

CAPÍTULO VII

O Surgimento do Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente forma-se na segunda metade deste século nos países latino-americanos que passaram por um processo capitalista de industrialização substitutiva de importações e corresponde, no plano econômico, ao modelo de subdesenvolvimento industrializado. É o produto de uma nova coalizão política das classes sociais, da qual participam a burguesia local, agora unificada, e a nova classe tecnoburocrática em ascensão. Os trabalhadores, os estudantes e os agrupamentos políticos de esquerda em geral são, em princípio, excluídos do novo modelo político, à medida que o pacto populista perde vigência. Este novo Estado é também o produto de uma redefinição das relações de dependência para com os países centrais. Depois do interregno dos anos trinta e quarenta, no qual a crise do velho imperialismo facilita o surgimento de Estados Populistas dotados de um princípio débil mas real de autonomia nacional, uma nova relação de dependência se estabelece, sob a égide das empresas multinacionais. O Estado Tecnoburocrático-capitalista será também o reflexo dessa nova dependência, dentro de um contexto internacional em rápida mutação.

Três Tipos de Subdesenvolvimento

Já nos países árabes e africanos e menos claramente nos países asiáticos também tende a configurar-se o Estado Tecnoburocrático-capitalista. Estes países, entretanto, através de um clássico processo de salto de

etapas, não passam pelo Estado Populista. Vão diretamente de uma situação colonial justaposta a uma formação pré-capitalista para a formação do Estado Tecnoburocrático-capitalista ou mesmo de um Estado Tecnoburocrático Dependente. Este salto é muitas vezes penoso, cheio de marchas e contramarchas. O Estado Oligárquico Mercantil e o Estado Populista, apesar de todas as suas limitações, são momentos importantes na formação do aparelho estatal. Treinam a elite dirigente, permitem a constituição do cargo de funcionários burocráticos e das corporações militares também burocratizadas. É também nesses estágios anteriores que os Estados latino-americanos se institucionalizam através de um complexo sistema jurídico. Já nos países que saem diretamente da situação colonial para a definição de um Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente, ou mesmo de um Estado Tecnoburocrático Dependente, quando o próprio capitalismo não chega ali a desenvolver-se, o processo de institucionalização é muito mais difícil. Nos países que já haviam alcançado certo grau de desenvolvimento capitalista, como é o caso dos países do Oriente Médio, formam-se Estados Tecnoburocrático-capitalistas. É o caso do Egito, do Irã, da Índia, da Nigéria. Já em outros países, como a Argélia ou a Tanzânia, o salto histórico é mais violento. Esses países não chegam a passar por um estágio propriamente capitalista, no sentido de que não chegam a formar uma classe capitalista local. São simplesmente submetidos ao sistema imperialista do século XIX. E o débil capitalismo que ali se forma, na medida em que não tem qualquer caráter nacional, entra em colapso com a liquidação do sistema colonial.

Temos, portanto, três situações distintas de subdesenvolvimento em que emerge um Estado com traços tecnoburocráticos: a) os países latino-americanos independentes desde o começo do século passado e que passam pelos estágios do Estado Oligárquico Mercantil e do Estado Populista; b) países que atingem a independência após a Segunda Guerra Mundial, tendo já alcançado certo estágio de desenvolvimento capitalista local; e c) os países que também alcançam independência política nessa época sem haver passado pelo processo de formação de uma burguesia local, limitando seus contatos com o capitalismo ao fato de terem sido também objeto de exploração imperialista.

Todos os três casos, entretanto, desembocam em um tipo de Estado Tecnoburocrático na segunda metade deste século. Diferem apenas no grau de domínio tecnoburocrático. Os países classificados nos primeiros dois tipos tendem a constituir-se em Estados Tecnoburocrático-capitalistas Dependentes, enquanto que os últimos são apenas Estados Tecnoburocráticos Dependentes, ou talvez mais precisamente, Estados Tec-

noburocráticos Primitivos Dependentes, na medida em que relações triais de produção continuam a neles subsistir, acentuando ainda mais o caráter dualista de seu subdesenvolvimento e de sua dependência.

Em todos esses países, a infra-estrutura econômica também tende a definir-se em termos do modelo de subdesenvolvimento industrializado. Mesmo nos países mais atrasados, que não desenvolveram um capitalismo local, cabendo ao Estado toda a iniciativa empresarial, iremos encontrar um setor moderno, em que estarão presentes, quase que necessariamente, as empresas multinacionais. O setor moderno, formado pelo Estado e pelas empresas multinacionais, será o setor dinâmico da economia, dominado por tecnoburocratas governamentais e funcionários das empresas multinacionais, que se apropriarão do excedente econômico e o utilizarão respectivamente em investimentos e na remessa de lucros para as matrizes e também na importação e consumo local de bens de luxo.

Neste trabalho não estamos interessados diretamente nesta formação social dependente, em que o capitalismo local não chegou a definir-se, embora seja importante assinalar a aplicabilidade do conceito geral de subdesenvolvimento industrializado também a eles. A indústria, nesses países, é geralmente incipiente, mas conjuntamente com o setor extrativo e comercial e com o Estado Tecnoburocrático, já conseguem formar um setor moderno significativo.

Estes três tipos de países têm em comum o seu caráter subdesenvolvido, dependente e periférico. São periféricos porque se encontram na periferia do sistema capitalista central, com o qual continuam a manter um comércio do tipo do período primário-exportador nos quadros da divisão internacional do trabalho. São dependentes porque continuam a transferir excedente econômico para os países centrais, seja através de preços baixos de seus produtos primários, seja através de pagamentos de taxas elevadas de lucros, juros e serviços, seja através da adoção da tecnologia de processo e de produto dos países centrais e da transplantação indiscriminada da cultura e mais precisamente da ideologia dos países centrais. São finalmente subdesenvolvidos porque mantêm uma sociedade dual, em que uma minoria dominante e modernizada reproduz os padrões de consumo do centro, ao mesmo tempo que adota a sua tecnologia e a sua ideologia, enquanto a grande maioria da população é mantida marginalizada do processo de desenvolvimento, vivendo em condições de extrema pobreza e recebendo salários ao nível da subsistência. Nestas condições esta massa serve de fonte de oferta ilimitada de mão-de-obra e, portanto, de exército industrial de reserva para o setor moderno da economia realizar o processo de acumulação de capital.

Emergência Tecnoburocrática

Nestes vários tipos de países subdesenvolvidos, tão diferentes em seu processo histórico, emerge uma formação social capitalista tecnoburocrática. Sua base são o modelo econômico de subdesenvolvimento industrializado e um modelo político através do qual uma tecnoburocracia civil e militar assume ou participa do controle do Estado. O grau de autonomia dessa tecnoburocracia varia de acordo com o poder dos capitalistas locais, aos quais está associada. Seu papel é o de provocar a industrialização forçada de seus respectivos países e ao mesmo tempo desenvolver fortemente o Estado em moldes tecnoburocráticos. Pergunta-se então: Qual o fator determinante dessa emergência dos tecnoburocratas nos países subdesenvolvidos?

Uma explicação endógena, que procurasse entender a formação de Estados Tecnoburocráticos Dependentes a partir do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção no seio das próprias sociedades, é evidentemente insuficiente. Um país já se encontrava no capitalismo industrial, outro no capitalismo mercantil, e um terceiro na situação tribal do comunismo primitivo. De um salto, a partir da Segunda Guerra Mundial, tendem a formar-se Estados crescentemente tecnoburocráticos. É óbvio que as explicações endógenas são insatisfatórias.

Em todos esses países, inclusive aqueles em que uma burguesia local não chegara a desenvolver-se, vinha se formando uma elite tecnoburocrática ao nível do Estado. Se imaginássemos porém que esses países, de acordo com a proposta teórica modernizante de W. W. Rostow (1960), fossem passar pelas etapas históricas dos países centrais, as elites tecnoburocráticas locais formadas ao nível do Estado teriam pouca significação histórica. Primeiro deveríamos assistir à formação de um capitalismo industrial poderoso. Ora, não foi isso o que ocorreu. A formação das elites tecnoburocráticas e a estruturação de Estados relativamente bem organizados e aparelhados administrativamente vêm ocorrendo de forma acelerada, no âmbito de sistemas capitalistas débeis e mal-estruturados. Geralmente os tecnoburocratas estão aliados ao sistema capitalista internacional e local através de uma série de interesses comuns. Entretanto, enquanto as burguesias locais se alienam cada vez mais aos interesses das empresas multinacionais, tendendo a transformar-se em uma burguesia consular desses interesses, os tecnoburocratas, apoiados no poder do Estado, tendem muitas vezes a transformar-se nos únicos interlocutores das empresas multinacionais e dos governos dos Estados centrais. Além disso, transformaram-se no único grupo, nos países subdesenvolvidos,

capaz de eventualmente disputar o excedente com as empresas multinacionais. Conforme observa Celso Furtado em seu trabalho sobre o capitalismo pós-nacional, “ali onde se apresentou o problema de negociar com as grandes empresas de ação transnacional em torno da utilização de recursos não-renováveis locais, o poder tecnoburocrático encontrou condições para rapidamente consolidar-se e assumir o papel de guardião do ‘interesse nacional’... O que tem de comum o poder tecnoburocrático periférico é que em toda parte ele é o interlocutor das grandes empresas transnacionais e se orienta pelo propósito de disputar a estas parte do excedente de que elas se apropriam localmente” (1976, a, p. 106).

Nossa hipótese é a de que a causa desta rápida tecnoburocratização dos países periféricos está diretamente relacionada com a sua situação de dependência. A partir do fim da Segunda Guerra Mundial surge em todo o mundo subdesenvolvido uma grande pressão social em função do desenvolvimento. Este é identificado com modernização, ou seja, como processo visando a reproduzir na periferia os padrões de consumo das sociedades industriais modernas e em seguida definido como o objetivo nacional número um de todas as nações. Ao Estado caberá agora o novo papel de responsabilizar-se pela sua promoção. A tecnoburocratização através do Estado seria assim, em uma primeira aproximação, fruto da pressão social pelo desenvolvimento. Esta pressão social foi denominada pelos economistas de “efeito de demonstração”. Seria esse efeito — ou seja, a necessidade de alcançar os níveis de consumo dos países centrais por parte das populações periféricas, na medida em que os meios de comunicação em massa punham estas populações em contato com os países adiantados — que explicaria a pressão universal pelo desenvolvimento.

Esta explicação só é aceitável desde que façamos uma modificação essencial na mesma. Não foram as populações marginais dos países subdesenvolvidos que se responsabilizaram pela pressão social. Não foram sequer os trabalhadores urbanos desses países que passaram a desejar imitar os padrões de consumo do centro. O efeito de demonstração deve ser qualificado em termos de classe. Foram a burguesia e a tecnoburocracia locais, muitas vezes educadas no exterior, foi o estrato médio dos que conseguiam educar-se e/ou que dispunham de um pequeno capital que realizaram essa pressão mais política do que social em nome do desenvolvimento modernizante. Foram eles — os tecnoburocratas e a burguesia local — os que realmente entraram em contato com os países centrais. São eles que efetivamente têm condições de reproduzir na periferia os padrões de consumo do centro, desde que possam aliar o crescimento da renda à sua concentração em seu próprio benefício.

O Estado era obviamente o instrumento adequado para a política desenvolvimentista. A experiência de planejamento estatal soviética, iniciada em 1928, havia-se constituído em um êxito. Na área capitalista, Keynes havia revolucionado a teoria econômica com a demonstração da necessidade inescapável de uma crescente intervenção do Estado na economia. Os tecnoburocratas civis e militares localizados no Estado adquiriam assim uma posição estratégica decisiva. Um Estado forte necessitava de uma tecnoburocracia ampla e bem treinada. Esta tecnoburocracia, por sua vez, tinha todo o interesse em aumentar o poder e a área de ação do Estado. Quanto maior fosse o índice de estatização da economia, maior seria o número de tecnoburocratas, maior seria o seu poder político e maior seria sua capacidade de se apropriar do excedente econômico.

A Participação das Multinacionais

Esta apropriação do excedente por uma tecnoburocracia e por uma burguesia local não encontra oposição mas apoio do sistema imperialista central, agora representado pelas empresas multinacionais, desde que estas possam reservar para si uma parte desse excedente. Para isso é essencial a fidelidade ideológica da tecnoburocracia aos países centrais. Montam-se assim variados sistemas de assistência técnica e de concessão de bolsas de estudo para estudantes locais irem estudar nos países centrais. O contato dos jovens tecnoburocratas e burgueses com as sociedades mais avançadas tem um efeito poderoso de alienação. Quando voltam querem mais do que nunca reproduzir não apenas os padrões de consumo mas toda a cultura central em seus países de origem.

O essencial para o sistema central, entretanto, é que os países periféricos produzam um excedente. Caso contrário, não será possível apropriar-se de parte dele. Ora, para isto é necessário o desenvolvimento do país periférico, que se torna assim o objetivo e a ideologia não apenas das elites locais mas também das empresas multinacionais. Para esse desenvolvimento, porém, é importante a intervenção do Estado. Nem o mais ortodoxo economista neoclássico ou o mais fiel representante dos interesses privados das empresas multinacionais nega o papel estratégico do Estado no processo de desenvolvimento. Nesses termos, não resta às empresas multinacionais outra alternativa senão dar apoio à formação de Estados tecnoburocraticamente cada vez mais fortes, ainda que em um segundo momento esse Estado possa vir a disputar-lhes parte do excedente. E este apoio é outra causa para a emergência das tecnoburocracias estatais.

A Burocratização das Empresas

Mas não é apenas ao nível do Estado que a tecnoburocracia se desenvolve nos países periféricos. Naqueles países onde o sistema capitalista está fortemente implantado, como é o caso dos países latino-americanos, e principalmente em países que já alcançaram altos índices de industrialização, como o Brasil, a Argentina e o México, uma ampla tecnoburocracia se desenvolve ao nível das empresas e demais organizações privadas nacionais e estrangeiras. Como a emergência da tecnoburocracia estatal depende do crescimento do Estado, o surgimento da tecnoburocracia privada está diretamente relacionado com o número e a dimensão das empresas, escolas, fundações e outras instituições privadas. As empresas, principalmente, à medida que crescem e se multiplicam exigem um número crescente de administradores, engenheiros, pesquisadores, assessores, técnicos, que se localizam não apenas nas grandes empresas industriais, comerciais e financeiras, mas também em toda uma rede de empresas menores de serviços: empresas de publicidade, de pesquisa de mercado, dos mais variados tipos de corretagem, de projetos, de advocacia, de assistência técnica, de assistência médica, de segurança, de diversões, de serviços pessoais etc. E o número de tecnoburocratas nas grandes empresas produtoras e nas pequenas e médias empresas de serviços cresce de forma mais do que proporcional ao crescimento das mesmas.⁴⁶

Estes tecnoburocratas civis e militares, públicos e privados, que se multiplicam à medida que a economia se industrializa, que a produção se concentra em empresas cada vez mais burocráticas e que o controle econômico e social da sociedade cabe a um Estado cada vez mais poderoso — estes tecnoburocratas emergem com um poder político cada vez maior.

É preciso, no entanto, advertir que o poder tecnoburocrático torna-se realmente significativo nesses países à medida que controlam o Estado. Nas empresas privadas eles ainda estão claramente subordinados aos capitalistas locais.⁴⁷ Seu sistema de fidelidade está voltado para seus patrões. Mesmo nesse caso, entretanto, podemos encontrar uma base de

⁴⁶ Sobre a emergência dos administradores de nível médio e a burocratização dos empresários no Brasil, ver Bresser Pereira (1962, 1972, Cap. III, e 1974).

⁴⁷ Em pesquisa sobre os dirigentes das empresas industriais com mais de 500 empregados da Grande São Paulo verifiquei que em 77,1% das empresas nacionais mais de 50% do capital era controlado pelos diretores e suas famílias. Em apenas 42,6% dessas empresas havia algum diretor que não fosse parente ou amigo dos diretores (1974, pp. 55 e 60).

solidariedade política entre tecnoburocratas públicos e privados, na medida em que os dois grupos constituem o cerne da chamada “nova classe média”, ou da classe tecnoburocrática na nossa terminologia, apropriam-se igualmente do excedente através de ordenados, aspiram alcançar os mesmos padrões de consumo dos países centrais, têm formações educacionais semelhantes. Alguns mais qualificados circulam com certa liberdade entre o setor público e o privado. Além disso, os tecnoburocratas privados também têm uma clara consciência de que o desenvolvimento econômico, o crescimento do excedente e o aumento das oportunidades para a apropriação privada desse excedente pela classe tecnoburocrática dependem do contínuo crescimento do Estado, do permanente processo de racionalização e burocratização desse Estado.

Tudo, portanto, contribui ou conspira para a emergência de um Estado cada vez mais poderoso – do Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente – nos países periféricos. A industrialização, o crescimento das funções sociais e econômicas do Estado pressionam nesse sentido. Mas anterior a essa condicionante está a própria pressão da tecnoburocracia emergente por um maior desenvolvimento, que lhe permita a apropriação de uma parte crescente do excedente e a reprodução dos padrões de consumo dos países centrais. Este é o verdadeiro efeito de demonstração que, somado à pressão dos capitalistas locais por um maior apoio ao seu próprio processo de acumulação de capital, leva à emergência, na segunda metade do século XX – em economias periféricas com níveis de desenvolvimento muito diversos – do Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente.