS, Theotônio. **Teoria da dependência: balanços e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2018.
- EVERS, Tilman. **El Estado en la periferia capitalista**. 5. ed. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1989.
- FIORI, José Luis. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In: FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 1-37.
- GRANATO, Leonardo. **O Estado latino-americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 6a ed. Florianópolis: Insular, 2017.

---

### **Notas**

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Integrante do Laboratório de Análises e Pesquisas em Democracia e Cidades (LADEC/UFF) e do Laboratório de Estudos Regionais e Locais (LERLOC/UFF). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3789514305909230>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3161-8917>. E-mail: [tlogatto@id.uff.br](mailto:tlogatto@id.uff.br).

<sup>2</sup> Leonardo Granato é professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), coordenador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS) e membro da equipe coordenadora da Rede de Estudos Críticos sobre o Estado Latino-americano da Universidade Nacional de Villa Maria, na Argentina.

<sup>3</sup> De modo similar, Poulantzas (2019, p. 22-23 *apud* GRANATO, 2021, p. 47) afirmou que, nessas abordagens, havia conceitos práticos e elementos de conhecimento teórico oriundos das atividades políticas dos autores, porém não havia propriamente um discurso teórico sistemático sobre o Estado.

<sup>4</sup> O Estado “não representa diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus interesses políticos, expressos na luta política” (GRANATO, 2021, p. 50).

<sup>5</sup> Evers (1989, p. 43) conclui que a transição ao capitalismo produz a tendência à sua obstaculização, e a obstaculização é condição necessária da transição, argumento inspirado em trabalhos como o de Francisco de Oliveira, em sua *Crítica à razão dualista*.

<sup>6</sup> O fato de os teóricos marxistas da dependência afirmarem a necessidade da revolução socialista como caminho de superação da dependência era, não raro, entendido como “determinismo” ou “fatalismo” em razão de leituras que acusavam falsamente a vertente marxista de “estagnacionista”, quando, na verdade, suas considerações apoiavam-se nas reflexões teóricas do contexto histórico – marcado, sobretudo, pela Revolução Cubana em 1959 e pelo contexto geopolítico da Guerra Fria – e na constatação de que o poder das corporações multinacionais na economia mundial reforçava uma trajetória de desenvolvimento subordinada e contraditória.

<sup>7</sup> Theotônio dos Santos (2018) pontuava que, já na década de 1930, líderes industriais como Roberto Simonsen e suas entidades de classe, como a Federação Nacional da Indústria, demonstravam ampla consciência política e econômica, formulavam projetos nacionalistas de desenvolvimento e apoiavam o projeto de Estado Nacional Democrático sob a direção de Vargas. A questão não se tratava, portanto, da falta de disposição ou conhecimento das burguesias locais, mas de limites estruturais diante da expansão monopólica das multinacionais para o setor industrial, uma vez que suas definitivas vantagens tecnológicas só poderiam ser enfrentadas por meio de Estados nacionais fortes com amplo apoio popular, operário e das camadas sociais médias.

<sup>8</sup> A superexploração do trabalho articula as relações de forças às dinâmicas objetivas do capitalismo dependente: a maior exploração do trabalhador em detrimento da ampliação das capacidades produtivas é produto da convergência entre interesses internos e externos em torno de uma alternativa de desenvolvimento dependente, concentradora e excludente. A crescente dependência financeira aos capitais estrangeiros e seus interesses políticos na manutenção das condições estruturais do regime de superexploração configuravam uma correlação de forças profundamente antirreformista, antipopular e antidemocrática.

Recebido em: 22 de abr. 2023

Aprovado em: 20 de jul. 2023