

RESENHA

KURTZ, Marcus J. Latin American State Building in Comparative Perspective: social foundations of institutional order. New York: Cambridge University Press/Ohio University Press, 2013.

Rogério Makino¹

RESUMO

Em seu livro, Kurtz tenta entender a atual diferença nas capacidades estatais de Argentina, Uruguai, Chile e Peru a partir de uma perspectiva institucionalista, sendo fortemente influenciada pela noção de dependência de trajetória. Dois momentos teriam sido cruciais nessa trajetória: as relações de trabalho (livre ou servil) à época da independência administrativa e o timing da incorporação das massas ao processo eleitoral.

Palavras-chave: capacidade estatal, dependência da trajetória, América Latina

RESUMEN

En su libro, Kurtz intenta entender la actual diferencia en las capacidades estatales de Argentina, Uruguay, Chile y Perú a partir de una perspectiva institucionalista, destacadamente influenciada por la noción de dependencia de la trayectoria. Dos momentos habrían sido cruciales en esa trayectoria: las relaciones de trabajo (libre o serviles) a la época de la independencia administrativa y el timing de la incorporación de las masas al proceso electoral.

¹ Possui mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, na linha de pesquisa de História das Relações Internacionais. Doutorando em Ciências Sociais pelo CEPPAC/UnB. Membro do Grupo de Pesquisa sobre Estudos Comparados de Sociologia Econômica na linha de pesquisa de Processos de Desenvolvimento

Palabras-clave: capacidad estatal, dependencia da trayectoria, América Latina

ABSTRACT

In his book, Kurtz examines the current differences in the Argentinian, Uruguayan, Chilean and Peruvian state capacities from an institutional perspective, strongly influenced by the notion of path dependence. Two moments were reportedly crucial in their state-building: the labor relations (free or servile) during their administrative independence and the timing of universalization of vote.

Key words: state-building, path dependence, Latin American

O tema do livro de Kurtz² insere-se no debate contemporâneo sobre as relações entre Estado e o desenvolvimento de uma perspectiva institucionalista, levando em consideração as particularidades da trajetória histórica (*path dependence*) dos países. O conceito-guia desse trabalho é a “capacidade estatal” (capacidade de administrar funções básicas, implementar políticas públicas e regular o comportamento privado), uma condição necessária, porém não suficiente para a efetividade de qualquer estratégia de desenvolvimento. O objetivo do livro é lançar luz sobre as atuais diferenças nas capacidades estatais dos países latino-americanos. Sua hipótese é que a trajetória histórica de cada um teve grande influência

² Marcus Kurtz é professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Ohio State University. Suas áreas de pesquisa e ensino são Política Comparada, Democratização, Economia Política e Desenvolvimento com foco na América Latina.

sobre elas. Dois episódios históricos teriam sido decisivos: as relações de trabalho à época da independência administrativa desses países e a incorporação eleitoral das massas. Para defender sua hipótese, comparam-se as trajetórias de quatro países nesses dois episódios decisivos: o Peru (em posição desprivilegiada nos dois episódios); a Argentina (em posição privilegiada no primeiro, mas não no segundo); o Chile e o Uruguai (ambos em posição privilegiada nos dois episódios).

O conceito de capacidade estatal trabalhada no livro tem como ponto de partida a noção weberiana de “monopólio legítimo da violência sobre um determinado território”, mas com menos ênfase no “legítimo” e mais no debate contemporâneo sobre a efetividade das instituições públicas. Do ponto de vista metodológico, os parâmetros propostos para mensurar a capacidade estatal são a capacidade tributária, o grau de escolarização e a infraestrutura oferecida por esses Estados.

A pretensão declarada por Kurtz é a de uma análise centrada na dinâmica *social*. Nesse sentido, dois pontos merecem atenção. O primeiro é que os conceitos e as categorias centrais utilizadas em sua análise seriam aquelas tipicamente sociais como a natureza das relações de trabalho (servil ou livre) e as classes sociais (as elites, a classe trabalhadora e a classe média). O segundo é que nomear essa perspectiva de *social* visa à diferenciação em relação a outras existentes na literatura acadêmica sobre a construção de capacidade estatal como a ecológica, a institucional e a internacional-sistêmica. As duas explicações

alternativas mais escrutinadas por Kurtz, no sentido de refutá-las, são as da *abundância de recursos naturais* e as das *instituições forjadas face à ameaça bélica*.

Embora aparentemente a ‘riqueza’ possa aparecer como uma explicação espontânea para as diferenças da efetividade estatal, argumenta-se que existem Estados relativamente abastados com uma baixa efetividade, como a Argentina, e outros não tão ricos com uma efetividade maior, como Uruguai, Chile ou Costa Rica. Além disso, são postas em dúvida outras noções amplamente presentes na literatura acadêmica como a relação entre a “maldição dos recursos naturais” (*resource curse*) e a construção de Estados frágeis, corruptos e predatórios. A premissa basilar é que ‘desenvolvimento político’ e ‘desenvolvimento econômico’ não são a mesma coisa. Assim, a resposta explorada pelo autor tem como cerne a noção de poder institucional (*institutional power*) desses Estados, o que incluiria desde a sua efetividade nos níveis mais estruturais até a capilaridade dessas instituições na vida cotidiana de seus cidadãos. O controle de conflitos étnicos intraestatais e o desempenho econômico no médio e longo prazo (tanto na perspectiva liberal quanto na do Estado desenvolvimentista)³ dependeriam desse poder institucional.

A maior parte das chaves interpretativas sobre a emergência das instituições estatais e de suas relações com a sociedade foram

3 Na perspectiva liberal, o Estado faz-se necessário para assegurar os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos. Já na perspectiva do Estado desenvolvimentista, a prosperidade econômica seria induzida ou coordenada pelo Estado.

construídas à luz da experiência societal europeia na transição da Idade Média para a Idade Moderna sob condições específicas de um ambiente belicoso e de afirmação de soberanias ou da experiência do Leste Asiático sob a égide da Guerra Fria. No entanto, Kurtz questiona se essas experiências tão singulares podem ser extrapoladas para outras sociedades em outras épocas. No caso latino-americano, por exemplo, o desenvolvimento institucional teria se dado de forma “ordinária” (termo usado por Kurtz), isto é, em geral à margem de conflitos internacionais diretos (no século XX, apenas a Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia se enquadra nesse critério e com uma relevância limitada). Em outras palavras, o argumento é que as condições de construção de capacidade estatal na Europa da Idade Moderna e da América Latina pós-colonial não são as mesmas.

No caso sul-americano, os dois momentos decisivos para as trajetórias do desenvolvimento político teriam sido a independência desses países e a incorporação eleitoral da não-elite à época da Grande Depressão. No primeiro momento, deve-se atentar para elementos como as relações de trabalho (escravagista ou livre) e a cooperação entre as elites para a construção de uma autoridade central. Estariam em uma posição privilegiada, no que diz respeito à construção de capacidade estatal, aqueles países com trabalho livre e com algum grau de centralização de autoridade (seja por meio de uma “democracia oligárquica” ou “arranjos burocráticos absolutistas”). Já no segundo momento, a linha divisória

seria se a incorporação eleitoral das massas (proletariado e classe média) ocorreu anterior ou concomitantemente à Grande Depressão.⁴ Para aqueles em que a incorporação aconteceu concomitante, as classes médias e proletária nasceram sob tutela do Estado, portanto haveria um consenso maior sobre um papel mais proativo estatal (projetos desenvolvimentistas), o que pressupõe instituições públicas fortes. Para aqueles em que a incorporação ocorreu antes, as classes médias estavam ligadas aos setores privados, inclusive com os grupos agroexportadores e exportadores de minerais cujos interesses se chocavam com as dos industriais e do proletário urbano, portanto a probabilidade de aliança em torno de projetos comuns seria mais improvável e as instituições estariam em uma posição extremamente vulnerável e de choque de interesses.

Uma constatação inicial, tomada como premissa ao longo do livro, é o padrão relativamente duradouro das instituições estatais das nações sul-americanas, ou nos termos do autor, de uma “hierarquia extremamente estável nos desenvolvimentos políticos”. Por exemplo, os países que tinham uma alta eficiência na arrecadação tributária nas décadas de 1980 e 1990 eram mais ou menos os mesmos que nas décadas de 1920 e 1930. Ou ainda, países como o Peru que à época de sua independência as relações de trabalho tendiam à semisservidão e sem uma autoridade central forte,

4 Essa tese não é uma novidade introduzida por Kurtz. Na década de sessenta, Samuel Huntington já havia defendido a ideia de que a forma direta de incorporação das massas à política na Argentina havia gerado instabilidade e fraqueza institucional. O livro que contém essa tese foi reeditado recentemente. Ver: HUNTINGTON, S. P. (2006) *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.

apesar dos esforços posteriores, nunca conseguiu construir instituições efetivas.

Em um primeiro par de comparações, são analisados os casos de Peru e Chile no período pós-independência. As condições iniciais aparentemente seriam favoráveis ao Peru no que diz respeito à capacidade estatal, porque Lima era um centro importante do Império Colonial Espanhol, enquanto Santiago era um núcleo urbano secundário, mas cada um seguiu rumos distintos em seus desenvolvimentos políticos. O ponto-chave para entender os rumos tomados seriam as relações de trabalho: enquanto no primeiro estabeleceu-se um regime de semisservidão, no segundo emergiu um regime de trabalho livre (*inquilinaje*). Essa característica teria sido importante porque para as elites regionais peruanas era mais importante concentrar suas forças no aparato coercitivo para manutenção da semisservidão, da clivagem social e de seu poder local do que a própria soberania nacional, como pode ser observado na Guerra do Pacífico⁵. Esse arranjo teve impactos profundos e de longa duração na história institucional peruana. Outro ponto explorado é o de que se espera que a capacidade estatal seja construída mais facilmente diante de uma ameaça externa, segundo as teorias mais difundidas sobre o tema, mas ocorreu o oposto – os chilenos tiveram a iniciativa de agressão sem serem ameaçados. Também contrariamente ao *mainstream* acadêmico e à teoria da maldição dos recursos naturais, a vitória do Chile sobre a aliança peruana-boliviana e a anexação de

territórios ricos em nitrato incrementaram a renda do Estado chileno. Esses recursos foram revertidos em bens públicos, modernização do exército e expansão dos serviços públicos, colaborando com o fortalecimento das instituições estatais chilenas em vez de enfraquecê-las por meio de corrupção e *rent-seeking* diante de uma fonte “fácil” de renda.

No segundo par de comparações, são analisados os casos da Argentina e do Uruguai no período pós-independência. Os dois países teriam semelhanças do ponto de vista econômico como o fato de nenhum dos dois países abundarem em riquezas minerais “fáceis” e terem suas economias baseadas em atividades agropecuárias e em relações de trabalho livres. Na Argentina, entretanto, uma oposição persistente entre a província de Buenos Aires e as outras regiões nas primeiras décadas após a independência não permitia a acomodação dos interesses nacionais sob um mesmo arranjo político. Apenas posteriormente, no período entre 1861 e 1880, a “vitória” da capital e a expansão da rede ferroviária (e seus consequentes benefícios)⁶ permitiram tal arranjo. Já no Uruguai, o fator limitante inicial era a falta da garantia da propriedade privada no interior do país (posse garantida apenas pelas próprias forças do proprietário), o que é sintomático da fraqueza institucional do país à época de sua independência. No entanto, a organização política deu-se em torno de dois partidos extremamente heterogêneos (*Blancos* e *Colorados*), sem bases regionais ou setoriais

5 A Guerra do Pacífico (1879-1883) lutaram o Chile, de um lado, e uma aliança entre Peru e Bolívia, de outro.

6 A expansão da rede ferroviária teria aumentado a renda das elites agrárias, valorizado as terras e servido de mecanismo de transferência de recursos do centro para periferia.

específicas, o que permitia rearranjos, cooptações e assimilações; enfim, conseguia responder às demandas a ela imposta. Resumidamente, nesse primeiro momento-chave da história institucional, Argentina e Uruguai conseguiram construir uma autoridade centralizada seja por meio da vitória de um grupo de interesse sobre outros seja por meio da coparticipação deles na construção de um arranjo político-administrativo.

Na terceira comparação, retomam-se os casos de Peru e Chile, situando-os no segundo momento-chave, o da incorporação das massas eleitorais. Esse momento seria crucial por trazer para dentro do sistema político as demandas por redistribuição de recursos (no sentido da elite para as massas). No Chile, em uma primeira fase, pôs-se em funcionamento um esboço de um sistema de seguridade social “*quasi-Bismarckiana*” (que incluía benefícios como pensão, saúde e habitação) que, segundo o autor, antecipava demandas comuns de uma participação política ampliada *antes mesmo da inclusão eleitoral da não-elite*. Em uma segunda fase, a máquina estatal ampliou seu escopo de interferência na economia (alocação de crédito, proteção extensiva, subsídios e controle do comércio exterior), aumentando as oportunidades da classe média. Naquele contexto, a elite teria um interesse maior no setor industrial e não seria tão dependente do livre-comércio, uma vez que o setor mais internacionalizado, a mineração, estava em grande parte na mão dos estrangeiros. Dessa forma, a elite econômica, os industriais, a

classe média e o proletário não se punham em lados opostos quando o assunto era o papel maior do Estado na economia. Essas duas tendências tornaram possível a incorporação das massas eleitorais sem pôr em xeque as instituições existentes, pois o sistema tinha uma forte legitimidade e era, em tese, capaz de canalizar e responder às suas demandas.

Já no caso peruano, o proletário industrial seria uma classe incipiente e a classe média teria emergido à margem tanto do Estado quanto de um setor privado dinâmico. Embora a APRA (*Alianza Popular Revolucionaria Americana*) defendesse os interesses dessas classes em detrimento das elites econômicas, a verdade é que havia um descompasso entre a capacidade de mobilização do partido e o real grau de importância dessas classes à época das eleições livres de 1931. A APRA, apesar de ser o único partido com base social clara de representação, não apenas perdeu as eleições como se recusou a reconhecer a vitória do concorrente, acusando as eleições de fraudulentas e provocando insurgências violentas. Nem mesmo o relativo comprometimento da ditadura militar peruana (1968-1980) com a construção de um projeto nacional de desenvolvimento (reforma agrária e promoção da industrialização por meio da nacionalização e criação de empresas estatais) conseguiu pôr o Peru no caminho do desenvolvimento de instituições fortes devido à dependência de trajetória, tanto do período pós-independência em meio às relações semisservis de trabalho e de um poder político

descentralizado quanto do período posterior com a incorporação precoce das massas eleitorais e com uma industrialização tardia.

Na quarta comparação, retomam-se os casos de Argentina e Uruguai no contexto da incorporação eleitoral das não-elites. O divisor de águas nessa análise é o *timing* da ampliação da participação política em relação ao grau de desenvolvimento das instituições existentes, isto é, se as instituições foram ampliadas em *consequência* da mobilização política das classes média e proletária ou se elas a *antedeceram*. No caso uruguaio, a ampliação das instituições administrativas ocorreu relativamente cedo e a entrada das não-elites foi lenta e gradual (o crescimento das classes média e operária era em grande medida consequência da expansão estatal) de modo que os conflitos foram canalizados para as próprias instituições. Já no caso argentino, a classe média teria se desenvolvido precocemente e atrelada ao setor privado agroexportador, socializada sob a profunda influência do Liberalismo, de modo que nunca conseguiu identificar os seus interesses com os do futuro proletário industrial dependente da proteção estatal. Essa impossibilidade de aliança entre a classe média e o proletário industrial criou dificuldades em construir um consenso sobre o papel do Estado e de como deveriam ser suas instituições (liberais ou estatistas). Como resultado, as instituições não conseguiam legitimidade para aprofundar-se e perdurar no médio e longo prazo, sendo criadas e destruídas conforme o equilíbrio de poder circunstanciado ou, nos termos do autor, conforme os “ciclos de expansão populista e contração antipopulista”.

A história das instituições na Argentina tem como características mais marcantes a descontinuidade e as rupturas.

Dessa forma, seria explicada a superioridade da capacidade estatal do Chile e do Uruguai, pois ambos os países estiveram em posição privilegiada nos dois episódios decisivos. Isso não teria acontecido com a Argentina no segundo episódio nem com o Peru em nenhum dos dois episódios.

Ao final do livro, Kurtz analisa o caso da Prússia, utilizando o mesmo marco analítico das comparações entre Chile e Peru e entre Uruguai e Argentina. A cooperação das elites prussianas favoreceu a centralização da autoridade política em torno do monarca, enquanto as relações servis no campo iam sendo gradualmente dissolvidas e o processo de urbanização ocorria. Quando as não-elites foram capazes de mobilizar-se politicamente, as instituições já estavam “preparadas” para incorporá-las.

Para os cientistas sociais latino-americanos, dado o estado da arte do debate sobre teoria social na região, alguns aspectos do livro chamam atenção e merecem ser ressaltados. O primeiro é que o autor anuncia uma perspectiva centrada na sociedade, sem explicar o que quer dizer com isso. Mas, ao longo de sua análise, percebe-se que a perspectiva “social” no livro é apenas uma matriz de possibilidades de alianças entre três classes: elite, classe média e proletário.

O segundo é o reducionismo das abordagens alternativas, em especial da culturalista, que de acordo com o autor se resume ou à racionalização

weberiana ou ao binômio moderno/tradicional, isto é, as sociedades que têm instituições eficazes passaram por um processo pleno de modernização enquanto aquelas que não as têm precisam livrar-se dos elementos tradicionais remanescentes. Há algumas décadas o debate não é mais esse, mas sim que não existe instituição que perdue sem estar ancorada em algum valor social; o que interessa é como se desenrolam os processos contingentes que permitem a institucionalização de um ou outro valor.

O terceiro é que a narrativa do livro parece ser norteadada por uma lógica de tragédia grega: não importava o quanto Édipo lutasse contra o seu destino, ele inexoravelmente mataria o pai e casar-se-ia com a mãe. A dependência de trajetória (*path dependence*) de longo prazo em Kurtz é levada às últimas consequências, beirando a um determinismo genético e fatalista, embora o autor negue isso com veemência. Os países, uma vez desviados do caminho, nunca mais o encontrarão de novo. É o caso do Peru que começou mal e nenhum esforço posterior, por mais comprometido que fosse, conseguiria reverter o quadro ou o da Argentina presa a um ciclo eterno e insuperável de descontinuidade e ruptura institucional.

O quarto é a apresentação improvisada e não anunciada do caso da Prússia ao final do livro em contraponto aos casos de Peru, Chile, Argentina e Uruguai. Para enquadrar o caso da Prússia em seu modelo explicativo, o autor ignora sua própria advertência de que os contextos políticos-históricos das experiências europeia

e latino-americana de *state-building* não são comparáveis por causa do caráter excepcional da primeira e “ordinária” da segunda.

Além disso, apesar de inicialmente ter sido proposto o uso da capacidade de tributação e de escolarização como parâmetros para medir empiricamente a capacidade estatal, a descontinuidade das séries estatísticas pesquisadas e a escassez de dados dos países sobre o período estudado não permitiram que esse objetivo fosse cumprido.

Por fim, apesar de algumas limitações e exageros, o livro destaca um aspecto para os quais não se dava muita atenção até há algumas décadas: a influência da trajetória histórica. Nesse sentido, o esquema de Kurtz pode ser instigante para pensar outros casos na América Latina e outros possíveis “episódios decisivos” ou “momentos críticos” em suas trajetórias que tiveram influência na construção de suas capacidades estatais e, por conseguinte, em seus graus de desenvolvimento.