

# A CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS: evidências do contraste com a historiografia europeia<sup>1</sup>

Kaline Gabrielle Campos Honorio da Silva<sup>2</sup>

Matheus Pedro de Carvalho<sup>3</sup>

## RESUMO

É amplamente difundida nos países latino-americanos a ideia de que a arrecadação de seus respectivos Estados é excessiva. Este trabalho tem como objetivo analisar a veracidade de tal afirmação do “senso comum”, baseando-se em evidências históricas e nas elaborações prévias de Charles Tilly, Miguel Ángel Centeno e Marcos Kaplan acerca do processo de formação dos Estados modernos na Europa e na América Latina. Os resultados evidenciam que, na verdade, nunca houve uma hipertrofia nos Estados latino-americanos; pelo contrário, a escassez de recursos financeiros arrecadados, desde sua incipiente consolidação, é um dos principais fatos que impede o cumprimento adequado das funções estatais.

**Palavras-chave:** Formação do Estado; América Latina; Europa.

## RESUMEN

Es ampliamente difundida en los países latinoamericanos la idea de que la recaudación de sus respectivos Estados es agrandada. Este trabajo tiene como objetivo analizar la veracidad de tal afirmación del “sentido común” basándose en evidencias históricas y en las elaboraciones previas de Charles Tilly, Miguel Ángel Centeno y Marcos Kaplan acerca del proceso de formación de los Estados en Europa y en América Latina. Los resultados van a mostrar que, en verdad, nunca hubo una hipertrofia en los Estados latinoamericanos; por lo contrario, la escasez de recursos financieros recaudados es uno de los principales hechos que impide el cumplimiento adecuado de las funciones estatales.

**Palabras clave:** Formación del Estado; América Latina; Europa.

## ABSTRACT

The idea that the collection of their respective states is excessive is widespread in Latin American countries. This paper aims to analyze the veracity of such a statement of "common sense", based on historical evidence and the previous elaborations of Charles Tilly, Miguel Ángel Centeno and Marcos Kaplan about the process of consolidation of modern states in Europe and Latin America. The results show that, in fact, there has never been a hypertrophy in Latin American states; on the contrary, the shortage of financial resources collected, since its incipient consolidation, is one of the main facts that prevents the adequate fulfillment of the state functions.

**Keywords:** State consolidation; Latin America; Europe.

---

<sup>1</sup> Agradecimentos especiais ao ilustríssimo Prof. Dr. Rodrigo Cantu de Souza e sua disciplina de Formação dos Estados Modernos e do Poder, a qual fomentou o desenvolvimento desta pesquisa.

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

<sup>3</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Montes Claros.

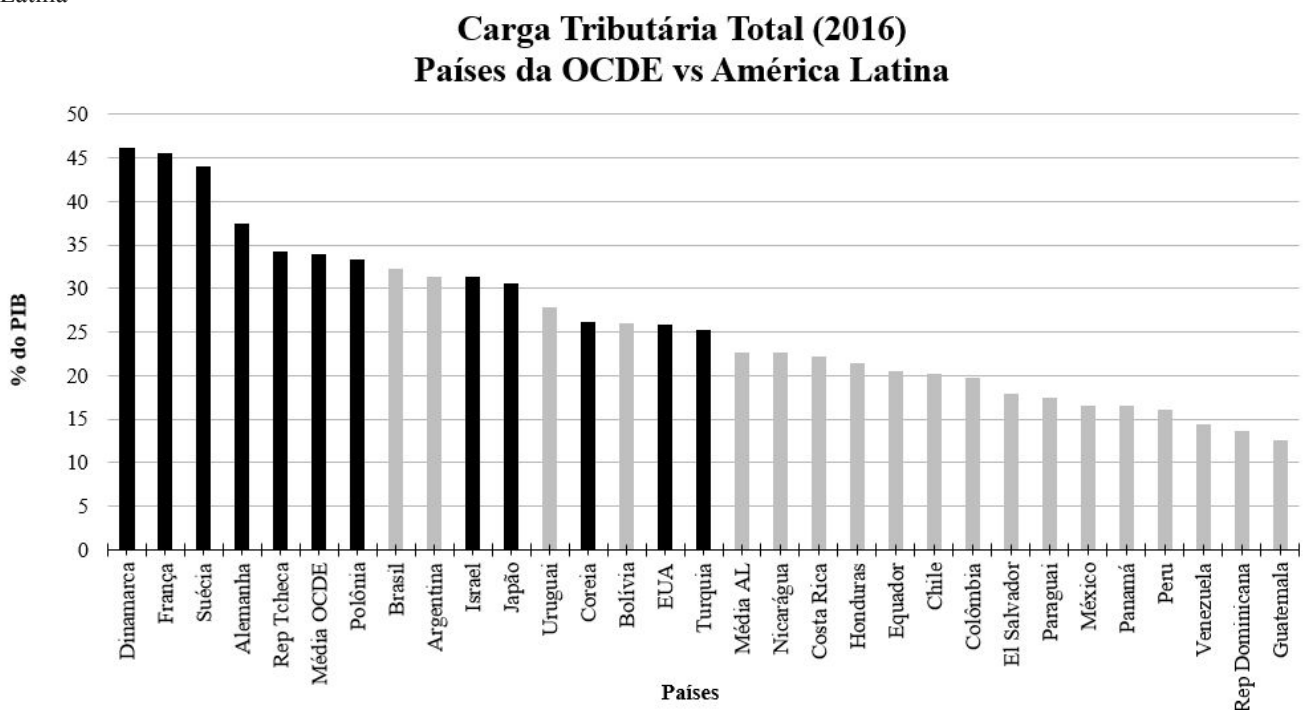
## 1 INTRODUÇÃO

A pesar de su reputación voraz, los Estados latinoamericanos históricamente han gravado un porcentaje mucho menor de su riqueza nacional que en otros países más ricos. [...] En promedio, los impuestos a las economías latinoamericanas están en aproximadamente un tercio del nivel de aquellos en el G7. Así, con esta medida, el Estado latinoamericano está lejos de ser un Leviatán voraz. Sería más preciso llamarlo un enano fiscal. (CENTENO, M.; 2014, p. 29-30)

É amplamente difundida nos países da América-Latina a ideia de que o Estado é hipertrofiado e que a distribuição dessa suposta arrecadação excessiva não é satisfatória. O objetivo desta análise é confrontar tal abstração do senso comum a partir de uma investigação minuciosa de determinadas características do Estado latino-americano em comparação com os países europeus.

No que diz respeito à arrecadação fiscal, uma primeira circunstância a ser evidenciada refere-se ao fato de que, com exceção do Brasil e da Argentina, a média de arrecadação dos países latino-americanos é menor do que a de países ricos como Japão e EUA, por exemplo.

**Gráfico 1** - Carga tributária total, medida em porcentagem do PIB de 2016, para alguns países da OCDE e da América Latina



Fonte: OCDE, 2019.

Nota: Elaboração própria com base nos dados.

Outro fator que demonstra a fragilidade do Estado latino-americano em regular a sociedade e a economia é o baixo grau de formalidade, principalmente da força de trabalho, que possibilita o desenvolvimento de grande número de atividades econômicas não formalizadas e, portanto, não

tributáveis, no continente. Na Europa, por exemplo, a maioria dos trabalhadores são registrados formalmente; isso significa que, em contrapartida com o Estado latino-americano -onde há enorme contingente de indivíduos que trabalham por conta própria- os países europeus possuem recursos e, portanto, capacidade de regular as atividades econômicas lá desenvolvidas. A tabela 1 apresenta a porção do produto interno bruto que é produzida por setores não registrados formalmente nas diferentes regiões do mundo.

**Tabela 1** - Tamanho da economia informal em % do PIB por regiões do mundo, 2005

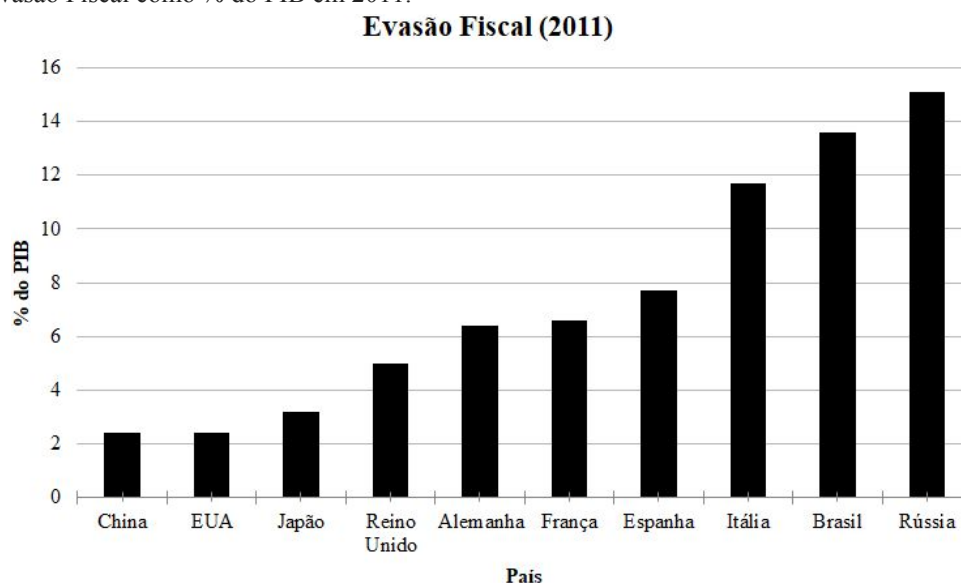
Região do Mundo	Informalidade em % do PIB	Número de países
África	41,2	24
Ásia	26,3	25
América do Sul e Central	41,5	17
Economias em transição(*)	37,9	23
Membros da OCDE	16,8	21

(\*) Transição do modo de produção socialista para o capitalismo.

Fonte: AHMED E RIDER. p. 60

Há uma justificativa para a estrutura ocupacional latino-americana ser majoritariamente ocupada por assalariados, capitalistas e trabalhadores autônomos, todos informais: o pequeno papel assumido pelo grande comércio e pela grande indústria -maiores geradores de emprego assalariado- nas economias nacionais, em comparação com a relevância da agroindústria nas produções nacionais do continente, tendo em vista que este setor vem se automatizando cada vez mais e, desse modo, reduzindo subitamente o número de indivíduos empregados no país.

Além da não-tributação sobre as atividades informais, e a grande relevância destas na produção da América Latina, outro fator que impossibilita os Estados latino-americanos de arrecadarem receita suficiente para que possam executar sua função de provedores de produção, distribuição, segurança e justiça é a sonegação de impostos. O gráfico 2 a seguir apresenta esse índice para os diferentes países, atestando superior evasão fiscal na América Latina.

**Gráfico 2** - Evasão Fiscal como % do PIB em 2011.

Fonte: The Tax Justice Network. 2011. A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide.

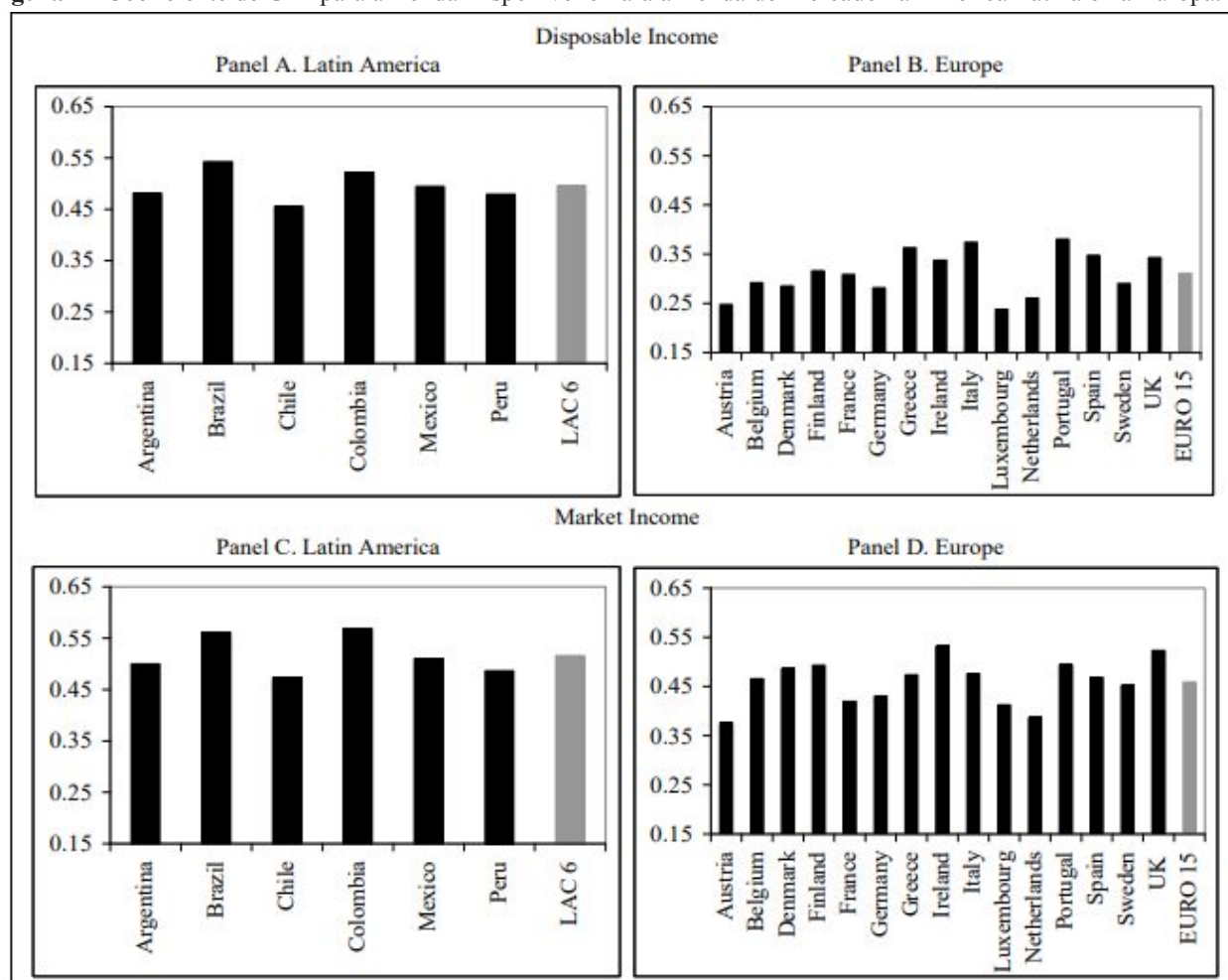
Nota: Elaboração própria com base nos dados.

Há explicações que relacionam o alto índice de evasão fiscal simplesmente à baixa expectativa do contribuinte que, em um contexto de crise econômica, por exemplo, não acredita no retorno desses tributos na forma de melhoramentos para a população. Alternativamente, para Miguel Ángel Centeno, a evasão fiscal ocorre em razão de o Estado não ser capaz de supervisionar a arrecadação de maneira satisfatória.

Adotando-se a perspectiva de Centeno (2014) é possível notar que, além da debilidade estatal nos âmbitos da arrecadação e da fiscalização, existe uma grande fragilidade destes também no aspecto distributivo, dado o alto nível de desigualdade de renda nos países latino-americanos. Vale ressaltar que a distribuição de renda inicia-se antes mesmo de os impostos serem recolhidos, de acordo com a forma como se dá essa arrecadação, podendo ser direta ou indiretamente. O impacto distributivo disso consiste no fato de que, em geral, os impostos diretos são progressivos -cujas alíquotas variam conforme a renda do contribuinte e, portanto, melhoram a distribuição de renda- e os indiretos são regressivos -que por não considerarem a capacidade econômica daquele que suportará o ônus fiscal, agravam a distribuição-.

A distribuição de renda ocorre, também, depois de arrecadados os impostos. A figura 1 a seguir compara o Coeficiente de Gini de alguns países antes e após a atuação do Estado na alocação dos tributos arrecadados e, conseqüentemente, na distribuição das respectivas rendas nacionais.

**Figura 1** - Coeficiente de Gini para a Renda Disponível e Para a Renda de Mercado na América Latina e na Europa.



Fonte: Goñi, E., et al. 2008. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. p. 5.

A partir da análise conjunta desses gráficos, é possível notar que o impacto das transferências é demasiadamente maior nos países europeus em relação aos latino-americanos, em cujos índices de desigualdade permaneceram praticamente os mesmos. Esse fato pode ser explicado pela dinâmica da contestação de Charles Tilly (1929-2008)<sup>4</sup>, a ser explicitada na seção 2 deste artigo.

O presente trabalho apresenta-se dividido em quatro partes. Esta primeira seção introdutória visa estabelecer um panorama comparativo entre os continentes. A segunda parte discorre acerca das hipóteses militar e econômica no que diz respeito à construção do Estado no continente europeu. Em seguida, na terceira seção, serão consideradas as mesmas hipóteses para descrever o processo de construção dos Estados na América Latina, buscando evidenciar o contraste entre o caso europeu e o caso latino-americano. Por último, nas conclusões finais, estabelecer-se-á uma cronologia da dependência latino-americana em relação aos países centrais, evidenciando os fatores

<sup>4</sup> Ver página 10.

responsáveis pelas fragilidades manifestadas pelos Estados latino-americanos, em contraste com os europeus.

## **2 A CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS NA EUROPA: As hipóteses militar e econômica, e a ideia de Charles Tilly acerca da dinâmica da contestação.**

Uma vez que não podemos escapar ao estado, tem uma certa importância procurarmos compreendê-lo. Uma das formas de o compreender consiste em estudar a sua história: ver como e quando surgiu esta forma de organização, quais as necessidades que veio satisfazer, quais os princípios em que se baseou. (STRAYER; JOSEPH, 1986, p. 10)

Diante dessa colocação de Strayer, os primeiros parágrafos desta seção têm como objetivo servir de contextualização histórica para uma posterior análise da construção do Estado na Europa segundo a hipótese militar de Norbert Elias e a hipótese econômica de Perry Anderson.

Em uma primeira fase da Guerra dos Cem anos, Eduardo III reivindicou o trono inglês, organizou tropas e começou a realizar invasões sucessivas ao território francês, aguardando a aparição das tropas de Felipe VI. Em 26 de agosto de 1346, deu-se o primeiro encontro entre o exército francês, composto por burgueses, e as tropas de camponeses pertencente ao rei inglês, originando a denominada Batalha de Crécy. Ainda que houvesse para eles uma desvantagem numérica, os ingleses venceram a batalha em detrimento da prévia imposição do treinamento de seu exército com arcos e flechas. Após a humilhação imposta aos franceses, as tropas de Eduardo III voltaram para seu território, tendo em vista a impossibilidade, àquele momento, de dominar a área ainda administrada por Felipe VI.

O Príncipe Negro, sucessor de Eduardo III, diferiu do pai no que diz respeito à estratégia de guerra utilizada: ele instituiu campanhas de destruição da França (*chevauchée*), cujo objetivo era saquear, matar e incendiar o território francês e, depois, fugir. Posteriormente, o rei francês conseguiu reunir um grupo de homens para enfrentá-los na Batalha de Poitiers, na qual ele e seus filhos foram capturados pelas tropas inglesas vencedoras; daí surge o tratado de Brétigny (1360), em que a coroa francesa resgata o rei e sua família mediante a doação de vários de seus territórios ao Príncipe Negro.

Nesse sentido, ascendeu outra fase da Guerra dos Cem Anos, período no qual ocorreu o estopim para a Revolta Camponesa de 1381 na Inglaterra: a imposição de um imposto per capita destinado ao financiamento das guerras, que se tornavam cada dia mais custosas. A revolta foi

esmagada e seus líderes foram perseguidos mas, ainda assim, ela constitui um fato histórico muito importante em virtude da advertência recebida pelo rei inglês: de não voltar a tomar decisões sem considerar a possibilidade de uma revolta popular.

Nessa mesma época, surgiu na França a figura de Joana D'Arc, uma jovem camponesa que utilizou argumentos fundamentalmente religiosos para convencer o rei de que ela deveria comandar as tropas francesas na guerra. A liderança da garota -que posteriormente fora queimada, acusada pelos ingleses de bruxaria- garantiu, dentre outras conquistas, que o rei francês fosse coroado na catedral de Reims, de acordo com os costumes da época; ampliando, assim, a legitimidade do seu governo.

O exemplo da Guerra dos Cem Anos é utilizado por Elias (1993), em sua obra *O Processo Civilizador - Formação do Estado e Civilização*, para expor a tese do mecanismo de monopolização da violência e da tributação como fundamentais para o surgimento do Estado Moderno -este que, para ele, foi o responsável pela gênese do capitalismo, e não o contrário-. Nesse sentido, Elias (1993) admite também que as constantes competições violentas entre nobres pela conquista de poder econômico, religioso e principalmente político tende a -e alcançou de fato- um estágio no qual um único rei monopolista passou a exercer monopólio sobre vasto território:

[...] um número ainda menor de pessoas controla um número maior de possibilidades de poder; um número ainda maior de pessoas é eliminado da livre competição; o processo se repete até que, finalmente, no caso extremo, um único indivíduo controla todas as possibilidades de poder e todos os demais passam a depender dele. (ELIAS; NORBERT, 1993, p. 99)

Não obstante, o autor expõe uma segunda fase da dinâmica do mecanismo de monopolização, na qual os monopólios privados gradualmente se transformam em monopólios públicos. Assim, o rei torna-se dependente dos seus súditos em detrimento da incapacidade de controlar a enorme máquina monopolista sozinho:

De uma forma ou de outra, o poder inicialmente adquirido através da acumulação de oportunidades em lutas privadas tende, a partir de um ponto assinalado pelo tamanho ótimo das posses, a escorregar das mãos dos governantes monopolistas para as mãos dos dependentes como um todo, ou, para começar, para grupos de dependentes, tais como a administração monopolista. (ELIAS; NORBERT, 1993, p. 101)

A hipótese militar de Elias (1993) admite, portanto, o Estado Absolutista como uma organização política que surgiu na transição do feudalismo ao capitalismo na Europa Ocidental, no

contexto da emergência de uma economia mercantil, com o fim de perpetuar a repressão às classes subalternas. Tal repressão inclui o refinamento ou sublimação dos meios de luta, a fim de manter a dominação econômica.

Acerca disso, Hirschman (2002), em *As Paixões e os Interesses - Argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo*, determina a coerção e a repressão pelo Estado como alternativas mais óbvias para conter as mais perigosas consequências das “paixões”, e acrescenta:

Imaginar uma autoridade *ex machina* que de alguma forma suprimiria a miséria e a destruição que os homens infligem uns aos outros como resultado das suas paixões significa na verdade fingir que não existem, em vez de solucionar, as próprias dificuldades que foram descobertas. É talvez por essa razão que a solução repressiva não sobreviveu à análise detalhada das paixões no século XVII.

A solução que está mais em harmonia com essas descobertas e preocupações psicológicas consiste na idéia de *aproveitar* as paixões, em vez de simplesmente reprimi-las. Mais uma vez o Estado, ou a “sociedade”, é convocado a desempenhar essa façanha, ainda que dessa vez não simplesmente como um baluarte repressivo, mas como um transformador, um meio civilizatório. (HIRSCHMAN; ALBERT, 2002, p. 38)

Nesse sentido, o “processo civilizador” que dá nome ao livro de Elias (1993) diz respeito ao controle dos impulsos dos nobres, os quais deixam de possuir a alternativa de competir violentamente e passam, então, a competir pelo grau de sofisticação de seus hábitos em oposição aos camponeses, no que já pode se definir como uma competição econômica.

Outra abordagem é apresentada por Perry Anderson em sua obra *Linhagens do Estado Absolutista* por meio de uma formulação marxista acerca do surgimento do Estado: o autor argumenta que o fim da servidão não significou um desaparecimento das relações feudais no campo e acrescenta que “enquanto o trabalho não foi separado de suas condições sociais de existência para se transformar em ‘força de trabalho’ -, as relações de produção rurais permaneciam feudais.” (ANDERSON; PERRY, 2016, p. 19). Ou seja, o absolutismo, para ele, constitui a “nova carapaça política de uma nobreza atemorizada” (ibidem, p. 18), com o intuito de manter a dominação e a exploração feudal no período de desenvolvimento de uma economia mercantil.

Portanto, o Estado Moderno com o quadro administrativo separado aparece com o propósito de garantir e perpetuar a repressão às classes subalternas. Nesse sentido, afirma-se a tese marxista de que as relações de produção sempre compõem relações de dominação, com a diferença de que a dominação política e a econômica, que se viam fundidas na servidão, são agora desprendidas; o senhor feudal abre mão de sua soberania para que, com o advento do Estado absolutista, ele possa permanecer em uma classe social superior.



A hipótese econômica de Anderson (2016) também corrobora com Marx ao admitir os avanços técnicos nas forças produtivas em direção à economia mercantil (imprensa, proteção, transporte ultramarino, produção e fluxo internacional de metais moedas) como uma forma de liberar os camponeses dos laços feudais, visto que se tornou necessário um número menor de pessoas para produzir o sustento e, também, os produtos destinados à comercialização. Todavia, tal estratégia de fomento ao comércio, na verdade, dificulta o desenvolvimento deste, uma vez que o salário do trabalhador não lhe confere a possibilidade de consumo e, além disso, esse método reduz a capacidade de dominação sobre o camponês.

Nesse sentido, admite-se o advento de uma contradição entre as forças produtivas e as relações de produção como responsável por uma revolução social, a qual transformará toda a superestrutura. Isso significa dizer que, segundo a argumentação de Anderson (2016), a mudança econômica do modo de subsistência provocou uma mudança política, esta que produziu o Estado Moderno em um contexto de decadência do poder, como forma de retomá-lo.

Ainda abordando a hipótese militar, Geoffrey Parker apresenta no livro *La Revolución Militar - Las innovaciones y el apogeo del Occidente, 1500-1800* os elementos responsáveis pelo encarecimento da guerra durante o período. O autor afirma que a formação dos Estados modernos constitui um longo processo e não possui um marco significativo específico, tal como a Tomada da Bastilha representa para a Revolução Francesa de 1789, por exemplo.

Segundo Parker (1990), as modificações das táticas de guerra, aumento do tamanho dos exércitos e o aparecimento de novas estratégias tornou as guerras “más largas, menos numerosas pero más decisivas” (PARKER; GEOFFREY, 1990, p. 19-20). Ele aponta que a necessidade de construir mais fortalezas, barcos de guerra, recrutar e equipar mais soldados causaram problemas administrativos e uma consequente revolução nos governos, da qual emergiu, no século XIII, o Estado moderno.

Admitindo Espanha, Itália, França e Países Baixos como o “coração da revolução militar”, o autor procura examinar os problemas logísticos criados pela aparição de melhores fortificações e maiores exércitos. Como novas técnicas de defesa pode-se citar o aumento da espessura e redução da altura das muralhas dos castelos para se defender dos canhões, a eliminação das torres altas -as quais serviam de alvos para esse mesmo instrumento-, a fortificação das quinas das muralhas -áreas mais suscetíveis ao ataque-, e principalmente a elaboração do traçado italiano; por outro lado, se a grande dimensão e peso dos canhões inviabilizavam certo grau de mobilidade, a revolução militar trouxe, no século XV, os canhões leves franceses como alternativa para a tecnologia de ataque, além da nova forma de organizar as tropas em terços espanhóis, a criação de novas armas, como

arcabuzes e mosquetes, e o treinamento do exército para utilizá-las -preparação que demanda tempo e, conseqüentemente, exige que um salário seja pago aos militares para que eles se dediquem à guerra em tempo integral- (PARKER, 1990).

Para Parker (1990) essas fortificações praticamente impenetráveis, junto à profissionalização dos exércitos, demonstram não só o aumento da sofisticação mas, também, dos custos da guerra. O financiamento destas se deu via anexação de novos territórios, elaboração de um quadro administrativo -com o fim de aprimorar os resultados dos gastos dentro do exército- e eliminação dos concorrentes internos -monopolizando, assim, a tributação-. O monopólio da coerção, da tributação e a sujeição a um quadro administrativo caracterizam, portanto, o advento de Estados modernos. Isso significa que a necessidade de ampliar os recursos para produzir armas e os demais elementos que compõem a revolução militar levou à necessidade de ampliar a receita por meio da anexação de novos territórios e da arrecadação de tributos. Como exemplo de Parker (1990), tem-se a Inglaterra e França que, no período de 1537 até 1642 aumentaram suas receitas de 200 para 660 mil euros e de 800 mil para 9 milhões de euros, respectivamente, terminando na consolidação de Estados nos territórios correspondentes.

Uma investigação acerca das similitudes entre acumulação de capital, guerra, e construção do Estado é apresentada por Charles Tilly, principal estudioso da formação dos Estados modernos, o qual reafirma a análise de Douglas North e Robert Paul Thomas no que diz respeito à abordagem de Frederic Lane acerca das etapas do capitalismo. No artigo “*Guerra y construcción del estado como crimen organizado*”, publicado em novembro de 2006 pela Revista Académica de Relaciones Internacionales n.5, ele afirma:

Los constructores del estado crearon sus monopolios por la fuerza y establecieron los derechos de propiedad que permitieron a los individuos un mejor acceso a las ganancias de las innovaciones derivadas de su propio desarrollo [...]. [L]os derechos de propiedad protegidos fueron principalmente los de capital y [...] el desarrollo del capitalismo [...] facilitó la acumulación de los recursos necesarios para dirigir estados sólidos. (TILLY; CHARLES, 2006, p. 12)

Vale ressaltar que na obra de 1996, *Coerção, Capital e Estados Europeus*, Tilly já havia proposto uma síntese entre as hipóteses econômica e militar: apresentou “a enorme fragmentação de soberania que então predominava em todo o território que mais tarde se tornaria a Europa” (TILLY; CHARLES, 1996, p. 91) e argumentou que apenas a partir de 1490 os europeus “partiram decididamente para a criação de um sistema constituído quase que totalmente de Estados nacionais com uma autonomia relativa” (ibidem, p. 95); diminuiu-se, então, o número de Estados,

aumentando substancialmente a área relativa de cada um deles. No entanto, fora de suas regiões, os governantes dessas entidades políticas tinham sua autoridade contestada e, portanto, dificuldades na administração de territórios que pretendiam dominar. Nesse sentido “a superioridade militar começava a propiciar aos Estados melhores chances de sobrevivência” (TILLY; CHARLES, 1996, p. 98) e, por isso, a maior parte do orçamento do Estado foi consumida durante anos pelos gastos militares.

A construção da força armada mediante o pagamento dos tributos esbarrou com os objetivos priorizados pela população, gerando insatisfação. Diante disso, é possível observar um processo de democratização ou, melhor dizendo, de abertura política do Estado, como produto da dinâmica da contestação admitida por Tilly (1996). O mecanismo da dinâmica da contestação ocorre porque o financiamento dos gastos da guerra exige a cobrança de tributos -ou o aumento delas- por parte do Estado, acarretando na insatisfação daqueles que os pagam; assim, a fim de manter a ordem, os governantes buscam formas de negociar com a população concedendo-lhe alguns direitos civis, políticos e sociais que não existiam anteriormente. Segundo o autor, “O núcleo do que hoje denominamos ‘cidadania’, na verdade, consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do Estado, principalmente a guerra.” (TILLY; CHARLES, 1996, p. 164).

Com o passar do tempo, os gastos governamentais com ações militares reduziu-se subitamente, retomando a atenção do governo para os novos encargos por ele adquiridos após as negociações supracitadas (produção e distribuição de serviços de saúde, educação e subsistência, extração dos recursos da população e aplicação da justiça). No Reino Unido, a exemplo da tabela 2, a porcentagem do PNB destinada aos serviços sociais saltou de 0,7 em 1900 para 15,0 em 1975, e na Dinamarca houve um salto de quase 24 pontos percentuais nesse mesmo período (TILLY; CHARLES, 1996, p. 188).

**Tabela 2** - Gastos do Estado em serviços sociais em relação ao PNB.

Ano*	Áustria	França	Reino Unido	Holanda	Dinamarca	Alemanha
1900			0,7		1	
1920	2	2,8	4,1	3,2	2,7	7,5
1940	2,3	5,1	5,3	4,4	4,8	11,1
1960	7,3	8,9	9,6	8,7	7,6	14,9
1975	10,8	9,2	15	17,2	24,6	20,8

\*Dados aproximados  
Fonte: Tilly (1996).

Desse modo, à luz do exemplo da Guerra dos Cem Anos, do aumento das receitas, dos gastos militares e dos gastos com serviços sociais estatais, e sob a abordagem das hipóteses econômica e militar de alguns autores, somadas à ideia de Tilly (1996) acerca da dinâmica da contestação, findamos a análise da construção dos Estados modernos no continente europeu. A próxima seção versa sobre a conjuntura desse mesmo processo nos países latino-americanos.

### **3 A CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS: evidências do contraste com a historiografia europeia.**

A tese da dinâmica da contestação para a América Latina foi exposta por Miguel Ángel Centeno em sua obra de 2014, *Sangre y Deuda - Ciudades, Estados y construcción de nación en América Latina*. Discípulo de Charles Tilly, Centeno (2014) propôs o caráter diferenciado desses fatos na América Latina. O título do seu livro, que significa “sangue e dívida”, explica sucintamente a conjuntura a ser abordada: muitas mortes foram geradas em razão das guerras internas mas, no lugar da consolidação do Estado, esses conflitos resultaram na mera contratação de dívidas.

De acordo com Centeno (2014), isso decorre do fato de que na América Latina ocorreram guerras limitadas, e não totais<sup>5</sup> como nos países europeus durante a consolidação destes como Estados. As guerras limitadas têm por característica uma mobilização muito inferior de forças em relação às guerras totais. Dessa forma, não se desenvolve a fiscalidade e, portanto, é impossibilitada a formação de Estados fortes, capazes de amparar a produção, a distribuição, a segurança e a justiça por meio dos recursos arrecadados, tal como demonstrou Tilly (1996).

Além disso, a exigência de forças muito grandes para as guerras totais, em razão do amplo território envolvido e do enorme número de batalhas, faz necessária a mobilização de toda a população -ora de maneira direta, nos confrontos; ora de forma indireta, apoiando no que diz respeito, principalmente, à produção-. As limitadas, por outro lado, por envolverem um número muito menor de conflitos em áreas geográficas também reduzidas, não exigem a mobilização de massas e, portanto, originam exércitos profissionais pequenos e pouco abrangentes, cabendo inclusive o desconhecimento da sociedade civil acerca dos fatos militares contemporâneos a ela (CENTENO, 2014).

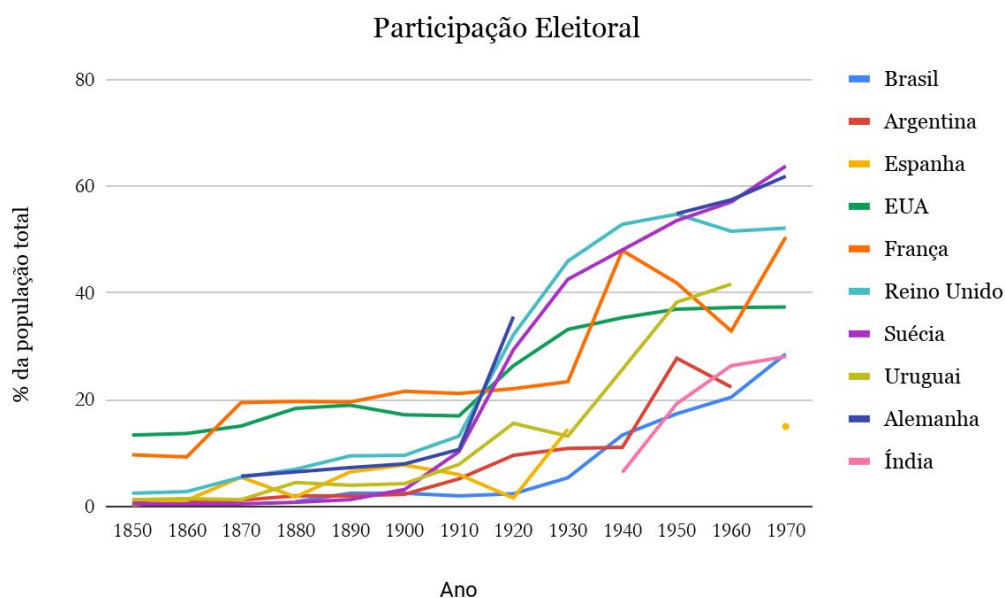
O gráfico 3 corrobora esse argumento com base na participação eleitoral: onde houve guerras totais, a dinâmica da contestação atuou com maior vigor, resultando no aumento da

---

<sup>5</sup> Definição e exemplos na página 13.

participação política da população. Portanto, nos países da América Latina, onde apenas ocorreram guerras limitadas, o número de contestações foi menor e, além disso, a menor dependência do Estado em relação à população na dinâmica das guerras fez com que tais reivindicações não fossem atendidas. Nesse sentido, nota-se que a abertura política latino-americana é muito mais recente e, como revelado na figura 1, o impacto distributivo do Estado é muito menos intenso.

**Gráfico 3** - Comparecimento eleitoral como proporção da população total.



Fonte: Jairo Nicolau (2002).

Nota: Elaboração própria com base nos dados.

Raciocínio análogo pode ser aplicado à questão dos impostos diretos e indiretos: os sujeitos adquirem mais direitos na medida em que o aparato estatal depende deles. Nas sociedades onde ocorreram guerras limitadas, portanto, as requisições dos sujeitos são geralmente ignoradas. Assim, as massas não adquirem, por exemplo, o direito de serem tributadas proporcionalmente às suas rendas (vide figura 1).

Adicionalmente, Centeno (2014) propõe que em relação às guerras totais europeias, os conflitos internos latino-americanos foram maiores do que os externos em número e em importância, o que demonstra, no mais alto grau, a falta de unidade no continente. Logo, as necessidades militares foram menores na América Latina do que nas guerras europeias, assim como a quantidade de baixas em batalhas e os gastos militares; mas não por isso deixou de gerar inflação e dívida para o continente.

Nota-se, então, que a ameaça externa não foi suficiente para construir uma unidade nacional nos países latino-americanos, e menos ainda entre eles. Muito pelo contrário, as guerras limitadas serviram para acirrar ainda mais a divisão e a subdivisão de classes sociais no continente. Os

exércitos, por exemplo, foram compostos basicamente pelos membros da elite, e os demais indivíduos permaneceram excluídos de todas as atividades estatais; isso caracteriza Estados que, além de pequenos, eram [e são] altamente seletivos.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) constitui o maior exemplo possível de uma guerra total em todos os aspectos. Na América Latina, entretanto, a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) foi a que mais se aproximou de uma guerra total, haja visto que “La destrucción causada por la guerra eliminó a Paraguay del mapa geopolítico y casi elimina a todo el país y a su población de la faz de la tierra.” (CENTENO; M., 2014, p. 94); ainda assim, ela é considerada pelo autor uma guerra limitada dado que, segundo ele, não houve a mobilização de todo o país, por exemplo -ainda que a historiografia paraguaia demonstre o contrário-. Todo caso, considerando-se que de fato não ocorreram guerras totais no continente latino-americano, cabe questionar o porquê.

Inicialmente, é importante ressaltar que enquanto a formação dos Estados europeus ocorreu em um contexto favorável para tais fins -a época do “absolutismo”-, os países latino-americanos tiveram o anseio de consolidar seus Estados em um período no qual vigorava o liberalismo econômico, extensivamente desfavorável à existência de um poder estatal fortalecido.

Além disso, em um contexto de pós-independências, o território latino-americano -amplamente segmentado por classes sociais e etnias- vivia um desconcomunal caos administrativo, tal como demonstra o cientista social Marcos Kaplan (1927-2004), marxista latino-americano, em sua obra de 1969, *Formación del Estado nacional en América Latina*:

Para algunas regiones, la independencia significa la pérdida de las relaciones y ventajas económicas de que gozaran bajo el sistema colonial (...). Surgen o se agravan conflictos socioeconómicos entre: intereses regionales, sectoriales y clasistas; la capital y el interior; las ciudades y el agro; librecambistas y proteccionistas; comerciantes y artesanos; ganaderos y agricultores; propietarios y asalariados (...) ello corresponde, en la casi totalidad de los países latinoamericanos -con la excepción de Brasil y Chile-, un largo periodo de anarquía y guerras civiles, y emergencia de caudillos locales, regionales y nacionales. (KAPLAN; M., 1969, p. 200-201)

Adicionalmente, a grande extensão de terras do continente -em um momento que o transporte por mar era muito mais acessível- também se mostrou desfavorável à ocorrência de uma guerra total e à conseqüente formação de Estados fortes. Além disso, em se tratando de países produtores primários, os impostos eram cobrados, em geral, sobre a atividade primário-exportadora, esta que está sujeita às flutuações do comércio internacional. Tal dependência aduaneira fez com que a fragilidade do Estado se sobrepusesse àquela que, em razão das circunstâncias que já foram e

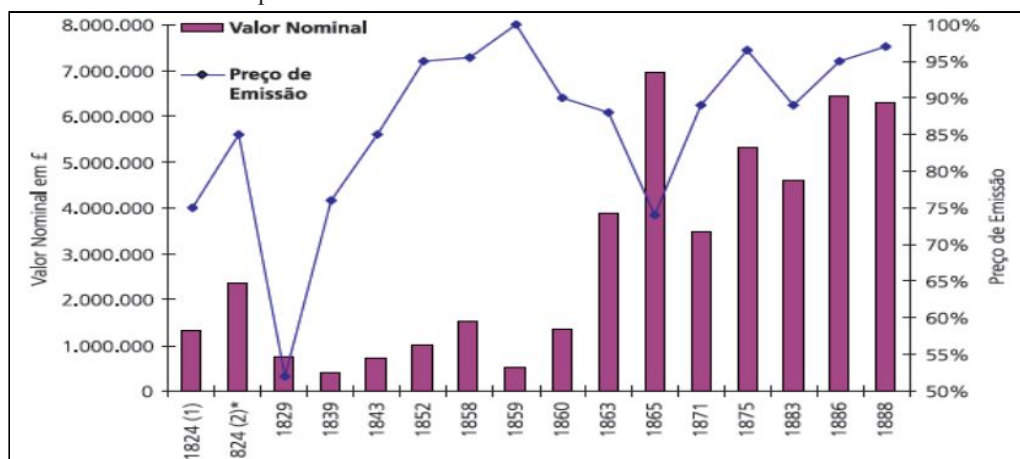
das que serão aqui abordadas, já existiria ainda que os impostos fossem cobrados internamente, sob controle estatal (KAPLAN, 1969).

Kaplan afirma que, nesse contexto,

Los grupos extranjeros y sus Estados controlan el mercado mundial, y por lo tanto la demanda y los precios de los productos exportables, así como el abastecimiento de importaciones, capital (inversiones y préstamos), tecnología y mano de obra inmigratoria [...] Lo que emerge en definitiva es, de todos modos, una sociedad oligárquica, organizada por un grupo reducido de terratenientes, comerciantes, financistas, dirigentes políticos y administrativos, en alianza con los intereses extranjeros. (KAPLAN; M., 1969, p. 174)

Outra forma de financiar o Estado, além do aumento dos impostos, é o endividamento externo, estratégia amplamente utilizada tanto na Europa quanto nos países latino-americanos. O Brasil, por exemplo, tomou £5 milhões emprestados do Banco dos Rothschild para custear a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). A ideia inicial era endividar-se para subsidiar a formação do Estado e, quando este estivesse consolidado, aumentar os impostos internos para quitar as dívidas contraídas, tal como sucedera na Inglaterra. No entanto, não havendo um fortalecimento do Estado brasileiro, nem um aumento da arrecadação, a dívida nacional permaneceu no mesmo patamar por um longo período, como ilustra a figura 2.

**Figura 2** - Empréstimos externos no Império.



Fonte: Carreira (1980). p. 32.

Tal fato demonstra cada vez mais a dependência externa na qual os países da América Latina se ancoraram, e permanecem ancorando-se até os dias atuais. Portanto, cabe questionar se o desenvolvimento periférico é possível no âmbito do capitalismo mesmo havendo dependência.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto observaram, em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, que não seria “adequado, nem mesmo de um ponto de vista analítico, separar os fatores denominados ‘externos’ e os ‘internos’.” (FALETTO, E., CARDOSO, F.; 2010, p. 42):

São justamente os fatores político-sociais internos -vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos- os que podem produzir políticas que se aproveitem das “novas condições” ou das novas oportunidades de crescimento econômico. De igual modo, as forças internas são as que redefinem o sentido e o alcance político-social de diferenciação “espontânea” do sistema econômico. (FALETTO, E., CARDOSO, F.; 2010, p. 42)

Nesse sentido, os mencionados autores latino-americanos elaboraram a chamada Teoria da Dependência, segundo a qual existe um centro que evolui de forma autônoma e países periféricos cuja economia e sociedade orbitam em volta dele. Isso ocorre em razão da existência de uma divisão internacional do trabalho que é desigual: os países do centro concentram as atividades mais avançadas no sentido tecnológico, e a periferia realiza as atividades primárias, como a produção de matéria-prima para as próprias indústrias centrais. Isso ocorre porque os produtos industrializados possuem maior valor agregado em relação às matérias-primas e, portanto, geram mais excedente e possibilitam maiores salários; tal aumento salarial reflete-se em uma crescente na demanda agregada, a qual expande ainda mais a produção nos países centrais. É nesse sentido que se expressa a dependência à qual a América Latina está submetida: o desenvolvimento dos países latino-americanos deriva da demanda do centro pelas matérias-primas aqui produzidas. Caracteriza-se, portanto, um subdesenvolvimento pautado em um sistema amplamente rígido, o qual não permite que a cronologia *Estados pré-capitalistas* → *capitalistas* resulte em uma convergência posterior, tal como propôs Karl Marx (1818-1883)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A ideia de Marx acerca da convergência já havia sido refutada anteriormente, quando se notou que os Estados capitalistas não caminhavam numa única direção; muito pelo contrário, eles manifestavam-se das mais variadas maneiras. Nesse sentido, a obra de 1966, *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia* de Barrington Moore (1913-2005) teve bastante importância ao demonstrar que cenários diferentes originam formas distintas de Estados. Moore afirmou que as tendências do Estado capitalista divergem ou para a democracia política, ou para o fascismo, ou para o comunismo, de acordo com o tipo de revolução que tornou-se possível dentro das características anteriores do ambiente.

As revoluções “de cima”, particularmente conservadoras, surgem em um contexto ainda absolutista, cuja burguesia demonstra fragilidade e onde a agricultura não é comercializada, fazendo-se necessária a coação política para que sejam extraídos excedentes. De modo geral, a partir dessas condições, classes dominantes se aliam contra as classes populares e, então, manifestam-se os regimes fascistas. Por outro lado, o comunismo, para Moore, surge das revoluções camponesas “de baixo”, a partir de um contexto também absolutista, com burguesia frágil, inexistência de comercialização agrícola e aliança das classes dominantes em oposição às populares. Todavia, para que a revolução camponesa seja possível, é necessário determinado grau de solidariedade dentro dessa comunidade, além de uma debilidade de vinculação institucional entre o campesinato e a aristocracia. As democracias políticas, no entanto, surgem das revoluções burguesas em conjunturas completamente diferentes das anteriores, e são caracterizadas por uma nobreza independente, uma burguesia consolidada comercialização da agricultura e inexistência de coalizões das classes dominantes contra as populares.



Alternativamente, também durante a década de 1960, analistas como Marcos Kaplan aplicaram a análise marxista clássica aos países latino-americanos durante o Estado Oligárquico. Kaplan (1969) observa que a forma de impor ordem política e institucional adotada na América Latina foi importada do modelo europeu: “no es la expresión real y orgánica de un proceso y de fuerzas socioeconómicas de tipo interno, que tiendan a un desarrollo capitalista independiente y autosostenido” (KAPLAN; M., 1969, p. 204). Esse sistema, portanto, foi imposto arbitrariamente e forçadamente a estruturas tradicionais.

Assim, considerando-se as conjunturas diferenciadas nas quais se impuseram tais sistemas, as leis que foram criadas, em realidade, muito se afastaram do que propunha o esquema teórico. Kaplan (1969) comenta que logo após as independências, as nações latino-americanas organizaram constituições que defendiam o liberalismo, no sentido de facilitar as exportações para os oligarcas agrícolas, a proteção da propriedade privada e a liberdade formal perante a lei -liberdade esta que advogava a favor do menosprezo (ou combate) aos direitos trabalhistas e sindicais e do sufrágio limitado, na intenção de evitar ao máximo a gênese de possíveis reivindicações-. Todavia, ainda que essa liberdade comercial se combinasse com os benefícios da segurança, da supremacia nacional e da eficácia de um Estado centralizado a fim de proteger os grupos privilegiados, a própria classe dominante não foi perfeitamente unificada. Com o poder completamente difuso, os Estados latino-americanos não foram capazes de impor suas decisões sobre todo o território, em especial sobre as áreas mais afastadas do centro, onde vigoravam poderes locais (KAPLAN, 1969). Nesse sentido, o monopólio da violência legítima também tardou a manifestar-se nos Estados latino-americanos -que eram organizados conforme quadros administrativos completamente patrimonialistas-, o que demonstra mais uma função estatal que não foi satisfatoriamente cumprida durante esse período no continente.

Adicionalmente, o encargo estatal de promoção da educação também não foi desempenhado da melhor maneira possível; os Estados fracassaram em fomentar o nacionalismo e estabeleceram um sistema educacional absolutamente precário e elitista. Além disso, a propaganda, outra atribuição estatal, segundo Kaplan, em vez de ser promovida, sofreu forte censura formal a partir de leis, e informal por meio da repressão pelas forças armadas.

A última função atribuída por Kaplan (1969) ao Estado diz respeito às relações internacionais: por não serem protagonistas no capitalismo mundial, os países latino-americanos se preocuparam muito em conseguir vantagens no comércio com o centro, e não deram a atenção devida às relações que poderiam ser estabelecidas entre os próprios países do continente. Isso deriva do fato de que o poder das forças oligárquicas advém de suas relações com os países do centro, o

que demonstra o protagonismo dos Estados oligárquicos na reprodução do subdesenvolvimento latino-americano.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Estabeleceu-se uma cronologia da dependência latino-americana em relação aos países centrais, com base nas quatro etapas estabelecidas pelos teóricos da dependência: a primeira fase ocorreu do século XVI ao XIX, quando produtos primários eram exportados às metrópoles coloniais. Do século XIX a meados do XX, evidenciou-se a dependência nos incentivos do centro para que a periferia permanecesse exportando-lhes matérias-primas e importando deles produtos com maior valor agregado. Deste período até 1990, durante a etapa de industrialização da América Latina, o continente viu-se inundado por investimentos diretos de empresas multinacionais. E ainda nos dias atuais, com a abertura do mercado de capitais, os países latino-americanos permanecem expressando dependência em relação aos fluxos financeiros internacionais.

Desses pressupostos, é possível constatar que os Estados latino-americanos não são -e nunca foram- hipertrofiados. Muito pelo contrário, uma série de fatores -em especial a escassez de recursos financeiros suficientes para ancorar o aparato estatal e suas respectivas funções- sempre contribuiu para que as fragilidades estatais fossem manifestadas, bem como a dependência a qual estiveram submetidos os países latino-americanos desde sua incipiente inserção no sistema capitalista. Conclui-se, portanto, tal como aduziu Centeno (2014) na passagem que introduz este escrito, que o Estado Latino-americano de fato jamais se assemelhou ao “Leviatã voraz”.

## REFERÊNCIAS

- AHMED, Robina Ather; RIDER, Mark. **Pakistan Pakistans' Tax Gap**: Estimates by Tax Calculation and Methodology. Disponível em: <<https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0811.pdf>>; acesso em: 13 jul 2018.
- ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- CARREIRA, L. de C. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil** . 2 tomos. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CENTENO, Miguel Ángel. **Sangre y deuda**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, 2014.
- ELIAS, Norbert, 1897 - 1990. **O processo civilizador** / Norbert Elias; tradução da versão inglesa, Ruy Jungmann; revisão, apresentação e notas Renato Janine Ribeiro. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. 2v.
- GOÑI, Edwin, et al. **Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America**. The World Bank Development Research Group. 2008.
- HIRSCHMAN, Albert O. **As Paixões e os Interesses**: Argumentos Políticos a favor do Capitalismo antes do seu Triunfo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.
- KAPLAN, Marcos (1969). **Formación nacional del Estado en América Latina**. 2 ed. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1976.
- MURPHY, Richard. **The Tax Justice Network**: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Disponível em: <<https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2014/04/Cost-of-Tax-Abuse-TJN-2011.pdf>>; acesso em: 14 ago. 2018.
- NICOLAU, Jairo. **A Participação Eleitoral**: Evidências Sobre O Caso Brasileiro. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004.
- PARKER, Geoffrey. **La revolución militar**: las innovaciones militares y el apogeo de Occidente, 1500-1800. Crítica, 1990.
- TILLY, Charles. **Guerra y construcción del estado como crimen organizado**. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 Noviembre de 2006, UAM-AEDRI.
- TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus (990-1992)**. São Paulo: Editora da Universidade de São. Paulo, 1996.