

UC Berkeley

UC Berkeley Previously Published Works

Title

O Novo Autoratismo na America Latina

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/5x25s9qp>

Author

Collier, David

Publication Date

1982

Peer reviewed

O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA, uma coletânea de textos organizada por David Collier é o resultado de um trabalho conjunto de cientistas políticos, sociólogos e economistas do Peru, Argentina, Brasil e Estados Unidos com o objetivo de ampliar o debate sobre a natureza e causas do autoritarismo burocrático na América Latina. Reunindo perspectivas muitas vezes contrastantes, esta importante tradução que a Paz e Terra traz ao leitor brasileiro, pretende contribuir de modo incisivo a esta busca mais ampla de compreensão dos problemas políticos, econômicos e sociais que possibilitaram a emergência deste modelo político e buscar, assim, soluções práticas que possam dar fim à era atual de autoritarismo rude em nosso continente.



MAIS UM LANÇAMENTO PAZ E TERRA
UMA EDITORA A SERVIÇO DA CULTURA

O Novo Autoritarismo na América Latina

Organizador – *David Collier*
Fernando Henrique Cardoso
Albert O. Hirschman
José Serra
Robert R. Kaufman
Julio Cotler
Guillermo O'Donnell
James R. Kurth



Paz e Terra

A pesquisa sobre a América Latina trouxe importantes contribuições teóricas ao desenvolver novas hipóteses sobre a mudança política dentro do cenário de dependência econômica e tecnológicas que caracteriza esta região. Estas hipóteses sugerem que as interações entre os padrões de mudança econômica, social e política que ocorreram neste contexto de desenvolvimento capitalista tardio e dependente, não levaram de modo coerente à democratização mas parecem pelo contrário, ou pelo menos em alguns casos, estarem ligados à emergência do que se convencionou chamar autoritarismo-burocrático. O "modelo" autoritário-burocrático constitui, assim, o foco central de discussão deste livro.

Esta tipologia que surge inicialmente para explicar a realidade brasileira e argentina dos anos 60, dominadas pelos militares como instituição, deve no entanto começar a levar em conta o surgimento de conjunturas como as que marcaram a América Latina dos anos 70: o caso do Chile e do Uruguai e as próprias transformações ocorridas na Argentina em 76 e no Brasil pós 69.

O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA, coletânea de textos organizada por David Collier, demonstra a necessidade de levar mais longe a reformulação das relações entre a modernização industrial e a mudança política. A pesquisa intensa sobre as diversas realidades latino-americanas contribui, assim, para o debate, criticando a presumida universalidade das hipóteses anteriores sobre a mudança política e indicando a necessidade de criar hipóteses características para a análise dos diferentes contextos históricos.

A primeira parte do volume fornece um resumo das questões levantadas pelas ciências sociais a partir da emergência recente do autoritarismo nestes países industrialmente avançados da América Latina. David Collier, por exemplo,

critica o argumento básico contido no modelo autoritário-burocrático, tal como é proposto por G. O'Donnell, e Fernando Henrique Cardoso propõe um esclarecimento conceitual, se opondo ao uso deste termo como uma caracterização global do sistema político e acentuando a necessidade de distinguir entre as características nucleares dos regimes autoritário-burocráticos e o tipo de *Estado* com o qual elas estão associadas.

Já a segunda parte se incumbem de explicar o advento do autoritarismo-burocrático e, entre outros, o artigo de José Serra analisa criticamente três hipóteses considerando a relação entre o desenvolvimento econômico e a emergência deste modelo político. O capítulo de Robert Kaufman por sua vez fornece uma crítica detalhada da adaptação entre o autoritarismo-burocrático e as experiências recentes do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e México.

A seção final do volume examina a direção provável da futura mudança do autoritarismo-burocrático, bem como as direções apropriadas para as outras pesquisas. O capítulo de Guillermo O'Donnell dá um passo importante no sentido de desenvolver uma teoria política da dinâmica do governo autoritário, enfatizando o caráter de *dominação* deste tipo de regime em detrimento do caráter de *consenso*. David Collier, ao finalizar o volume, sintetiza as questões nele contidas e indica as prioridades para a pesquisa futura. Acentua, ao mesmo tempo, um tema importante que fundamenta todo o volume: ao lado das contribuições teóricas, os esforços para compreender o autoritarismo-burocrático têm suas implicações práticas. A busca de uma compreensão mais completa dos problemas econômicos, sociais e políticos que originaram este autoritarismo deverá necessariamente contribuir para solucionar estes problemas e desta forma dar fim à era atual de autoritarismo rude na América Latina.

Ficha Catalográfica

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

N843 O Novo autoritarismo na América Latina / coordenação de David Collier; tradução de Marina Teixeira Viriato de Medeiros. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

(Coleção Estudos Latino-Americanos; v. 18)

Tradução de: The New Authoritarianism in Latin America
Glossário
Bibliografia

1. América Latina – Política e governo 2. Autoritarismo – América Latina I. Collier, David II. Série

CDD – 321.9098
320.98

CDU – 321.64(8=6)
32(8=6)

81-0162

EDITORA PAZ E TERRA

Conselho Editorial:

Antonio Candido

Celso Furtado

Fernando Gasparian

Fernando Henrique Cardoso

O NOVO AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA

Tradução de
Marina Leão Teixeira Viriato de Medeiros



Paz e Terra

Copyright © by Princeton University Press, 1979

Título do original em inglês:
The New Authoritarianism in Latin America

Capa: Mario Roberto Corrêa da Silva

Direitos adquiridos pela
EDITORA PAZ E TERRA S.A.
Rua André Cavalcanti, 86
Fátima – Rio de Janeiro, RJ
Tel.: 221-3996
Rua Carijós, 128
Lapa – São Paulo, SP
Tel.: 263-9539

1982

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Sumário

Agradecimentos	9
Introdução	11
 PRIMEIRA PARTE: O Novo Autoritarismo na América Latina	 25
1. Resumo do Modelo Autoritário-Burocrático <i>David Collier</i>	 27
2. Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina <i>Fernando Henrique Cardoso</i>	 41
 SEGUNDA PARTE: Explicação da Emergência do Autoritarismo-Burocrático	 63
3. A Mudança para o Autoritarismo na América Latina e a Busca de suas Determinantes Econômicas <i>Albert O. Hirschman</i>	 65
4. Três Teses Equívocas Relativas à Ligação entre	

Industrialização e Regimes Autoritários <i>José Serra</i>	101
5. Mudança Industrial e Governo Autoritário na América Latina: Uma Crítica Concreta do Modelo Autoritário-Burocrático <i>Robert R. Kaufman</i>	155
6. Estado e Regime: Notas Comparadas sobre o Cone Sul e as Sociedades "Enclave" <i>Julio Cotler</i>	239
TERCEIRA PARTE: Evolução Futura do Autoritarismo e Orientações para Novas Pesquisas	265
7. Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia <i>Guillermo O'Donnell</i>	267
8. Mudança Industrial e Mudança Política: Uma Perspectiva Européia <i>James R. Kurth</i>	297
9. O Modelo Autoritário-Burocrático: Síntese e Prioridades para Outras Pesquisas <i>David Collier</i>	339
Glossário	373
Bibliografia	379

Agradecimentos

A pesquisa relatada neste livro foi patrocinada pela Comissão Conjunta sobre Estudos Latino-Americanos do Conselho Americano de Sociedades Eruditas e pelo Conselho de Pesquisas de Ciências Sociais. Estes estudos fazem parte do Programa de Planejamento de Pesquisas da Comissão Conjunta, e o apoio da Fundação Ford e da Fundação Tinker para este programa são reconhecidos com gratidão. Além de escreverem os capítulos deste volume, todos os participantes do projeto fizeram contribuições importantes para planejar e executar o nosso esforço colaborativo. Albert Hirschman, em particular, desempenhou um papel importante, que foi desde o seu apoio ao projeto enquanto era Presidente da Comissão Conjunta, até sugestões valiosas em relação aos problemas de compilar e editar este volume. Louis Wolf Goodman, como Associado da Equipe do Conselho de Pesquisas de Ciências Sociais, facilitou grandemente a administração do projeto. Tanto ele como Alfred Stepan, em seu papel de membro da Comissão Conjunta, desempenharam uma parte importante dando forma ao conteúdo intelectual dos nossos esforços. As traduções do espanhol e do português foram feitas por Richard C. Miller e David Collier, e Miller serviu com proficiência como assistente de pesquisas do projeto. Finalmente, Philippe Schmitter e Abraham Lowenthal deram conselhos e encorajamento valiosos na fase de planejamento do projeto.

Introdução

Em 1964 houve um golpe militar no Brasil. Dois anos mais tarde, os militares também tomaram o poder na Argentina. Estes golpes inauguraram períodos de domínio pelos militares como instituição, durante os quais as forças armadas procuraram promover o crescimento industrial acelerado baseado em novos investimentos estrangeiros maciços. Eles eliminaram também ou controlaram drasticamente as eleições de todos os tipos: introduziram novas restrições importantes nos sindicatos trabalhistas; e adotaram programas de austeridade econômica que impuseram controles de salários ao “setor popular” urbano – isto é, à classe trabalhadora e à classe média inferior. Estes programas de austeridade foram em grande parte interpretados como uma parte importante do esforço de criar um clima de investimentos presumidamente atraente para os investidores estrangeiros em potencial. Já que os programas de austeridade tinham sido muitas vezes combatidos vigorosamente pelo setor popular, em parte através de canais tais como as organizações trabalhistas e as eleições, os controles sobre estas formas de expressão política pareceram essenciais ao esforço de apoiar as novas políticas econômicas e de conseguir o crescimento econômico.

O renascimento do domínio militar nestes dois países importantes, industrialmente adiantados, que contêm grosseiramente 65 por cento da população da América do Sul e produzem grosseiramente 75

por cento da produção industrial da região,¹ ocorreu no contexto da erosão das expectativas anteriores das duas primeiras décadas da era pós-II Guerra Mundial de que uma igualdade social e econômica maiores e uma forma mais democrática de política emergiria na América Latina.² Ele também focalizou a hipótese da teoria da modernização de que a industrialização mais adiantada está associada com a emergência da democracia e da igualdade³ e estimulou uma reavaliação fundamental desta relação no contexto da América Latina.⁴ Em lugar desta hipótese anterior, emergiu um novo conjunto de hipóteses que sugeriu que nos países que se desenvolveram tarde os níveis mais adiantados de industrialização podem coincidir com o colapso da democracia e com um aumento da desigualdade.

No curso desta reavaliação, entrou em uso um novo termo. A Argentina e o Brasil foram governados pelos militares como instituição, em vez de exclusivamente por governantes militares individuais. Além disso, os militares pareceram adotar um enfoque tecnocrático e burocrático na formulação política (ao contrário de um enfoque mais “político” através do qual as políticas são modeladas pelas exigências econômicas e políticas dos diferentes setores da sociedade, expressas através de canais tais como eleições, legislaturas, partidos políticos e sindicatos trabalhistas). Este enfoque da formulação política destes regimes levou os estudiosos a juntarem o adjetivo “burocrático” ao ter-

mo “autoritário” e a chamar estes sistemas de “autoritário-burocráticos”.⁵ Este rótulo chegou a constituir uma adição importante às tipologias dos regimes políticos nacionais.⁶

Os acontecimentos da década de 1970 na América Latina aumentaram grandemente a importância da compreensão do autoritarismo-burocrático. Este tipo de governo militar persistiu no Brasil, e reapareceu na Argentina em 1976. Em 1973, regimes competitivos bem institucionalizados entraram em colapso em dois outros países latino-americanos economicamente adiantados – o Chile e o Uruguai – e foram também substituídos por sistemas autoritário-burocráticos. Na Argentina, Chile e Uruguai, tanto o nível da violência empregada na supressão dos partidos políticos, sindicatos e protestos trabalhistas, como o declínio da renda real do setor popular foram muito além dos experimentados no Brasil e na Argentina em seus períodos iniciais autoritário-burocráticos na década de 1960. No Brasil o grau de repressão tornou-se também notavelmente mais intenso, começando grosseiramente em 1969. Estes novos acontecimentos chamaram dramaticamente a atenção para a necessidade de levar mais longe a reformulação das relações entre a modernização industrial e a mudança política que haviam começado uma década antes. O objetivo deste livro é contribuir para a reformulação deste relacionamento.

A parte a importância compreensível para os estudiosos particularmente preocupados com a América Latina da tentativa de explicar o autoritarismo-burocrático, a pesquisa sobre este tópico é também importante devido à contribuição que ele deu à crítica da teoria da modernização. Um certo número das linhas mais importantes do argumento proposto pelos estudiosos preocupados com a teoria da modernização – tais como a relação hipotética entre a democracia e a modernização industrial – têm sido questionadas seriamente há muito tempo.⁷ Contudo, o debate erudito continua considerando como se

1. Calculado dos dados apresentados em *Statistical Abstract of Latin America* de James W. Wilkie, ed., Volume 17 (Centro Latino-Americano, Universidade da Califórnia em Los Angeles, 1976) e “Mexico and Latin American Authoritarianism” de Robert R. Kaufman, em *Authoritarianism in Mexico* de José Luís Reyna e Richard Weinert, eds. (Philadelphia: Instituto para o Estudo das Questões Humanas, 1977)

2. Uma análise excelente destas expectativas é fornecida em *Liberal America and the Third World* de Robert A. Packenham (Princeton: Princeton University Press, 1973).

3. Na ampla literatura que trata dos diferentes aspectos desta relação, três estudos iniciais decisivos são: “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, de Seymour Martin Lipset, *American Political Science Review*, 53 (março 1959), pp. 69-105; “Conclusion: The Political Systems of the Developing Areas” de James S. Coleman, em *The Politics of the Developing Areas* de Gabriel A. Almond e James S. Coleman, eds. (Princeton: Princeton University Press, 1960); e “National Political Development: Measurement and Analysis”, de Phillips Cutright, *American Sociological Review*, 27 (abril 1963), pp. 253-64.

4. Três das afirmações mais importantes que refletem esta avaliação e que são acessíveis ao leitor da língua inglesa são *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1978) de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que foi publicado originalmente em espanhol em 1969; *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971) de Philippe C. Schmitter; e *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics* (Instituto de Estudos Internacionais, Universidade da Califórnia, Berkeley, Política da Modernização Série Nº 9, 1973) de Guillermo O'Donnell.

5. Exemplos importantes do uso inicial deste termo são encontrados em *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* de O'Donnell e “Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications”, de Fernando Henrique Cardoso, em *Authoritarian Brazil: Origins, Politics and Future* de Alfred Stepan (Yale University Press, 1973).

6. Um estudo recente importante que discute o conceito do autoritarismo-burocrático no arcabouço de uma ampla análise tipológica dos regimes políticos é “Totalitarian and Authoritarian Regimes” de Juan J. Linz, em *Handbook of Political Science*, Volume 3, de Fred Greenstein e Nelson Polsby, editores, (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975).

7. Exemplos importantes da crítica da teoria da modernização incluem “Political Development and Political Decay” de Samuel P. Huntington, *World Politics*, XVII, Nº 3 (abril 1965), pp. 386-430; “Tradition and Modernity Reconsidered” de Reinhard Bendix, *Comparative Studies in Society and History*, 9 (abril 1967), pp. 292-346; “Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change” de Joseph R. Cus-

pode empreender razoavelmente o desenvolvimento de hipóteses úteis e apropriadas relativas à interação entre as esferas política, econômica e social que ocorrem no curso na modernização industrial. Há também um debate sobre as hipóteses específicas que caracterizam adequadamente esta interação.

A pesquisa sobre a América Latina contribuiu para ambas as partes deste debate. Com relação à primeira questão, ela criticou a universalidade presumida das hipóteses anteriores sobre a mudança política e indicou a necessidade de criar hipóteses características para a análise dos diferentes contextos históricos e culturais.⁸ Essas críticas não refletem uma tendência antiteórica, mas pelo contrário uma preocupação em especificar as características do contexto particular que se está analisando em termos de variáveis teoricamente relevantes.⁹ Para os pesquisadores preocupados com a América Latina contemporânea, uma das características mais salientes é a industrialização relativamente tardia desta região comparada com a da maioria dos países do Atlântico Norte. Isto, alega-se, levou a uma série de problemas econômicos, sociais e políticos distintos.¹⁰ Uma característica relacionada é a dependência econômica da região latino-americana, envolvendo um pesado apoio no capital, tecnologia e habilidade administrativa estrangeiras a fim de promover a industrialização. Uma terceira característica é que esta dependência externa envolveu em grande parte a dependência de nações e firmas que operam no sistema econômico capitalista internacional.¹¹

field, *American Journal of Sociology*, 72 (janeiro 1967), pp. 351-62; "A Dysrhythmic Process of Political Change" de C.S. Whitaker, *World Politics*, 19 (janeiro 1967), pp. 190-217; *The Modernity of Tradition: Political Development in India* de Lloyd I. Rudolph e Susan Hoeber Rudolph (Chicago: University of Chicago Press, 1967); *Liberal America and the Third World* de Packenham; e "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective" de Dean C. Tipps, *Comparative Studies in Society and History*, 15 (março 1973), pp. 199-226.

8. Estas questões são tratadas em *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* de O'Donnell, capítulo 1; "Paths to Political Development in Latin America", de Philippe C. Schmitter, em *Changing Latin America: New Interpretations of Its Politics and Society* de Douglas A. Chalmers, editor (Nova Iorque: Academia de Ciência Política, Universidade de Columbia, 1972); e "The New Industrialization and the Brazilian Political System", de Glaucio Dillon Soares, em *Latin America: Reform or Revolution?* de James Petras e Maurice Zeitlin, editores (Nova Iorque: Fawcett World Library, 1968).

9. Este enfoque corresponde àquele recomendado em *The Logic of Comparative Social Inquiry* de Adam Przeworski e Henry Teune (Nova Iorque: John Wiley and Company, 1970).

10. Ver "The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America" de Albert O. Hirschman, *Quarterly Journal of Economics* 82, 1 (fevereiro 1968), pp. 2-32.

11. Uma afirmação inicial importante que enfatiza os aspectos da análise da dependência importantes aqui é *Dependency and Development* de Cardoso e Faletto. Para uma advertência recente de Cardoso relativa ao mau uso da análise da dependência, ver o seu

A pesquisa sobre a América Latina também fez uma contribuição teórica desenvolvendo novas hipóteses sobre a mudança política dentro deste cenário particular. Estas sugerem por que as interações entre os padrões de mudança econômica, social e política que ocorreram neste contexto de desenvolvimento capitalista tardio e dependente não levaram coerentemente à democracia, mas parecem pelo contrário, pelo menos em alguns casos, estarem ligadas à emergência do autoritarismo-burocrático. Estas hipóteses, que por motivo de conveniência podem ser mencionadas como "modelo" autoritário-burocrático, constituem a preocupação central deste livro. Elas são criticadas em detalhe no Capítulo 1.

Estas hipóteses sobre a emergência do autoritarismo-burocrático atraíram ampla atenção dos estudiosos.¹² Isto ocorreu não só porque elas pareciam dar uma explicação sugestiva para um conjunto importante de acontecimentos políticos contemporâneos como também porque representavam uma "reespecificação" dos modelos de mudança política oferecidos anteriormente pelos teóricos da modernização. No contexto da década de 1970, quando o impulso central da pesquisa política sobre o Terceiro Mundo havia mudado de uma preocupação em analisar a democratização e a "Ocidentalização" para uma preocupação com as difíceis questões de uma economia política nacional enfrentadas por estas sociedades, este modelo reespecificado foi uma adição bem-vinda à leitura.

Embora estas hipóteses constituíssem uma contribuição importante no sentido de compreender o autoritarismo-burocrático, houve uma sensação crescente de insatisfação com um certo número de elementos neste modelo autoritário-burocrático. O modelo indubitavelmente trata de questões importantes e adota um enfoque valioso para explicar a mudança política no contexto do desenvolvimento capitalista tardio e dependente. Apesar disso, mesmo na primeira fase da evolução desta literatura, na qual a análise foi focalizada no Brasil e na Argentina, os estudiosos começaram a levantar questões em relação ao grau com que o autoritarismo-burocrático, que era claramente um fenômeno novo em relação aos padrões políticos das décadas de 1950 e começo da de 1960, representava de fato uma "restauração" de um tipo de autoritarismo que havia existido nas décadas de 1930 e 1940. Eles também questionaram os argumentos econômicos para explicar a sua emergência.¹³

"The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review* 12,3 (1977), pp. 7-24. Outra discussão recente valiosa desta perspectiva é "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependence Approach" de Richard R. Fagen, *Latin American Research Review*, 12,2 (1977), pp. 3-27.

12. Ver Nota 6 no Capítulo 1 deste volume.

13. "Politics and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil, 1937-71"; de Thomas Skidmore: "The 'Portugalization' of Brazil?" de Philippe C. Schmitter: "Some

Começando no meio da década de 1970 – no contexto da tentativa de compreender o autoritarismo-burocrático no Chile e Uruguai, bem como no Brasil e Argentina – a insatisfação dos estudiosos com este modelo tornou-se ainda mais generalizada.¹⁴ O modelo político-econômico perseguido por estes governos autoritários pareceu cada vez mais consideravelmente menos consistente e coerente do que se pensava inicialmente. Estes quatro países não estavam em níveis comparáveis de industrialização, e a hipótese inicial notada acima relativa ao papel dos problemas da industrialização na emergência do autoritarismo-burocrático ficou portanto sob um exame detalhado cada vez mais crítico. Também não está claro que a desigualdade aumentada era na verdade um pré-requisito econômico para o sucesso das políticas de desenvolvimento adotadas por estes governos. Havia uma sensação crescente da necessidade de dar maior ênfase às explicações políticas destas políticas econômicas e do advento do autoritarismo. Pareceu, por exemplo, que a estrutura do sistema de partidos e a força política do setor popular eram determinantes importantes do grau pelo qual o conflito de classes polarizado emergiu em cada país. Em certos países, a polarização ideológica que ocorreu antes do aparecimento do autoritarismo-burocrático não pode ser explicada simplesmente como uma consequência da ação recíproca das forças econômicas.

Finalmente, o autoritarismo-burocrático não tem, pelo menos até esta data, aparecido em todos os países da América Latina mais adiantados industrialmente.¹⁵ No México, encontra-se uma forma mais branda de autoritarismo envolvendo o governo de um partido político, em vez de governo militar. Regimes competitivos persistem na Colômbia e na Venezuela. O governo militar experimentado no Peru desde 1968 – tanto em sua fase reformista inicial como em sua fase atual mais conservadora – é da mesma forma distinto do governo militar do

sul. Para o estudioso preocupado com a hipótese de haver uma associação inerente entre a industrialização adiantada e o autoritarismo-burocrático na América Latina, o desafio consiste assim em estender a análise além dos países onde esta forma de autoritarismo tem aparecido – isto é, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Era essencial conseguir uma compreensão mais ampla que abrangesse também estes outros países relativamente adiantados nos quais, pelo menos até agora, ele não tem aparecido. Esta comparação mais ampla pode produzir compreensões novas tanto da experiência dos outros países como dos quatro casos de autoritarismo-burocrático.¹⁶ Embora certos elementos desta comparação mais ampla tenham começado a aparecer em estudos do autoritarismo da América Latina,¹⁷ esta comparação ainda não tinha sido empregada numa reavaliação sistemática das explicações do autoritarismo-burocrático.

Em 1975 a Comissão Conjunta sobre Estudos Latino-Americanos do Conselho Americano de Sociedades Eruditas e o Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais estabeleceram um grupo de trabalho a fim de consolidar e edificar sobre essas insatisfações e críticas.¹⁸ O objetivo do grupo de trabalho que foi coordenado por David Collier e Julio Collier é ampliar o debate sobre a natureza e causas do autoritarismo-burocrático reunindo as perspectivas muitas vezes contrastantes dos estudiosos tanto do Hemisfério Sul como do Norte, bem como das diferentes disciplinas acadêmicas. O grupo de trabalho incluiu cientistas políticos, sociólogos e economistas do Peru, Argentina, Brasil e Estados Unidos, todos os quais haviam contribuído previamente para esta área de pesquisa e todos os quais sentiram que estas insatisfações e críticas podiam constituir um ponto de partida útil para construir uma

16 O uso desta comparação mais ampla para refinar os argumentos sobre a emergência do autoritarismo-burocrático reflete o uso do “método comparativo constante” advogado por Barney Glaser e Anselm Strauss em *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1967).

17 Ver “The Politics of Economic Stabilization in Post-War Latin America” de Thomas Skidmore, em *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, de James M. Malloy, ed. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); “Mexico and Latin American Authoritarianism” de Kaufman; e “Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Countries”, em Malloy, ed., *Authoritarianism: Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* de David Collier (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976); “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism” de David Collier e Ruth B. Collier, em Malloy, ed., *Authoritarianism: The State and Society: Peru in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1978), capítulos 3 e 4; e *The Breakdown of Democratic Regimes* de Juan J. Linz e Alfred Stepan, eds. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

18 Um relatório inicial sobre as atividades deste grupo é encontrado em “Industrialization and Authoritarianism in Latin America” de David Collier, *Social Science Research Council Items*, Vol. 31/32, Nº 4/1 (março 1978), pp. 5-13.

Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy” de Albert Fishlow; e “The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil”, de Samuel A. Morely e Gordon W. Smith, todos em *Authoritarian Brazil* de Stepan, ed. Ver também “Sobre ‘Modernización y Autoritarismo’ y el estancamiento inflacionário argentino”, de Mario S. Broderson, *Desarrollo Económico*, 13, 51 (outubro a dezembro 1973), pp. 591-605.

14. Este é o parágrafo seguinte resumem as questões levantadas nas discussões iniciais entre os membros do grupo de trabalho que são descritas abaixo.

15 Em termos do nível global da produção industrial, uma variável acentuada por autores tais como O'Donnell, os países latino-americanos podiam ser classificados em três grandes grupos, com a Argentina, Brasil e México no nível mais alto; os outros cinco dos oito países discutidos abaixo num nível intermediário; e os países restantes num nível consideravelmente inferior. Para uma discussão das classificações da modernização sócio-econômica da América do Sul, ver *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* de O'Donnell, Capítulo 1. Os dados suplementares sobre estes grupamentos de países foram tirados das duas fontes citadas na nota de rodapé 1, acima.

compreensão mais completa do autoritarismo latino-americano. Os membros do grupo se encontraram informalmente um certo número de vezes em 1975 e 1976 e tiveram uma reunião formal de dois dias no começo de 1977, na qual foram apresentados documentos preliminares. Com base numa gama ampla de troca de comentários e críticas – tanto nesta reunião como na extensa correspondência subsequente entre um certo número de autores – estes documentos foram todos revisados substancialmente. Os ensaios publicados neste volume são o resultado deste esforço conjunto.

A Parte I deste volume fornece um resumo das questões da análise da ciência social levantadas pela emergência recente do autoritarismo nestes países industrialmente adiantados da América Latina. O capítulo de David Collier critica o argumento básico contido no modelo autoritário-burocrático e propõe algumas perguntas críticas iniciais sobre estes argumentos. Como os outros capítulos focalizam particularmente a forma que estes argumentos tomaram ao se cristalizarem no trabalho de Guillermo O'Donnell, sua formulação recebe atenção central no capítulo de Collier.¹⁹

O capítulo de Fernando Henrique Cardoso abre então a discussão do autoritarismo-burocrático propondo um esclarecimento conceitual importante. Ele se opõe ao uso deste termo como uma caracterização global do sistema político, uso esse seguido na formulação inicial do modelo autoritário-burocrático. Acentua a necessidade de distinguir entre as características nucleares dos *regimes* autoritário-burocráticos e o tipo de *estado* com o qual elas estão associadas – no sentido neomarxista de estado como o sistema maior de “domínio” econômico e político, que no contexto latino-americano ele caracteriza como “dependente” e “capitalista”. Ele sustenta que a relação entre o regime e o estado é mais complexa e variada do que insinuado pelo modelo autoritário-burocrático. Não se pode analisar adequadamente as diferenças e similaridades entre casos importantes tais como o Brasil, México e Venezuela contemporâneos – todos os quais ele considera estados capitalistas dependentes – a menos que se distinga cuidadosamente entre regime e estado. Cardoso analisa também as instituições políticas do autoritarismo-burocrático, chamando a atenção para as características variadas e as contradições internas destes sistemas. A fim de colocar a experiência dos países do Cone Sul da América do Sul em perspectiva mais clara, ele aponta uma série de contrastes, bem

como semelhanças, como o autoritarismo não-militar do México, o recente governo militar reformista do Peru, e o regime democrático da Venezuela.

A II Parte trata do problema de explicar o advento do autoritarismo-burocrático. No primeiro capítulo desta seção, Albert O. Hirschman – um economista – lembra aos pesquisadores para não acentuarem a explicação econômica do fenômeno político a ponto de negligenciar as explicações políticas. Situando sua discussão dentro da tradição maior do pensamento social com relação às consequências políticas da industrialização, ele pesquisa criticamente várias explicações econômicas do advento do autoritarismo e considera todas elas inadequadas. Hirschman sustenta que as diferentes fases da industrialização têm consequências importantes para a política, em parte devido às expectativas que elas criam nas mentes dos formuladores da política em relação à probabilidade do crescimento econômico continuado. Parece que a facilidade relativa com que a expansão inicial da produção de bens de consumo ocorreu na América Latina gerou expectativas irreais quanto às oportunidades de crescimento, e daí para a reforma econômica, que por sua vez desempenhou um papel na sequência dos acontecimentos que levaram ao autoritarismo-burocrático. Hirschman então amplia a sua análise do papel das idéias que modelam a mudança política e propõe um novo enfoque para explicar o advento do autoritarismo. Ele analisa a maneira pela qual as idéias e a ação políticas interagem na evolução das funções “empresariais” e “de reforma” da sociedade. Esta perspectiva, que focaliza as diferenças no que pode ser chamado de “cultura política do capitalismo”,²⁰ é usada para fornecer uma explicação parcial do contraste entre a experiência pluralista recente da Colômbia e Venezuela e a experiência autoritária da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

O capítulo de José Serra analisa criticamente três hipóteses considerando as relações entre o desenvolvimento econômico e a emergência do autoritarismo-burocrático. Estas hipóteses focalizam a “super-exploração” da classe trabalhadora, a tentativa de conseguir um “aprofundamento” da produção industrial, e a idéia de que esta forma de autoritarismo promove um certo tipo de “racionalidade” econômica que contribui para o crescimento econômico. Dedicando a maior parte da sua atenção ao Brasil, mas também aproveitando os casos chileno e mexicano, Serra acha que a evidência disponível não apóia estas hipóteses. Sua análise cerrada do Brasil é de particular importância para este volume porque a conjunção especial das crises econômica e política do Brasil, seguidas pelo autoritarismo rude, políticas econô-

19 Como uma outra introdução ao assunto deste livro os leitores não familiarizados com a política contemporânea do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai podem achar útil consultar os esboços resumidos da história política recente destes quatro países apresentados como parte da extensa análise de Robert Kaufman das explicações do autoritarismo na II Parte deste volume (ver pp. V/7 II).

20 Este termo foi proposto por Walter Dean Burnham em correspondência com Albert O. Hirschman em relação ao capítulo deste.

micas regressivas e crescimento econômico bem-sucedido tornaram o Brasil num certo sentido o “caso paradigma” para o modelo autoritário-burocrático. Outros países, em comparação, são apenas aproximações parciais. Na Argentina, a coerência do governo autoritário tem sido limitada; no Chile e no Uruguai, a idéia do aprofundamento da industrialização pode ser irrelevante devido à pequena escala de suas economias; e o México envolve um padrão bastante diferente, baseado no autoritarismo não-militar que não resulta das crises políticas “desencadeadoras” experimentadas nos outros casos e que são baseadas numa coalizão política completamente diferente. Daí, desconfirmando estas hipóteses para o caso que se adapta presumivelmente melhor ao modelo autoritário-burocrático, Serra faz uma contribuição particularmente útil para o debate maior sobre as explicações do advento do autoritarismo.

O capítulo de Robert Kaufman fornece uma crítica detalhada da adaptação entre o modelo autoritário-burocrático e as experiências recentes do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e México. Após apresentar uma crítica extensa da hipótese do “aprofundamento” paralela àquela de Hirschman e Serra, Kaufman amplia o modelo para incluir uma análise das implicações – para a evolução das coalizões políticas e dos regimes políticos – de cinco estratégias de desenvolvimento diferentes que podem ser adotadas a fim de promover o crescimento econômico destas sociedades. Estas incluem, além do aprofundamento da industrialização, as estratégias alternativas de promover os bens de consumo duráveis, as exportações industriais, as exportações de produtos primários e a expansão do mercado doméstico para bens de consumo. Dentro desta estrutura modificada, Kaufman acha que a transição entre as diferentes fases da industrialização estreitaram o alcance das alternativas políticas abertas às sociedades latino-americanas de uma forma que contribuiu para a emergência do autoritarismo-burocrático. Ele acha assim uma adaptação importante entre o argumento subjacente contido no modelo autoritário-burocrático e a experiência destes cinco países.

O capítulo final da II Parte, de Julio Cotler, se concentra na necessidade de explorar mais sistematicamente as maneiras pelas quais a experiência desenvolvimentista da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai difere daquela de muitos outros países da América Latina. Cotler se baseia na distinção entre estes países do “Cone Sul”, nos quais o crescimento levado pelas exportações no começo deste século foi em grande parte controlado nacionalmente, e as sociedades “encravadas” nas quais o crescimento levado pelas exportações ocorreu principalmente em enclaves isolados de atividade econômica controlados diretamente pelas companhias estrangeiras. Concentrando a sua atenção no contraste entre estes países do Cone Sul e o México e Peru, ele sustenta que durante a maior parte deste século estes casos de enclave seguiram

um padrão muito diferente de mudança política. Contudo, dentro da década atual, ele nota uma mudança importante neste padrão, e especula sobre a possibilidade destes padrões alternativos poderem convergir agora.

A seção final do volume examina a direção provável da futura mudança do autoritarismo-burocrático, bem como as direções apropriadas para outras pesquisas. O capítulo de abertura de Guillermo O'Donnell dá um passo importante no sentido de desenvolver uma teoria política da dinâmica do governo autoritário explorando os predicamentos políticos genéricos inerentes ao autoritarismo-burocrático. Ele sustenta que a sociedade política é mantida convencionalmente por duas forças fundamentais – domínio e consenso – e que o autoritarismo-burocrático envolve uma ênfase no domínio com a exclusão virtual do consenso. Isto é devido em parte à forte ênfase posta por estes governos em manter as condições econômicas e políticas atraentes para os investidores estrangeiros e para as agências internacionais de empréstimo. Isto encoraja a negligência dos símbolos tradicionais usados muitas vezes para gerar o consenso interno tais como o nacionalismo econômico e o patriotismo – ambos particularmente importantes para o setor popular. Além disso, as tentativas de destruir os partidos políticos e as organizações trabalhistas que serviam previamente para mediar as relações entre o estado e a sociedade minam as estruturas da representação que são outro canal fundamental através do qual o consenso é alcançado convencionalmente. O'Donnell nota que esta rejeição do consenso a favor do domínio leva a tensões e contradições severas, e sugere que estas tensões só podem ser resolvidas em última análise através da criação de uma nova forma política que permita alguma forma de democratização.

O capítulo de James Kurth amplia a discussão explorando a relação entre os problemas da industrialização enfatizados no modelo autoritário-burocrático e as preocupações da pesquisa sobre a industrialização e a mudança política na Europa. Kurth situa primeiro o argumento sobre a industrialização da América Latina dentro da estrutura mais ampla da pesquisa sobre a oportunidade da industrialização que surgiu do trabalho de Alexander Gerschenkron.²¹ Esta literatura sustenta que os padrões da mudança econômica, social e política que acompanham a industrialização não são os mesmos em todos os países, mas diferem de forma importante – e até certo ponto previsível – segundo o grau em que ocorre a industrialização “cedo” ou “tardia”

²¹ *Economic Backwardness in Historical Perspective* de Alexander Gerschenkron (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962); e “The Typology of Industrial Development as a Tool of Analysis” em *Continuity in History and Others Essays* de Gerschenkron, editor (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968).

em relação aos primeiros casos históricos de industrialização da Europa Ocidental. Kurth analisa então a política da industrialização num certo número de países europeus, usando um enfoque que combina estes argumentos quanto à oportunidade da industrialização com o enfoque do modelo autoritário-burocrático que enfatiza diferentes setores da indústria (p.ex., bens de consumo versus bens intermediários e de capital). Ele mostra que analisando simultaneamente as diferenças entre os industrializadores “cedo”, “tardios” e “tardios-tardios” (envolvendo a Europa Ocidental, Oriental e Meridional, respectivamente) e as diferenças entre setores distintos da indústria, pode-se descobrir regularidades surpreendentes na política européia de industrialização. Kurth conclui seu capítulo mostrando como os padrões que emergiram em sua análise da Europa podem sugerir novas compreensões de alguns dos países latino-americanos considerados em outros capítulos deste volume. A análise de Kurth ilustra assim alguns dos progressos da teoria que podem decorrer da aplicação dos argumentos sobre o autoritarismo latino-americano a outras regiões. Contudo ele deixa claro que não se pode confiar numa extensão mecânica destes argumentos. Em vez disso, é essencial especificar com grande cuidado uma série de características teoricamente relevantes em cada contexto que se analisa a fim de aplicar a teoria a esse contexto de forma apropriada.

O capítulo final de David Collier sintetiza as questões levantadas no volume e indica as prioridades para a pesquisa futura. Collier acentua cinco questões. Primeiro, termos tais como autoritarismo-burocrático são usados de maneiras um tanto diferentes por diferentes autores, levando a uma classificação incoerente dos casos. Como se pode tratar este problema da descrição? Segundo, há uma divergência considerável entre os autores com relação à importância relativa dos fatores econômicos, ideológicos, políticos e outros que contribuem para o advento do autoritarismo. Como se pode começar a distinguir estas explicações alternativas? Terceiro, vários autores tentaram estender o argumento autoritário-burocrático a países latino-americanos adicionais como ponto de partida para modificar o argumento de forma a explicar o não aparecimento do autoritarismo-burocrático em alguns países, e também para proporcionar uma explicação melhor dos casos em que ele apareceu. Como primeiro passo para consolidar as compreensões decorrentes desta extensão do argumento, Collier apresenta uma versão unificada preliminar do argumento a fim de ilustrar como se pode começar a integrar as explicações econômicas e políticas numa análise que inclua oito países latino-americanos. Quarto, ele critica as explicações que têm sido propostas para explicar os diferentes padrões de mudança uma vez estabelecido o governo autoritário e explora a possibilidade destas explicações poderem em última análise ser incorporadas num modelo integrado que possa ajudar a compreender

a longo prazo os padrões da mudança política nacional da América Latina. Finalmente, sugere que estender o argumento a outras regiões do mundo pode produzir lucros intelectuais semelhantes, indicando particularmente maneiras pelas quais o capítulo de Kurth serve como exemplo de como essa extensão pode ser realizada.

Collier acentua também um tema importante que fundamenta todo o volume. À parte contribuir para a teoria da ciência social, os esforços para compreender o autoritarismo-burocrático têm implicações práticas. Os colaboradores do volume partilham a crença de que a importância de analisar o autoritarismo-burocrático decorre em parte da possibilidade de que uma compreensão mais completa dos problemas econômicos, sociais e políticos que deram origem a este autoritarismo pode contribuir para a descoberta de soluções melhores para estes mesmos problemas. Pode assim contribuir para um esforço para dar um fim à era atual de autoritarismo rude na América Latina.

David Collier

PRIMEIRA PARTE

O Novo Autoritarismo na América Latina

CAPÍTULO I
RESUMO DO MODELO
AUTORITÁRIO-BUROCRÁTICO

*David Collier**

A prevalência de governos autoritários e militares nos países economicamente mais adiantados da América Latina contemporânea apresenta um desafio analítico importante para o estudante da política latino-americana, bem como para os estudiosos mais amplamente preocupados em compreender a mudança política. As primeiras hipóteses da literatura do desenvolvimento que sugerem uma associação positiva entre a modernização sócio-econômica e a democracia, dificilmente podem servir de guia para compreender este novo autoritarismo.¹ Como, então, se vai explicá-lo?

Um corpo substancial de literatura procurou tratar desta questão. Uma das principais linhas de análise que emergiram focaliza as ten-

* As úteis sugestões de Ruth Berins Collier, Guillermo O'Donnell, Albert O. Hirschman, Benjamim Most, Louis Goodman, Abraham Lowenthal, Philippe Schmitter, Alfred Stepan, Robert Kaufman, Alfred Diamant, Jean Robinson, Lila Milutin, Robert Packenham, Peter Evans, Peter Cleaves e Richard Stryker ajudaram na revisão tanto deste capítulo como do Capítulo 9 deste volume. Partes deste capítulo e uma versão anterior de partes do Capítulo 9 apareceram previamente em *World Politics* (1978). Estes capítulos fazem parte de um estudo maior da mudança política na América Latina apoiado pela Fundação Nacional de Ciência, Concessão nº SOC 75-19990, pelo Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais e pela Fundação Tinker.

¹ Ver notas 3 e 7 no Prefácio para citações desta literatura e das críticas destas hipóteses.

sões sociais, econômicas e políticas geradas nas décadas recentes pelo tipo particular de modernização capitalista dependente sendo experimentada na América Latina. Estas tensões são consideradas como contribuindo para uma reorientação fundamental da política nacional. Mais concretamente, elas são consideradas como tendo levado ao colapso do padrão anterior de política "populista" no qual o "setor popular" (isto é, a classe trabalhadora e a classe média inferior) era um participante importante da coalizão política nacional dominante em vários países e um beneficiário importante da política pública. Emergiu em vez disso um período de política "pós-populista" caracterizado pelo aparecimento de governos autoritários repressivos que procuram resolver estas tensões anteriores eliminando o setor popular como participante importante da arena política nacional impondo um movimento regressivo da renda para longe deste setor.² Os níveis mais adiantados de industrialização são assim considerados como ligados a uma repulsa da política competitiva democrática e a um aumento da desigualdade – totalmente oposto ao padrão presumido em grande parte da literatura anterior.

Uma das formulações mais importantes deste argumento "populista/pós-populista" é encontrado na obra do cientista político argentino Guillermo O'Donnell.³ Construindo especificamente sobre as

2 Uma pequena amostra da literatura na qual várias formas deste argumento apareceram pode incluir *Dependencia y desarrollo en América Latina* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1969); *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)* de Fernando Henrique Cardoso (Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1971); e "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", em Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973); *Crisis in Brazil* de Octavio Ianni (Nova Iorque: Columbia University Press, 1970); e *A formação do estado populista na América Latina* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975); *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1971); e *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), Capítulo 3; *Economic and Political Development: A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study* de Helio Jaguaribe (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968); e *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study* (Nova Iorque: Harper and Row, 1973); *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy* de Thomas Skidmore (Nova Iorque: Oxford University Press, 1967); e *Los Que Mandan* de José Luis de Imaz (Albany: State University of New York Press, 1964).

3 Ver *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Instituto de Estudos Internacionais, Universidade da Califórnia, Berkeley, Políticas de Modernização, Série Nº 9, 1973); também publicado em espanhol como *Modernización y Autoritarismo* (Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1972); "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario (inicialmente apresentado na "Conference on History and Social Science", Universidade de Campinas, Brasil, 1975, e publicado como Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975 e como *Procesos Políticos Latinoamericanos*, Nº 3, Universidad Católica del Perú, Lima, 1975. Uma versão revista

pesquisas de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Octavio Ianni, Luciano Martins, Philippe Schmitter, Albert Hirschman, Alfred Stepan, Thomas Skidmore, Helio Jaguaribe, Juan de Imaz, Marcos Kaplan, Celso Furtado, Candido Mendes, Torcuato di Tella e outros,⁴ O'Donnell tentou focalizar mais incisivamente a rede de argumentos desenvolvida por estes autores com relação às consequências da industrialização capitalista dependente e das mudanças associadas na estrutura social para a mudança política nacional. Ele procurou acentuar deliberadamente o impacto dos fatores econômicos e sociais na política como um meio de esclarecer certas questões conceituais e empíricas básicas que surgem no estudo das sociedades latino-americanas. Seu objetivo foi de proporcionar um "mapa conceitual" melhor da realidade social que pudesse servir como ponto de partida para a pesquisa futura que considerasse também o impacto dos fatores políticos na mudança econômica e social e as interações entre todas estas dimensões.⁵

A formulação de O'Donnell do argumento populista/pós-populista recebeu considerável atenção no trabalho de outros estudiosos, estimulando numerosos esforços para elaborar, refinar e criticar o seu argumento.⁶ Ele tornou-se um ponto de referência importante na análise da economia política do autoritarismo latino-americano e serviu explicitamente como ponto de partida ou "linha de base" para a maioria dos capítulos deste livro.

foi publicada em inglês como "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, xiii, Nº 1 (1978), pp. 3-38; "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, xvi (janeiro-março 1977), pp. 523-54; e "Corporatism and the Question of the State", em James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977) pp. 47-88. Ver também sua "Modernización y golpes militares: Teoría, comparación y el caso Argentino", *Desarrollo Económico*, xiii (outubro a dezembro, 1972), pp. 519-66 (publicação em inglês em Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America* (Nova Iorque: Holmes and Meier Publishers, Inc., 1976).

4 Ver as referências em *Modernization*, Capítulo 2, especialmente a nota 2.

5 *Modernization*, p. 113. As inovações do trabalho de O'Donnell em relação a esta literatura mais ampla incluem sua apresentação de uma análise política altamente detalhada e elaboradamente conceitualizada; sua tentativa de organizar o argumento em proposições sistemáticas; suas tentativas de se mover em direção a uma parcimônia teórica maior dedicando atenção minuciosa a um pequeno número de variáveis decisivas e sua crítica elaborada da teoria da modernização existente e discussão detalhada de como os tipos de análise comparativa comumente empregados nos testes da teoria da modernização devem ser modificados se eles tiverem que tratar significativamente das novas perspectivas teóricas que emergem da pesquisa sobre a América Latina.

6 Para exemplos das pesquisas que tratam das questões levantadas por O'Donnell, ver "Sobre 'Modernización y Autoritarismo' y el estancamiento inflacionario argentino" de Mario S. Brodersson, *Desarrollo Económico* 13, Nº 51 (outubro-dezembro 1973),

Devido à importância da análise de O'Donnell para o resto deste livro e como a sua análise está espalhada por vários artigos e livros que apareceram durante um período de vários anos, pareceu apropriado apresentar aqui uma breve síntese do seu argumento.⁷ Como é evidente nos capítulos seguintes, a análise de O'Donnell em sentido algum representa uma interpretação aceita da política latino-americana. Ela é resumida aqui no mesmo espírito com o qual ele a apresentou originalmente – como uma estrutura conceitual e um conjunto de hipóteses com a intenção de estimular o debate dos estudiosos.

TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS

O enfoque de O'Donnell para descrever os diferentes tipos de sistemas políticos é semelhante de muitas maneiras àquele empregado na

pp. 591-605; "Totalitarian and Authoritarian Regimes" de Juan J. Linz, em Fred Greenstein e Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3. *Macro Political Theory* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Press, 1975); "Notes on the Definition, Genesis, and Consolidation of Bureaucratic-Authoritarian Regimes" de Robert R. Kaufman (manuscrito não publicado, Departamento de Ciência Política, Douglas College, 1975) e (Mexico and Latin American Authoritarianism", em José Luis Reyna e Richard S. Wejnert, eds., *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia: Instituto para o Estudo das Questões Humanas, 1977), pp. 193-232; *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime* de Susan Kaufman Purcell (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1975), Capítulo 1; "The Armed Forces and the Authoritarian-Bureaucratic State in Argentina" de William C. Smith (documento apresentado no Seminário Inter-Universitário sobre Forças Armadas e Sociedade, Tempe, Arizona, 1976); "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile e Brazil", de Kenneth P. Erickson e Patrick V. Peppe, *Latin American Perspectives*, III, Nº 1 (Inverno 1976), pp. 19-44; "Timing of Economic Growth and Regime Characteristics in Latin America", de David Collier, *Comparative Politics*, VII, Nº 3 (abril 1975), pp. 331-59; e *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976); "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern", de James M. Malloy, em James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 3-19; "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism" de David Collier e Ruth B. Collier, em Malloy, ed., *Authoritarianism*, pp. 489-512; "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: A Review Essay", de Silvio Duncan Baretta e Helen F. Douglas, em Malloy, ed., *Authoritarianism*, pp. 513-24; e *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1978), Capítulo 3. Pelo menos quatro dissertações de doutorado estão atualmente em progresso na Universidade Stanford, Universidade Yale e Universidade de Indiana que se concentram nos elementos centrais do argumento de O'Donnell. Um exemplo da aplicação desta perspectiva na política da Ásia Oriental pode ser encontrado em "Power, Dependency, and Representation in South Korea" de Sungjoo Han, (documento apresentado na Assembléia Anual de 1977 da Associação Americana de Ciência Política, Washington, D.C.).

⁷ Deve ser enfatizado que o próprio O'Donnell introduziu muitos refinamentos no argumento. Na extensão possível, estes refinamentos estão incorporados na síntese

literatura populista/pós-populista mais geral. Ele na verdade se concentra em três dimensões distintas, envolvendo: a estrutura do regime político nacional (inclusive liberdade de competição eleitoral, liberdade de associações de interesse e nível de repressão); a classe e a composição setorial da coalizão política dominante; e certas políticas públicas decisivas (particularmente por sua relação com a distribuição de recursos entre os diferentes grupos de classes e setores da economia). Ele combina assim uma preocupação pela estrutura política com uma preocupação por quem governa e quem se beneficia. Uma distinção central decorrente destas três dimensões é se o sistema é "incorporador" ou "excludente e conceder-lhe alguma voz na política nacional" ou excluir deliberadamente da arena política nacional um setor popular previamente ativado.⁸

O'Donnell identifica certas "constelações" periódicas nas quais padrões diferentes de regime, coalizão e política apareceram na América Latina.¹⁰ Com base nestas constelações, ele descreve três tipos de sistemas políticos que considera como representando uma sequência histórica.¹¹

1. *Oligárquico*.¹² O objetivo da competição política é limitado. A elite do setor exportador de produtos primários (baseada em produtos minerais e agrícolas) domina o estado e orienta a política pública em torno das suas necessidades. Esses sistemas não são nem incorporados nem excludentes, porque o setor popular ainda não se tornou politicamente ativado.¹³

apresentada aqui, evitando desse modo um debate inútil sobre questões que já foram resolvidas. Suas numerosas sugestões para melhorar este resumo da sua análise são reconhecidas com gratidão.

⁸ *Modernization*, pp. 53 e 55.

⁹ *Ibid.*, p. 68.

¹⁰ Embora na *Modernization* O'Donnell restrinja a análise explicitamente aos países sul-americanos (pp. viii a ix), em "Reflexiones" ele acrescenta o México à análise (pp. 44-53), incluindo desse modo implicitamente a América Latina mais amplamente na sua estrutura. Seguindo a ênfase deste estudo mais recente, esta discussão trata a sua estrutura como se aplicando mais à América Latina do que à América do Sul.

¹¹ *Modernization*, Capítulo 2. Ao sugerir que estas constelações diferentes de regime, coalizão e política representam tipos diferentes de "sistemas políticos", estou seguindo o costume de O'Donnell na *Modernization*. Em trabalhos mais recentes ele falou destas constelações como envolvendo diferentes tipos de "estados" (ver Capítulo 7 e o Glossário). Como este costume pode ser pouco familiar para muitos leitores dos Estados Unidos, pareceu mais simples neste capítulo introdutório conservar o costume anterior.

¹² Em *Modernization* O'Donnell se refere a estes como sistemas "tradicionais" (pp. 112 e 114). Contudo, este costume pode levar à conclusão incorreta de que a sua análise é orientada em torno da distinção largamente criticada da tradição-modernismo. Substitui a expressão sistema "oligárquico", que corresponde ao costume padrão dos estudiosos latino-americanos que se referem a este como o período do estado "oligárquico", bem como ao costume de O'Donnell em "Corporatism", onde este se refere a ele como o período de "domínio oligárquico" (p. 66).

¹³ *Modernization*, pp. 112 e 114.

2. *Populista*. Enquanto há uma variação considerável no grau em que estes sistemas são competitivos e democráticos, eles são claramente “incorporadores”. Eles são baseados numa coalizão de várias classes dos interesses urbano-industriais, inclusive elites industriais e o setor popular urbano. O nacionalismo econômico é uma característica comum desses sistemas. O estado promove a fase inicial da industrialização orientada em torno dos artigos de consumo. Ele faz isso tanto diretamente, através do apoio da indústria doméstica, como indiretamente, através do encorajamento da expansão do mercado doméstico de artigos de consumo aumentando a renda do setor popular.¹⁴ O'Donnell dedica particular atenção a dois exemplos largamente discutidos de populismo – os governos de Vargas no Brasil (1930 a 1945 e 1950 a 1954) e o de Perón na Argentina (1946 a 1955).

3. *Autoritário-Burocrático*. Estes sistemas são “excludentes” e enfaticamente não-democráticos. Os atores centrais da coalizão dominante incluem tecnocratas de alto nível – militares e civis, dentro e fora do estado – trabalhando em associação íntima com o capital estrangeiro. Esta nova elite elimina a competição eleitoral e controla severamente a participação política do setor popular. A política pública está preocupada fundamentalmente em promover a industrialização avançada. Os casos de autoritarismo-burocrático considerados por O'Donnell são o período pós-1964 no Brasil, o período de 1966 a 1970 e o período pós-1976 na Argentina, o período pós-1973 no Chile e Uruguai, e o México contemporâneo.¹⁵ Exemplos importantes de outras regiões incluem o período posterior de Franco na Espanha e os sistemas autoritários que emergiram em vários países europeus orientais, entre as duas guerras mundiais.¹⁶ O'Donnell enfatiza que o autoritarismo-burocrático não deve ser confundido com o fascismo alemão e italiano, que ele considera como uma configuração política diferente que emerge num contexto econômico e social diferente.¹⁷

MUDANÇA ECONÔMICA E SOCIAL

O'Donnell tenta explicar as transições de um sistema para o outro, particularmente para o autoritarismo-burocrático, e explorar a dinâmica do autoritarismo-burocrático. Ele sustenta que estas transformações políticas decorrem das tensões sociais e políticas produzidas pela industrialização e pelas mudanças da estrutura social tanto no

nível da elite como da massa. Ele considera estas mudanças sócio-econômicas como ligadas mais ao crescimento do tamanho *absoluto* do setor moderno, do que ao tamanho da economia nacional em termos *per capita*, o que foi enfatizado em muitos estudos comparativos anteriores.¹⁸ O foco sobre o tamanho absoluto situa países grandes com níveis de renda mais baixos, tais como o Brasil e o México, entre os países altamente modernizados da América Latina e fornece uma nova perspectiva para explicar a evolução política deles.

O'Donnell dedica particular atenção à interação dialética entre três aspectos decisivos da modernização sócio-econômica. São estes: (1) industrialização, particularmente a transição inicial para a produção de bens de consumo e o “aprofundamento” subsequente da industrialização para incluir a produção de bens intermediários e de capital;¹⁹ (2) ativação política aumentada do setor popular;²⁰ (3) crescimento dos papéis “ocupacionais tecnocráticos” das burocracias públicas e particulares.²¹

1. *Industrialização*. O'Donnell sugere que as diferentes fases da industrialização estão ligadas à mudança política em parte porque elas alteram as recompensas econômicas dos diferentes grupos de classes. A transição para a fase inicial da industrialização envolvendo a produção de bens de consumo está associada com a transição de um sistema oligárquico para o populismo. Os empreendimentos possuídos domesticamente, gozando muitas vezes de substancial proteção tarifária e outras formas de subsídio do estado, começam a produzir para um mercado local existente previamente abastecido de artigos importados. Como a produção industrial pode inicialmente se expandir rapidamente à medida que ela procura satisfazer estes mercados recém-protegidos, esta fase da industrialização é muitas vezes mencionada como a fase “fácil” de “substituição das importações”. A proteção tarifária e o subsídio do estado reduzem a pressão para a produção ser internacionalmente competitiva, e a margem gozada pelas elites econômicas e políticas em relação à política salarial e outros benefícios ao trabalhador podem portanto ser moderadamente grandes. Esta margem, combinada com o interesse dos industriais em expandir a renda da classe trabalhadora a fim de aumentar o mercado doméstico de artigos de consumo, podem criar uma oportunidade para uma coalizão

14 *Ibid.*, p. 57.

15 *Ibid.*, Capítulos 2 e 3: “Reflexiones”, p. 6; e “Estado y Alianzas”, p. 1.

16 *Modernization*, pp. 92-93 e “Reflexiones”, p. 51.

17 “Reflexiones”, p. 50.

18 *Modernization*, pp. 16 ss. Três estudos bem conhecidos dentro da tradição anterior de “requisitos da democracia” que usaram os indicadores *per capita* são citados na nota 1.

19 *Modernization*, pp. 37 ss. e capítulo 2.

20 *Ibid.*, pp. 74 ss.

21 *Ibid.*, pp. 79 ss.

populista “incorporadora”. Os trabalhadores recebem importantes benefícios materiais e apoio para os sindicatos trabalhistas como organizações em troca do seu apoio político, reforçando assim a posição dos industriais em relação à elite exportadora previamente dominante. Do seu exame inicial da emergência do populismo na Argentina e no Brasil, O'Donnell generaliza as suas descobertas notando uma tendência mais ampla no sentido de sistemas políticos competitivos mais abertos no nível intermediário da modernização industrial da América Latina.²²

O autoritarismo-burocrático decorre, segundo O'Donnell, de um conjunto complexo de reações aos problemas que emergem com a conclusão da fase de substituição da importação dos artigos de consumo. Uma vez satisfeito o mercado doméstico de produtos manufaturados simples, as oportunidades de expansão industrial se tornam consideravelmente mais limitadas. Além disso, embora a fase inicial da industrialização possa reduzir a dependência dos artigos de consumo importados, o custo de importar os artigos intermediários e o equipamento de capital necessários para a produção de artigos de consumo é alto, produzindo ou aumentando os déficits do balanço de pagamentos, a dívida externa e a inflação. Estes problemas levam a uma situação econômica de “soma zero” que mina o caráter multiclasista da coalizão anterior. As elites formuladoras da política tentam comumente mudar para políticas desenvolvimentistas “ortodoxas” mais austeras do que desenfaturar a distribuição para o setor popular. Elas vêm uma solução a longo prazo na “integração vertical” ou “aprofundamento” da industrialização através da manufatura doméstica de bens intermediários e de capital. Contudo, os níveis de tecnologia, habilidade administrativa e capital necessários nesta fase exigem empreendimentos grandes, mais eficientes e altamente capitalizados – muitas vezes filiados a corporações multinacionais. A preocupação em atrair este tipo de investimento estrangeiro encoraja a adoção de políticas econômicas ortodoxas a fim de lidar com as crises econômicas e de criar condições de estabilidade econômica a longo prazo que atendam às exigências muitas vezes severas impostas pelas corporações multinacionais e pelas agências internacionais de empréstimos.²³

2. *Ativação do Setor Popular.* A ativação política crescente do setor popular que resultou da sua importância numérica e econômica crescentes complementou a orientação da coalizão populista e foi na verdade encorajada através de políticas públicas apoiadas por esta coalizão. Com a conclusão da primeira fase da industrialização e a mudança para políticas econômicas ortodoxas, contudo, o setor popu-

lar cada vez mais poderoso tem probabilidade de desafiar as novas políticas. O resultado é um espaço entre as exigências e o desempenho, greves generalizadas, paralisação do sistema partidário e graves crises políticas e econômicas.²⁴ O setor popular é em alguns casos suficientemente forte para trazer a uma volta temporária às políticas do período populista anterior, e políticas de desenvolvimento populista e ortodoxas podem se seguir uma à outra em rápida sucessão à medida que a crise econômica continua.

3. *Papéis Tecnocráticos.* Os níveis mais altos de diferenciação social que acompanham a industrialização levam também a um papel grandemente aumentado dos tecnocratas na sociedade – tanto no setor privado como nas burocracias civis e militares do setor público. Os tecnocratas têm um baixo nível de tolerância pelas crises políticas e econômicas em curso e consideram os altos níveis de politização do setor popular como um obstáculo ao crescimento econômico. Entre os militares, esta nova orientação tecnocrática se reflete no que outro autor chamou de “novo profissionalismo” orientado no sentido da intervenção militar ativa na vida política, econômica e social.²⁵ A comunicação crescente entre os tecnocratas militares e civis e a frustração crescente deles com as condições políticas e econômicas existentes encorajam a emergência de uma “coalizão de golpe” que em última análise estabeleça um sistema repressivo “autoritário-burocrático” a fim de terminar com as crises políticas e econômicas. Este conjunto complexo de interações entre a industrialização, a ativação do setor popular e a disseminação dos papéis tecnocráticos é resumida esquematicamente no Gráfico 1.

O'Donnell sustenta que estas crises desempenharam um papel central na emergência do autoritarismo-burocrático em muitos países adiantados da América Latina: Brasil em 1964, Argentina em 1966 e 1976 e Chile e Uruguai em 1973. Além disso, ele identifica uma trajetória de mudança alternativa – exemplificada pelo México – que leva a um padrão político contemporâneo que tem muitos traços em comum com estes casos sul-americanos. No México, o fim da fase inicial da industrialização ocorreu dentro do contexto de um controle autoritário firmemente estabelecido, com o resultado de que a transição para a industrialização mais adiantada foi acompanhada por uma continuidade de muito maior das instituições políticas.²⁶

24 *Modernization*, pp. 70 ss.

25 *Ibid.*, p. 154 ss, e “The New Professionalism in Internal Warfare and Military Role Expansion”, de Alfred Stepan, pp. 46 a 63 em Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973).

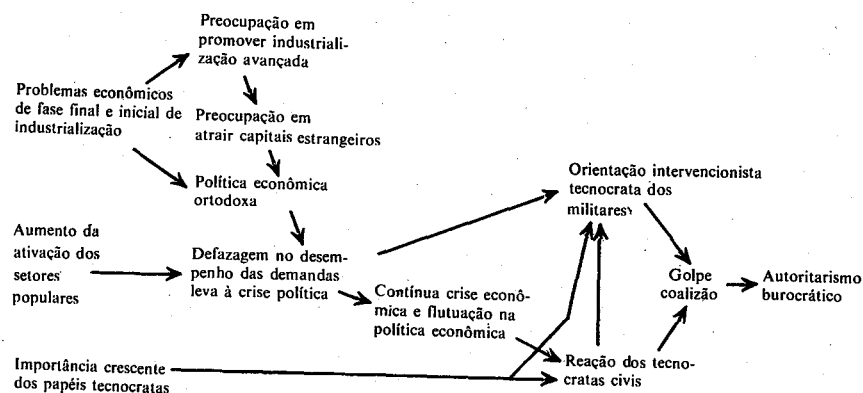
26 *Modernization*, p. 95, nota 77 e “Reflexiones”, pp. 45 ss.

22 *Ibid.*, pp. 113-14.

23 *Modernization*, p. 62, e “Reflexiones”, disperso.

GRÁFICO 1

ELEMENTOS SELECIONADOS DO ARGUMENTO
DE O'DONNELL A RESPEITO DA EMERGÊNCIA
DO AUTORITARISMO BUROCRÁTICO



EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DO AUTORITARISMO-BUROCRÁTICO

O autoritarismo-burocrático varia tanto no tempo como através dos países. As tensões internas produzidas pelo esforço de criar condições políticas e econômicas conducentes ao investimento estrangeiro renovado constituem uma fonte importante destas variações. Os grupos que apoiaram inicialmente o golpe, inclusive os empresários nacionais e os elementos da classe média, sofrem com as políticas econômicas ortodoxas e com a preocupação de orientar a expansão industrial em torno do investimento estrangeiro e do estado. Esta preocupação leva a uma “desnacionalização” da coalizão que apóia o estado, no sentido de que a principal “classe” econômica que apóia o estado é o capital estrangeiro. Esta desnacionalização parece difícil de sustentar durante um longo período de tempo. Finalmente emerge uma forte pressão interna para uma transformação do “duo” da coalizão, envolvendo o estado e o capital estrangeiro, num “trio” subsequente no qual os empresários nacionais venham novamente a desempenhar mais uma vez um papel maior.²⁷

A maneira como ocorre esta transição, sugere O'Donnell, é decisiva para influenciar o sucesso destes sistemas em seus próprios termos, como no contraste entre a experiência brasileira pós-1964 e a experiência argentina pós-1966. Quando as crises pré-golpe são razoavelmente intensas e a nova coalizão tecnocrática considera estas crises

como uma ameaça importante para a ordem estabelecida, como foi o caso no Brasil, a nova coalizão é mais coesa e mais capaz de manter o controle político diante destas pressões internas. Finalmente emerge um papel aumentado para os empresários nacionais, mas só depois da garantia a longo prazo de estabilidade política e econômica haver assegurado grandes infusões de capital estrangeiro.

Na Argentina na década de 1960, ao contrário, a crise imediata pré-golpe foi menos grave do que no Brasil e a percepção da ameaça mais limitada. A coesão da elite após o golpe não foi conseqüentemente suficiente para resistir à pressão do setor popular e de outros grupos dentro da sociedade. O resultado foi um colapso do autoritarismo-burocrático, uma reemergência de uma coalizão do tipo populista de grupos descontentes, crises econômicas e políticas renovadas, o fracasso em atrair investimentos estrangeiros numa base a longo prazo e de sustentar o crescimento.²⁸ O caso do Chile sugere que os níveis das crises pré-golpe mais altos até do que aqueles experimentados no Brasil não podem acentuar mais a probabilidade de sucesso. No Chile a crise foi tão intensa, a ruptura econômica tão grave, e a repressão pós-golpe tão violenta que por um período substancial o governo teve dificuldade em atrair investimentos estrangeiros apesar da extrema ortodoxia econômica.

Com relação aos outros países latino-americanos que podem enfrentar crises da industrialização avançada, O'Donnell insiste no cuidado em presumir que voltem os padrões anteriores.²⁹ Primeiro, o contexto de modernização para os modernizadores tardios da América Latina podem ser diferentes. Segundo, podem estar disponíveis recursos econômicos e políticos especiais, tais como as rendas do petróleo na Venezuela ou os padrões especiais de competição partidária na Colômbia. Estes podem tornar possível evitar as transformações políticas que ocorreram nos primeiros países que alcançaram a industrialização adiantada. Terceiro, através da ação política decisiva, os líderes podem encontrar soluções políticas alternativas para os problemas e crises da industrialização avançada. O'Donnell sugere que há assim não só uma “afinidade” entre o industrial avançado e o autoritarismo-burocrático na América Latina como, tomando emprestada uma frase de Weber, uma “afinidade eletiva”.³⁰

CONCLUSÃO

Esta linha de raciocínio, que por conveniência pode ser mencionada como “modelo” autoritário-burocrático,³¹ fornece a estrutura

28 *Modernization*, pp. 99-103, e “Reflexiones”, pp. 36 ss.

29 *Modernization*, pp. 110-11.

30 *Ibid.*, pp. viii e 196.

31 Este termo é usado aqui no sentido informal, não-matemático de um argumento

27 “Reflexiones”, pp. 31 ss.

analítica em torno da qual são organizados os capítulos deste livro. Num nível relativamente geral, esta estrutura focaliza a interação entre certas características decisivas da política nacional da América Latina – particularmente a natureza da coalizão dominante, o regime político e a orientação de classe e setorial da política pública – e as tensões sociais e econômicas que surgiram no curso da industrialização dentro da região. Num nível mais específico, a estrutura focaliza uma série de tópicos decisivos para o estudo desta interação: os problemas sociais e econômicos que surgem em diferentes pontos do processo de industrialização; as crises políticas e econômicas que têm origem nestes problemas; a reação das diferentes elites a estas crises e o grau de “percepção da ameaça” por parte destas elites: a emergência de novos tipos de governo autoritário e novos tipos de intervenção militar na política no contexto destas crises; as variações surpreendentes nas maneiras pelas quais este novo autoritarismo evoluiu; e os impactos grandemente diferentes das políticas econômica e social adotadas por estes governos.

O objetivo deste livro é examinar minuciosamente, modificar e elaborar os conceitos e hipóteses que têm sido desenvolvidos dentro desta estrutura mais ampla. A fim de antecipar as questões levantadas nestes capítulos, é apropriado fornecer aqui um breve resumo das principais questões tratadas por eles.

O primeiro conjunto de questões diz respeito à caracterização do próprio autoritarismo. Quais são as maneiras mais úteis de conceitualizar as semelhanças e diferenças entre as experiências autoritárias destes países? Quais são as maneiras alternativas pelas quais um conceito tal como o autoritarismo-burocrático pode ser empregado com mais utilidade – tanto na análise do autoritarismo contemporâneo como na exploração dos contrastes, bem como as áreas possíveis de semelhança em relação aos padrões anteriores de autoritarismo?

Segundo, com base num corpo crescente de novo material de estudo de casos e de mais análises da evidência previamente disponível, que progresso pode ser feito para refinar a explicação do novo autoritarismo? Será o argumento original relativo aos laços entre a emergência do autoritarismo e as tensões produzidas pelas transições entre as diferentes fases da industrialização, a disseminação dos papéis tecnocráticos e a tentativa de alcançar um aprofundamento da industrialização coerente com esta evidência? Pode uma forma “reespecificada” de modelo fornecer uma explicação mais completa? Qual foi o impacto das principais diferenças entre os países na estrutura do sistema partidário e na força política do setor popular? As políticas públicas nos

períodos anteriores modelaram padrões de industrialização de forma que possam ter intensificado ou facilitado as crises experimentadas neste período mais recente? As ideologias e idéias políticas desempenharam um papel independente na modelagem destes acontecimentos?

Terceiro, pode a extensão da análise a outros países latino-americanos onde o autoritarismo-burocrático não ocorreu fornecer novas compreensões dos casos nos quais ele ocorreu – bem como melhorar a compreensão destes outros países? Será possível incorporar mais sistematicamente nos casos, modelos de regimes formalmente democráticos, tais como a Venezuela e a Colômbia, e dos governos militares reformistas, tais como aquele que apareceu no Peru em 1968? Pode o México ser incorporado mais completamente no modelo?

Quarto, como evolui o autoritarismo-burocrático uma vez estabelecido? Embora seja apropriado caracterizar estes sistemas como autoritários, é essencial reconhecer que eles muitas vezes enfrentam problemas graves de autoridade e legitimidade. Quais são as implicações destes problemas para a dinâmica da mudança sob governo autoritário? Que consequências têm eles para o grau de sucesso experimentado por estes governos na promoção do crescimento econômico? Quais são as perspectivas para uma reemergência final dos regimes competitivos na América Latina? Se ocorrer tal reemergência, como se relacionariam as novas prioridades de pesquisa que ela levanta com as preocupações dos estudos deste livro?

Finalmente, podem os elementos do modelo autoritário-burocrático ser estendidos utilmente a outras regiões do mundo, e podem tais extensões da análise levar a aperfeiçoamentos do modelo tal como ele se aplica à América Latina?

Este livro trata destas questões.

CAPÍTULO 2

OS REGIMES AUTORITÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Fernando Henrique Cardoso

Nos últimos anos tem havido uma tendência acentuada no sentido do autoritarismo na América Latina. Por si mesmo, o autoritarismo dificilmente é um fenômeno novo. Por muito tempo, o *caudillismo* e o militarismo têm sido características dominantes da vida política da região, e neste contexto a democracia tem sido mais uma planta exótica do que o resultado esperado de uma tendência a longo prazo. Contudo, o *caudillismo* e o militarismo tradicionais eram produto de sociedades nas quais a *hacienda* e a economia de exportação agrária ou mineral eram predominantes. O que nos surpreende hoje, pelo contrário, é precisamente a ressurgência do autoritarismo em sociedades que podiam ser geralmente descritas como num processo de “modernização”.

O que se pode concluir do fato de toda uma região estar se tornando simultaneamente tanto mais modernizada como politicamente mais autoritária? A teoria da modernização não postula um processo descontínuo mas global de democratização estimulado pela disseminação de atitudes e valores democráticos e igualitários em todas as esferas de atividade social? Há evidentemente uma contradição entre as consequências políticas do crescimento econômico postulado por esta teoria e o curso verdadeiro da história política marcado por golpes militares e regimes autoritários florescentes.

Se a teoria da modernização fornece pouca ajuda para explicar este novo autoritarismo, como se vai explicá-lo? O outro enfoque é

histórico. Não devemos nos esquecer de que na história da América Latina o respeito pelos direitos políticos – ou mesmo a existência subjetiva dessa noção – e pelas regras formais de participação política tem sido muito mais uma ideologia para uso e gozo das oligarquias dominantes do que uma prática comum. Contudo, o reconhecimento de uma história de governo arbitrário não serve como explicação para o autoritarismo contemporâneo.

Outro enfoque ainda para a explicação, e para algumas pessoas para justificação moral, focaliza as necessidades específicas dos governantes e do estado. Contudo mesmo aquelas pessoas mais dispostas a aceitarem os fatos da vida como se eles fossem regras morais e a acreditarem que a política dos príncipes implica necessariamente no exercício da violência têm dificuldade em reconhecer a tortura e o rapto como meios legítimos na defesa da ordem estabelecida. Se as dúvidas delas não surgem de uma reação humana saudável contra essas práticas, pelo menos elas sabem que a obediência sem consentimento é um fundamento fraco para uma ordem política estável e duradoura.

Outros que não estão inclinados a justificar o novo autoritarismo adotam ainda outros enfoques para explicá-lo. Contudo eles não enfrentam também uma tarefa tão fácil assim. Mesmo uma pesquisa breve da já ampla bibliografia sobre o autoritarismo latino-americano deixa o leitor perplexo. O estado é definido com toda uma gama de adjetivos tais como “dependente”, “burocrático”, “corporativo”, “fascista”, “bonapartista”, “militarista”, “estado policial”, e assim por diante. É inútil dizer que esta proliferação de adjetivos dificilmente substitui uma explicação coerente.

À luz deste estado da literatura, devo fazer um pedido de clemência. Se o caráter do autoritarismo dominante na América Latina ainda não foi sequer precisamente definido, seria presunção de minha parte produzir uma teoria detalhada do autoritarismo agora. Eu posso, apenas, sugerir de maneira muito esquemática alguns dos problemas esboçados pelos autores que se dedicaram ao assunto e talvez adiantar algumas idéias que surgem da minha própria experiência direta em uma ou outra das situações autoritárias. Vou examinar portanto um certo número de questões relativas ao autoritarismo contemporâneo na América Latina, sem sugerir que ao fazer isso tenha esgotado o assunto ou sequer tocado em todos os pontos principais.

AUTORITARISMO BUROCRÁTICO

Quando se olha para o Chile desde a queda de Allende, para o Uruguai de Bordaberry e mais recentemente, para o Brasil contemporâneo – que já experimentou uma década e meia de governo militar – não se deve ficar surpreso por alguns cientistas sociais terem procla-

mado a existência de uma forma de regime nova e homogênea: um regime militar e autoritário. A tentação de fazer isto é ainda mais reforçada pela história recente da Argentina, que presenciou tanto a ressurreição de Perón como sua morte, juntamente com os dias fugazes de magia e terror de Lopez Rega, apenas para ser substituído por generais que, embora ansiosos por exorcizarem os bruxos da corte de Isabelita, não vacilaram em usar a tortura e a masmorra contra a ameaça de subversão da ordem existente.

Mas o Cone Sul da América Meridional não tem o privilégio duvidoso do monopólio dos regimes militares. Embora em outras partes da América Latina a influência dos militares e sua eficiência burocrática possam não ser tão grandes como no sul do continente, há o regime militar longamente estabelecido no Paraguai, bem como o governo militar autoproclamado revolucionário que chegou ao poder no Peru em 1968 (embora no último caso tenha havido pouca ou nenhuma tortura). Além do mais, os militares controlam o Equador, a Bolívia, o Panamá, Honduras e El Salvador. E embora o governo da Guatemala tenha convocado eleições, dificilmente é possível caracterizá-lo senão como um regime militar. Do contrário o regime brasileiro (sempre ambivalente ao tratar do difícil problema da legitimação) deixaria de ser um regime militar por causa das eleições controladas que ele convoca.

Embora os regimes militares governem em grande parte da América Latina, é essencial fazer distinções entre eles. Ao classificar essas diversas situações devemos evitar uma confusão entre o *caudillismo* do velho militarismo latino-americano (como no caso do Paraguai) ou do *caudillismo* baseado na família (como no caso da Nicarágua), e o controle mais institucional do poder pelo corpo de oficiais como um todo que existe em alguns outros países.

Foi com o objetivo de fazer distinções efetivas deste tipo que os cientistas sociais que tentaram primeiro caracterizar o novo militarismo sul-americano acrescentaram outro adjetivo: “burocrático”. Tem sido sustentado que o traço característico dos regimes implantados na América Latina nos anos mais recentes reside precisamente no fato de que nestes regimes não é um único general ou coronel que, como os *caudillos* do século dezenove, impõem uma ordem pessoal por decretos. Em vez disso, é a instituição militar como tal que assume o poder a fim de reestruturar a sociedade e o estado.

Não devemos subestimar a importância deste contraste. O regime autoritário-burocrático é diferente das velhas formas de domínio do *caudillo* – quer civil quer militar. Um novo fenômeno emergiu na América Latina contemporânea. As forças armadas tomam o poder não como no passado para manter um ditador no poder (tal como Vargas ou Perón) mas em vez disso para reorganizar o país segundo a ideologia de “segurança nacional” da moderna doutrina militar. Em

contraste com as formas tradicionais de domínio militar na América Latina, o militarismo contemporâneo se projeta da mesma forma devido ao governo já mencionado da instituição militar como organização. No passado, este fenômeno não era possível, dada a estrutura profissional menos completamente desenvolvida das forças armadas e o poder muito maior das oligarquias civis, que precisavam apenas da intervenção militar ocasional a fim de exercerem seu domínio.

A preocupação inicial dos autores que tentaram caracterizar o novo autoritarismo na América Latina foi de distingui-lo não só dos regimes autoritários do passado, mas também do fascismo e do corporativismo europeus. Com relação a este segundo contraste, as diferenças são mais sutis. Em primeiro lugar, o autoritarismo latino-americano é diferente das formas típicas do fascismo porque ele aspira, acima de tudo, produzir a apatia entre as massas. Ele receia a mobilização dos seguidores, mesmo se eles puderem ser recrutados na camada média da sociedade, em vez da inferior. Em consequência, ele dispensa os partidos políticos como ligações organizacionais entre a sociedade civil e o estado. O exército, como fiador da ordem autoritária, prefere um relacionamento de apoio "técnico" entre o estado e os grupos sociais, em vez de um relacionamento baseado em alianças com amplos grupos sociais. Assim o autoritarismo-burocrático diverge não só do modelo democrático de laços entre os representantes e os eleitores, mas também do fascismo italiano ou alemão, no qual a mobilização do partido e o uso dos seus membros extremistas como força repressiva era essencial. Ele não se aproxima completamente da forma do corporativismo espanhol também, porque na esfera da sociedade civil ele permite às organizações representativas das classes capitalistas-liberais sobreviverem sem laços orgânicos com o estado, a despeito das declarações de Onganía ou Pinochet a favor do corporativismo. O estado tende a excluir as organizações de classe (embora não os interesses de classe) do processo de tomada de decisões, preservando uma estrutura hierárquica rígida que é burocraticamente controlada por várias agências de segurança nacional e pelos comandantes das forças armadas. Como no passado, as ligações corporativas são estabelecidas dentro dos sindicatos (entre os trabalhadores e a administração) e entre eles e o estado, e quando estas ligações eram historicamente fracas (como no Chile), os regimes militares as encorajaram. Mas o estado não adota uma forma corporativa. Ele não tenta estimular a organização de classes, a promover a doutrina da harmonia orgânica entre os grupos sociais, ou a estabelecer laços corporativos entre estes que possam constituir uma base para o domínio político. Em vez disso, os laços entre a sociedade civil e o regime autoritário-burocrático são conseguidos através da cooptação de indivíduos e interesses privados pelo sistema. Nestas circunstâncias, os grupos de pressão estáveis têm pouca probabilidade de se materializar, e uma rede verdadeiramente cor-

porativista de laços entre a sociedade e o estado tem pouca probabilidade de emergir.

Com relação à ideologia, podemos observar nos regimes fascistas típicos uma ideologia de superioridade nacional baseada na crença nas virtudes da raça e no destino do povo. Este "cimento ideológico" estava de acordo com a orientação no sentido da expansão econômica e territorial. Esse nacionalismo não pode constituir uma ambição dos regimes autoritários latino-americanos, dada a dependência econômica deles. Em vez disso, as ideologias oficiais favorecem uma mentalidade conservadora e hierárquica cuja visão de grandeza tem sido limitada ao fortalecimento do aparelho do estado. Daí, as afirmações ideológicas feitas na América Latina diferirem daquelas que prevalecem no fascismo europeu clássico.

Apatia e falta de mobilização; uma mentalidade que é estatal e hierárquica, em vez de uma ideologia amplamente nacionalista; estado mas não partido; hierarquia e nenhuma representação — tudo isto faz parte dos instrumentos ideológicos e organizacionais particulares do autoritarismo militar contemporâneo da América Latina. Poderia parecer, portanto, que a caracterização das formas de domínio político que emergem na América Latina como autoritarismo-burocrático têm algo de novo a oferecer à tipologia dos regimes políticos em geral.

Ao pensar neste novo tipo de regime, devemos notar as diferenças e semelhanças em relação aos outros regimes da América Latina que têm muitas características autoritário-burocráticas, mas não são regimes militares. Alguns autores estenderam o termo autoritário-burocrático além dos casos dos regimes estritamente militares para incluir países tais como o México. Contudo, se todos estes regimes são autoritário-burocráticos, qual é o valor de tal conceito? Se este termo abrange uma tal gama de regimes, desde a junta chilena (ou quanto a isso qualquer junta militar), através do Peru, Panamá, Equador, e até o México, qual é o conteúdo analítico deste conceito? O seu grau de abstração pode ser grande demais.

Eu sustentaria que a noção do autoritarismo-burocrático não deve ser usada nesse sentido tão amplo. Eu a restringiria às situações nas quais a intervenção militar ocorresse em reação contra movimentos esquerdistas e nas quais as políticas que servissem para reorganizar o estado e a economia para garantir o progresso contínuo do desenvolvimento industrial capitalista fossem implementadas por regimes *militares*, como na Argentina e no Brasil. O motivo para esta aplicação restrita do conceito não é um capricho analítico mas ao contrário a necessidade de sublinhar o fato decisivo da militarização do estado. É essencial diferenciar estes regimes autoritários decididamente *militares* dos outros, como o regime mexicano que, embora não completamente destituído de traços autoritário-burocráticos, são indubitavelmente civis em seu modo de controle. Como vamos concei-

tuar estas diferenças óbvias entre o México e os regimes militares do Cone Sul?

REGIME POLÍTICO E ESTADO

Para esclarecer a caracterização da política autoritária contemporânea, é essencial distinguir entre o conceito de regime político e o conceito de estado. Por “regime” eu me refiro às regras formais que ligam as principais instituições políticas (Legislativo ao executivo, executivo ao judiciário, e o sistema partidário a todos eles), bem como à questão da natureza política dos laços entre os cidadãos e os governantes (democrática, oligárquica, totalitária ou seja qual for).

A conceituação do estado é um assunto complexo, mas existe um certo grau de acordo de que no nível mais alto de abstração a noção de estado se refere à aliança básica, ao “pacto de domínio” básico, que existe entre as classes sociais ou frações das classes dominantes e as normas que garantem o seu domínio sobre as camadas subordinadas. Quando Marx e Engels se referiram ao estado como a “comissão para a administração dos interesses comuns de toda a burguesia”, eles o caracterizaram neste nível de abstração: o estado capitalista é a “expressão” do modo capitalista de domínio de classe. Para evitar a metafísica, esta “expressão” deve ser concebida em termos organizacionais; vale dizer, as classes dominantes devem fazer um esforço contínuo para articular seus objetivos diversos e ocasionalmente contraditórios através de agências e burocracias do estado.

A necessidade de distinguir entre regime e estado neste sentido torna-se rapidamente evidente se se começa a comparar os países latino-americanos. Sustenta-se comumente que os regimes autoritário-burocráticos impõem regras de exclusão política em benefício do setor privado da economia. Compreende-se que os interesses econômicos predominantes que apóiam estes regimes favorecem a aceleração da acumulação de capital através do controle da força de trabalho – medida essa que parece ser uma concomitante importante do desenvolvimento capitalista bem-sucedido. Mas, a este respeito, há semelhanças óbvias entre o México do PRI e o Brasil dos Atos Institucionais impostos pelo Exército. Em ambos os casos as políticas pretendem alcançar um desenvolvimento capitalista rápido, enquanto os governos sentem a longo prazo que a piora contínua da desigualdade da renda e da dependência não afetam o destino histórico de seus respectivos países. Na verdade, usando estes critérios, mesmos países democráticos tais como a Venezuela e Costa Rica têm o mesmo tipo de estado capitalista. Nestes dois países há da mesma forma uma exclusão sócio-econômica da maioria. Há modelos semelhantes de acumulação econômica (controle de salários, padrões de distribuição da renda) e até

políticas semelhantes favoráveis às corporações multinacionais. Assim o estado, quando considerado como um pacto básico de domínio, é um estado capitalista comparável em todos estes países.

Uma falha importante nas discussões do autoritarismo é elas não se concentrarem adequadamente nesta distinção entre o estado e o regime político. Uma forma idêntica de estado – capitalista e dependente, no caso da América Latina – pode coexistir com uma variedade de regimes políticos: autoritário, fascista, corporativista e até democrático. Uma linha de raciocínio econômico procura uma relação causal uma a uma entre o estado e o regime. Ela pressupõe que para cada “fase” de acumulação há um tipo apropriado de regime. Contudo, a mesma dificuldade histórica que este raciocínio produz no caso dos países capitalistas maduros (isto é, a ausência de fascismo nos países anglosaxões, que fizeram as contribuições mais substanciais para o início do desenvolvimento do capitalismo) ocorre também em sua aplicação à América Latina. O crescimento do Brasil sob Kubitschek e o atual surto econômico venezuelano são evidentemente casos nos quais os estados capitalistas dependentes conviveram com regimes democráticos.

Apesar de tudo, embora a idéia de uma determinação econômica simples da política é melhor descartada, há espaço para explorar o grau de “compatibilidade” entre as diferentes formas de estados capitalistas dependentes e diferentes tipos de regime. Por exemplo, quais são as condições sob as quais um regime democrático pode coexistir com o domínio de classe baseado numa forma de acumulação econômica que impõe a desigualdade crescente entre as classes sociais? As raízes da crise de todas três democracias do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) não devem ser encontradas na contradição entre um sistema de larga participação e representação política das massas e a necessidade de acumulação e controle sobre a força de trabalho? Duvido que se possa responder a esta pergunta afirmativamente, muito menos generalizar uma resposta afirmativa para toda a América Latina. Como indiquei, as realizações econômicas da Venezuela contemporânea e do Brasil durante o período Kubitschek, entre outras, relembram àqueles que proclamam apressadamente a inevitabilidade da ditadura militar para abrir o caminho para a “fase atual” do desenvolvimento capitalista que a história é mais caprichosa do que pode parecer. Além disso, é difícil acreditar que motivos exclusivamente econômicos estivessem por trás da direita política e da mobilização militar contra o governo Allende ou a administração pós-peronista. Há portanto a necessidade de uma análise mais cuidadosa e mais interpretação no estudo das relações entre um estado capitalista dependente e diferentes formas de regimes políticos. Até agora, grande parte do espaço criado pela falta de pesquisa sobre este relacionamento tem sido preenchido por interpretações altamente polêmicas geralmente insensíveis à variedade da experiência histórica.

Neste ponto, deve ser óbvio que considero muito útil usar a expressão autoritarismo-burocrático para me referir, não à forma do estado como tal, mas ao tipo de regime político. A relação entre os dois está longe de ser clara e, é já que este é um assunto complexo e bastante controvertido, pode ser mais prudente avançar modestamente ao longo do caminho pouco ambicioso da descrição política das instituições dos regimes autoritário-burocráticos.

AS INSTITUIÇÕES DO AUTORITARISMO

Quase por definição, os regimes autoritário-burocráticos organizam as relações do poder a favor do executivo. É o fortalecimento do executivo e o fortalecimento das suas capacidades técnicas (da sua “racionalidade” formal) que se projetam nestes regimes. O fortalecimento do executivo envolve centralização aumentada, o que mina a tradição federal, onde ela existia antes. Envolve também a eliminação ou forte redução do papel do legislativo. Além do mais, o judiciário é controlado na prática, se não teoricamente, pelo executivo.

Os procedimentos não-democráticos para a escolha do presidente e a expansão burocrática do governo central nestes regimes são, apesar de tudo, sujeitos a um sistema de contrapesos. Por um lado, a racionalidade formal exige o fortalecimento de um corpo burocrático de técnicos, especialmente no campo econômico; por outro lado, estes regimes expressam a vontade política das forças armadas como instituição. Desta maneira, o executivo depende da burocracia tecnocrática e do único partido real, as forças armadas.

A institucionalização de mecanismos para resolver conflitos entre o executivo e a tecno-burocracia é relativamente simples. As relações entre o executivo e a sua base real de poder, os militares, são mais complexas. Pode-se pensar que nestes regimes a distinção entre o executivo e as forças armadas seja não-existente. Contudo, assim que os sistemas burocrático-militares se tornam estáveis, as forças armadas como tal não determinam as políticas do estado ou as implementam. Os militares têm poder de veto nas “grandes decisões” – sendo a mais importante a sucessão presidencial – mas eles não são necessariamente envolvidos na tomada de decisões com relação à economia ou outras questões importantes. É por este motivo que surgem problemas com relação ao funcionamento destes regimes e leva a choques entre o executivo e as forças armadas. Uma vez os civis, independentes das forças armadas, comecem a tomar parte, embora pequena, no processo de tomada de decisões, o executivo se torna o centro destas decisões, e os choques com os militares da “linha dura” são inevitáveis.

O sucesso do regime depende em parte do tipo de delegação da autoridade militar ao executivo que é adotado. Tem havido casos de

juntas militares e presidentes militares diretamente responsáveis perante os corpos de oficiais. Quando o presidente é um general, as alternativas com relação à extensão do seu mandato são poucas. Estas vão de situações – em geral transitórias – nas quais o presidente é o comandante das forças armadas, até à pretensão de uma legitimidade presidencial definida por regras que não são exclusivamente militares. No caso brasileiro há uma tentativa de preservar alguma coisa da tradição eleitoral presidencial: o presidente é um general nomeado pelo comando supremo das forças armadas, mas ratificado pelo congresso. Ele recebe um mandato por um número limitado de anos. Em outros casos, a questão do mandato presidencial é deixada em aberto, provocando crises dentro do alto comando com relação aos limites do mandato e o curso da sucessão. No Brasil a sucessão é um acontecimento traumático, mas as facções militares rivais têm tempo e esperança em seus horizontes, dado o mandato limitado do general-presidente. Pode ser devido a este fator que as crises militares imediatamente antes da conclusão dos mandatos presidenciais tenham sido evitadas, apesar do fato de que, até esta data, os presidentes militares brasileiros têm sido incapazes de fazer quaisquer dos seus próprios candidatos serem nomeados como sucessores.*

O aparecimento de um presidencialismo forte, quase ditatorial, esconde algumas vezes o controle efetivo que a instituição militar exerce sobre os que estão no governo, quer sejam civis, quer generais. Há, contudo, grande tensão entre o fortalecimento do executivo e o controle das forças armadas. Nos regimes controlados pelos estabelecimentos militares menos profissionais, e portanto menos aptos a aceitarem as regras da hierarquia, como na Bolívia ou Equador, a ameaça de novos choques é constante. Mas tensões extremas entre as forças armadas e a presidência têm ocorrido também na Argentina, enquanto no Uruguai a crise entre Bordaberry e o alto comando exemplifica a falta de institucionalização desses regimes. De uma maneira mais discreta, o poder presidencial no Brasil tem sido algumas vezes combatido pelo alto comando. Paradoxalmente, o fortalecimento do executivo, combinado com a falta de uma base institucional, continua um traço característico do autoritarismo-burocrático em sua forma militar. Esta é uma diferença importante entre essa forma de governo e o tipo de autoritarismo civil que prevalece no México, onde o presidente tem talvez mais poder do que qualquer general-presidente de um governo militar nos países do Cone Sul.

* NT – Naturalmente isto foi escrito antes de dezembro de 1978, porque o Gen. Ernesto Geisel conseguiu nomear o Gen. Figueiredo como seu sucessor, embora tenha tido que demitir o seu Ministro do Exército de então, o Gen. Silvio Frota, e o chefe da sua casa militar, o Gen. Hugo de Abreu, tenha pedido demissão, havendo assim duas crises político-militares.

Outra dimensão importante dos regimes autoritários diz respeito à questão dos partidos políticos. A ideologia oficial (ou mentalidade) acentua o caráter não-partidário dos governos militares, bem como o objetivo de pôr um fim tanto à “política” como expressão de ideologias conflitantes como à existência de partidos que minam a “unanimidade nacional” desejada pelos governos militares. Contudo é óbvio que na prática a atividade das facções políticas reaparece. A relação entre os grupos de interesse da sociedade civil e o estado é baseada mais nos critérios e mecanismos de cooptação do que nos mecanismos de representação. Em outras palavras, os que controlam o aparelho do estado escolhem várias pessoas para participarem do sistema de tomada de decisões, um processo de escolha que será estendido para incluir até as mais poderosas das forças sociais, e até setores das classes inferiores. Mas eles nunca concordarão com a idéia de representação. A delegação da autoridade pela base não é encorajada. Pelo contrário, a decisão sobre quem será chamado a colaborar, e por quanto tempo, é tomada no ápice da pirâmide do poder.

Os grupos de interesse dentro da sociedade civil tentarão naturalmente penetrar nos círculos de tomada de decisões. Uma vez tenham conseguido isto, procuram promover seus próprios interesses. Contudo, eles não são legitimados como representantes dos seus próprios constituintes. São os burocratas ou as pessoas que controlam as posições mais altas do aparelho do estado que decidem que esta ou aquela pessoa pode participar. As pessoas escolhidas podem ocasionalmente falar por outras pessoas ou grupos, mas elas não constituem uma delegação como tal. Daí nunca serem elas reconhecidas formalmente como “representativas” ou delegadas. Graças a este mecanismo, os funcionários civis podem “desarmar” qualquer pressão simplesmente concedendo oportunidades de participar por seus próprios meios de escolha. Em outras palavras, nos regimes autoritário-burocráticos a representação de grupos ou facções – os partidos políticos – não é legítima por si. Os interesses que os grupos sociais conseguem articular nos regimes autoritários têm que ser definidos dentro do mecanismo do estado, enquanto os partidos políticos nos sistemas democráticos tendem a estar enraizados na sociedade civil. O mecanismo de cooptação permite aos interesses privados estabelecerem suas raízes dentro do estado, mas só através de comissões ou grupos especiais de consultoria controlados por funcionários do estado (civis e militares). Estes podem mais tarde se tornar líderes das organizações semipolíticas que descrevi em outra parte como anéis burocráticos ou “círculos” que constituem as ligações entre os interesses da sociedade civil e o estado, envolvendo negociações entre os interesses privados e do estado. Embora eles possam aparentar o formato clássico do “lobby”, estes anéis burocráticos são diferentes por não envolverem grupos de pressão genuínos e autônomos, mas pelo contrário fazerem parte do próprio

aparelho do estado e normalmente estarem sob a liderança formal de um funcionário do estado.

Não podemos aplicar esta caracterização a todos os regimes autoritários ou mesmo a todas as fases de um único regime. O grau de liquidação dos mecanismos representativos e partidos depende do grau de desconfiança que estas instituições inspiram nas classes dominantes e especialmente no estabelecimento militar durante a fase que precede o advento do autoritarismo. O populismo, tanto quanto a democracia, permitiram a existência de partidos de esquerda e permitiram também alianças entre eles e as forças reformistas. No clima da Guerra Fria da década de 1950, a revolução cubana de 1958 e a generalização dos movimentos de guerrilha nos anos subsequentes gerou um desafio político no nível local e internacional. Foi a reação contra a possibilidade do socialismo que culminou no “Thermidor” atual da América Latina. As forças armadas adotaram e adaptaram as doutrinas franco-americanas de guerra interna e ficaram cada vez mais preocupadas com a repressão interna. Elas ficaram preocupadas também com a necessidade de implementar políticas que promovessem o crescimento econômico acelerado a fim de passar rapidamente através da fase inicial da “decolagem” econômica na qual, segundo as estratégias contra-revolucionárias inspiradas pelas obras de W.W. Rostow, há uma probabilidade maior de ocorrer a revolução social.

A oportunidade da implantação dos regimes autoritários contemporâneos, bem como o grau de suas realizações econômicas e políticas, tem variado grandemente entre os países. O estabelecimento gradual de uma ordem militar burocrática no Brasil levou consigo a herança de um sistema multipartidário. Um segundo golpe em 1965 criou o sistema atual de dois partidos. No Chile e no Uruguai o autoritarismo-burocrático emergiu com força mais devastadora do que na Argentina e desenvolveu uma orientação enfaticamente antipartidária. Não foi nenhuma coincidência o fato de antes da chegada do militarismo nestes países, uma ampla gama de grupos esquerdistas, desde os revolucionários violentos até os partidários do caminho pacífico para o socialismo, haverem se constituído numa poderosa ameaça à ordem estabelecida. Para as classes dominantes e para as forças armadas destes países, a “democracia representativa” soava apenas marginalmente menos assustadora do que abrir a porta da frente para o diabo, uma metáfora apropriada, já que os militares se consideram como os defensores dos valores cristãos e ocidentais contra a ameaça mundial do comunismo.

Para desapontamento dos colecionadores de rótulos bonitos e explicações monocausais, as características do autoritarismo-burocrático mais puro nem sempre são encontradas nos regimes políticos e econômicos mais reacionários. Por exemplo, de um ponto de vista formal, o assim chamado “modelo peruano” de tendências reformis-

tas tem algumas semelhanças com os países governados pelo autoritarismo-militar do sul. Seria errado, portanto, acreditar que as características formais que discuti apareçam sempre de uma forma ordenada e previsível em conjunção com outras características importantes dos regimes autoritários.

O FUNCIONAMENTO DO AUTORITARISMO

Parece óbvio que a presença ou ausência de um sistema partidário abra caminhos alternativos para os regimes autoritários. Isso indica, pelo menos, um grau diferente de autonomia relativa nas organizações políticas controladas pelas classes sociais. Até onde sei, não há nenhum estudo quanto à maneira pela qual os partidos políticos pré-existentes tenham sobrevivido sob os regimes autoritários militares. No caso do Peru, se há alguma forma de partido ainda sobrevivente, é a APRA, cujo programa e ideologia foi adotado parcialmente pelo governo pós-1968 numa tentativa aparentemente bem-sucedida dos militares de neutralizarem este partido. Para garantirem o sucesso, os militares acrescentaram ao seu movimento uma tintura de nacionalismo e reformismo, e tentaram até certas formas de mobilização política através do Sistema Nacional de Apoyo a la Mobilización Social. Contudo, devido às dificuldades inerentes que os regimes autoritário-burocráticos têm em desenvolver qualquer forma de mobilização popular, isto agora foi atenuado. No Chile, o militarismo prevalente, tendo destruído as organizações esquerdistas, continuou desmantelando a outra alternativa política da sociedade civil, os democrata-cristãos, mas é provável, dada a tradição política e social chilena, que os partidos simplesmente hibernem e reemerjam finalmente quase intactos. O mesmo pode-se dizer da Argentina sob Onganía e Lanusse, e no estado de quase guerra civil que é evidente na Argentina hoje há um afastamento da vida política em direção à sociedade pré-política: “o homem é o lobo do homem” mais uma vez. Contudo, embora nestas circunstâncias seja difícil imaginar como os partidos políticos possam ser reconstruídos, não creio que quer as organizações sindicais, quer os partidos políticos do setor popular e das classes médias (previamente semi-organizadas, sob o peronismo e o radicalismo) sejam simplesmente erradicados. Não ficaria surpreso se, no futuro não muito distante, as forças armadas da Argentina tivessem que enfrentar exigências políticas grandes demais para os limites estreitos do militarismo.

Na análise do autoritarismo latino-americano, um dos contrastes mais interessantes poderia parecer o existente entre o Brasil e o México. Nestes países, pode-se dizer que a sociedade civil é organizada muito fracamente em comparação com as sociedades civis dos países do Cone Sul. Uma tradição de estado forte mais controle político elitista

(no caso do Brasil) e de uma hierarquia burocrática (no caso do México) aumenta a probabilidade de sucesso para estes regimes autoritários – apesar das diferenças entre eles de forma e de conteúdo. Apesar de tudo, temos visto recentemente no Brasil como um dos dois partidos criados pelo regime militar para desempenhar um papel puramente formal de oposição se tornou um partido de oposição efetiva. Nas eleições gerais de novembro de 1974 a oposição obteve dezesseis das vinte e duas cadeiras para o Senado. Nos meses seguintes, o forte impacto resultante deu a irônica impressão de que este regime militar havia feito uma contribuição bastante original para as formas modernas de autoritarismo criando um sistema partidário quase exclusivamente baseado na oposição. É verdade que o sistema político dominante reagiu logo, usando qualquer que fosse o instrumento disponível para negar à oposição qualquer possibilidade de adquirir poder através do sistema eleitoral. De qualquer maneira, o ponto importante é que os objetivos dos militares não foram de maneira alguma completamente alcançados. Na sociedade civil há uma consciência da ilegitimidade do regime e uma convicção de que mais cedo ou mais tarde a organização política da sociedade terá que ser reconstituída.

No México, um regime civil fornece um exemplo de grande estabilidade, uma estabilidade que tem muito a ver com as origens do regime. O regime mexicano nasceu de uma revolução que incorporou parcialmente amplos setores da sociedade na vida nacional e estabeleceu um sistema político mais aberto às pressões e sugestões de baixo, embora ainda controlado de cima. Além do mais, a elite burocrática mexicana tem uma capacidade de controle em relação aos assuntos econômicos e sociais que garante uma certa hegemonia da sociedade. Um sistema extensivo de negociação com relação aos interesses econômicos, juntamente com um desempenho econômico e financeiro eficiente desde Cárdenas, transformou o estado mexicano num instrumento efetivo de domínio e controle político. O resultado lógico foi o consenso sem democracia, apesar do uso continuado de instrumentos de repressão para suprimir qualquer ameaça à ordem política ou social. Os aspectos repressivos da política mexicana foram diluídos pelo mecanismo muito conhecido de cooptação maciça da oposição praticado pelo estado e por uma tolerância às violações das fronteiras entre o interesse privado e o serviço público. Em consequência, é um tipo de regime não-militar e “inclusivo” que conseguiu uma capacidade maior de resistência dando raízes sociais a um sistema autoritário.

Que fatores afetam o grau de autonomia da sociedade civil diante do governo autoritário? Um é evidentemente a presença ou ausência de um sistema partidário pré-existente. Outros incluem o grau de controle efetivo que os regimes autoritários exercem sobre a vida de todo o dia (e sobre os veículos de massa bem como a reação das pessoas a este controle). O autoritarismo militar peruano, por exemplo, é marca-

damente diferente neste sentido dos regimes argentino ou uruguaio: o Peru não implementou um sistema de terror dentro da sociedade. Embora seja verdade que no Peru haja um controle do estado sobre a imprensa, a formação da opinião pública não enfrenta os obstáculos característicos do Uruguai, para não mencionar do Chile, ou do Brasil durante as fases mais repressivas do regime brasileiro.

A ciência política da América Latina progrediu pouco no estudo da capacidade de controle dos regimes autoritários – talvez devido a uma certa repugnância de ter que investigar os diferentes tipos de tumores malignos que estas formas de autoritarismo constituem. Esta capacidade de controle varia entre os diferentes regimes autoritários devido a múltiplos fatores. O primeiro destes envolve as circunstâncias sob as quais os regimes chegaram ao poder. Em alguns casos os militares derrubaram a ordem constitucional através de um banho de sangue. Em outros um aviso pelo rádio foi suficiente para depor o presidente anterior. Em segundo lugar, o grau de fraqueza ou força da sociedade civil deve também ser considerado a fim de explicar a capacidade do regime de controlá-la. Obviamente, é mais difícil para o regime tratar com grupos sociais autônomos e portanto potencialmente mais desafiadores (Chile) do que se manter no poder numa sociedade onde a política é território exclusivo de uma burocracia elitista (Brasil). Em terceiro lugar, há fatores técnicos que ampliam ou limitam a capacidade de controle destes regimes. Devemos ter em mente que não estamos analisando casos que se assemelham com a Alemanha Nazista, que foi capaz de implementar e manter formas muito mais completas de controle. O autoritarismo da América Latina ainda está “subdesenvolvido”: ele pode matar e torturar, mas não exerce um controle completo da vida do dia-a-dia. O estado é suficientemente forte para concentrar sua atenção e seu aparelho repressivo contra os assim chamados grupos subversivos, mas não é tão eficiente quando se trata de controlar as universidades, por exemplo, ou mesmo a própria burocracia. Seria pouco prudente, contudo, subestimar os progressos recentes feitos neste campo, embora a falta de um partido para controlar e denunciar os inimigos do regime torne este controle bastante difícil. Até agora, a repressão tem sido mais uma tarefa da polícia do que dos políticos

Uma palavra adicional sobre o funcionamento dos regimes autoritários é necessária. Os regimes autoritários que não são baseados num partido político (novamente, a situação mexicana baseada num partido efetivo não corresponde neste sentido aos regimes autoritário-burocráticos puros) são algumas vezes fracos demais para enfrentarem sociedades complexas. Além do mais, seria incorreto supor que o aparelho do estado funcione como um todo unido nos regimes autoritários da América Latina. A ausência de um partido que possa unir o sistema e de uma ideologia verdadeiramente totalitária impede a tecno-

burocracia e os detentores de cargos de se comprometerem com a ideologia militar da grandeza do estado. Pelo contrário, um grau considerável de privatização do aparelho do estado ocorre nesses regimes. A coerência do regime existe mais no nível máximo, através do discurso ideológico de ministros e generais, do que no comportamento rotineiro dos funcionários do estado. Muito frequentemente, os últimos controlam partes do aparelho do estado quase independentemente do governo, perseguindo objetivos pessoais de natureza econômica ou burocrática.

Estas características tornam o funcionamento dos regimes autoritário-burocráticos menos coerentes do que parece à primeira vista. Fatores potencialmente desestabilizadores estão quase sempre presentes, diminuindo a capacidade do regime de absorver pressões. Isto leva a um uso continuado da repressão, com toda a desmoralização e alienação produzidas pelo uso generalizado da violência, mesmo em nome da segurança do país contra os seus inimigos internos ocultos. Quando estes regimes enfrentam situações em que os grupos “subversivos” são poucos, a reiteração dos mesmos argumentos sobre ameaças à segurança nacional se torna menos convincente para os empresários e os grupos dominantes que apóiam os regimes, e a oposição destes grupos pode aumentar grandemente.

Muitas forças podem assim tender a minar estes regimes, inclusive os fatores erosivos mencionados acima, a possibilidade de uma reação política contra o autoritarismo, mais mudanças do grau real de censura e do grau de repressão. As variações da eficácia da repressão ocorrem algumas vezes nos mesmos regimes políticos com a mudança dos governos, se não dentro do período de qualquer um dos governos. É óbvio que a forma do regime não depende unicamente do estado de espírito das pessoas no poder, embora isto seja importante. As possibilidades de que a ação política destinada à transformação dos regimes autoritários tenha de fato sucesso podem mudar a cada conjuntura particular.

E, FINALMENTE, A BASE SÓCIO-ECONÔMICA

Neste ponto devemos nos voltar para outra questão teórica difícil da ciência social: a relação entre a estrutura e a conjuntura. Prefiro evitar as afirmações teóricas que dificilmente escapariam ao pedantismo, e gostaria simplesmente de tratar de duas ou três questões básicas que surgiram nas discussões recentes dos regimes autoritários.

Após mais de uma década de autoritarismo militar em muitos países do continente e de várias décadas de autoritarismo civil em alguns outros, muitas interpretações anteriores de suas bases sociais têm sido superadas pela história. A tradição de um militarismo concebido

como o bando armado de proprietários e *latifundistas* foi substituída em parte pelas políticas econômicas coerentemente orientadas no sentido da industrialização que os regimes autoritário-burocráticos empreenderam por si mesmos. Algumas vezes estas políticas até prejudicaram os interesses agrários, e quase sempre os regimes militares preferiram receber apoio do agrocomércio a preservar os laços de amizade íntima com os *latifundia*.

Parece menos claro que grupos foram favorecidos pelas políticas de industrialização destes governos autoritários. A quem os militares dirigiram suas políticas e onde eles procuraram apoio? Os efeitos imediatos das políticas de estabilização monetária habitualmente implementadas pelos militares após a tomada do poder (normalmente após um período de crise política, inflação e incerteza econômica) demonstram claramente que grupos sociais *não* foram levados em conta: trabalhadores e assalariados em geral, bem como as pessoas que vivem de rendimentos fixos. Contudo, quando as duas variáveis econômicas decisivas – a inflação e a formação de capital – são controladas, é difícil sustentar que estes regimes autoritário-burocráticos tenham adotado um conjunto significativamente diferente de políticas de distribuição de salários ou rendas daqueles lançados nas sociedades latino-americanas pelos regimes democráticos. Além do mais, no Peru, o militarismo governante, que evidentemente não adota as políticas socialistas, pelo menos não pode ser considerado como partidário deliberado de um padrão de “concentração da renda”. Aparentemente o que conta nestas questões é mais o caráter do estado do que o do regime, bem como o nível de desenvolvimento da economia e, acima de tudo, a força das pressões sociais de baixo. É para controlar estas pressões e facilitar assim a acumulação de capital que o autoritarismo-burocrático se torna repressivo e baixa o padrão de vida dos trabalhadores e das massas. As alianças entre o grande capital e o estado são muitas vezes implícitas, mas elas podem existir mesmo em situações tais como no Peru, onde os grupos governantes procuram explicitamente ser considerados como defensores do povo. As consequências desse pacto implícito são, naturalmente, as mesmas como se elas tivessem um caráter explícito: afinal de contas, o autoritarismo-burocrático não foi lançado para garantir o bem-estar do povo. Embora as pesquisas sociológicas tenham descoberto um baixo nível de consciência política entre as camadas mais baixas, há uma coisa que o povo sabe: este tipo de regime não corresponde ao modelo político dos seus sonhos. Sempre que possível, as massas tornam a sua discordância conhecida do regime: votando contra ele, criando tumultos ou simplesmente isolando-se.

Da mesma forma é difícil identificar os beneficiários do autoritarismo simplesmente olhando para o desenvolvimento industrial e o das políticas do regime. A hipótese inicial acentuou a afinidade entre o

autoritarismo e os grandes negócios, e ao que eu saiba não há nenhuma evidência forte que rejeite esta hipótese. No entanto, não devemos dar uma interpretação mecanicista destes laços tais como sustentar, por exemplo, que só o regime militar pode ser bem-sucedido em estabelecer a produção de bens de capital e em assumir o controle da tecnologia moderna num país em desenvolvimento. As políticas econômicas implementadas na Venezuela, México, Argentina ou Brasil são bastante semelhantes, mas os seus regimes políticos são evidentemente distintos. Novamente, por trás de uma hipótese dessas há uma confusão entre regime político e tipos de estado.

Dadas estas reservas, e presumindo que todos os estados capitalistas devem facilitar e garantir o processo de acumulação de capital, as perguntas apropriadas com respeito a este problema são provavelmente as seguintes: que grupos tiveram vantagem com o autoritarismo atual? Que centros de acumulação de capital se beneficiaram do governo autoritário – o setor local da iniciativa privada; o setor produtivo do estado ou os empreendimentos multinacionais? Levou algum tempo para tornar a resposta óbvia aceitável: o autoritarismo-burocrático é politicamente lucrativo para os burocratas civis e militares que detêm cargos do estado. A dificuldade em chegar a tal truismo vem de uma análise teórica que considera o estado apenas como a *expressão* dos interesses de classe, sem reconhecer que tal expressão exige uma *organização* que, já que não pode ser outra do que a rede social das pessoas, existe por direito próprio e possui interesses próprios. As respostas para a segunda pergunta são mais complexas. Não é correto deduzir do caráter formal dos regimes autoritários que tipo de políticas de crescimento econômico eles irão perseguir. A aceitação de tal interpretação envolveria precisamente o erro oposto àquele que ocorre quando se ignora o fato de que o estado é o principal beneficiário do autoritarismo-burocrático. Isso implicaria que o estado e a sua burocracia são os únicos atores históricos. O fato é que mesmo nas situações autoritárias o estado está ligado de várias maneiras à classe social e aos seus interesses.

Outra variação importante na orientação econômica destes regimes envolve a ênfase relativa em promover empreendimentos no setor público, em vez de no setor privado. O Chile de hoje (sob a influência direta dos assim chamados “Rapazes de Chicago”) está fazendo esforços consideráveis para minar o setor da economia do estado. Os líderes chilenos estão tentando estabelecer um tipo peculiar de economia “liberal” no sentido de que o estado redistribua a riqueza àqueles grupos de interesses privados que controlam economicamente o regime. Os generais peruanos, no pólo oposto, reforçaram a organização do estado e aumentaram sua capacidade para a tomada de decisões econômicas. Esta construção do estado ocorreu muito mais cedo nos outros países, sob o controle político de grupos profissionais e de empre-

sários, mas no Peru a intervenção militar foi necessária para fortalecer o estado. Subseqüentemente, de uma posição de força maior, o regime militar tentou renegociar os termos da dependência. Os generais brasileiros, inicialmente enamorados de uma ideologia econômica orientada para os interesses privados e ansiosos por expandirem as relações com o capital estrangeiro, aumentaram no fim a esfera da produção do estado e até entraram em choque com o governo americano, sobre a questão da tecnologia nuclear. Assim, parece impossível identificar a correspondência direta entre as formas dos regimes autoritários e um conjunto de interesses econômicos homogêneos.

Obviamente, a gama de alternativas tem alguns limites. Embora haja diferenças importantes entre os casos, o caráter fundamental deste tipo de estado autoritário é apesar de tudo capitalista. Da mesma forma, as decisões tomadas pelas burocracias do estado ocorrem dentro de limites bem definidos. Até agora elas não tentaram “mudar o modelo”. Vale dizer, as regras gerais do sistema capitalista local e mundial de produção estão mantidas. Contudo, seria incorreto substituir o clichê de que os militares são os guarda-costas dos proprietários pelo clichê de que eles agora constituem uma milícia para proteger os interesses das corporações multinacionais. Os regimes autoritários tentam se acomodar dentro do ambiente internacional tirando vantagem das fissuras ocasionais do sistema econômico mundial. Eles fazem negócios com os empreendimentos multinacionais que em alguns casos envolvem a renegociação dos termos da dependência dentro de limites estreitos – embora, em alguns casos, como no Chile, aceitem simplesmente os interesses privados locais e finalmente internacionais como se estes corresponderem às necessidades do país e do povo. Contudo, como regra, no nível ideológico e algumas vezes no prático, eles tentam reforçar não o país, mas o estado – se não por outros motivos, então pelo menos para protegerem seus próprios interesses como burocracia.

No espaço disponível, não é possível compreender em detalhe as implicações desta formulação. No entanto, vale à pena acentuar que se nos últimos anos houve uma característica significativa no comportamento das burocracias públicas civis e militares, foi o papel delas na criação de uma base econômica auto-sustentada para o seu próprio poder. Os empreendimentos do estado estão se expandindo na maioria dos países, e o autoritarismo-burocrático foi um fator importante desta tendência. Não estou me referindo à formação de um modo de produção ideal do “estado capitalista”, mas ao uso dos empreendimentos do estado para facilitar o desenvolvimento capitalista e fortalecer a posição dos que estão no poder. Contudo, não é provável uma tendência no sentido das ideologias e práticas nacionalistas e anti-imperialistas. Pelo contrário, nos últimos anos têm sido largamente

encorajadas as “joint ventures” entre os empreendimentos do estado e as multinacionais.

O resultado imediato deste processo em termos da composição do estado foi a criação de camadas burocráticas dotadas de capacidade empresarial. Algumas vezes os executivos máximos dos empreendimentos do estado entram em choque com um governo que tem que enfrentar os interesses e pressões que vêm de diferentes grupos sociais, e algumas vezes o governo como tal tem que impor políticas que não estão de acordo com os interesses expansionistas dos empreendimentos do estado. Emerge assim uma camada social que é criada dentro do estado e que apesar disso, paradoxalmente, consegue até certo ponto uma base distinta de poder e pode finalmente entrar em choque com o governo em determinadas circunstâncias.

O ponto deste argumento não é minimizar a importância dos laços crescentes entre as economias latino-americanas e o sistema internacional de produção. Mas é difícil acreditar que a dependência decorra da forma autoritária militar destes regimes. Se é verdade que estes regimes tornam possíveis novos acordos com os empreendimentos multinacionais, eles paradoxalmente encorajam também aspirações no sentido de mais autonomia entre os militares e entre os executivos dos empreendimentos do estado. Além disso, os poucos países ainda governados por democracias representativas na América Latina dificilmente podem ser apresentados como prova do argumento de que a democracia por si mesma preserva um país da penetração estrangeira.

ALGUMAS CONCLUSÕES INCONCLUSIVAS

Receio que esta curta incursão em questões complexas possa ter provocado não dúvidas justas – o que não seria uma má consequência – porém mais perplexidades e ambigüidades do que esclarecimentos. Comecei tentando enfatizar a utilidade da idéia do autoritarismo-burocrático para descrever, embora não explicar, as realidades políticas contemporâneas. Contudo, receio que possa ter contribuído para a crença de que os fatores de diferenciação entre os regimes latino-americanos sejam tão profundos que a idéia ampla do autoritarismo-burocrático seja quase inútil. Além do mais, não fui bem-sucedido em identificar um laço unilinear entre os regimes autoritários e as políticas econômicas particulares. É verdade que alguns regimes militares têm fortalecido os sistemas econômicos baseados em empreendimentos multinacionais, bem como em corporações do estado, que eles próprios controlam. Mas também é verdade que os empreendimentos multinacionais conseguiram sobreviver e se expandir sob sistemas democráticos (para não falar de suas realizações sob os autoritários civis), enquanto se enfraqueceram sob o governo militar do Peru, por exemplo.

Pode bem ser que a inconclusividade do meu argumento sobre as relações entre a economia e a política reflitam alguma ansiedade que as minhas inclinações intelectuais me impedem de expressar mais claramente. Contudo eu não acho que busquemos em vão quando se procura por seqüências e coerência na história, desde que tenhamos em mente que não há maior irracionalidade do que a crença de que a história pode ser totalmente compreendida através da racionalidade formal. O caráter do estado – isto é, a estrutura do domínio de classe e o sistema econômico sobre o qual se apóia esta estrutura – impõe alguns limites sobre a forma do regime político. Por exemplo, as características burocráticas destes regimes autoritários (civis ou militares) não podem impedir a emergência da função empresarial que a economia capitalista impõe sobre eles. Contudo constitui um esforço inútil considerar os acontecimentos políticos apenas do ponto de vista estreito dos fatores econômicos.

É simplista imaginar que um processo capitalista dependente de industrialização possa ter lugar apenas através do autoritarismo. Uma junta militar pode nem sequer abrir novos caminhos para o crescimento econômico, como os acontecimentos recentes no Chile ou no Uruguai demonstraram. Mas, qualquer que seja o regime, as classes dominantes, dada a internacionalização crescente da produção, são forçadas a fazer acordos com os interesses estrangeiros e a reorganizar o sistema interno de exploração econômica a fim de enfrentar as novas realidades. Isto exige o estabelecimento de um sistema econômico baseado em corporações do estado e privadas e requer políticas do estado para promover a expansão capitalista. A avaliação feita pelas classes dominantes do valor para elas de qualquer regime autoritário, e daí do apoio real que darão a este, depende principalmente da capacidade efetiva do regime de impor políticas de desenvolvimento. Os sistemas políticos mexicano e brasileiro são semelhantes neste sentido. Ambos têm até agora sido bem-sucedidos em reorganizar a sociedade para enfrentar as formas mais complexas de crescimento capitalista. Para conseguirem isto, foram estabelecidas formas relativamente estáveis de controle trabalhista e as burocracias do estado e empreendimentos públicos foram expandidos, lançando assim uma base para os laços peculiares já descritos entre os interesses privados e o estado. O estado como “pacto de domínio” mostra assim traços semelhantes em ambos os países. Contudo, seria bastante ilusório não levar em consideração as diferenças políticas entre os dois regimes: a forma militar do sistema brasileiro representa um contraste decisivo para a estrutura do partido que fundamenta o regime mexicano.

Variações menos marcadas mas ainda importantes são encontradas entre os regimes militares nos diferentes países. Estas variações são principalmente o produto das diferenças no desenvolvimento da luta de classes em cada caso. Em geral, o período atual de governo militar é

uma reação à crise provocada no estado pelos movimentos políticos e à luta social antes da tomada do poder pelos militares. Em vários países latino-americanos, as classes dominantes foram incapazes de controlar a pressão política feita pelos trabalhadores e os setores radicalizados das classes médias. Nessas circunstâncias, as classes dominantes não podem manter o seu poder sem intervenção militar e apoio abertos. O preço a ser pago por esta “ajuda” depende da extensão da desintegração política anterior à intervenção militar, bem como da capacidade das forças armadas de controlarem os grupos revolucionários.

Acima de tudo, quando as forças políticas esquerdistas eram fortes e bem arraigadas na sociedade, as fases iniciais do regime militar são altamente repressivas. É nesta fase inicial que os componentes fascistas do militarismo se acentuam. O papel empresarial destes governos, por outro lado, evolui gradualmente. As tentativas de resolver os problemas sociais e econômicos enfrentados por estes países, bem como a emergência de alianças entre os empreendimentos multinacionais, privados domésticos e do estado, conferem progressivamente aos regimes autoritários suas características empresariais peculiares. A repressão continua a ser um componente importante da vida política, mas têm que ser feitas tentativas para justificar o regime em nome de um rápido processo de acumulação. As altas taxas de crescimento da produção são tão importantes como a repressão no processo de criar e projetar a imagem do regime e em sua aceitação pelas classes dominantes. A ordem social com progresso econômico é a palavra de ordem usada para esconder quaisquer perguntas sobre “progresso para quem?”

Uma palavra final pode precisar ser dita sobre as realizações econômicas dos regimes autoritários e sua capacidade de impor conformidade política à sociedade. Diz-se comumente que estes regimes são “fortes”. Se o que se quer dizer por força é uma capacidade para a violência, então isto é tautologicamente verdadeiro. Mas não se segue necessariamente que os regimes autoritários sejam capazes por si mesmos de resistir a qualquer tipo de desafio político. A evidência mais dramática de que não são é o “Cordobazo” que pôs um fim à tentativa de Onganía de construir uma ordem autoritária estável. À parte seus “conflitos internos”, os regimes autoritários não podem evitar os elementos de incerteza que impregnam toda a vida política. As dificuldades atuais do autoritarismo brasileiro exemplificam isto. Daí, nas explicações da mudança, é necessário levar em consideração dois níveis diferentes de análise. O primeiro se refere à interação entre as possibilidades estruturais para a ação e o comportamento real dos grupos e líderes sociais. As possibilidades estruturais e o comportamento real não coincidem necessariamente. O segundo se refere ao fato de que os resultados reais da ação política não coincidem necessariamente com os resultados pretendidos. Por exemplo, algumas vezes são dados gol-

pes militares a fim de preservar a iniciativa privada, mas finalmente eles dão origem a governos que – apesar de si mesmos – expandem a iniciativa de estado criando contradições inesperadas.

É melhor, portanto, reconhecer francamente o caráter ambíguo das situações históricas do que proclamar nostalgia pela lógica e coerência de explicações que ignoram os aspectos inesperados e contraditórios da vida política real e fortalecem assim a imagem de que os regimes militares autoritários têm probabilidade de enfrentar com sucesso quaisquer novas exigências.

As ambigüidades da política dão motivo a esperanças. Certas vezes elas abrem caminhos favoráveis à mudança gerando forças dentro de uma ordem estabelecida que finalmente minam o governo autoritário. O próprio funcionamento dos regimes autoritários e a consecução dos objetivos econômicos propostos criam novos desafios para os militares e novas formas de oposição. Os militares não serão capazes necessariamente de superar estas dificuldades. A probabilidade de mudança pode depender numa grande extensão da capacidade política dos grupos de oposição de proporem alternativas criadoras de poder que tratem destes mesmos desafios oferecendo soluções diferentes e melhores.

SEGUNDA PARTE

Explicação da Emergência do Autoritarismo-Burocrático

CAPÍTULO 3

A MUDANÇA PARA O AUTORITARISMO NA AMÉRICA LATINA E A BUSCA DE SEUS DETERMINANTES ECONÔMICOS

*Albert O. Hirschman **

Introdução: As Esperanças do Século Dezenove e as Realidades do Século Vinte

“O desenvolvimento econômico das áreas subdesenvolvidas” emergiu como um campo novo e eminentemente “excitante” de estudos no fim da década de 1940 e começo da de 1950. A tarefa era verdadeiramente formidável, mas a promessa de enfrentá-la com sucesso foi defendida até o fim por dois desenvolvimentos concorrentes. Os progressos teóricos da economia do crescimento, juntamente com um certo número de novas compreensões da natureza específica das economias subdesenvolvidas, proporcionaram aos economistas, assim se pensava, os instrumentos que eles precisavam para dar conselhos efetivos aos governos que desejassem encaminhar seus países para um caminho de rápida expansão econômica. Segundo, o sucesso do Plano Marshall na Europa Ocidental pareceu confirmar a possibilidade de uma transformação econômica rápida das economias não-socialistas desde que estivessem presentes duas condições: (1) quantidades apropriadas de ajuda

* Agradecimentos: Walter Dean Burnham, Bruce Cumings, Marcelo Diamand, Carlos Díaz-Alejandro, Jorge Domínguez, Clifford Geertz, Peter Gourevitch, Sarah Hirschman, James Kurth, Paul Streeten; e, muito especialmente, David Collier, José Serra e Judith Tandler.

estrangeira suplementariam a formação do capital doméstico e (2) um planejamento beneficente, “indicativo”, suplementaria os sinais do mercado ao garantir que os recursos de capital disponíveis fossem investidos produtivamente.

Cerca de vinte e cinco anos mais tarde, o otimismo inicial havia se evaporado em grande parte, por vários motivos. O crescimento, embora substancial, não havia de maneira alguma superado a divisão do mundo no “norte” rico e no “sul” subdesenvolvido. No próprio sul, além do mais, os frutos do crescimento haviam sido divididos com mais desigualdade do que havia sido antecipado. E há outro motivo, muitas vezes não reconhecido, para o desencantamento: parece cada vez mais que embora o esforço para alcançar o crescimento, quer bem-sucedido, quer não, traz consigo efeitos colaterais calamitosos no reino político, desde a perda das liberdades democráticas nas mãos de regimes autoritários e repressivos até violações por atacado dos direitos humanos elementares. Muitos economistas, aconchegados confortavelmente em sua disciplina que se expande sempre, não se preocuparam com a possibilidade dessas ligações entre a economia e os acontecimentos políticos.¹ Outros deram vazão ao seu desalento pelas consequências políticas procurando pontos fracos no desempenho econômico dos regimes antipatizados, tais como a alegada “estagnação estrutural” ou distribuição regressiva da renda. Só alguns se sentiram tão perturbados pelo curso dos acontecimentos que ficaram ansiosos para investigar se fora a busca do desenvolvimento econômico que havia causado o desastre político, mas descobriram que lhes faltavam os instrumentos conceituais necessários para investigar o problema.

Minha própria reação foi recuar na história, e mais especificamente na história das idéias. Uma vez que pouca luz havia sido lançada nas ligações entre o crescimento econômico e o desastre político pelos meus contemporâneos, resolvi habitar por algum tempo entre os filósofos e economistas políticos dos séculos dezessete e dezoito, para descobrir o que eles tinham a dizer sobre as consequências políticas prováveis da expansão econômica que tinha lugar então sob os seus olhos. Este recuo no passado resultou no meu livro *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph* (Princeton, 1977). A idéia mais surpreendente, quase bizarra, com que me deparei – e cuja intrincada genealogia é investigada no livro – foi a especulação de que a expansão do comércio, da indústria e da economia de mercado serviria para restringir, por vários motivos e através

de vários mecanismos, as “paixões” do soberano e resultaria portanto em um governo menos arbitrário e mais humano. O crescimento econômico traria restrições que poriam um fim aos abusos do poder, às exigências injustas – em resumo, ao “despotismo”. Conduzida positivamente, uma economia de mercado próspera seria a base para uma ordem política na qual o exercício dos direitos e liberdades individuais estariam garantidos. Ou, como Tocqueville ia expressar epigramaticamente: “Existe um laço íntimo e uma relação necessária entre estas duas coisas: liberdade e indústria.”² A doutrina esperançosa de ontem e a realidade sombria de hoje não podem estar mais distantes e a frase de Tocqueville poderia parecer mais aplicável à experiência latino-americana atual se em vez disso dissesse: “Existe um laço íntimo e uma relação necessária entre estas duas coisas: tortura e indústria.” Este contraste entre as duas afirmações, ou entre a expectativa e a realidade, pode servir utilmente como ponto de partida para a nossa discussão.

Primeiro que tudo, deve-se notar que o contraste não é tanto entre as esperanças européias e os desapontamentos latino-americanos. Não só houve bastantes desapontamentos na Europa, como esperanças semelhantes àquelas expressas pelos pensadores europeus do século dezessete até o começo do século dezenove podem ser encontradas na América Latina do fim do século dezenove e começo do século vinte. A idéia de que uma economia em expansão e industrializada disciplinaria os excessos da busca do poder e da política apaixonada em geral aparece numa obra clássica sobre a história econômica colombiana que comenta nós seguintes termos o período de consolidação política e expansão econômica subsequente ao término da Guerra Civil dos Mil Dias em 1902:

“O fundamento final desta política (de proteção industrial) não era realmente ou principalmente econômica. O estímulo (*fomento*) dado às firmas industriais foi um elemento, e muito importante, na mudança de direção que Reyes e o grupo em volta dele queriam dar à vida política e social do país. O que importava era encontrar uma maneira de reduzir a intensidade da luta política interna que havia se tornado insuportável, de se certificar que a política não absorveria todas as energias e atenção do país... A fórmula dos Radicais estava sendo invertida: a liberdade não era mais para nós trazer progresso; pelo contrário, esperava-se e supunha-se que o progresso nos trouxesse liberdade.”³

1 Deve ser feita uma exceção para John Sheahan, cujo trabalho profundo, “Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America”, a ser publicado em *Economic Development and Cultural Change*, chamou minha atenção quando o presente capítulo ia para a impressão.

2 Através desta formulação sintética, Tocqueville na realidade apenas teceu louvores fingidos à doutrina prevalente, que ele então continuou criticando. Ver *Passions and Interests*, pp. 122-24.

3 *Industria y protección en Colombia, 1810-1930* de Luiz Ospina Vazquez, Medellín: E.S.F., 1955), pp. 326-27. O autor continua dizendo que esperava-se também que o de-

A idéia de que uma economia em expansão e sua inserção dentro do mercado mundial serviria como um impedimento contra as paixões políticas é fortemente afirmada por outro escritor colombiano, não só para um estabelecimento industrial crescente, mas em referência à produção aumentada de um produto básico tal como o café:

“(Na era anterior ao café, os formuladores da política) eram líricos e românticos porque não podiam ainda submeter-se a um produto cuja produção estava constantemente aumentando. É uma época de infância e brincadeiras. O café trará maturidade e seriedade. Ele não permitirá aos colombianos continuarem brincando levianamente com a economia nacional. O absolutismo ideológico desaparecerá e a época de moderação e sobriedade raiará ... O café é incompatível com a anarquia.”⁴

É particularmente interessante que a participação da Colômbia na economia mundial através do comércio do café é considerada aqui bastante positivamente, como uma maneira de impor uma disciplina muito necessária na política doméstica e na formulação política, em vez de como uma ameaça à autonomia do país, e como uma manifestação de sua “dependência”.

A história naturalmente desapontou em grande parte as esperanças expressas nestas passagens eloqüentes. Em meu livro tentei explicar alguns dos motivos por que as expectativas otimistas idênticas de vultos do século dezoito tais como Montesquieu e Sir James Steuart permaneceram não cumpridas nos países industriais adiantados.⁵ Haurindo em alguns dos críticos das suas idéias, tais como Adam Ferguson e Tocqueville, mostrei que as próprias características da “economia moderna” que se supunha constituir um baluarte contra o “despotismo” podiam, de uma perspectiva apenas ligeiramente diferente, *justificar* alguma coisa próxima dessa forma de governo execrada. Porque o ponto e compreensão principais de Montesquieu e Steuart, como dos autores colombianos recém-citados, era de que uma economia mais complexa é um mecanismo delicado com exigências próprias que não devem ser alteradas. Na mente de Montesquieu (ou de Nieto Arteta) esta adulteração só pode emanar do governo ou do seu chefe, o soberano caprichoso. Mas o argumento corta vários caminhos; para citar a mim mesmo, “Se é verdade que a economia deve se

submeter, então dá-se o caso não só de restringir os atos imprudentes do príncipe como de reprimir os do povo, para limitar a participação, em resumo, para esmagar qualquer coisa que possa ser interpretada por algum rei-economista como uma ameaça ao funcionamento adequado do ‘relógio delicado’.”⁶

As principais explicações “econômicas” dos governos autoritários da América Latina atualmente seguem segundo estas mesmas linhas. A economia e o seu crescimento, diz-se, têm certas exigências intrínsecas que são algumas vezes clamorosamente ignoradas pelos governantes ou governados, ou ambos. Quando isto acontece, torna-se provável a mudança do regime, e ultimamente essa mudança tem significado um movimento na direção de um governo mais autoritário.⁷

A ênfase destas explicações – que deverão ser examinadas em breve em maior extensão – está nas características estruturais da economia e nas condições complexas e imperativas para o seu crescimento continuado. Estas são as exigências a que devem se submeter: a *deferenda*. O problema surge do choque entre estas deferendas e aquelas que se supõe praticarem a submissão, mas algumas vezes se recusam a concordar com a disciplina do “relógio delicado”. Desta maneira, a *propensão diferencial de se submeter* dos formuladores da política pode ser um elemento importante na história que estamos tentando compreender. Os formuladores da política latino-americana têm mostrado ocasionalmente uma propensão particularmente baixa de se submeter. Algumas vezes eles parecem regalar-se em violar as restrições mais elementares do sistema econômico. A melhor expressão desta atitude é o conselho bem conhecido que Perón deu em 1953 a Carlos Ibáñez, então Presidente do Chile:

“Meu caro amigo:

Dê ao povo, especialmente aos trabalhadores, tudo que for possível. Quando lhe parecer que já está dando a eles demais, dê-lhes mais. Você verá os resultados. Todos tentarão assustá-lo com o espectro do colapso econômico. Mas tudo isto é uma mentira. Não há nada mais elástico do que a economia que todos temem tanto porque ninguém a compreende.”⁸

6 P. 124. A metáfora do relógio foi usada repetidamente por Sir James Steuart em sua análise da expansão da economia moderna.

7 A mudança do regime na direção oposta sabe-se ter ocorrido e muitas vezes foi explicada segundo linhas semelhantes; exemplos importantes são a derrubada de Perón em 1955 e de Rojas Pinilla em 1957.

8 Citado de *Nuestros vecinos argentinos* de Alejandro Magnet (Santiago de Chile: 1956), p. 14, por “Freedom or Reform in Latin America” de Fredrick B. Pike. Centro Graduado para Estudos Sul-Americanos, Universidade Vanderbilt, Nashville, Tennessee, agosto 1963, p. 3.

envolvimento industrial, com as suas conseqüências políticas favoráveis de “ordem e liberdade”, tornasse o país menos vulnerável a ataques contra a sua soberania territorial e política, obviamente uma questão de grande preocupação para a Colômbia após a perda do Panamá.

4 *El café en la sociedad colombiana* de Luis Eduardo Nieto Arteta (Bogotá: Breviários de orientación colombiana, 1958), pp. 34-35. Este ensaio publicado postumamente foi escrito em 1947.

5 *Passions and Interests*, pp. 117-28.

Uma recusa semelhante em acreditar na existência do “relógio delicado” e uma impaciência semelhante com qualquer das suas restrições eram evidentes nas políticas econômicas e monetárias mais mal consideradas – e malfadadas – de um certo número de países latino-americanos nas últimas décadas. Assim, afinal de contas, talvez não seja que a economia apresente em algum ponto problemas particularmente difíceis para os formuladores políticos em certos momentos. Pelo contrário, os formuladores políticos podem ser dados, de vez em quando, a testar a “elasticidade” da economia com imprudência total e simplesmente para se revoltarem contra as restrições nas quais Sir James Steuart bem como Nieto Arteta haviam depositado suas esperanças para um fim do despotismo e do *mal gobierno* (expressão essa cujo sentido vai desde má administração até desordem).

Na verdade Sir James Steuart nos dá uma pista do motivo pelo qual essa revolta deve quase ser antecipada. Ele nota a contradição entre o poder crescente que se espera resultar para o soberano à medida que a economia se expande e o aumento simultâneo das restrições ao uso desse poder, com as restrições originando-se precisamente na vulnerabilidade crescente da economia, isto é, na não existência daquela elasticidade que Perón afirmou. Sir James Steuart diz que o estadista, diante desta situação desconcertante, “olha em volta com espanto”, mas conclui que no fim ele se submeterá às restrições inesperadas e irritantes porque “se vê tão peiado pelas leis da sua economia política, que toda transgressão delas envolve-o em novas dificuldades.”⁹ Obviamente, Sir James Steuart não previu o soberano ou formulador político latino-americano moderno que, deparando-se com a mesma contradição, se recusará a ser “peiado pelas leis da sua economia política” e não ficará intimidado pela perspectiva de “novas dificuldades”.

Acentuar a natureza do formulador político em vez da natureza dos problemas que ele tem que enfrentar parece uma interpretação personalista e portanto bastante antiquada. Mas ela pode receber prontamente um sabor social científico mais moderno. A ilusão periódica dos formuladores políticos sobre a “elasticidade” ou não-vulnerabilidade da economia pode ser relacionada a um certo número de características da industrialização “tardia tardia” da América Latina. Em primeiro lugar, esperava-se que a industrialização não só aumentasse a renda e o emprego, como reduzisse a dependência, “transferisse os centros de decisão” do estrangeiro e levasse assim a uma autonomia maior dos formuladores políticos. Além do mais, enquanto o *desarrollo hacia afuera* – desenvolvimento baseado na exportação de

produtos primários – havia tido lugar sob a égide do *laissez-faire*, essa fase, juntamente com a ideologia que havia presidido sobre ela, era agora considerada como tendo chegado a um fim ignominioso. Supunha-se que a nova fase da industrialização, ao contrário, exigisse muita orientação e intervenção de um estado ativista. Assim o “estadista” – para usar o termo de Sir James Steuart – não estava só esperando se tornar mais poderoso; ele se sentiu também justificado pela ideologia recém-prevalente em usar o seu poder até o fim. Finalmente, os primeiros sucessos inesperados da fase “fácil” da industrialização para substituir as importações podem ter levado a uma superestimativa da “elasticidade” da economia. Esta foi a hipótese que apresentei num documento anterior:

“... a fase “exuberante” da substituição das importações foi acompanhada de políticas públicas brilhantes que superestimaram mal a tolerância da economia a uma variedade de empreendimentos arriscados, fossem eles redistribuição da renda por decreto, a construção de uma nova capital ou outras extravagâncias... pode-se conjecturar que em suas maneiras muito diferentes, Perón, Kubitschek, Rojas Pinilla e Pérez Jiménez podem todos ser considerados vítimas das desilusões da invulnerabilidade econômica alimentadas pelos primeiros sucessos surpreendentes e a rápida penetração da indústria num ambiente supostamente hostil.”¹⁰

O ponto de vista apresentado aqui pode ser relacionado ao documento de Guillermo O'Donnell sobre os fenômenos econômicos que fundamentaram o advento do autoritarismo na América Latina.¹¹ Este documento, cuja tese principal será discutida na seção seguinte, tem em muita conta a imprevisibilidade da formulação política na América Latina antes do estabelecimento dos regimes autoritários, e a consideração como um obstáculo importante para a acumulação e o planejamento de investimentos a longo prazo. O'Donnell relaciona a fase “mais alta” da industrialização na qual os insumos intermediários e os bens de capital devem ser produzidos, com uma necessidade maior de previsibilidade. Mas é óbvio que algum grau de previsibilidade é necessário para qualquer tipo de desenvolvimento nos países onde uma grande parte das economias, investimentos e produção de decisões são feitas

⁹ Para referências e um tratamento mais extenso, ver *Passions and Interests*, pp. 81-87.

¹⁰ “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, 82 (fevereiro 1968), reimpresso em meu *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 100.

¹¹ “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritário” de Guillermo O'Donnell, CEDES Documento N° 1, Buenos Aires, agosto 1975 (mimeo). Uma versão inglesa um tanto diferente foi publicada na *The Latin American Research Review* 13, N° 1 (1978), pp. 3-38.

por agentes da economia privada. Até o ponto, então, em que O'Donnell identifica a falta de uma previsibilidade mínima da política econômica como um fator importante na demora do desenvolvimento e no estabelecimento de regimes autoritários, ele nos convida a procurar os motivos para esta falta – alguma coisa que, vinda de uma perspectiva bastante diferente, tentei fazer aqui.

Talvez eu possa afirmar agora que a minha absorção recente no pensamento dos séculos dezessete e dezoito não foi inteiramente uma questão de fugir de uma realidade desagradável. Essa expedição ao passado ideológico deu pelo menos uma contribuição para a compreensão da virada da América Latina para o autoritarismo. Ela me levou a acentuar a baixa propensão dos formuladores políticos de se submeterem às restrições econômicas *normais*. Isto está em contraste com as explicações mais comuns, que enfatizaram as tarefas econômicas *inusitadamente* difíceis que foram encontradas. Mas eu certamente não desejo insinuar que as explicações dos últimos são todas erradas. Na verdade, a discussão segundo as linhas das explicações tradicionais ocuparão a maior parte deste ensaio. Perto do seu fim, voltarei rapidamente ao argumento que acabei de apresentar.

I. Argumentos Econômicos: Exigências Específicas da Industrialização como Determinantes do Autoritarismo

A Conjetura do “Aprofundamento” de O'Donnell

Mais de um século depois de Marx, a proposição *geral* de que as mudanças políticas importantes podem ser mais bem explicadas por fatores econômicos não é nem particularmente nova nem completamente convincente. Apesar de tudo, ainda é capaz de ser gerada uma considerável excitação intelectual – e bastante legitimamente – quando se mostra ou se alega que uma virada *específica* da maré política tem origem numa característica *precisa* do terreno econômico que a fundamenta. O documento de Guillermo O'Donnell que acabamos de mencionar é um bom exemplo. Sua tese principal é que a emergência dos regimes autoritários nos principais países latino-americanos desde a década de 1960 é devida em grande parte, embora indiretamente, às dificuldades de “aprofundamento” (*profundización*) capazes de obstruir o processo de industrialização. O “aprofundamento” é definido como a colocação no lugar, através de ligações para trás, do insumo intermediário e das indústrias de bens de capital, uma vez as indústrias de “última-fase” que produzam para o consumo ou artigos de demanda final estejam estabelecidas.¹² Escrita em 1974-1975 e apresentada a uma va-

riedade de audiências durante 1975, esta tese conseguiu dominar a discussão num período de tempo muito curto. Naturalmente, o terreno intelectual estava bem preparado para a tese de O'Donnell pela noção da “exaustão da substituição das importações”, frase essa que tinha sido mais ou menos corrente nas discussões econômicas por mais de dez anos.¹³ Foi preciso apenas mais um passo para relacionar as dificuldades alegadas da industrialização para substituir as importações (ISI) na América Latina com o advento, em vários países, de regimes autoritários. Os ossos nus da idéia podem ser encontrados na verdade em outra parte, sem muita explicação e como se ela não precisasse de nenhuma.¹⁴ Mas a formulação de O'Donnell, que ele pronunciou em seu trabalho anterior,¹⁵ era particularmente rica, oportuna e persuasiva.

Já que participei do debate sobre o processo de industrialização, naturalmente tenho algumas impressões sobre a tese de O'Donnell.¹⁶ Estas impressões são ambivalentes. O que é pior, percebo agora que os meus escritos foram ambíguos.

Por um lado, o objetivo principal do meu artigo de 1968 foi questionar a noção de “exaustão” do ISI. Tenho portanto uma reação crítica imediata a uma tese que atribui um resultado político muito momentoso a um fenômeno econômico sobre cuja própria existência tentei levantar algumas dúvidas.

Contudo, embora alegando que o ISI não estava necessariamente obrigado a ranger até parar em toda a América Latina na ausência de

profundamento” no sentido de O'Donnell é diferente do de “aprofundamento do capital”, que se refere a uma expansão da produção conseguida em conjunção com um aumento da proporção capital-trabalho, em contraste com o “alargamento do capital”, que consegue essa expansão sem aumentar a intensidade do capital.

¹³ Isto é, pelo menos desde o artigo bem conhecido de Conceição Tavares sobre o “Rise and Decline of Import Substitution in Brazil”, *Economic Bulletin for Latin America*, 9 (março 1964), pp. 1-65.

¹⁴ Um bom exemplo é a análise de Celso Lafer do sistema político brasileiro, onde a “exaustão do modelo de substituição das importações” é invocado várias vezes para explicar a crise da “república populista” e a instalação de um novo regime político, *O sistema político brasileiro* (São Paulo: Perspectiva, 1975), pp. 69-76.

¹⁵ Já em seu *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires: Paidós, 1972), pp. 170 ss., O'Donnell relacionou as dificuldades de conseguir a “integração vertical” e de estabelecer “indústrias básicas” na tendência para o autoritarismo.

¹⁶ O'Donnell se refere generosamente ao meu trabalho no começo da sua própria pesquisa, “Reflexiones”, p. 11. Meu artigo “The Political Economy” foi elaborado sobre os Capítulos 6 e 7 da *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958); New York: Norton, 1978) e os conceitos de ligações para trás lá introduzidos. Outros pensamentos estão em meu recente documento “A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples”, em *Economic Development and Cultural Change*, 1977. Suplemento (Essays in Honor of Bert F. Hoselitz), pp. 67-98.

¹² Vou usar “aprofundamento” em todo este documento como tradução da “profundización” de O'Donnell. Os economistas devem ser avisados que o significado de “a-

uma mudança estrutural profunda, também indiquei que: (a) a industrialização na América Latina era mais um caso seqüencial, “rigorosamente encenado” do que tinha sido entre os que se industrializaram mais cedo; (b) há um certo número de resistências nas ligações dinâmicas para trás, isto é, ao “aprofundamento” (bem como várias maneiras de superá-las); e (c) há uma coisa tal como uma “fase particularmente fácil ou ‘exuberante’ de substituição das importações em que o processo de fabricação está inteiramente baseado em materiais e maquinaria importados ao passo que a importação do artigo é firme e efetivamente impedida por controles.”¹⁷

Em conjunto, estas observações podem emprestar apoio à idéia de que o aprofundamento da estrutura industrial na direção dos insumos intermediários e bens de capital representava afinal de contas algum limiar decisivo.

Desnudei agora os motivos íntimos pelos quais posso gostar ou não da tese de O'Donnell. Mas a questão não é obviamente se a tese está de acordo com as idéias e opiniões previamente expressas por mim, mas se ela é verdadeira ou falsa; ou, mais modestamente, se ela é uma generalização sustentável considerando a evidência histórica até agora diante de nós.

Em outra parte deste livro são feitas tentativas para responder a essa questão decisiva por Robert Kaufman e José Serra. O trabalho deles levanta dúvidas sobre o fundamento empírico da tese de O'Donnell a respeito de países decisivos como o Brasil e o Chile. Só na Argentina é afinal de contas plausível que as dificuldades do aprofundamento da estrutura industrial, e a necessidade de fazer isso trazendo tecnologia estrangeira complexa através das firmas multinacionais, fossem experimentadas como problemas reais antes da primeira tentativa malsucedida (Onganía) em 1966 de implantar um regime autoritário.¹⁸ Mas correspondências semelhantes são difíceis de estabelecer alhures.

Parece, portanto, que a tentativa de O'Donnell de explicar os desenvolvimentos políticos com base nos fenômenos econômicos está encontrando problemas. Sua tese deve ser descartada ou reformulada. Eu gostaria de advogar a segunda orientação: a busca de O'Donnell deve ser ampliada em vez de abandonada. Como todos sabem, os fatos puramente políticos, e em particular as reações à revolução cubana

– o “grande medo” dos grupos dominantes latino-americanos, a disseminação das táticas de guerrilha na Esquerda, e a determinação dos Estados Unidos de impedir uma “segunda Cuba” – contribuíram poderosamente para a instalação de regimes autoritários em um país latino-americano após outro desde 1958. Apesar de tudo, a busca pelo desenvolvimento econômico tem sido um tema tão dominante nos últimos trinta anos por toda a América Latina que a existência de uma ligação sistemática entre o curso desta busca – seus sucessos e desapontamentos, por um lado, e as tendências políticas importantes, por outro – tem um apelo intelectual inerente. O motivo para a larga aceitação da tese de O'Donnell é precisamente este apelo. Agora vou discutir algumas maneiras alternativas de estabelecer essa ligação.

Mas primeiro um ponto metodológico. Para estabelecer a ligação de alguns acontecimentos complicados – digamos, mudança de regime na direção autoritária num certo número de países – com algum fator causal fundamental, tal como a dificuldade de “aprofundar” a estrutura de produção, não basta mostrar que o último precedeu sistematicamente as várias mudanças de regime. Há uma necessidade de demonstrar uma ligação plausível, significativa, entre as duas séries de acontecimentos. No caso em questão aqui, esta necessidade é particularmente forte porque, em consequência do pensamento marxista do nosso tempo, o apelo a causas econômicas para fenômenos não-econômicos carrega uma aura excessiva de plausibilidade *a priori*. O'Donnell está evidentemente consciente destas questões: ele não vincula a instalação dos regimes autoritários diretamente à exaustão do ISI, como é feito nas apresentações mais “vulgares”. Em vez disso, ele inclui como ligação intermediária da cadeia causal a falta já mencionada e a necessidade de previsibilidade. Num ponto, além do mais, ele tenta mostrar que sua causa tornou-se um motivo real para os atores afirmando que os vários golpes militares se originaram (a) de uma compreensão de que as perturbações políticas e sociais que tiveram que ser reprimidas foram causadas em parte pelas crises periódicas inflacionárias e do balanço de pagamentos; e (b) da consciência de que estas crises por sua vez decorriam da falta de integração vertical das estruturas industriais nacionais.¹⁹ O fato deste tipo de afirmação vir da pena de O'Donnell mostra que ele sentiu – muito apropriadamente – mais a necessidade de provar sua tese do que estabelecer simplesmente a existência de uma seqüência temporal que levava da sua causa alegada ao estabelecimento dos regimes autoritários.

Agora a proposição (a) certamente está correta: as altas taxas de inflação e as crises periódicas do balanço de pagamentos são largamente compreendidas ambas como sintomas e propulsoras da desinte-

¹⁷ Bias, p. 99.

¹⁸ Nos Capítulos 14 e 15 do seu livro bem conhecido *La economía argentina* (México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica), publicado pela primeira vez em 1963, Aldo Ferrer falou da “falta de integração” da indústria argentina como um dos obstáculos importantes para uma experiência de crescimento satisfatório para o país. O sentido da “integração industrial” de Ferrer está muito perto do “aprofundamento” de O'Donnell.

¹⁹ “Reflexiones”, p. 16.

gração sócio-política; talvez os formulados políticos e praticantes de golpes tenham seguido a pista destes males ainda mais longe, mas se fizeram isso não podem tê-los atribuído à falta de um processo de aprofundamento que nem sequer existia como problema em um certo número dos países em questão.

Este é um bom ponto de partida para o esforço previamente anunciado de ampliar a busca de O'Donnell. Se a tese do aprofundamento não se sustentar, há alguma coisa, dentro da esfera do desenvolvimento econômico, que possa ser posta em seu lugar? Quais, se é que há algum, são os problemas econômicos e as ideologias através das quais estes problemas foram interpretados que têm, direta ou indiretamente, tornado um certo número de países "maduros" para a instalação de regimes autoritários? Se a pergunta for feita desta forma, está-se pesquisando tanto sobre os problemas econômicos como tais, como sobre a maneira pela qual eles incidiram na consciência dos vários grupos políticos e sociais. A seguir tocarei em ambas estas questões.

A Transição Para Políticas Econômicas Mais Ortodoxas

Existe um sério candidato alternativo para o papel que O'Donnell atribuiu ao aprofundamento. Este é a necessidade de um conjunto de políticas econômicas mais ortodoxas após o ISI ter sido perseguido por algum tempo através da bem conhecida, mas muito pouco ortodoxa, combinação de inflação, superavaliação do meio circulante, rigorosos controles quantitativos das importações e algum financiamento estrangeiro sob a forma tanto de ajuda como de capitais privados.²⁰ Como tem sido muitas vezes indicado, esta combinação de políticas tem a virtude de realizar uma transferência da renda dos exportadores tradicionais de produtos primários para o setor industrial em expansão, e de fazer isso indiretamente, até erraticamente, sem taxar realmente os exportadores. Do ponto de vista do estado, o arranjo funcionou melhor e por mais tempo em alguns países (tal como o Brasil) do que em outros (tal como a Argentina), em grande parte devido à capa-

20 Na literatura inglesa, as duas fases têm sido freqüentemente rotuladas respectivamente de "voltado para fora" e "voltado para dentro". Eu não gosto desta terminologia devido ao julgamento de valor positivo que "voltado para fora" contém em comparação com a fase supostamente deletéria de "voltada para dentro" (note que em espanhol *desarrollo hacia adentro* tem uma conotação positiva porque, em vez de autarquia e introversão, ela evoca a imagem de franquear o interior e o mercado doméstico). Meus próprios julgamentos de valor sobre estas duas fases se tornarão aparentes no curso das páginas seguintes. Mas, completamente à parte deste ponto, "voltado para fora" se refere apenas a um aspecto das novas políticas, isto é, taxas de câmbio, tarifas, etc., e despreza as novas políticas fiscais e de taxa de juros que podem ser da mesma forma importantes.

cidade dos exportadores tradicionais de resistirem mudando para atividades não-punidas, consideravelmente diferentes de país para país – essa capacidade era muito maior para os criadores de gado da Argentina do que para os plantadores de café do Brasil e da Colômbia, pelo simples motivo de que o gado, ao contrário dos pés de café, pode ser abatido, depois do que o produto da sua venda pode ser investido em atividades não punidas.²¹ Mas finalmente este padrão particular de promover a industrialização encontrou problemas em toda parte porque uma ou outra das várias condições essenciais para o funcionamento do padrão como um todo vieram a faltar: as exportações tradicionais perderam terreno (algumas mais cedo e outras mais tarde, como acabamos de notar); tornou-se difícil manter a inflação dentro de limites razoáveis; os recursos que tinham sido originalmente destinados à industrialização foram desviados para outros fins (p. ex., construção de Brasília); e, parte em consequência destes vários desenvolvimentos, os fornecedores de capital e de ajuda estrangeira tornaram-se desconfiados.

A diminuição da velocidade da industrialização que ocorreu em vários países em diferentes ocasiões durante as décadas de 1950 e 1960 foi ocasionada mais por essas dificuldades do que por qualquer "exaustão" do ISI, isto é, por alguma barreira intrínseca para promover a expansão industrial. O que aconteceu foi que o ISI foi levado para a frente sob um padrão institucional que em certa ocasião representava uma brilhante invenção social para contornar os obstáculos estruturais, tais como a dificuldade de taxar diretamente os exportadores de produtos primários e a fraqueza da burguesia doméstica. Como freqüentemente acontece, a invenção era mais brilhante quanto menos consciente ou planejada ela fosse – isto é, durante as primeiras fases – e perdia em eficiência logo após os formuladores políticos perceberem o que tinha acontecido. Como nos mitos que demonstram os perigos de se apoderar dos segredos dos deuses, os formuladores políticos abusaram do seu conhecimento recém-adquirido e aplicaram em excesso a fórmula mágica que havia pago esses belos dividendos iniciais.²²

Além do mais, enquanto o padrão institucional original para a promoção do ISI diminuiu em eficiência, um certo número de novas oportunidades surgiu em consequência da industrialização interveniente, embora elas passassem muitas vezes despercebidas por um tempo considerável. Com a economia do mundo em rápida expansão, as possibilidades de exportação emergiram para algumas das novas manufaturas (bem como para os produtos primários não tradicionais),

21 Ver *Bias*, pp. 11-12, para uma elaboração deste ponto.

22 Ver, por exemplo, "The Goldfish" em *Russian Fairy Tales* coligidos por A. Afanasev (Nova Iorque: Pantheon, 1973), pp. 528-32.

mas elas estavam ocultas pela taxa de câmbio supervalorizada que fazia os preços domésticos parecerem não-competitivos.²³ Em segundo lugar, o investimento industrial pode ser cada vez mais financiado pelos lucros auferidos pelas novas indústrias, de forma que as transferências intersetoriais que tinham servido originalmente para este fim se tornam dispensáveis. Finalmente, e particularmente nos países maiores, a industrialização e a expansão do mercado doméstico lançaram as bases econômicas para a ampliação da taxa da renda, e para o estado e as suas agências tomarem emprestado de um incipiente mercado de capitais.

Em consequência destes novos desenvolvimentos e oportunidades tornou-se realmente promissor dispensar o padrão original em deterioração para a promoção do ISI. Isto significou o estabelecimento e manutenção de uma taxa de câmbio não-supervalorizada, combinada com um apoio maior da taxa direta para as despesas públicas, em preços realistas para os serviços públicos e em mercados de capitais, em vez de em financiamento inflacionário e lucros das operações de câmbio estrangeiras.

Este tipo de transição para um conjunto de políticas mais ortodoxas e orientadas pelo mercado – a seguir usarei apenas ocasionalmente o termo “transição” – não foi de maneira alguma fácil de conseguir, devido a um grande número de interesses adquiridos que estavam em jogo nos velhos arranjos. Em alguns casos, na América Latina e alhures, a transição se deu de uma maneira descontínua, combinando a desvalorização com o desmantelamento rápido de certos controles do câmbio bem como através da conversão em lei, dentro de um breve período de tempo, de várias reformas nos campos da taxa, preços dos serviços públicos e mercados de capitais. Devido a estas características da transição – a oposição a ela de vários setores poderosos e a possível necessidade de decisões políticas descontínuas – ela parece uma candidata excelente para tomar o lugar do “aprofundamento” como o problema econômico fundamental que levou à instalação dos regimes autoritários.

Antes desta hipótese ser considerada, é interessante examinar como ela difere da conjectura de O'Donnell. Nas “Reflexiones...” O'Donnell fala repetidamente da necessidade da exportação de manufaturas, como se tais exportações fossem parte e parcela do “aprofundamento” (por exemplo, p. 17). Mas isto dificilmente é legítimo, pelo menos sem uma grande quantidade de mais explicações. A virada para

a exportação de manufaturas significa primeiro que tudo que algumas indústrias *existentes* adquiram novos esquadros para os seus produtos – isso representa mais ampliação do que aprofundamento. E, como mostra Serra, esta ampliação teve lugar no Brasil *após* o advento do autoritarismo, juntamente com um aumento do coeficiente de importação para um certo número de produtos industriais básicos, isto é, exatamente o oposto do aprofundamento. Finalmente, a transição de que estive falando envolve um certo número de outras políticas além da promoção das exportações, e estas outras políticas – reforma fiscal e de mercado de capitais, entre outras – têm mais uma vez muito pouco a ver com o aprofundamento.

De um certo ponto de vista pode apesar de tudo ser alegado que o aprofundamento e a exportação de manufaturas estão intimamente relacionados: uma taxa de câmbio supervalorizada pune não só a exportação de manufaturas como também a ligação para trás ou processo de aprofundamento. O motivo é simples. A supervalorização do meio circulante doméstico significa que as importações permitidas pelo mecanismo de controle levam uma etiqueta de preço atraentemente baixa. Com a importação de bens de capital tendo prioridade na alocação da moeda estrangeira escassa, o baixo custo doméstico da maquinaria importada é capaz de atuar como meio dissuasório para a fabricação doméstica de bens de capital, da mesma forma como a supervalorização desencoraja as exportações. O estabelecimento de uma taxa de câmbio realista pode portanto ser importante para o desenvolvimento, no devido tempo, de uma indústria doméstica de bens de capital. Mas este é um *efeito* não pretendido (e geralmente muito retardado) da transição.

Os problemas econômicos e o ponto decisivo resultante da política econômica aqui delineada se torna ainda mais distinto de aprofundamento uma vez levados em conta as questões ideológicas. Como foi mencionado anteriormente, os problemas econômicos dos quais os “formuladores políticos e praticantes de golpes” estavam mais conscientes eram, primeiro, a inflação e, segundo, o desequilíbrio do balanço de pagamentos, especialmente quando as reservas de moeda estrangeira estavam ameaçando acabar. Aqueles que foram responsáveis pela virada da política latino-americana em direção ao autoritarismo, parcialmente sob o impacto destas crises gêmeas, tinham algumas noções sobre os problemas políticos e econômicos que foram por sua vez responsáveis pela emergência imediata. Mas, pelo que sei, a falta de aprofundamento desempenhou apenas um papel muito secundário, se é que desempenhou, nessas noções, exceto talvez, mais uma vez, na Argentina.

A inflação foi primeiro que tudo atribuída à incompetência, prodigalidade e incapacidade de resistir às pressões populistas dos governos pré-golpe. Mas uma crença em fatores mais profundos, mais “es-

23 Marcelo Diamond e Daniel Schydrowsky chamaram a atenção para esta situação. Ver *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia* de Diamand (Buenos Aires: Paidós, 1973). Capítulos 10 e 11; “Latin American Trade Policies in the Seventies: A Prospective Appraisal”, de Schydrowsky, *Quarterly Journal of Economics* 86 (maio 1972).

truturais” influiu também. Em todos os regimes autoritários as posições econômicas máximas de tomada de decisões foram ocupadas primeiro por um certo tipo de pessoa – que professasse uma grande confiança nas forças do mercado e que denunciasses, e se dispusesse a corrigir, algumas das distorções mais sérias nos preços relativos que eram o legado habitual da inflação, particularmente com relação ao câmbio, juros e tarifas dos serviços públicos. A influência ideológica à qual estes formuladores políticos estavam respondendo principalmente era um coice antiplanejamento, anti-ISI e anti-ECLA. Como é do conhecimento geral, o componente mais absolutista deste movimento foi um grupo de economistas latino-americanos que havia recebido treinamento de graduação na Universidade de Chicago, em cujo departamento de economia as opiniões rigorosas neo *laissez-faire* prevaleciam há muito tempo.

Mas outras influências, aparentemente menos doutrinárias, trabalhavam na mesma direção. Do meio para o fim da década de 1960, as políticas que haviam servido para promover a ISI foram criticadas em detalhe por um grupo de economistas, principalmente dos países desenvolvidos e com o apoio influente de organizações tais como a Instituição Brookings, o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.²⁴ O principal conceito técnico desenvolvido nestes vários relatórios, acompanhados por um grande fluxo de artigos nos periódicos profissionais, foi o da “taxa de proteção efetiva”, que pode diferir substancialmente da taxa nominal definida pelos direitos alfandegários.²⁵ Relacionando o direito aduaneiro com o valor acrescentado em vez de com o valor total do artigo protegido, a taxa efetiva expressa a proteção *real* concedida pelos direitos alfandegários ao produtor local – isto é, a extensão até onde os custos

da sua própria operação de fabricação podem exceder os padrões mundiais competitivos. Dada a fase típica de industrialização dos países em desenvolvimento, com a substituição das importações dos artigos de consumo ocorrendo muito antes da dos bens intermediários e de capital, que eram importados e pagavam direitos baixos, as taxas efetivas de proteção para os artigos de consumo nestes países eram muitas vezes um múltiplo das taxas nominais já altas.

Há duas maneiras principais de fazer baixar a taxa efetiva: uma é cortar as taxas nominais dos artigos de consumo produzidos domesticamente; a outra é *aumentar* as taxas dos insumos e maquinaria intermediária – desde que estes artigos não sejam produzidos localmente mas sejam necessários para a indústria doméstica, eles geralmente pagam taxas baixas ou zero. Um aumento dessas taxas é uma conclusão precipitada uma vez a produção doméstica destes itens seja iniciada. O aprofundamento da estrutura industrial é assim outra maneira de fazer baixar as taxas efetivas de proteção. É sem dúvida, mais indireto do que o corte direto das taxas nominais. Apesar de tudo, pode-se esperar pelo menos que algumas das numerosas publicações sobre o assunto prestassem atenção a isso. Mas, exceto por um importante artigo inicial que demonstrou a proposição,²⁶ nenhuma dessas sugestões puderam ser encontradas, e todo o peso da crítica do ISI era numa direção apenas: se se quer reduzir as ineficiências da alocação (inclusive horrores tais como “valores negativos acrescentados”) resultantes dos altos níveis de proteção efetiva, deve-se reduzir as taxas nominais. Através deste conselho político unilateral, a literatura da proteção efetiva revelou a sua tendência antiindustrialização. Também se torna aparente que o aprofundamento não fazia parte do clima ideológico que preparou o terreno para as políticas de transição: logicamente os analistas da proteção efetiva deviam ter recomendado, pelo menos ocasionalmente, o aprofundamento da estrutura industrial, mas eles nunca fizeram isso porque essa recomendação não combinava com suas premissas ideológicas e intenções. Bastante claramente, essa literatura atacava a industrialização, não porque ela tivesse realizado muito pouco, mas porque pensava-se que ela fora levada longe demais.

É então, a fim de proclamar que o advento dos regimes autoritários na América Latina estava ligado à necessidade de realizar, numa certa fase, a transição para um conjunto de políticas econômicas mais ortodoxas? À primeira vista, esta explicação parece de acordo tanto com alguns dos fatos observados como com as declarações e ideologias dos formuladores políticos. Na verdade, os governos autoritários

24 Ver *Economic Policies Toward Less Developed Countries* de Harry G. Johnson (Washington, D.C.: Brookings, 1967). Este livro foi escrito como uma análise crítica da primeira conferência da UNCTAD em 1964. A OCDE patrocinou um grande projeto de pesquisa em muitos países sobre a industrialização e políticas comerciais abrangendo o Brasil, Índia, México, Paquistão, Filipinas e Formosa. O principal resultado do projeto foi *Industry and Trade in Some Developing Countries* de Ian Little, Tibor Scitovsky e Maurice Scott (publicado para o OCDE pela Oxford University Press em 1970). Este relatório geral foi muitas vezes muito mais crítico do ISI do que os estudos do país sobre o qual se supunha que se baseasse. Isto é particularmente evidente quando ele é comparado com o estudo de Joel Bergsman, *Brazil: Industrialization and Trade Policies* (OCDE - Oxford University Press, 1970). Outro estudo em larga escala, patrocinado pelo Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Inter-Americano, é o de Bela Balassa e Associados, *The Structure of Protection in Developing Countries* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971).

25 O cálculo real das taxas efetivas exigiram estatísticas de insumo-produção que no meio da década de 1960 estavam se tornando disponíveis para um certo número de países em desenvolvimento.

26 Ver “The Structure of a Tariff System and the Effective Protection Rate” de Max Corden, *Journal of Political Economy*, 74 (junho 1966), p. 229.

que chegaram ao poder adotaram muitas vezes o novo conjunto de políticas com considerável fanfarra e se apegaram a elas com extraordinária obstinação mesmo quando elas estavam longe do sucesso. Desta maneira foi criada a impressão de que é preciso um governo autoritário para realizar a transição. Num exame mais detalhado, contudo, surgem dúvidas consideráveis neste sentido.

O fato é que em vários casos a transição foi ou está sendo conseguida sem a presença de um regime autoritário. A Colômbia é talvez a ilustração mais clara. Aqui foram tomadas um certo número de medidas típicas da transição. Primeiro os subsídios às exportações e mais tarde as minidesvalorizações têm promovido com sucesso novas exportações agrícolas e industriais; o nível médio de proteção foi baixado; as taxas de juros foram aumentadas substancialmente, de forma que o grosso das transações a crédito não têm mais lugar a taxas de juros reais negativas; e foi decretada uma reforma substancial do imposto de renda. Tudo isto ocorreu sem o estabelecimento anterior de um regime autoritário. No Chile pró-Allende, da mesma forma, as políticas de transição, particularmente com relação ao estabelecimento de taxas de câmbio mais realistas através de minidesvalorizações e subsídios às exportações, fizeram seu aparecimento na década de 1960, durante o governo Frei. O Brasil é obviamente o país cuja história recente combina melhor com a hipótese de que é necessário um regime autoritário para realizar a transição. Mas isto só é assim, parece agora, porque o autoritarismo chegou muito cedo ao Brasil. As políticas que parecem no Brasil como se fossem devidas à mudança do regime que teve lugar em 1964 foram adotadas subsequente alhures sob diversos auspícios políticos.

Aceleração do Crescimento Industrial Através da Desigualdade Aumentada da Renda ²⁷

Tratarei rapidamente de uma terceira ligação possível entre o desenvolvimento econômico e a instalação dos regimes autoritários. Isso pode ser reunido de um certo número de trabalhos, na maioria de autores brasileiros.²⁸ Colocado o mais sucintamente possível, aqui está a tese: quando os países que estão se industrializando com a distribuição da renda típica da América Latina entram na fase de acentuar a fabricação doméstica de automóveis e outros artigos de consumo durável, suas políticas têm probabilidade de se mover na direção autoritária e repressiva.

²⁷ Esta subseção foi acrescentada em resposta a uma sugestão de José Serra.

²⁸ partes do argumento são devidas à *Análise do "modelo" brasileiro* de Celso Furtado (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972).

Que os padrões setoriais do crescimento tenham alguma relação com a natureza do regime político não é realmente uma idéia nova. A seguinte afirmação, por exemplo, soa tanto familiar como plausível: um governo que deseje despejar todos os seus recursos de investimento em armamentos e bens de capital para a indústria pesada deve manter o consumo baixo e tem portanto probabilidade de ser mais repressivo do que um governo que deixa parte do crescimento da economia tomar a forma de consumo aumentado. Este tipo de raciocínio tem sido usado muitas vezes para explicar a manutenção das políticas autoritárias na União Soviética; e, em certa ocasião, muitos analistas ligaram as perspectivas de liberalização política nesse país às mudanças das políticas econômicas que poderiam favorecer a expansão há muito retardada das indústrias de artigos de consumo. Os acontecimentos não confirmaram precisamente estas conjeturas, já que mais artigos de consumo estão sendo produzidos agora na União Soviética, enquanto a natureza autoritária do regime soviético não está desaparecendo perceptivelmente. Em consequência, não se tem ouvido muita coisa segundo estas linhas ultimamente.

Para a América Latina, foi proposta uma variante interessante da idéia. Aqui não é a compressão do consumo agregado, destinada a fazer espaço para uma expansão do setor de bens de capital, que é considerada responsável pelas políticas repressivas e autoritárias. Pelo contrário, a ênfase é sobre a *expansão desigual do consumo*. Desigual com relação tanto aos tipos de artigos como às categorias de consumidores.

O argumento trata do seguinte. Em certa fase do desenvolvimento industrial no estilo Ocidental, a maneira mais fácil de promover o crescimento rápido é através de uma expansão das indústrias automobilísticas e de consumo durável, com a última sendo ajudada por um surto econômico na construção de casas para as classes de renda média e superior, o que pode por si mesmo dar uma ótima contribuição para o crescimento global. Desde que ela seja orientada principalmente para o mercado doméstico, este tipo de expansão só pode ter lugar se houver um bloco adequado de recebedores de renda média e superior que desejem manter o surto econômico de artigos de consumo durável (e casas) através de novas compras. Já que só as pessoas em boa situação financeira estão em condições de adquirir os automóveis, casas ou apartamentos, e muitos dos artigos de consumo durável, o aumento da renda que vem com a expansão econômica deve ser canalizado para elas. As seções mais pobres estão a uma distância irrealizável para serem freguesas das indústrias em expansão e iriam simplesmente "desperdiçar" em arroz e feijão qualquer aumento dos ganhos; a renda delas deve portanto ser impedida de aumentar, ainda mais porque os últimos itens são de suprimento inelástico. Mas a fim de conseguir este tipo de perfil de consumo (também designado como de "desenvolvi-

mento excludente e concentrador” – *desarrollo excluyente e concentrador*), são necessárias a repressão política e o autoritarismo.

Há uma coisa curiosa quanto a estas proposições. Mas duas observações críticas são imediatamente necessárias:

1. Nenhum dos regimes autoritários da América Latina foram estabelecidos *a fim* de perseguir a estratégia do crescimento que acabou de ser esboçada. Quanto ao aprofundamento, a idéia desse tipo de estratégia nunca se tornou um motivo real para os generais e políticos que introduziram esses regimes.

2. Como no caso da transição para políticas mais ortodoxas, os surtos econômicos grandes ou pequenos das indústrias de automóveis e de artigos de consumo durável tiveram lugar num certo número de países latino-americanos durante os últimos vinte anos mais ou menos, tanto antes como depois do estabelecimento dos regimes autoritários e também na sua ausência total.

O argumento acabado de ser apresentado tem apesar de tudo o seu lado convincente, porque descreve bastante bem o que vem acontecendo por um certo número de anos no Brasil, o país com o surto econômico mais espetacular na produção de automóveis e artigos de consumo durável. Desde o meio da década de 1960 até cerca de 1973, a política econômica brasileira canalizou na verdade quantidades maciças de crédito ao consumidor para compra de automóveis e artigos de consumo durável para qualquer um que pudesse afirmar ser um consumidor sério, ampliou os diferenciais de ordenados e salários e manteve baixos os salários da extremidade inferior da escala, pelo menos até 1974. É provável que estas políticas não pudessem ter sido perseguidas tão coerentemente na ausência de um governo “forte”.

O que temos aqui, portanto, não é uma explicação econômica do autoritarismo, mas uma explicação política de uma virada no desenvolvimento econômico brasileiro: antes da existência de um governo autoritário facilitou a formulação da política econômica fortemente orientada para a expansão de uma categoria especial de consumo. Muito mais poderia ser dito sobre as *consequências* econômicas e da política econômica dos regimes autoritários, mas acontece que este não é o assunto do presente ensaio, que trata das suas *determinantes* econômicas.

II. Ênfase na Ideologia: Uma Superdose dos Problemas Propostos?

Tendo encontrado falhas na conjectura do “aprofundamento” de O'Donnell e também nas duas hipóteses alternativas, estou voltando de mãos vazias da expedição da seção anterior? Não penso assim. Pelo contrário, com base nessa expedição, é possível sugerir que a relação

entre os problemas econômicos não resolvidos e a mudança do regime é de uma natureza um tanto diferente. A busca de uma única dificuldade econômica estrutural específica fundamentando o advento de autoritarismo na América Latina não me parece prometedora. Mas há obviamente uma relação entre o advento dos regimes autoritários e a consciência generalizada de que o país está enfrentando sérios problemas econômicos (que podem diferir de país para país) sem ser capaz de resolvê-los.²⁹ Quanto maior e mais generalizada a sensação de incapacidade de resolver os problemas, maior será a tendência de realizar a mudança do regime bem como a disposição por parte de grandes grupos de aceitá-la e talvez louvá-la. E quanto maior o número de problemas reais ou alegados não resolvidos no momento do estabelecimento de um governo autoritário, maior será a tentação e justificação para esse governo se instalar no poder por um longo período de tempo, e maiores são as chances desse governo se legitimar, desde que alguns destes problemas possam ser resolvidos ou melhorados. Se a questão é colocada desta maneira geral, é possível salvar alguma coisa das várias hipóteses que foram examinadas. A consciência dos problemas do aprofundamento, digamos na Argentina, e da transição, digamos no Brasil, podem bem ter contribuído em ambos os países para a mudança do regime na direção autoritária e mais ainda para a determinação dos novos regimes autoritários se manterem no poder e para o seu potencial de legitimização. Mas com esta formulação a nossa pesquisa muda de natureza, à medida que a nossa atenção se concentra não tanto nos problemas *ocultos* a serem detectados pelo olho penetrante de algum cientista social mas nas tarefas que são propostas *abertamente* e em voz alta a uma sociedade por porta-vozes influentes de dentro e de fora.

Isto me leva a uma nova direção. Muitas vezes se presume que haja alguma proporcionalidade rigorosa entre os problemas que uma sociedade experimenta e os problemas propostos a ela pelos seus intelectuais, formuladores políticos e outras pessoas influentes. Mas esta presunção pode ser questionada. É concebível que a articulação dos problemas e a elaboração de propostas para a sua solução aumentem em certas ocasiões com completa independência do que acontece realmente na economia e na sociedade. Esse aumento autônomo dos problemas e propostas de solução pode obviamente ter consequências políticas importantes, e vou agora sustentar, como uma antítese à seção anterior, que um fenômeno deste tipo esteve surpreendentemente em evidência na América Latina nas últimas décadas.

29 O processo através do qual certo estado de coisas vem a ser definido como um problema que deve ser resolvido ou melhorado pela política pública é discutido em meu *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (Nova Iorque: Twentieth Century Fund, 1963, e The Norton Library, 1973), pp. 229-38.

Há alguns anos atrás declarei ver um valor considerável na escola estruturalista do pensamento da América Latina e em sua busca pelos problemas “profundos” – tais como certas condições de posse da terra – que se acreditavam fundamentar os problemas superficiais da inflação e do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Meu argumento era que desta maneira o problema superficial atua como um holofote e ajuda a detecção precoce dos males sociais que, se negligenciados por muito tempo, podem ser muito mais difíceis de curar. Do ponto de vista deste ensaio parece, contudo, que a estratégia estruturalista da solução do problema pode ser e provavelmente foi superada: nas últimas décadas as sociedades latino-americanas foram sujeitas a uma barreira incessante e sem precedentes de propostas de reformas estruturais. É como se a inflação do nível de preços tivesse produzido no reino ideológico uma inflação na geração de “remédios fundamentais”. Quando as políticas que são assim propostas estão consideravelmente além da capacidade de uma sociedade, geralmente é gerada uma sensação difusa de frustração.

Estamos lidando aqui com o equivalente do fermento, excitação e criatividade notáveis que foram uma característica tão marcante da cena intelectual latino-americana durante os últimos trinta anos. Foi neste período que a ciência social da América Latina, embora não alcançando completamente os triunfos da literatura latino-americana contemporânea, obteve amplo reconhecimento por sua vitalidade. Novas idéias foram constantemente geradas e muitas vezes se tornaram temas dominantes nas discussões internacionais. A notável contribuição dos latino-americanos para a análise dos problemas dos países mais pobres foi reconhecida, por exemplo, na nomeação de Raúl Prebisch como primeiro Secretário da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Mas houve um equivalente a estas realizações que só agora pode ser percebido em retrospecto, de natureza um tanto semelhante àquela de outros períodos iguais de fermento intelectual, desde o Iluminismo Francês até o extraordinário florescimento cultural de Viena na virada do século dezoito para o vinte. Este equivalente foi a frustração resultante do abismo crescente entre a realidade das sociedades latino-americanas e as tarefas a elas propostas.

Quando olhamos para trás para a seqüência destas tarefas, parece que elas foram propostas a fim de aumentar a dificuldade. A tarefa proclamada alguns anos após a II Guerra Mundial foi a industrialização, quando os esforços nesta direção já haviam se iniciado. Como uma atividade em curso, a industrialização era um empreendimento claramente ao alcance das sociedades latino-americanas. Mas esta tarefa relativamente fácil foi logo suplementada, na década de 1950, pelo chamado para o planejamento; ele veio não só da ECLA mas, apoiado fortemente por fundos a serem emprestados, por setores inatacáveis

do “estabelecimento”, tais como o Banco Mundial. Supunha-se que o planejamento para o desenvolvimento econômico estabelecesse objetivos para a economia como um todo e para o crescimento equilibrado dos seus vários setores, e que indicasse como estes objetivos poderiam ser alcançados pelo investimento coordenado em benefício tanto público como do setor privado. Este era um empreendimento mais complexo e que ia contra a índole de grande parte da estrutura institucional dos governos e sociedades latino-americanas.³⁰ As tentativas de estabelecer agências de planejamento e de produzir documentos de planejamento foram feitas no devido tempo em muitos países, mas a extensão em que estes esforços tinham qualquer relação com o curso da ação do governo e do desenvolvimento econômico diferiam amplamente entre os países e flutuavam loucamente de um período para outro, mesmo dentro daqueles países onde houve um impacto. Estranhamente, as agências de planejamento que haviam sido estabelecidas para dar maior estabilidade à ação governamental no campo econômico estavam elas próprias sujeitas a considerável instabilidade, oscilando de rompantes-hécticos de atividade e influência real até uma sonolência e impotência totais. Finalmente foi conseguida uma certa consolidação das novas estruturas burocráticas; mas suas realizações foram decididamente modestas em comparação com as noções ambiciosas que haviam inspirado a criação delas.

A tarefa seguinte a ser proclamada – no começo da década de 1960 – era para um empreendimento ainda mais ambicioso: a integração econômica das várias economias latino-americanas. Bastante plausivelmente foi acentuado que o desenvolvimento industrial completo e eficiente não podia ser conseguido pelos países latino-americanos isoladamente devido aos mercados limitados e às economias de escala. Foram lançadas enormes negociações intergovernamentais, e estabelecidos mecanismos internacionais e burocracias plenamente desenvolvidos. Os formuladores dos acordos não estavam satisfeitos com o objetivo de uma união alfandegária, mas acharam que, devido às diferenças entre a América Latina e a Europa Ocidental, era imperativo tentar a difícil tarefa de dividir equitativamente as indústrias pelos vários países numa base complementar. Dez a quinze anos mais tarde, os vários esforços que foram empreendidos – o Mercado Comum da América Central, a Associação de Livre Comércio da América Latina e o Pacto Andino – tinham realizações muito desiguais a seu crédito, mas todos eles ficaram muito longe dos seus objetivos originais.

30 Ver, em relação a isto, os documentos apresentados numa conferência organizada pelo Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e pela Sociedad de Estudios Colombianos em Bogotá, junho 10-12, 1976, sobre os aspectos políticos do planejamento econômico na América Latina (a ser publicado).

Falando de uma maneira geral, as tarefas de industrialização, planejamento e integração podem ser consideradas como comparativamente “não-antagônicas”. Como objetivos políticos, elas não ameaçam explicitamente qualquer classe ou setor importante da sociedade, e podem ser apresentadas como sendo a longo prazo de interesse de todos. Mas tendo feito uma apresentação cada vez pior destas tarefas proclamadas sucessivamente, a América Latina foi convocada pelos seus intelectuais no meio e no fim da década de 1960 a combater no terreno das tarefas *antagônicas* que envolviam outra ordem de dificuldades completamente diferentes: agora foi amplamente proclamado, numa escalada final, que a América Latina deve resolver os seus problemas redistribuindo a riqueza e a renda domesticamente e superando a “dependência”, isto é, reordenando suas relações econômicas internacionais no que só pode ser um processo que conflita com as principais potências, e particularmente com os Estados Unidos. Sem despertar surpresa, a reação a esta última convocação muito exigente para a ação não foi demasiadamente impressionante.

Deve-se apelar novamente para uma antiga lenda, desta vez para explicar como o processo recém-descrito era realmente estranho. Todos estão familiarizados com a história do viajante ou pretendente à mão da filha do rei a quem são feitas perguntas cada vez mais difíceis de responder ou propostas-tarefas cada vez mais complexas de realizar antes de lhe ser concedido acesso ao cobiçado prêmio. Nestas histórias, as questões mais fáceis devem ser *resolvidas* antes da questão mais difícil seguinte ser proposta. Na América Latina, por outro lado, tarefas novas, mais difíceis, foram apresentadas continuamente ao estado e à sociedade *quer* a tarefa anterior tenha sido resolvida com sucesso *quer não*. Na verdade quase poderia parecer que quanto menos satisfatoriamente uma tarefa anterior tivesse sido enfrentada, maior era o salto em dificuldade da tarefa seguinte e mais cedo ela era apresentada.

Este estranho processo de escalada ideológica pode bem ter contribuído para essa sensação penetrante de estar numa dificuldade desesperada que é uma pré-condição para a mudança radical do regime. Alguns países latino-americanos ficaram mais expostos neste sentido do que outros durante o passado recente. Entre os maiores, a Colômbia e a Venezuela foram provavelmente menos afetados pelo clima ideológico que acabamos de descrever. Na Colômbia, há uma tradição de isolamento intelectual contrafeito das correntes ideológicas de fora e uma convicção de que os problemas do país podem de alguma forma ser conduzidos pela prata da casa, membros capacitados da elite política do país. A Venezuela, com a sua riqueza em petróleo, ou evidentemente um caso especial e as idéias elaboradas nos países (ou pelos cidadãos dos países) permanentemente sujeitos a pressões inflacionárias

e de balanços de pagamento eram à primeira vista suspeitas.³¹ Por interessante que pareça, estes dois países são também os que até agora têm provado ser os mais resistentes à onda autoritária.

Foi com alguma relutância que apresentei os pensamentos das páginas anteriores, pelo menos porque eles podem ofender alguns dos meus amigos mais íntimos. Apesar de tudo, quando uma série de acontecimentos desastrosos ataca o organismo político, a responsabilidade de todos deve ser examinada, inclusive a dos intelectuais. Tendo feito exatamente isso, devo prontamente acrescentar alguns avisos. Para começar, não é fácil dizer que conclusões políticas devem ser tiradas em consequência, se é que há alguma. Obviamente seria tolice desejar que o florescimento do pensamento social latino-americano das últimas décadas não tivesse tido lugar porque este pensamento pode ter contribuído para um clima ideológico de frustração que por sua vez pode ter alguma responsabilidade por certos acontecimentos políticos deploráveis. Em outras palavras, seria ridículo tirar a conclusão de que os intelectuais deveriam deixar de ser intelectuais e se absterem de analisar os problemas dos seus países. Pode-se sugerir, contudo, que eles deviam estar mais plenamente conscientes da sua responsabilidade, que é a maior devido à autoridade considerável que são capazes de exercer em seus países. Devido a esta autoridade o processo que, no reino da ciência e da tecnologia, é conhecido como a sequência prolongada da invenção até a inovação toma muitas vezes notavelmente pouco tempo na América Latina com relação às idéias econômicas, sociais e políticas. Com o pensamento social se voltando tão rapidamente para uma tentativa de engenharia social, uma alta incidência de experiências fracassadas é o preço muitas vezes pago pela influência que os intelectuais exercem.

Meu segundo aviso se relaciona ao peso que deve ser atribuído às observações precedentes. Ao acentuar os acontecimentos do reino ideológico, não tenho nenhum desejo de afirmar que eles devam suplantir totalmente aquelas explicações da virada para o autoritarismo que se concentram em algum ponto fraco da estrutura ou a política econômica. Parece provável, na verdade, que por trás da ocorrência da notável atividade intelectual das últimas décadas espregitem por sua vez fatores econômicos e políticos “reais” que podem ser abrangidos

31 É talvez significativo neste sentido que o grupo de economistas políticos da ECLA que se reuniu em torno de Raúl Prebisch e elaborou as várias doutrinas da ECLA na década de 1950 não contém um único colombiano ou venezuelano de estatura. Para alguns comentários sobre o isolamento comparativo da Colômbia das correntes do pensamento da ciência social na América Latina, ver “Desarrollo, subdesarrollo y ciencias sociales” de Francisco Leal Buitrago, em F. Leal Buitrago et al., *El agro en el desarrollo colombiano* (Bogotá: Punta de Lanza, 1977), pp. 27-28.

por uma análise mais geral. Uma tentativa nesta direção é feita na última seção deste ensaio.

III. Uma Estrutura Mais Geral:

As Funções Empresariais e de Reforma e sua Interação

As notas seguintes são exploratórias e fragmentárias. A intenção delas é sugerir que a estrutura conceitual a ser proposta é promissora.

Portanto, para não ter que imaginar tudo *ex nihilo*, começarei com a observação que agora parece quase óbvia de que o crescimento cria desequilíbrios e desigualdades. Ele faz isso em muitas dimensões: na *The Strategy of Economic Development* acentuei os desequilíbrios setoriais e geográficos, mas as desigualdades crescentes sociais e de renda constituem uma parte importante deste quadro. Com o tempo, surgirão pressões para corrigir alguns destes desequilíbrios, tanto porque a continuação do crescimento exige tal correção em algum ponto, como porque os desequilíbrios trazem consigo tensões sociais e políticas, protesto e ação. Esta formulação leva imediatamente à definição das duas tarefas ou funções principais que devem ser realizadas no curso do processo de crescimento, e também, como logo se tornará aparente, à uma apreciação das várias maneiras típicas pelas quais o processo como um todo pode se deparar com problemas econômicos ou políticos.

A primeira das duas tarefas é a função desequilibradora, ou a função *empresarial*, ou, como James O'Connor a chama na *The Fiscal Crisis of the State*,³² a função de *acumulação*. Ela pode ser desempenhada pela iniciativa privada doméstica, o capital estrangeiro, o estado ou por qualquer combinação deles. Em algum ponto após esta função ter tido o seu curso haverá esforços para emparelhar por parte dos setores e regiões atrasadas, de reformas sociais para melhorar o bem-estar e a posição dos grupos que tenham sido negligenciados ou oprimidos, e de uma redistribuição da riqueza e da renda em geral. Esta é a função "equilibradora", distributiva ou de *reforma*. Tal como a função *empresarial*, ela pode ser desempenhada por diferentes atores, isto é, pelas próprias partes interessadas através da ação coletiva ou pelo estado ("reforma de cima").³³

32 Nova Iorque: St. Martin's Press, 1973. Para a minha definição das funções desequilibradoras e equilibradoras, ver a seção "The Two Functions of Government" em *The Strategy of Economic Development*, pp. 202-05.

33 A expressão *função legitimadora* usada por O'Connor parece desnecessariamente restrita já que se refere apenas aos desempenhos desta função tais como realizados pelo estado. Além do mais, a expressão é enganadora: ela insinua alguma coisa sobre o objetivo que os atores almejam quando se engajam na atividade reformadora; muitas vezes,

O modo pelo qual estas funções são desempenhadas e coordenadas é decisivo tanto para os resultados econômicos como políticos do processo de crescimento. Alguns dos problemas que podem surgir são sem dúvida atribuíveis às características das duas funções tomadas isoladamente.³⁴ Mas a formulação atual pretende chamar a atenção para a sua interação talvez mais decisiva.

De um ponto de vista um tanto olímpico, é fácil ver que a função de reforma tem um papel essencial a desempenhar tornando possível o crescimento ser mantido após um empurrão poderoso, embora desequilibrador, dos empresários. Isto é confirmado pelos famosos exemplos históricos das experiências de reforma comparativamente bem-sucedidas – tais como a Lei da Reforma de 1832 na Inglaterra, o New Deal nos Estados Unidos, e as realizações de Lázaro Cárdenas no México. Mas estes exemplos ilustram também que, com a possível exceção de desequilíbrios setoriais,³⁵ aqueles que estão desempenhando a

contudo, nada pode estar mais longe de suas mentes do que procurar a "legitimação" para o estado mesmo quando este é o resultado. E agora uma breve nota sobre a minha própria terminologia: eu escolhi *função empresarial* de preferência a *função de acumulação* porque, ao falar sobre aqueles que a desempenham, o termo *empresários* é menos estranho do que *acumuladores* (ou *capitalistas*), especialmente num contexto desenvolvimentista. Quanto à expressão *função de reforma*, escolhi-a de preferência a *função distributiva* (ou *redistributiva*) porque a última, como a função legitimadora de O'Connor, insinua que só o estado pode desempenhá-la. A expressão *função de reforma* não é totalmente satisfatória para mim, já que não parece incluir aquelas ações ou políticas corretivas destinadas a ajudar um setor econômico atrasado a emparelhar com os outros no processo de crescimento. Contudo, um termo mais inclusivo, tal como "corretivo", teria sido prosaico demais. Também, a expressão *função de reforma* tem a vantagem dos seus executores poderem ser mencionados simplesmente como "reformadores". Contudo, o uso desta expressão no texto não tem a intenção de insinuar que estas pessoas sejam "reformistas" no sentido de repudiar qualquer idéia de revolução; na minha maneira de entender, elas incluem qualquer um determinado a corrigir desequilíbrios e iniquidades que tenham surgido no curso do crescimento, não importa quais as conseqüências; em outras palavras, elas podem ser empresários, agências do estado, reformistas, provocadores de reformas ou revolucionários.

34 Com relação à função *empresarial* (isoladamente), ver *Empresário industrial e desenvolvimento econômico* de Fernando Henrique Cardoso (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964) e "The Industrial Elite" em S.M. Lipset e A. Solari, *Elites in Latin America* (Nova Iorque: Oxford University Press, 1967), pp. 94-116. Para estudo de casos da função de reforma (isoladamente), ver o meu *Journeys Toward Progress*.

35 Os desequilíbrios setoriais chamaram a atenção dos empresários através das faltas emergentes e aumentos relativos de preços e, se os mercados de capitais funcionarem propriamente, da manifestação deste tipo de desequilíbrio no começo da sua cura, *com a participação nessa cura dos empresários responsáveis pelo desequilíbrio*. Com relação ao desequilíbrio regional, a correção é menos pronta e previsível e muito mais política. Na falta de incentivos fortes, patrocinados pelo estado, o desequilíbrio aqui tem pouca probabilidade de ser corrigido por aqueles que o causaram. O que vale para o desequilíbrio regional se aplica ainda mais fortemente às desigualdades sociais ou de renda que surgem ou aumentam no curso do crescimento.

função empresarial estão geralmente não só inconscientes da necessidade emergente de uma ação complementar como também muitas vezes se opõem fortemente à função da reforma ser desempenhada de todo. Essa função, quer empreendida de baixo quer de cima, tem naturalmente seus próprios portadores, executantes ou protagonistas interessados, mas o aparecimento deles no palco no momento certo e com a força correta não é coordenada de qualquer maneira confiável com a função empresarial e o seu desempenho. Na verdade, enquanto o desempenho de ambas as funções (em alguma sequência apropriada) pode ser “objetivamente” essencial para o processo de crescimento, os seus protagonistas são muitas vezes adversários determinados, e talvez devam ser exatamente isso até certo ponto se desejam realizar seus respectivos propósitos.

Tentarei agora imaginar algumas características das funções empresariais e de reforma na América Latina, e das suas influências recíprocas, em comparação com os países industriais adiantados. Mais tarde serão discutidas algumas diferenças importantes entre os países latino-americanos.

Tomemos, primeiro, a força da função empresarial. Aqui estamos em terreno razoavelmente familiar. Essa força depende tanto da atração das oportunidades para investimentos lucrativos como do impulso das forças ideológicas. Para os europeus que chegaram tarde, o poderoso ímpeto da ideologia, com os seus empréstimos de diversas fontes tais como saint-simonismo na França e o marxismo na Rússia do fim do século dezenove, foi expresso memoravelmente por Alexander Gerschenkron.³⁶ Além do mais, o esforço para construir indústrias com as quais se continuaria então a conquistar posições importantes nos mercados mundiais para os fabricantes foi advogado muitas vezes, considerado e sentido como parte e parcela da competição pelo poder nacional; da mesma forma como o desejo de recuperar essas posições após uma derrota militar tinha riquezas sugestivas de uma cruzada nacional. Enquanto a perda das províncias do norte pelo México e a do Panamá pela Colômbia tiveram um impacto “concentrador-mental” um tanto semelhante sobre estes dois países, as forças ideológicas que impulsionam a industrialização na América Latina não foram no todo da mesma forma tão potentes. Finalmente, porém, em consequência da Grande Depressão e depois da II Guerra Mundial, surgiu uma infelicidade e um exame de consciência consideráveis na América Latina sobre o seu papel econômico no mundo. Este esforço culminou após a guerra no manifesto de Prebisch de 1949 e na sua convocação para a industrialização. As convocações subsequentes

para o planejamento e a integração podem (com alguma qualificação) ser consideradas apoios ideológicos adicionais para o desenvolvimento industrial. No Brasil, uma tentativa particularmente determinada e temporariamente bem-sucedida de modelar uma ideologia nacional para o desenvolvimento e a industrialização foi liderada por Kubitschek e um certo número de seus aliados institucionais, ideológicos e políticos, na década de 1950.

Mas agora vem outra peculiaridade da sequência latino-americana: o impulso pós-guerra para a industrialização durou mais ou menos uma simples década e foi seguido por uma fase ideológica muito diferente durante a qual predominaram os pedidos de redistribuição. O que é mais interessante é que estes pedidos vieram essencialmente dos mesmos setores que haviam feito as convocações anteriores por uma afirmação vigorosa da função empresarial. Estes setores haviam se convencido de que o desenvolvimento agora exigia mais a redistribuição do que a acumulação continuada segundo linhas tradicionais.

As forças ideológicas por trás da função empresarial, então, eram mais fracas na América Latina do que na Europa. Mas do ponto de vista dos resultados políticos é talvez mais importante que na América Latina as vozes intelectuais importantes que haviam em certa ocasião saído em apoio da função empresarial reuniram-se logo depois por trás de uma bandeira reformista. Os velhos objetivos de desenvolvimento e industrialização eram agora denunciados e o termo *desarrollismo* (“desenvolvimentismo”), previamente um símbolo de honra e progresso, foi transformado estranha mas efetivamente num termo de opróbrio.³⁷ Um certo número de motivos sem dúvida podem ser en-

37 A mesma inversão pode ser notada a respeito da industrialização que, após um breve período de louvores, foi cercada de termos que traduziam desprezo ou problemas iminentes. Uma série de metáforas extravagantes, com conotações deprimentes ou pessimistas, entraram em uso. Repetidas vezes alegou-se que a industrialização chegara a um “impasse”, a um “beco sem saída” (*callejon sin salida*), até a um “beco sem saída cromado”, e se disse que ela sofria tanto de “exaustão” (*agotamiento*) como de “estrangulamento” (*estrangulamiento externo*, um termo usado rotineiramente para as dificuldades do balanço de pagamentos que acompanhavam tipicamente o forte esforço industrial). Tome-se mesmo a “industrialização para substituir as importações”, uma expressão que é consagrada agora e soa quase livre de valor. Obviamente todas as industrializações, com a exceção apenas da inglesa, foram até certo ponto para substituir as importações. Porque, então, foi escolhida esta expressão para caracterizar a industrialização latino-americana? Seria porque ela rebaixa sutilmente esse esforço? Uma substituição ou *Ersatz* nunca é, como todos sabemos, tão boa quanto a coisa real. Além do mais, a expressão *industrialização para substituir as importações* insinua, bastante erradamente no caso de muitas indústrias recém-estabelecidas não importa que produto fabriquem, uma ausência total de ajustamento criativo e solução de problemas.

36 *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962), pp. 22-26.

contrados para esta inversão – um particularmente importante foi provavelmente a liderança assumida pelo capital estrangeiro no curso do processo de industrialização. De qualquer maneira, este tipo de inversão não tem equivalente na Europa ou na América do Norte – pelo menos não durante as primeiras fases da industrialização – em que o apoio para a função empresarial estava longe de se evaporar quando a função de reforma apareceu. Aqui as duas funções têm clientelas ideológicas distintas. No máximo, como mais recentemente com um certo tipo de keynesianismo, houve apoio simultâneo para ambas.

Na América Latina a mutação ideológica que acabamos de discutir – a retirada do apoio intelectual de uma função e sua mudança para a outra – foi particularmente evidente no Chile, Argentina e Brasil. Grupos sociais fortemente entrincheirados foram deixados nestes países sem qualquer folha de parreira ideológica, uma posição incômoda e talvez precária. Desta maneira pode ser possível explicar a presteza destes grupos em usarem a força, que serviu para suprir, por assim dizer, o apoio ideológico perdido. Porque, como Rosseau acentuou há muito tempo em seu *Essay on the Origin of Languages*, a força é um substituto para a “eloquência” e a “persuasão”.³⁸

Várias questões podem ser levantadas sobre as diferenças típicas entre os países latino-americanos, com relação às nossas duas funções e suas ações recíprocas. É aparente, por exemplo, que a função de reforma aparece em datas largamente separadas e com atrasos muito diferentes atrás da emergência da função empresarial.

Uma maneira óbvia de começar a explicar estas diferenças é examinar a propriedade das atividades e recursos econômicos que estão arcando com a responsabilidade do grosso da função empresarial. Se essa propriedade é estrangeira, pode-se esperar que o apoio ideológico para a função empresarial seja particularmente fraco, e exigências de reformas e redistribuição devem ser ouvidas mais cedo e mais poderosamente do que se a propriedade do setor econômico estivesse em mãos domésticas. No Chile, por exemplo, a propriedade estrangeira das minas de nitrato (e mais tarde de cobre) levaram a exigências

precoces por parte dos grupos da classe média de taxaço dos investidores estrangeiros e de um fortalecimento consequente do aparelho do estado.³⁹ Por outro lado, uma tentativa ainda mais precoce e mais determinada de redistribuição na esteira do desenvolvimento econômico dirigido para as exportações teve lugar no Uruguai, onde componentes importantes do setor econômico dinâmico (terras, gado, carneiros) eram possuídos por nacionais. Além do mais, na Venezuela, onde a exploração dos recursos do petróleo estava em mãos estrangeiras, a exigência que surgiu, talvez devido à índole da época após a II Guerra Mundial, foi menos pela redistribuição do que do próprio estado assumir e promover as funções empresariais que complementariam ou rivalizariam com aquelas dos estrangeiros. É necessário portanto procurar critérios adicionais se a oportunidade das tendências de reforma em relação às atividades empresariais tiverem que ser compreendidas.

Numa tentativa de avaliar porque deve haver apoio ideológico prolongado para a função empresarial numa sociedade, a noção influente de Gramsci de hegemonia vem à mente.⁴⁰ Gramsci afirmou que, até o ponto em que uma contra-ideologia efetiva assume o poder, a ideologia da classe governante impregna e modela a opinião mundial de todas as outras classes e grupos da sociedade, mesmo daquelas mais exploradas – neste particular, mais do que na força bruta, reside a essência dos acordos sociais e políticos estáveis. Quando os capitalistas governam, a hegemonia seria refletida presumivelmente pelo fato de que todas as classes da sociedade apóiam o crescimento capitalista, embora esse crescimento possa favorecer algumas classes, grupos e regiões muito mais do que outros. Mas por que isto deve acontecer? Para Gramsci, a hegemonia era uma compreensão de grande importância para a política revolucionária. Mas ele tendia mais a tratá-la como um axioma e, ao contrário de Maquiavel com relação ao estado, ele não nos diz muito a respeito dos processos através dos quais a hegemonia é estabelecida, mantida ou perdida.⁴¹

Uma tentativa de observar, de uma posição vantajosa, alguns destes processos, é feita em meu artigo “The Changing Tolerance for In-

Vale à pena notar que a crítica da ISI de dentro da América Latina e da Esquerda chegou mais ou menos na mesma ocasião que a crítica da “industrialização voltada para dentro” que se originou principalmente dentro dos países desenvolvidos como relatado acima (pp. 24-25).

38 “Na Antiguidade, quando a persuasão tomava o lugar da força pública, a eloquência era necessária. O que seria bom para hoje quando a força pública é substituída pela persuasão? (Cap. 20) Rousseau viu a força expulsando a eloquência. Mas é também possível que a retirada da eloquência (isto é, do apoio ideológico) contribua para a introdução da força. Esta passagem notável foi trazida à minha atenção por Bento Prado Jr. Ver o seu “O Discurso do Século e a Crítica de Rousseau” em *Almanaque*, 1 (1976), p. 12.

39 Ver vários trabalhos de Anibal Pinto, por exemplo o seu *Tres ensayos sobre Chile y America Latina* (Buenos Aires: Solar, 1971), pp. 67 ss.

40 Uma crítica das notas e observações largamente espalhadas de Gramsci sobre este assunto está em “Gramsci and the Theory of Hegemony” de Thomas R. Bates, *Journal of the History of Ideas*, 36 (1975), pp. 351-66; ver também “The Antinomies of Antonio Gramsci” de Perry Anderson, *New Left Review* número 100 (novembro 1976 a janeiro 1977), pp. 5-80.

41 Para dar uma explicação de “como (os estados) são adquiridos, como são mantidos e como são perdidos” é a intenção de Maquiavel no *Prince* tal como definida por ele mesmo numa carta famosa a Francesco Vettori de 10 de dezembro de 1513.

come *Inequality in the Course of Economic Development*.”⁴² Eu sustentei nele que, durante a primeira fase do desenvolvimento econômico rápido, mesmo aqueles que são deixados para trás se sentirão encorajados e tenderão a apoiar a ordem existente por algum tempo devido à esperança de que a vez deles certamente chegará; e que esta tolerância para com a desigualdade (o “efeito de túnel”) durará mais tempo quando aqueles que são deixados para trás puderem empatizar com aqueles que estiverem progredindo social e economicamente. Assim a tolerância terá uma vida comparativamente curta e uma aparência de função de reforma por conseguinte rápida nas sociedades onde o progresso econômico está restrito a um grupo particular que é percebido pelo resto como diferente e fechado. Este argumento pode explicar o aparecimento precoce da função de reforma *tanto* no Chile como no Uruguai, já que o grupo de grandes proprietários de terra do Uruguai que prosperou durante o período de crescimento dirigido para as exportações era da mesma forma tão estranho para a classe média urbana emergente como os proprietários estrangeiros das minas do Chile.

Eu insisti também que uma experiência histórica partilhada – tal como a guerra, a revolução ou a realização de reformas importantes – pode atuar como uma forte influência homogeneizante sobre a sociedade de forma que, após tais acontecimentos, o palco está armado para um desenvolvimento altamente desigual e sua tolerância prolongada, mesmo e talvez particularmente nos países onde a redução ou eliminação das desigualdades foi um dos objetivos principais da revolução ou reforma. Com a igualdade proclamada como a essência da nacionalidade, e com as barreiras sociais e as divisões supostamente superadas, a volta da desigualdade levará muito tempo para ser reconhecida ou, uma vez reconhecida, será tolerada por um longo tempo. O México após Cárdenas é um caso em questão: sob o disfarce de realizações da revolução, o desenvolvimento continuou aqui de uma maneira intensamente desigual, com a estabilidade política permanecendo inalterada até o levante dos estudantes de 1968.

Uma questão de que não tratei no artigo é que a tolerância pela desigualdade pode bem ser mais forte quando o crescimento é rápido do que quando é lento. Isto pode parecer uma afirmação surpreendente: normalmente, quanto mais rápido é o crescimento, maiores são as desigualdades que surgem em sua esteira. Mas com o crescimento rápido, a mudança econômica e a transformação concomitante do país e de suas cidades é mais aparente, de forma que a expectativa ou possibilidade de melhorias é persuasivamente comunicada aos vários gru-

pos e indivíduos. É perfeitamente concebível que este efeito da comunicação do crescimento rápido possa sobrepujar o seu efeito desigualizador com o resultado paradoxal de que o país onde a desigualdade aumentou *mais* está na realidade *menos* sujeito a pressões de reforma. Seria interessante observar a história recente do Brasil e da Argentina à luz desta proposição.

O aparecimento cedo ou tarde de pressões para a reforma em relação às forças empresariais é um assunto de considerável interesse intrínseco. É tentador estabelecer uma relação entre ele e o colapso dos regimes pluralistas segundo as seguintes linhas: se a reforma aparece “cedo demais”, ela paralisará as forças empresariais (“mata o ganso que põe os ovos de ouro”) e isto levará à estagnação, descontentamento – e uma tentativa de garantir o processo de acumulação e crescimento por meio de um regime autoritário. Se a reforma aparece “tarde demais”, as pressões para ela, longamente contidas, explodirão com violência – e em sua esteira deve ser esperada a configuração política idêntica a menos que uma revolução bem-sucedida (presumivelmente com o seu próprio selo autoritário) seja capaz de assumir o poder. Mas este resultado nos deve fazer hesitar: já que nenhum país tem probabilidade de conseguir exatamente o momento certo, parece que dificilmente há escapatória do autoritarismo no curso do desenvolvimento capitalista. Evidentemente fatores adicionais devem ser considerados.

Os candidatos óbvios são as identidades dos *portadores* das duas funções. Como foi dito no princípio desta seção, ambas as funções, empresarial e de reforma, são essenciais para a realização bem-sucedida do desenvolvimento sob os auspícios capitalistas, mesmo do ponto de vista dos interesses a longo prazo deste próprio processo. Mas, ao mesmo tempo, os reformadores têm pouca probabilidade de aparecerem como “pequenos ajudantes” dos grupos empresariais. Quando eles entram no palco, podem bem estar cheios de invectivas contra os últimos, que retribuirão o cumprimento. O colapso das formas pluralistas pode então ser realcionado ao grau e à natureza da hostilidade entre os protagonistas das duas funções.

Este enfoque me foi sugerido pelo que é quase a doutrina recebida sobre a política colombiana: de que a estabilidade política e a manutenção do pluralismo limitado nesse país tem dependido de alguns elementos da elite durável do país (“oligarquia”) serem capazes de assumirem o papel de reformadores enquanto outros avançam com suas atividades empresariais. Muitas vezes era gerada considerável hostilidade no processo entre os dois grupos e houve alguns “acidentes” sérios – a *violência* no fim das décadas de 1940 e 1950 e a ditadura de Rojas Pinilla (1953-1957). Contudo, a flexibilidade das formas pluralistas durante a década crítica de 1930 ou durante a onda autoritária atual é notável e pode ter alguma coisa a ver com a capacidade da elite de ga-

⁴² *Quarterly Journal of Economics*, novembro 1973 (com um apêndice matemático de Michael Rothschild).

rantir algum desempenho mínimo de ambas as funções dividindo-se em dois grupos. A comunicação entre os dois grupos foi muitas vezes tensa, mas nunca completamente cortada, em parte devido às relações pessoais e em parte porque, após algum tempo, tornou-se óbvio que os reformadores, qualquer que fosse a sua fraseologia, não eram de maneira alguma revolucionários, mas estavam agindo no melhor interesse dos seus irmãos.

Na Venezuela as duas funções são desempenhadas de uma maneira muito diferente, mas o resultado tem sido semelhante, pelo menos durante os últimos vinte anos. Aqui é o estado e a sua burocracia, em vez de um grupo governante “privado” dominando tanto a economia como o estado, que desempenham ambas as funções. Devido à riqueza do estado baseada no petróleo, originaram-se com ela impulsos importantes para a fundação de novas atividades econômicas bem como esforços para melhorar serviços sociais tais como a saúde e a educação, tentativas de maior equilíbrio regional e reforma agrária, e empreendimentos reformistas arriscados semelhantes. Havia pouca probabilidade aqui de que a atividade de uma parte da burocracia paralisasse a da outra. Foi comparativamente fácil de estabelecer um *modus vivendi* com o setor privado já que o estado era tão obviamente um sócio importante em virtualmente qualquer atividade econômica importante.

Sobre os dois principais regimes pluralistas sobreviventes na América Latina não é preciso dizer mais. E quanto aos outros?

Há uma velha e ainda útil distinção entre reforma “de baixo” e “de cima”. O protótipo da “reforma de cima” tem sido há muito tempo a instituição por Bismarck na década de 1880 dos vários esquemas de securidade social na Alemanha. Provavelmente em consequência desta experiência histórica paradigmática se tornou firmemente estabelecida a idéia de que a reforma de cima tem o efeito de estabilizar a ordem política, pelo menos a curto prazo, e de evitar a agitação social e política que se seguiria se as reformas fossem obtidas através de determinadas ações dos trabalhadores ou outros grupos de reclamantes.

Esta noção precisa ser completamente revista à luz da experiência da América Latina.⁴³ Devido à fraqueza dos sindicatos e organizações de massa semelhantes, a reforma de cima (muitas vezes combinada com a mobilização de cima) tem sido mais a regra do que a exceção aqui, mas em muitos casos o resultado tem sido a instabilidade e finalmente a desintegração política seguida do autoritarismo. Um dos motivos pode ser que os grupos sociais inclinados para a reforma que se

apossam do estado ocasionalmente, antipatizam totalmente com as elites tradicionais, domésticas e estrangeiras, que estão guarnecendo a função empresarial e estão por sua vez determinadas a não cederem coisa alguma se puderem. As reformas tentadas nestas condições não são portanto concebidas pelas elites reformistas no espírito de fazer o sistema funcionar melhor, nem são aceitas pelas elites empresariais no espírito de “ceder alguma coisa a fim de não perder tudo.” Além do mais, não sendo marteladas numa confrontação direta entre classes opostas (como seria o caso com a “reforma de baixo”), as reformas impostas de cima muitas vezes tornam-se irrealis, fáceis de emascular, e algumas vezes não particularmente úteis para os seus supostos beneficiários. O resultado pode ser o pior dos dois mundos: a prostração dos empresários, combinada com uma ausência de progressos reais para os grupos prejudicados em cujo benefício as reformas foram introduzidas.

Considerar o processo de desenvolvimento da América Latina como o desdobramento seqüencial das funções empresariais e de reforma parece ter os seus usos. A mudança do apoio ideológico para as duas funções, a oportunidade delas em relação uma à outra e a identidade do grupo de reformadores em relação aos empresários – todos estes tópicos têm produzido alguma compreensão da interação entre o desenvolvimento econômico e a política, embora estejamos obviamente longe de qualquer teoria unificada. Uma afirmação que pode ser feita para o enfoque que foi esboçado aqui é que ele reúne os fatores “estruturais” e “ideológicos” de uma maneira que tem faltado nas tentativas de explicação que foram consideradas anteriormente neste ensaio.

A estrutura conceitual que é sugerida aqui pode também ser usada para fazer contato com algumas das proposições anteriores deste ensaio. Pode bem ser, por exemplo, que seja o impasse ou *desencuentro* – um termo extraordinariamente apropriado cunhado na Argentina – entre as elites empresariais e de reforma que atue como um convite irresistível para os intelectuais se adiantarem com suas próprias propostas e soluções. Esse impasse, então, pode ser responsável pelo fermento intelectual das últimas décadas que foi o tópico da Seção II.

Da nossa nova posição vantajosa, é também, possível obter uma compreensão melhor da introdução a este documento, onde muita coisa era constituída de políticas que superestimavam a “elasticidade” da economia. Agora parece que até onde essas políticas são perseguidas pelos reformadores, elas podem não estar arraigadas em percepções incorretas, mas podem se originar das incompatibilidades básicas de perspectiva e valores com outras elites. Desta maneira, estas políticas se tornam menos injustificáveis e mais inteligíveis.

43 Na verdade, tudo o que precisa ser feito é demonstrar que na América Latina, as reformas vindas de cima não produzem estabilidade nem a curto prazo; a longo prazo também não a produziu na Alemanha, como foi revelado por vários estudos que relacionaram o advento do Nacional Socialismo com a política doméstica de Bismarck

MENSAGEM

Este capítulo se transformou numa espécie de pesquisa crítica dos possíveis enfoques para uma compreensão da virada para o autoritarismo na América Latina. Além de interpretações puramente econômicas, outras que acentuam a ideologia, política, cultura e até personalidade foram apresentadas. E no fim, foi esboçada uma estrutura mais geral que incorporava forças econômicas, políticas, sociais e ideológicas. Creio que cada uma das tentativas de explicação tem algo a contribuir para a compreensão do fenômeno desagrável que está sendo estudado.

Dois tipos de críticas podem ser apontados na maneira pela qual procedi: primeiro, que eu mordisquei o meu tópico de muitos lados, que eu fui excessivamente eclético; segundo, que ao fornecer um número tão grande de explicações, eu fiz o autoritarismo na América Latina parecer totalmente inevitável e talvez até justificado.

A primeira crítica não me incomoda realmente: prefiro ser eclético a reducionista, e é difícil dizer onde está a média dourada entre estes dois vícios alegados. Mas a segunda crítica é uma questão séria. Felizmente ela está errada, devido a um teorema fundamental sobre o mundo social que pode ser formulado como se segue: assim que um fenômeno social tenha sido completamente explicado por uma variedade de enfoques convergentes e seja portanto compreendido em sua inevitabilidade mágica e talvez até permanência, ele desaparece. A existência desta lei básica raiou pela primeira vez sobre mim há anos atrás quando, numa conferência sobre a França, todos os motivos para o retardamento industrial e econômico francês foram compulsoriamente relatados e substanciados, no momento preciso em que esse país estava partindo para a sua notável modernização e recuperação econômica de pós-guerra.⁴⁴ Numerosos outros exemplos do teorema em funcionamento podem ser dados. Porque as coisas devem funcionar desta maneira é deixado à imaginação dos leitores. Por precaução, se eles consideram a prova do meu teorema incômoda, podem criar coragem pelo fato de Hegel expressar o mesmo pensamento menos paradoxal e mais belamente quando escreveu: “a coruja de Minerva só estende suas asas com a caída da noite.”

Segue-se que quanto mais completa e variadamente possamos explicar o estabelecimento de regimes autoritários na América Latina, mais cedo estaremos livres deles.

⁴⁴ Para as atas da conferência, ver *Modern France* de Edward M. Earle, ed. (Princeton: Princeton University Press, 1951).

CAPÍTULO 4

AS DESVENTURAS DO ECONOMICISMO: TRÊS TESES EQUIVOCADAS SOBRE A CONEXÃO ENTRE AUTORITARISMO E DESENVOLVIMENTO

*José Serra**

INTRODUÇÃO

Muitos analistas têm considerado os regimes burocrático-autoritários que emergiram nos países mais industrializados da América do Sul e até mesmo o que prevalece no México, como a forma que tende a assumir a dominação de classes-burguesas na periferia latino-americana na “era da internacionalização do mercado interno” e/ou no período posterior à etapa “fácil” da substituição de importações. Alguns, enredados numa perspectiva analítica linear, chegam até a atribuir uma relação de causalidade necessária, e mais ou menos direta, entre aquele regime e a economia, sendo o primeiro determinado pela lógica implacável do subdesenvolvimento e da dependência característicos da segunda.

A insatisfação com esse tipo de abordagem moveu-me a escrever este artigo. Não procuro negar a existência de uma correlação entre o regime em questão e um certo estilo de desenvolvimento, que já foi qualificado de “perverso” socialmente e que se integra de forma extremamente dependente nos circuitos de produção e financiamento do capitalismo internacional. Refuto, sim, um certo tipo de interpretação determinista que faz uso de esquemas analíticos análogos aos do *Comintern* dos anos trinta – em lugar de fascismo como resultado da do-

* Escrito em meados de 1977, sob o patrocínio parcial do Social Science Research Council, para ser apresentado ao Grupo de Trabalho sobre Estado e Políticas Públicas desta mesma instituição. Na ocasião o autor era professor visitante do Institute for Advance Study, de Princeton. Agradeço os comentários e sugestões de Paulo Renato Souza, David Collier, Maria Hermínia Tavares e, especialmente, Albert Hirschman. O artigo foi publicado originalmente em português pela Revista Dados nº 20, 1979.

minação do capital financeiro, regime burocrático-autoritário como resultado da dependência em relação ao capital monopolista internacional. Penso que por esse caminho não é possível explicar porque não se implantou até agora um regime burocrático-autoritário em alguns países onde a internacionalização do mercado tem ocorrido (por exemplo, Colômbia e Venezuela), nem é possível dar conta das diferenças, em alguns casos bem relevantes, que distinguem os regimes autoritários nos vários países do continente. E, o que é pior, por ele não se chega jamais à percepção de processos sociais novos, nem se logra redescobrir

“(…) contradições e oposições no sítio em que elas podem, pela força da realidade, transformar o impulso generoso da denúncia em força organizada que expresse o ponto de vista dos que são social e politicamente oprimidos.” (Cardoso, 1975, p. 44)

Em certos casos a análise política é simplificada a ponto de transformar o processo econômico-social num contínuo isento de contradições ou então de reduzir as contradições existentes somente às que opõem, de um lado, as classes dominantes, subordinadas ao imperialismo e, de outro, as massas dominadas.

Um exemplo típico pode ser encontrado em artigo de J. Petras, recentemente publicado. Analisando “a morte do capitalismo democrático na América Latina”, região que estaria sendo objeto de “um experimento para um novo totalitarismo”, o autor termina por afirmar a tendência irreversível à homogeneização dos regimes militares, exigida pelo capitalismo norte-americano e garantida pelas forças armadas, vistas como verdadeiro “partido das empresas multinacionais” (Petras, 1977). Essa homogeneização levaria, entre outras coisas, à “transferência de empresas públicas ao setor privado” como decorrência do “modelo de economia de mercado baseado na abertura ao capital estrangeiro, aumento de preços e contenção dos salários” que estaria sendo implementado por esses regimes (Petras, *op. cit.*, p. 4). Implicaria, igualmente, a “proletarização que se está operando pelo deslocamento dos *white collar*” e “redução geral do nível de vida”, a qual estaria encurtando “as diferenças entre as distintas camadas sociais” (*Ibid.*, p. 4). E, como consequência, os “efeitos combinados da política econômica e da repressão social eliminam os estratos intermediários que tinham por função mediatizar as lutas sociais” (*Ibid.*, p. 4).

Imagine-se a dificuldade para entender, na perspectiva deste artigo, os mecanismos de reprodução, a dinâmica e as possibilidades reais de transformação do regime autoritário brasileiro, sob cuja tutela o setor produtivo estatal continuou a se expandir tão (ou mais, segundo alguns) rapidamente quanto antes de 1964 e de cuja evolução, a partir de certo ângulo, “a principal característica (...) foi a rápida diferenciação e o enorme crescimento das classes médias em escala nacional”

(Fernandes, 1974, p. 363). Temerário seria pensar-se nas propostas de ação política para as classes dominadas que se poderiam extrair de semelhante análise.

Neste artigo, mais do que desvendar, procurarei chamar a atenção para a complexidade das relações entre economia e política, privilegiando as análises “econômicas” que estão por trás de algumas interpretações dos regimes burocrático-autoritários. Estou convencido que os problemas contidos nessas interpretações não se esgotam nas dificuldades – desde logo enormes – para captar dialeticamente as conexões do processo econômico com o político. Creio que esses problemas decorrem também, em certa medida, de certos equívocos nas análises econômicas propriamente ditas.

Examinarei, de um ponto de vista crítico, três hipóteses que versam sobre as relações entre desenvolvimento econômico e regime burocrático-autoritário. A primeira delas, na tentativa de explicar a existência do regime, enfatiza a necessidade inarredável da superexploração dos trabalhadores. A segunda estabelece uma “afinidade eletiva” entre, por um lado, o autoritarismo e, por outro, a percepção, necessidade objetiva e realização de um programa de “aprofundamento” (*profundización*) do capitalismo nas economias mais diversificadas da América Latina. A terceira apresenta o “moderno” autoritarismo como uma espécie de encarnação da racionalidade econômica, necessária para o desenvolvimento do capitalismo na região.

Restringir-me-ei principalmente ao caso do Brasil, fazendo referências breves a outros países da América Latina. Entretanto, as considerações sobre a primeira hipótese podem, no nível de generalidade em que estão formuladas, estender-se às economias latino-americanas mais industrializadas.

I. “SUPEREXPLORAR OU PERECER?”¹

A teoria da superexploração é extremamente ambiciosa, pretendendo constituir uma espécie de pedra filosofal para a compreensão das leis que governariam o chamado capitalismo dependente, explicando inclusive os fundamentos dos regimes autoritários que prevalecem em alguns países da América Latina.

Acompanhando o raciocínio de um dos principais formuladores dessa teoria, Rui M. Marini, a superexploração dos trabalhadores² se-

1 Nesta seção resumirei livremente parte do artigo escrito por Fernando H. Cardoso e por mim “As Desventuras da Dialética da Dependência”, The Institute for Advanced Study, Princeton, 1978, *mimeo*.

2 Na conceituação de Marini, “superexploração” não implica simplesmente taxa de exploração (taxa de mais valia) elevada. Quer dizer mais: significa taxa elevada devido

ria uma condição *necessária* para o desenvolvimento capitalista na região latino-americana. Nesse contexto, o autoritarismo tornar-se-ia imprescindível como instrumento de garantia da acumulação capitalista – a forma de impedir que os trabalhadores, através de suas organizações e do seu protesto, pusessem em risco ou inclusive frustrassem a realização da superexploração.

Mas, por que a necessidade desta última? Analisando o caso do Brasil, num livro publicado em 1969, Marini enfatizava que a quota de excedente subtraída do país pelo capital estrangeiro obrigava a burguesia a comprimir os salários dos trabalhadores a fim de manter a sua (dela) fatia no produto gerado (Marini, 1969, p. 89; ver, também, Gundher Frank, 1968, p. 28).³

Outra resposta, dada pelo mesmo autor numa obra posterior, sem excluir o fenômeno apontado, tentou ser bem mais abrangente e sofisticada. Seu ponto de partida foi uma verdade elementar da análise econômica marxista (e válida a um certo nível de abstração)⁴, segundo a qual, dados os salários reais, bem como a extensão da jornada de trabalho, a taxa de mais valia pode elevar-se somente mediante o barateamento em valor das mercadorias que entram na cesta de consumo dos trabalhadores (ou seja, dos bens-salário). Tomando essa conclusão como premissa, o autor apresenta, na mesma obra, duas variantes:

a) a primeira nos assegura que:

“Dedicada à produção de bens que não entram ou entram muito escassamente na composição do consumo popular, a produção industrial latino-americana é independente das condições de salários próprias aos trabalhadores, isto em dois sentidos. Em primeiro lugar porque, ao não ser um elemento essencial do consumo individual do operário, o valor das manufaturas não determina o valor da força de trabalho; não será, portanto, a desvalorização das manufaturas o que influirá na quota de mais valia. Isto dispensa o industrial de preocupar-se em aumentar a produtividade do trabalho para, fazendo baixar o valor da uni-

“(…) à maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade, e tende normalmente a expressar-se através da circunstância de que a força de trabalho seja remunerada por baixo do seu valor real” (Marini, 1973, pp. 92-93). Provavelmente, por “remuneração por baixo do valor real da força de trabalho”, o autor entende “salários por baixo do custo de reprodução da força de trabalho”.

3 Outra razão para a superexploração, também apresentada por Marini, seria que os problemas de realização causados pelos mesmos salários baixos imporiam à indústria interna a necessidade de expandir seu mercado no exterior, requerendo-se para isso reduzidos custos de mão-de-obra a fim de aumentar a competitividade das exportações. Essa necessidade de conquistar o mercado externo configuraria para o autor o início do fenômeno do “subimperialismo”.

4 Supondo-se, por exemplo, que não existe o problema da transformação de valor em preços.

dade do produto, depreciar a força de trabalho, e o leva, inversamente, a buscar o aumento da mais valia através de uma maior exploração – intensiva e extensiva – do trabalhador, bem como a redução do seu salário além do seu limite normal” (Marini, 1973, p. 64). (O grifo é meu)

b) a outra variante é um pouco mais elaborada e nos diz que os bens industriais que os trabalhadores não consomem seriam os produzidos pelos ramos de bens de consumo duráveis, os quais seriam, por sua vez, os mais dinâmicos da economia na assimilação do progresso técnico (Marini, *op. cit.*, p. 72). No entanto, este progresso técnico, ao não aumentar a mais valia, não permitiria aos empresários do setor aumentar seus lucros; lhes restaria tão somente a possibilidade de fazê-lo “mediante o aumento da massa do valor realizado” (*Ibid.*, p. 72). Assim, conclui o autor:

“A difusão do progresso técnico na economia dependente marchará (...) conjuntamente com uma maior exploração do trabalhador, precisamente porque a *acumulação continua dependendo no fundamental mais do aumento da massa de valor e, portanto, de mais valia – do que da quota de mais valia*” (*Ibid.*, p. 72).

Por outro lado, os problemas de realização com que se defrontariam as atividades produtoras de bens de consumo duráveis (devido a que são os ramos que mais absorvem progresso técnico e que seus produtos não são bens-salário) só fariam reforçar a necessidade da superexploração, pois para contorná-los seria necessário transferir poder de compra dos trabalhadores para os grupos de rendas mais elevadas. Com isso, as atividades produtoras de bens de salário sofreriam, pois a compressão da capacidade de consumo dos trabalhadores implicaria em lento crescimento (ou estagnação) da procura por esses bens. Suprimir-se-ia, portanto, “(...) qualquer possibilidade de estímulo ao investimento tecnológico no setor de produção destinado a atender o consumo popular” (*Ibid.*, p. 73).

As implicações políticas que Marini extrai da análise anterior não são pequenas. Como dissemos, o autoritarismo passaria a representar uma condição fundamental para o desenvolvimento do capitalismo na América Latina, na medida em que seria imprescindível para garantir a superexploração: sem esta o sistema estagnaria ou, inclusive, poderia perecer. Além do mais, diante dos problemas de realização acarretados pelo esquema descrito, os países mais industrializados da região se veriam impelidos a uma expansão “subimperialista”.⁵

5 Ver nota 3. Para uma refutação dessa segunda tese, ver Serra e Cardoso, 1978.

Antes de examinar criticamente o raciocínio exposto, devo notar que duas de suas premissas são corretas para o caso brasileiro, embora bem pouco originais. Primeiro, o regime autoritário efetivamente inaugurou uma política de dura compressão dos salários dos trabalhadores.⁶ Segundo, de acordo com o que vem sendo dito pela CEPAL e pelos economistas da tradição estruturalista, (a) o setor produtor de bens de consumo duráveis efetivamente foi um dos principais líderes do crescimento industrial no pós guerra (mais particularmente desde meados dos anos cinquenta); e (b) existe uma disparidade significativa entre o nível de renda requerido pelo padrão de consumo implícito na produção desses bens e a renda *per capita* das economias latino-americanas, ao menos em comparação com as economias capitalistas desenvolvidas.

Como, então, aparecem os primeiros tropeços da “teoria” da superexploração? A meu ver, na raiz dos seus equívocos fundamentais estão a incapacidade de apreender a natureza contraditória de todo processo econômico-social e a propensão de levar sempre ao limite tendências que se manifestam em determinadas fases do referido processo, aprisionando-as sob a forma de supostas “leis”, num círculo de ferro. Vejamos, em seguida, como essas deficiências se refletiram na análise concreta.

Cabe sublinhar, de início, um equívoco teórico dos mais importantes entre os muito contidos nessa análise. Com efeito, Marini parece ignorar que o elemento fundamental para a acumulação capitalista é a taxa de lucro e não a de mais valia. Por certo a primeira depende da segunda, mas não exclusivamente, pois é também função da relação produto-capital, razão pela qual pode elevar-se sem que, ao mesmo

6 Esta política consistiu, por um lado, na supressão das liberdades sindicais e da estabilidade do emprego. Por outro, na fixação, pelo governo, dos índices de reajuste salarial, inclusive para o setor privado, de acordo com uma fórmula de indexação. Na prática, graças ao primeiro fator e à manipulação dos diversos coeficientes da fórmula, os salários dos trabalhadores declinaram em termos absolutos de 1964 a 1968, passando, em seguida, a elevar-se lenta e irregularmente e sempre muito aquém da produtividade do trabalho. Esta última, no setor industrial, elevou-se em 75% entre 1959 e 1970 e aproximadamente na mesma proporção entre 1964 e 1974. Neste segundo período, o Produto Interno Bruto por habitante aumentou em cerca de dois terços. Não sem ironia, um dos idealizadores da política salarial do regime autoritário brasileiro, Mário H. Simonsen, afirmou que a fórmula de reajuste: “(...) estabelece um critério objetivo para as negociações coletivas de salário, resolvendo pela matemática o que em muitos países se resolve pelas greves e pressões políticas” (Simonsen, 1976, p. 11). O governo do General Geisel (1974-1979) corrigiu algumas das distorções mais aberrantes que vinham caracterizando a aplicação da fórmula, com vistas a conceder reajustes salariais mais elevados. Seu efeito prático sobre os níveis de salário real acabou sendo, no entanto, contrabalançado pela aceleração da inflação (a qual não se deveu, convém clarificar, aos reajustes mais altos).

tempo, aumente a taxa de mais valia.⁷ Portanto, diante de uma eventual estagnação da taxa de mais valia o capitalismo não se veria necessariamente bloqueado, nem o aumento da jornada de trabalho ou a redução em termos absolutos dos trabalhadores seriam as únicas alternativas para seu desenvolvimento.⁸ É evidente que em certas conjunturas particulares, a redução da taxa de mais valia pode ser quase imprescindível. Mas daí a transformar o dilema superexplorar ou perecer em lei inexorável há uma distância enorme, repleta de equívocos teóricos e descuidos empíricos. Enumeremos alguns deles em seguida:

(1) Uma vez que o setor industrial foi o mais dinâmico da economia – e, dentro dele, o subsetor de bens de consumo duráveis – seria razoável admitir que as inovações poupadoras de capital (*capital-saving*) que incidem sobre essas atividades, fossem particularmente importantes, do mesmo modo que os efeitos do crescimento rápido e das economias de escala sobre a relação produto capital. E isto parece ter acontecido no Brasil. Mesmo sabendo que a relação produto capital calculada a partir de preços tem um significado diverso da mesma relação medida em valores, é interessante constatar que nas atividades produtoras de bens de consumo duráveis esse coeficiente, medido através de preços, aumentou significativamente entre 1959 e 1970 – aproximadamente 12% nos ramos de material elétrico e de transporte (Bonelli, 1975, Apêndice)⁹ – e teve um papel nada desprezível na manutenção ou elevação das taxas de lucro.

(2) A partir da suposição errônea de que os trabalhadores não consomem bens manufaturados (ou duráveis) concluir que os industriais não se interessariam por aumentar a produtividade da força de trabalho não constitui somente uma aberração teórica. No Brasil, entre 1959 e 1970, a referida produtividade elevou-se em três quartas partes no setor industrial e, apesar de Marini ter considerado inútil, em proporção maior nas atividades produtoras de bens de consumo duráveis (ver Bonelli, 1975, Apêndice).¹⁰

7 Algebricamente, $r = \alpha(1 - n)$, sendo r a taxa de lucro, α a relação produto-capital e n a participação dos salários no produto, que varia em razão inversa à da taxa de mais valia.

8 E isto não só pela possibilidade da diminuição do custo (em valor) do capital constante e seu conseqüente efeito sobre a relação produto-capital. O barateamento (em valor) dos bens de produção adquiridos pelas atividades produtoras de bens-salário poderia levar a uma diminuição do valor unitário desses bens, aumentando assim a taxa de mais valia (supondo sempre que as “desvalorizações” se traduzem em reduções dos preços de mercado).

9 Essa porcentagem certamente subestima o aumento havido, pois esses ramos incluem também atividades produtoras de bens de capital, cuja performance na década foi muito menos dinâmica que a correspondente às atividades produtoras de bens de consumo duráveis.

10 Na indústria automobilística o produto por homem ocupado aumentou em quase 50% entre 1966 e 1972 (Suplicy, 1977, Anexo Estatístico).

(3) No mesmo período houve um aumento de 4,4% na jornada de trabalho do setor industrial (horas trabalhadas por semana) o que não poderia explicar, por si só, mais do que uma pequena parte do aumento havido na taxa de exploração.¹¹

(4) É errôneo supor, como faz Marini, que os produtos industriais são irrelevantes na cesta de consumo da massa de trabalhadores. Pesquisa sobre o padrão de vida da classe trabalhadora da cidade de São Paulo (DIEESE, 1974) constatou que, em 1969-70, cerca de 32% das despesas das famílias cuja renda era inferior a 3,1 salários mínimos eram destinadas a aquisição de produtos e serviços diferentes de alimentação e habitação; 13,6% dos gastos somente para vestuário e equipamento doméstico. Para as famílias cuja renda variava entre 3,1 e 6,2 salários mínimos essas porcentagens eram 37 e 15,5%, respectivamente. Além do mais, não é possível ignorar que parte dos alimentos são semi-industrializados e que mesmo quando não o são, sua produção, transporte e comercialização requerem insumos industriais.

(5) Embora tenha havido compressão salarial, não é certo que fechou-se “qualquer possibilidade de estímulo ao investimento” no setor produtor de bens-salário, circunstância que impediria que o setor industrial aumentasse sua taxa de mais valia através da redução do custo de reprodução da mão-de-obra, completando assim o círculo vicioso da superexploração. Entre 1959 e 1970, a produtividade do trabalho nos setores representativos dos bens-salário (Têxteis, Vestuário e Calçados, Alimentação, Fumo e Bebida) aumentou em 46% (média não ponderada). O estoque de capital em cerca de 90% (idem) e o produto real em 80% (idem). E durante o último ciclo de expansão, graças ao crescimento do emprego – entre 1966-67 e 1972-73 o aumento da ocupação manufatureira foi de 9% ao ano – e da taxa de salários,¹² bem como as exportações, a produção dos bens de consumo não duráveis expandiu-se rapidamente – cerca de 12,3% entre 1969-73,¹³ podendo-se supor que o investimento e a produtividade também se elevaram aceleradamente. Não houve, portanto, nem congelamento tecnológico no setor de bens-salário, nem estagnação do crescimento ou da produtividade da força de trabalho nele ocupada.

11 E isto supondo que as horas adicionais tivessem um custo zero para o industrial, à medida em que representassem tão somente a contrapartida de uma redução do salário-hora dos trabalhadores.

12 Devido à aceleração da demanda, pois a inexistência de liberdade sindical permaneceu, junto com a política governamental chamada de “arrocho salarial”.

13 Os dados sobre o período 1959-1970 provêm dos Censos Industriais e foram elaborados por Bonelli, 1975, várias tabelas. O dado sobre emprego foi obtido nos Boletins do SEPT, do Ministério do Trabalho e a taxa de crescimento dos bens de consumo não duráveis em Bonelli e Malan, 1976.

Poder-se-ia argumentar que, de qualquer modo, o crescimento, o investimento e a produtividade das atividades produtoras de bens-salário estiveram sempre abaixo da média no setor industrial. Isto é certo mas não surpreendente, dados o papel subordinado desses ramos dentro do processo de acumulação capitalista (sua expansão depende em grande medida das decisões de investimento), a elasticidade renda da demanda (dado o padrão de distribuição da renda existente) e a compressão salarial que teve lugar. Do mesmo modo, teve importância uma certa substituição no consumo de bens de consumo não duráveis por duráveis, inclusive entre os setores sociais de renda mais baixa, devido ao “efeito de demonstração”, ao barateamento relativo dos segundos em relação aos primeiros e às facilidades de crédito.¹⁴

Isso tudo, evidentemente, limitou a modernização das atividades produtoras de bens-salário. Mas, como vimos, não a excluiu.

Sem a pretensão de oferecer uma interpretação alternativa sobre a forma como evoluíram os salários dos trabalhadores e o perfil da estrutura produtiva, deixarei apenas indicadas algumas questões pertinentes ao assunto.

Não creio que a compressão salarial, na proporção em que se deu, tivesse decorrido de uma lógica de ferro do “capitalismo dependente”, tendo a repressão política – que efetivamente ocorreu e anulou as possibilidades de organização e protesto dos setores populares – obedecido unicamente a necessidade de impor aquela suposta lógica. Por certo, dado o caráter das forças que assumiram o poder em 1964, havia limites “estruturais” para as soluções possíveis à crise econômica de 1963-64. Mas creio que foi o reacionarismo daquelas forças e a considerável fraqueza dos sindicatos e agrupamentos políticos afins que permitiram que o arrocho salarial e as políticas econômicas “anti-sociais” fossem tão longe. E uma vez que a economia encontrou o caminho da recuperação, em condições de um patamar salarial mais baixo “embutido” nos seus esquemas de acumulação, tornou-se muito mais difícil promover qualquer alteração significativa na política adotada, sobretudo se vinda de “cima para baixo”. Não foi por acaso que se manteve uma política oficial de forte restrição salarial mesmo de-

14 Para indicações sobre essa substituição nos anos 60, ver a já citada pesquisa sobre o padrão de vida da classe trabalhadora em São Paulo (DIEESE, 1974). Como nela se indica, a substituição teve lugar não obstante ser a renda média real das famílias em 1969-70 mais ou menos a mesma que em 1959. Quanto aos preços relativos: entre 1969 (primeiro semestre) e 1976, o preço médio dos bens de consumo duráveis elevou-se 3,4 vezes, enquanto o preço médio dos bens de consumo não duráveis subiu 5,3 vezes (dados de *Conjuntura Econômica*, outubro de 1977). É evidente, por certo, que a diferença dos preços relativos configura um fenômeno recorrente: limita a demanda por bens de consumo não duráveis o que, por sua vez, limita (em termos relativos) o crescimento da agrupação correspondente e, portanto, sua modernização.

pois de 1968 e até 1973, em pleno auge do “milagre”, com a inflação praticamente estabilizada e o PIB crescendo a uma média de dois dígitos anuais, e que as melhorias nesse terreno dependeram das “forças de mercado”, enquanto a política governamental permaneceu restritiva, e a ação sindical ou o protesto social continuaram tão ou mais reprimidos que antes.

Não pretendo negar que numa economia subdesenvolvida um padrão de crescimento dinamizado pelos bens de consumo duráveis tende a ser restritivo no que se refere às possibilidades de redistribuir renda direta ou indiretamente (neste caso, através das “despesas sociais” do Estado) e que, inclusive, chegue a induzir à uma maior concentração da mesma. Mas, pensando-se no caso do Brasil, não haveria porque dar por assentado que *devido* à sua capacidade para reorientar as curvas de demanda e mobilizar financiamento para suas vendas, o setor de bens de consumo duráveis *tivesse* que crescer à taxa de 20% ao ano. Parece-me que, em grande medida, o crescimento desse setor *também respondeu* à concentração da renda decorrente de fatores “exógenos” como, por um lado, a repressão sobre os sindicatos, e, por outro, a fraqueza política dos setores populares. Ou seja, decorreu, em grande medida, da dinâmica da luta de classes e das características do processo político dos anos imediatamente anteriores ao golpe de 1964, as quais criaram nas classes dominantes e na corporação militar a percepção da existência de um elevadíssimo grau de perigo para a ordem estabelecida.¹⁵ E não há porque supor que a reconquista e a vigência das liberdades políticas, incluindo as referentes ao poder contratual dos sindicatos, seja *necessariamente* contraditória com a permanência do sistema, por força de certas “leis” inexoráveis que governariam o “capitalismo dependente”, e que, enquanto esse sistema perdurasse, nos condenaria a viver sob regimes burocrático-autoritários.

As considerações acima tiveram o propósito de refutar o determinismo mais simplista subjacente à “lei” da superexploração. Com elas, tentei abrir espaço para uma análise menos economicista do fenômeno da compressão salarial e do estilo de crescimento que teve lugar nos últimos anos. E, mais que refazer a análise nos termos indicados, procurei evidenciar sua necessidade, alertando contra um modelo explicativo que, como toda construção economicista, pretende ser integrado e coerente como um dos cinco poliedros regulares, mas tem alguns de seus vértices situados no reino da metafísica.

15 Sob este aspecto, no contexto mais geral da emergência dos regimes burocrático-autoritários na América Latina, ver O'Donnell, 1975, pp. 7-8.

II. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E “APROFUNDAMENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO”

Segundo a análise da industrialização latino-americana que passou a prevalecer no começo dos anos 60, no âmbito da CEPAL e das correntes estruturalistas, o setor manufatureiro nos países mais desenvolvidos da região, depois de várias décadas de crescimento, mostrarse-ia excessivamente diversificado do ponto de vista “horizontal”, ou seja, de bens de consumo final. Este fenômeno decorreria da circunstância de que a distribuição da renda, cujos padrões de elevada regressividade não haviam sido suficientemente atenuados pela industrialização, gerava uma pauta de demanda por bens de consumo extremamente diversificada *vis à vis* a renda média prevalente. Esse padrão, por sua vez, fora definindo a trajetória da substituição de importações (ISI) e evitando ou postergando os investimentos “em profundidade”, ou seja, na produção de bens intermediários e de capital.¹⁶ No mesmo sentido, teriam gravitado (a) a maior exigência de tecnologia e concentração de recursos para produzir esses bens; (b) a menor inclinação dos empresários para aventurar-se em incursões nessa direção,¹⁷ dado que poderiam importar os referidos bens em condições melhores de preços, qualidade e financiamento (no caso das máquinas e equipamentos); (c) o caráter “fechado” da industrialização em relação aos mercados de exportação. As implicações desse esquema seriam óbvias: (1) agravamento dos problemas de escala e de barreira de mercado para numerosos produtos; (2) fragmentação e elevação do grau de rigidez da pauta de importações; e (3) canalização para o exterior de grande parte dos “encadeamentos para trás” (*backward linkages*) do crescimento da produção interna. Diga-se de passagem que essas dificuldades, mais os problemas para aumentar as exportações num ritmo suficientemente elevado, bem como a alta relação capital-trabalho implícita nos padrões de investimentos prevalentes – que, supostamente, provocaria tanto uma reduzida criação de empregos quanto um declínio da relação produto-capital – formaram o conjunto de ingredientes das mais articuladas teorias de estagnação de meados da década passada.

1. A hipótese do “aprofundamento da industrialização”

Foi a partir desse marco analítico que Guillermo O'Donnell parece ter concebido a idéia da correspondência entre os regimes burocrá-

16 Por exemplo, no começo dos anos 60 a indústria chilena, de acordo com uma classificação a dois dígitos, era mais diversificada que a de seis países *desenvolvidos* (ver Serra, 1976, cap. I).

17 Aspecto bastante enfatizado por Hirschman, 1970, cap. III.

tico-autoritários e a necessidade, para o desenvolvimento capitalista dos países da região, da “verticalização” ou “aprofundamento” do seu setor industrial, na direção dos bens de produção de alto coeficiente capital-trabalho e elevados requisitos tecnológicos (O'Donnell, 1975).¹⁸ Esta seria a alternativa para a estagnação que se supunha causada pela deficiente integração vertical do setor industrial.

Na tentativa de identificar a “íntima e sistemática” relação entre o regime burocrático-autoritário e o desenvolvimento do capitalismo na região latino-americana,¹⁹ o autor começa afirmando que os regimes burocrático-autoritários

“(…) correspondem a uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação de suas sociedades, as quais, por sua vez, fazem parte de um processo de ‘*aprofundamento da industrialização*’ de um capitalismo periférico e dependente, mas, também, dotado de uma extensa industrialização” (*Ibid.*, p. 6).

Esses regimes não se associariam a

“(…) qualquer mudança importante numa economia capitalista, mas sim aos *processos que defini como ‘aprofundamento da industrialização’*, isto é, o avanço em direção a uma elevada integração vertical da indústria, em estreita associação com o capital internacional, de capitalismo de industrialização já extensa e diversificada (...)” (*Ibid.*, pp. 48-49) (Grifo meu)

O'Donnell acredita, inclusive, que *aprofundar era necessário para a continuidade mesma do capitalismo*, pois segundo afirma, “a ordem” desejada pelos promotores do regime burocrático-autoritário (BA)

“era função das grandes transformações sociais (que antecederam sua emergência) e – *à medida que os proponentes do BA davam por assentada a continuidade do capitalismo nos seus países – da problemática emergente da direção em que este teria que ser novamente ‘aprofundado’*” (*Ibid.*, p. 14) (Grifo meu).

Aparentemente, para o autor, aquela *necessidade* derivava dos problemas de estrangulamento externo.²⁰ Assim, alinha seus argumentos:

18 Devo dizer que o trabalho de O'Donnell onde se formula essa hipótese (O'Donnell, *op. cit.*) representou um dos melhores esforços para interpretar, dentro dos apertados limites de um ensaio, a emergência daqueles regimes nos países mais industrializados do cone sul da América Latina.

19 “(...) a emergência, impactos sociais e dinamismo (dos padrões modernos da denominação autoritária, expressos nos regimes burocrático-autoritários) não pode ser entendida nem explicada se não se começa vendo sua íntima e sistemática relação com a estrutura e mudanças de certo tipo de capitalismo, que tem características próprias que têm que ser devidamente especificadas” (O'Donnell, 1975, p. 4).

20 Evidentemente, e com razão, ele deu por assentado que a natureza das forças so-

“Se o estrangulamento externo comprometia o crescimento do produto nacional, (...) se alimentava agudos problemas inflacionários e, além do mais, se tudo isso redundava em crises sócio-políticas cada vez mais agudas, a etapa seguinte do desenvolvimento *tinha* que assinalar uma meta central: produzir internamente os bens (insumos, equipamentos e, eventualmente, tecnologia) cuja demanda de importação havia aumentado velozmente (...)” (Grifo meu).

“(…) em termos das condições do comércio internacional – poucas adequadas para confiar nas conseqüências de não aumentar significativamente a produção local de insumos e bens de capital – e da oferta mundial de investimentos e tecnologia, reforçada pela impossibilidade política e ideológica das classes e setores que consolidavam sua dominação mediante o BA de explorar seriamente caminhos alternativos, esse aprofundamento da industrialização era a *única direção possível a tomar*. O único caminho possível parecia ser também politicamente indispensável, pois os problemas de balanço de pagamentos do período anterior e a pobre integração vertical da indústria estavam indubitavelmente ligados às crises econômicas que alimentavam os ameaçantes processos políticos e sociais que a implantação do BA procurou extirpar” (pp. 15 e 16) (Grifo meu).

O último parágrafo insinua uma nova idéia: que os atores do círculo de poder do regime autoritário (e, portanto, ao menos uma grande parte dos seus promotores) considerava a suposta e imperiosa necessidade de aprofundar a industrialização como tarefa *central* da política econômica. Isto se explicita mais adiante:

“(Para os) atores situados, na primeira etapa do BA, nas posições mais altas do poder institucional (...) surgem claramente – percebendo-os e aprovando-os – os mesmos temas: a direção implícita no aprofundamento da industrialização, o papel indispensável à ser desempenhado nesse aprofundamento pelo capital internacional e, também, a necessidade de criar condições suficientemente atrativas para sua entrada” (*Ibid.*, p. 28).

É importante notar que o *aprofundamento*, de acordo com O'Donnell, teria que ser tarefa principalmente do Estado e das empresas multinacionais (EM) (em parte pelas razões *a* e *b* indicadas no primeiro parágrafo desta seção) e requeriria: (a) “grandes organizações, financeiramente capazes e, ademais, em condições de esperar prazos geralmente prolongados para (a) maturação (das inversões requeridas pelo aprofundamento)”; (b) um “complexo processo de readaptação (das atividades finais)”, dada a provisão interna de insumos e equipamentos de parte das novas atividades a serem instaladas; (c) e, na me-

ciais e políticas que promoveram o regime autoritário excluía tentativas de soluções “nacionalistas-redistributivistas”.

dida em que se pretendia associá-la a uma “corrente de exportações industriais, (requer também) uma situação de estabilidade garantida no que se refere a alguns aspectos institucionais – tipicamente regimes de produção e taxa de câmbio – que haviam variado de forma errática no período anterior” (ver *ibid.*, pp. 16-17). Tudo isso exigiria “um alto grau de CERTEZA FUTURA quanto aos fatores decisivos para o resultado final dessas decisões de inversão” (*Ibid.*, pp. 17-18).

O parágrafo acima sugere algumas das razões de O'Donnell para explicar a “afinidade eletiva” entre regime burocrático-autoritário e aprofundamento da industrialização: (a) a necessidade de elevar a taxa de investimento (e, portanto, de frear ou comprimir o consumo popular); (b) a necessidade de estabilidade político-institucional para garantir a presença das empresas multinacionais, a previsibilidade necessária para o tipo de investimento requerido e o crescimento das exportações industriais. Isto fica mais claro quando o autor assevera:

“(…) Que os erráticos processos prévios ao BA estavam longe de garantir essa certeza parece óbvio. Nos anos prévios ao BA *era evidente a impossibilidade de garantir qualquer conjunto de políticas mais ou menos estáveis e de controlar flutuações econômicas elementares*” (*Ibid.*, p. 18) (Grifo meu).

Não há dúvida, para O'Donnell, que

“(…) antes do BA estes capitalismos cumpriam de forma muito pobre a função essencial de transformar a acumulação em investimento reprodutivo” (*Ibid.*, p. 17).

“A situação (nos anos que antecederam ao BA) era antagônica com as necessidades objetivas de estabilidade e previsibilidade social de toda economia complexa – as quais parecem particularmente agudas no tipo de capitalismo existente nesses países, e sobretudo para o aprofundamento de sua industrialização” (*Ibid.*, p. 7).

Já no regime burocrático-autoritário,

“trata-se de pôr o Estado em forma, desenvolvendo sua capacidade para processar e controlar informação, bem como para decidir e implantar políticas, para diminuir rapidamente as flutuações sócio-econômicas anteriores à sua emergência e começar as obras de infraestrutura física adequadas para as futuras inversões destinadas a aprofundar a industrialização. Inclusive, trata-se de desenvolver capacidade para negociar as novas entradas de capital internacional” (*Ibid.*, p. 21).

Ademais, considera o autor que

“(…) *efetivamente tentou-se* – com êxito de maior ou menor grau, segundo os diferentes BA, satisfazer as metas de maior integração vertical da estrutura produtiva que definem o aprofundamento da industrialização; nisto também jogou um papel decisivo a contínua entrada de capital internacional” (*Ibid.*, p. 27) (Grifo meu).

“(…) certas necessidades estruturais ou objetivas destas sociedades (…), dadas a continuidade de seus parâmetros capitalistas e a complexidade de suas economias, *tendiam a movê-las na direção das mudanças implícitas no conceito de aprofundamento da industrialização*. Em si mesmas, essas ‘necessidades’ são uma construção teórica não observável, enquanto sim são observáveis as mudanças implícitas no ‘aprofundamento’. Levando em conta a *ocorrência efetiva dessas mudanças*, poderia argumentar-se que aquela construção teórica fica ‘provada’; mas, esta é uma atribuição causal *post hoc* que – embora não necessariamente errônea – deve ser tratada com cuidado” (*Ibid.*, p. 29) (Grifo meu).

Das afirmações anteriores depreende-se logicamente que os *policy-makers* dos regimes burocrático-autoritários efetivamente *perseguiam o aprofundamento como objetivo fundamental* e, que, talvez (isso não está tão claro no texto), houve avanços mais ou menos significativos nessa direção, dependendo do país.

Para concluir, o próprio O'Donnell nos resume seu argumento:

“(…) dados (a) a crise prévia deste tipo de capitalismo e (b) sua concomitante tendência para gerar processos de ativação popular ‘ameaçantes’ e supondo (c) a derrota de alternativas não capitalistas, podemos arriscar um pouco confiadamente (…), *a conclusão de que* (d) *as mudanças que tenderão a ocorrer, serão na direção do aprofundamento da industrialização*, o qual, por sua vez, (e) corresponderá à emergência e expansão do BA e (f) que este, na sua primeira etapa, dará lugar a uma condução ‘ortodoxa’ da política econômica, guiada pelo reconhecimento e aprovação da necessidade objetiva de transformar estes capitalismos nessa direção” (*Ibid.*, p. 29) (Grifo meu).

Pode-se, ainda, acrescentar, como arremate, que da análise de O'Donnell parece fluir a lógica que ampara a seguinte afirmação: “(No México) o aprofundamento da industrialização avançou tanto ou mais do que no Brasil, começando antes e continuando em forma mais ininterrupta” (*Ibid.*, p. 47).

Isso seria evidente, na medida em que o México estaria sob um regime burocrático-autoritário há muito mais tempo. Assim, num ensaio elaborado sob a inspiração do trabalho de O'Donnell se afirmou que naquele país

“A ‘prematura’ consolidação dos controles corporativistas autoritários pesa muito na explicação do porque (…), os novos desafios da acumulação de capital foram resolvidos em forma mais exitosa e suave” (Kaufman, 1976, p. 5).

Creio que a análise das experiências brasileira, chilena, uruguaia e mesmo mexicana não permite, em absoluto, considerar o *aprofundamento* como uma das “íntimas relações” (para usar termos de O'Donnell) entre os regimes burocrático-autoritários, de um lado, e a estrutura e mudanças do capitalismo nesses países, de outro. Mais que isso,

penso que a aceitação dessa hipótese dificultaria o entendimento da formação, dinâmica e contradições desses regimes.

Assim, no caso do Brasil:

a) o *aprofundamento* da industrialização avançou notavelmente durante os anos 50 – especialmente em sua segunda metade – e começo dos 60, ativamente impulsionado pelos governos dos regimes anteriores ao burocrático-autoritário, e que poderiam ser considerados democráticos.

b) impulsionar o aprofundamento da industrialização, nos termos de O'Donnell, *não* era o problema crucial do capitalismo brasileiro nos anos imediatamente anteriores à instalação do regime autoritário.

c) a necessidade de aprofundar a industrialização não era motivo de particular apreensão para os promotores do regime autoritário nem para os atores que dentre eles emergiram para ocupar posições de poder. Isto, *mesmo* descontando a natural preocupação com o processo inflacionário e a concentração de esforços e a prioridade dada, numa primeira etapa, à política de estabilização.

d) o aprofundamento *não se constituiu* no eixo da política econômica ou no motor do crescimento nas duas primeiras fases “econômicas” do regime (1964-67: estabilização e 1967-71: recuperação); foi conduzido de forma muito deficiente na terceira (1971-74: auge) e só foi colocado como absolutamente prioritário na quarta fase (1974?: declínio), depois de dez anos de autoritarismo. As dificuldades que caracterizaram o ingresso da economia nessa quarta fase se deveram, primordialmente, às desproporções no crescimento anterior, derivadas do atraso relativo da produção de insumos intermediários e bens de capital, reproduzindo-se os desequilíbrios na integração vertical em escala ampliada, “noutro nível”. Na verdade, o regime não mostrou nenhum talento especial para *aprofundar* a industrialização. Ao contrário, poder-se-ia até dizer, forçando um pouco os termos, que: a) durante a década, em lugar de *aprofundar-se*, a industrialização se “desaprofundou”, ao menos em termos relativos; b) a consciência, bem como a necessidade objetiva e as tentativas definidas de *aprofundar* a industrialização, apareceram não no começo do regime, mas dez anos depois, como resultado dos próprios problemas e contradições engendrados a partir do estilo de desenvolvimento que tendeu a prevalecer; c) aquela necessidade e as tentativas correspondentes têm constituído um dos principais fatores da relativa “desestabilização” recente do regime.

Em seguida, tentarei dar indicações sobre cada um desses pontos.

2. A substituição de importações

Vale observar, de início, que, no intento de estabelecer traços comuns entre os países latino-americanos de “maior desenvolvimento re-

lativo”, muitos analistas chegam a supor que os tropeços da economia brasileira no começo da década passada provieram das dificuldades de trânsito da chamada “etapa fácil” da industrialização substitutiva (ISI) para a “difícil”.²¹ Na verdade, nos anos 50, e, particularmente, entre 1956-61, parte *substancial* da ISI mais “difícil” foi realizada e os problemas existentes se derivaram mais da complexidade de “digerir” os resultados alcançados do que das limitações no avanço da substituição. Naturalmente, isto não significou que o país houvesse completado algum processo de quase auto-suficiência em matéria de produção de meios de produção. Cumpriu, isto sim, um *ciclo* de ISI, no qual se expandiu aceleradamente a produção de bens intermediários e principalmente de capital e consumo durável.²² Naquele período se instalaram as indústrias automobilística, de construção naval, material elétrico pesado e outras de bens de capital; ampliaram-se consideravelmente as indústrias básicas como a siderúrgica, petróleo, não ferrosos, celulose e papel, química pesada, etc. Como consequência, a participação das importações na oferta total de produtos industriais reduziu-se drasticamente até o começo dos 60. Não há dúvida que mesmo considerando as tensões e contradições que acompanharam o processo, seria exagerado concordar com O'Donnell quando ele afirma que “este capitalismo cumpriu pobremente a função de *aprofundar*”. Ao contrário, dentro do contexto histórico em que se colocava, o regime pré-autoritário promoveu com razoável eficácia a realização dos “grandes e complexos investimentos de aprofundamento da industrialização”. E, mais ainda, o fez não obstante a prolongadíssima estagnação das exportações que, em dólares correntes, cresceram 0,85% *ao ano* entre 1947-48 e 1961-62, enquanto as importações cresciam, também em dólares correntes, a 1,6% e o PIB *real* se elevava em uma média de 7% *ao ano*. Este foi um aspecto notável do que se poderia chamar de *industrialização tardia introvertida*.

Fiz referência, acima, ao cumprimento de um *ciclo* de ISI e creio que seria oportuno fazer uma digressão a respeito, tanto para situar

21 Este não é bem o caso de O'Donnell no artigo em questão, como demonstram suas observações feitas na p. 13, embora ele talvez tenha *subestimado* o grau de *aprofundamento* já alcançado antes de 1964. Numa obra anterior (O'Donnell, 1973), a subestimação é mais clara, por exemplo, quando ele afirma que: “A profunda crise em que desembocaram as economias (do Brasil e da Argentina) deveu-se ao que se chamou o ‘esgotamento’ das etapas fáceis da industrialização, quer dizer, o fim do período de crescimento industrial extensivo, ‘horizontal’, baseado na substituição de importações de bens de consumo final” (p. 70).

22 Entre 1949 e 1955, a produção desses três tipos de bens cresceu a taxas anuais de 10,5, 10,8 e 18,4%, respectivamente. Entre 1956 e 1959, essas taxas foram de 9,7, 21,9 e 16,2%, respectivamente (Tavares, 1972; Bonelli-Malan, 1976).

melhor as restrições à hipótese de O'Donnell, quanto para apontar alguns equívocos sobre a natureza da ISI.

Penso que, se se admite a idéia de que a substituição de importações definiu, em certos períodos, a dinâmica do crescimento industrial na América Latina, não seria errôneo falar de *esgotamento* desse processo numa época determinada (variável segundo os diferentes países), *sempre que* essa consideração recebesse pelo menos duas qualificações.

Primeiro, que o esgotamento mencionado se refere a um *ciclo* de ISI. Ou seja, esta não teria se esgotado para sempre, mas sim atingido um certo estágio, diferente segundo os países, a partir do qual dificilmente poderia prosseguir no seu papel de *principal fonte de estímulo* do crescimento industrial, ao menos até que a expansão do mercado interno e eventuais vicissitudes do balanço de pagamentos assim o impusessem. E, na verdade, não haveria porque descartar a idéia de que, encontradas outras “fontes de expansão” e, eventualmente, recolocando-se problemas de restrições externas *depois* de um certo período de crescimento, a economia pudesse percorrer novos ciclos substitutivos,²³ ou seja, períodos em que as referidas restrições funcionassem como estímulo *principal* para o crescimento.

Nessa perspectiva, o erro de muitos *estruturalistas* não consistiu em diagnosticar e chamar a atenção para o declínio da ISI, mas sim em supor que essa circunstância implicava numa necessária estagnação do setor industrial (e da economia) e, portanto, que o mercado interno não se expandiria – ou o faria muito lentamente – sem que se realizassem “reformas estruturais” de cunho redistributivista.²⁴ Cumpre notar, de passagem, que não estiveram sós nesse “pessimismo”. Outros, não estruturalistas, endossaram, por exemplo, a tese de que a estagnação industrial acompanharia o declínio da ISI *salvo se* a esta sucedesse uma fase de exportação de manufaturas como eixo dinâmico do crescimento. É o caso, por exemplo, de Sir Arthur Lewis quando afirma, a respeito da industrialização nos “países tropicais”, que:

“(...) em fins dos anos 60, os países tropicais mais avançados já atingiam os limites da substituição de importações, e a industrialização co-

meçou a tornar-se mais lenta (...) Se 70% da força de trabalho consiste de agricultores de baixa produtividade, que geram somente um pequeno excedente, o mercado para manufaturas domésticas é estritamente limitado. Na medida em que nos aproximamos dos limites da substituição de importações, o ritmo da industrialização pode ser mantido somente mediante a exportação de manufaturas. E foi isto o que aconteceu” (Lewis, 1977, p. 22).²⁵

A segunda qualificação tem a ver com o fato de que ao falar em esgotamento da ISI os autores estruturalistas pensavam, a meu ver com certa plausibilidade, no declínio desse processo como *fonte de estímulo principal* do crescimento industrial, devido a que as dimensões da demanda interna não tornavam rentável a substituição do *grosso* dos itens da pauta de importações.

As qualificações anteriores permitem sugerir a existência de um duplo equívoco por trás da hipótese de O'Donnell. Primeiro, a idéia de que a ISI deveria e poderia prosseguir sendo o eixo dinâmico de um crescimento industrial rápido (sempre que se levassem a cabo as modificações político-institucionais associadas à emergência dos regimes burocrático-autoritários). Ora, a melhor crítica à suposição do esgotamento da ISI, de autoria de Hirschman (1970, cap. III), explicitamente assumida por O'Donnell para a elaboração de sua hipótese, afirmava que havia “recursos” capazes de permitir a continuidade da substituição de importações (por exemplo, “ruptura” das resistências empresariais a *aprofundar* a industrialização), procurando relativizar o peso dos problemas de mercado, de tamanho mínimo das instalações industriais e de oferta de divisas, enquanto obstáculos ao prosseguimento da industrialização substitutiva. Mas, *não pretendeu* discutir se e em que circunstâncias a ISI poderia continuar sendo a *principal* fonte de estímulo ao crescimento industrial.

Segundo, e aqui pensando no caso brasileiro, é inegável que O'Donnell, como já indiquei antes, *subestimou* o avanço da industrialização até o começo dos anos 60, quando a substituição já realizada per-

23 Como indicamos mais adiante, essa possibilidade recolocou-se no Brasil desde 1974. A crença no término definitivo da ISI arraigou-se tanto que uma edição da revista *World Development* (v. 5, n. 1 e 2, jan.-fev., 1977) dedicada à América Latina foi intitulada “Latin America in the Post Substitution Era”.

24 A lógica desse esquema de reformas seria, em termos bem simplificados, a seguinte: a redistribuição da renda dinamizaria a demanda por bens de consumo não duráveis, beneficiando-se, portanto, as atividades de (supostamente) maior relação produto-capital; por outro lado, a magnitude ampliada do mercado para esses bens criaria uma demanda derivada por bens de produção capaz de justificar sua substituição em termos rentáveis ou bem atingir-se escalas mais eficientes para aqueles que já estivessem sendo produzidos internamente.

25 Em sentido parecido aponta a afirmação de Grunwald de que “Existem duas estratégias de industrialização para conduzir as nações emergentes em direção à maturidade econômica. Uma é através do desenvolvimento da produção de manufaturas intensivas em trabalho (*labor intensive*) para exportar aos países avançados. A outra é através da industrialização substitutiva de importações” (Grunwald, 1970, p. 848). A propósito da citação de Lewis convém observar que, evidentemente, a lógica do seu raciocínio não depende de que mais ou menos de uma certa porcentagem da população esteja na agricultura, pois nessa economia “dual”, dada a renda *per capita*, o tamanho do mercado será função do número *absoluto* de habitantes urbanos. Por outro lado, *não “foi isto que aconteceu”*. Na América Latina houve crescimento significativo da indústria e do mercado interno mesmo durante o período em que a ISI deixou de ser o (ou mesmo um) fator dinâmico. As exportações de manufaturas, embora tendo crescido rapidamente, não foram significativas para explicar as taxas de crescimento industrial.

mitia conjecturar sobre as possibilidades de um novo ciclo de expansão apoiado primordialmente no crescimento da demanda interna. Na verdade, nos anos 50, especialmente em sua segunda metade, a industrialização no Brasil realmente dera um salto significativo na direção das atividades mais avançadas em termos de concentração, densidade de capital e tecnologia – inclusive produtoras de bens de produção.

Nesse sentido, cabe notar que a idéia de Hirschman, também levada em conta por O'Donnell, segundo a qual a industrialização na América Latina (correspondente ao que ele denomina *late-late-comers*) teve um caráter marcadamente seqüencial e suave em comparação com os *late-comers* de Gerchenkron (Alemanha, Itália, Rússia) “(faltando ao) processo algumas das características essenciais do *great spurt* de Gerchenkron” (Hirschman, 1970, p. 95), no caso brasileiro poderia ser tida como válida *quando muito* até o começo dos anos 50.²⁶ O autor, desde logo, se dá conta disso, quando anota que

“Ao menos uma experiência na América Latina, a do Brasil durante os cinquenta, aproximou-se razoavelmente da descrição esboçada por Gerchenkron (para os *late-comers*)” (*op. cit.*, p. 95).²⁷

26 Numa perspectiva “revisionista” da análise cepalina tradicional poder-se-ia considerar que, embora formalmente tivesse havido um acelerado processo de substituição de importações durante essa década, traduzido pela acentuada redução dos coeficientes importados na oferta total de numerosos bens de produção e de consumo durável (e isto não obstante o acelerado aumento dessa oferta), a expansão industrial havida não poderia ser explicada somente pelos estímulos das restrições externas e do mercado interno favorável, porquanto o investimento autônomo do Estado e das empresas multinacionais teria se *antecipado* a esses estímulos. Por outro lado, a instalação de um significativo setor de bens de produção imprimiu ao movimento cíclico da economia um caráter muito mais endógeno que o dominante nas décadas anteriores. Isso tudo explicaria a maior proximidade do caso brasileiro com o modelo estilizado por Gerschenkron para os *late-comers*, quanto poderia justificar a idéia de que já nos anos cinquenta o eixo dinâmico principal do crescimento industrial não foi a ISI tal como convencionalmente se a considera. Nos outros países da América Latina a referida ação autônoma também esteve presente, mas como disse um autor, “No Brasil (mais do que na Argentina, Venezuela, Chile e outros) o Governo esteve ansioso para promover a máxima integração vertical, isto é, promover tanto a indústria de bens de consumo final, quanto o setor de bens de capital” (Baer, 1972, p. 98). Talvez o Chile seja o caso em que aquela ação autônoma tenha chegado mais longe (em termos relativos à dimensão de sua economia), isto não só antes como também depois que se esgotou a etapa “fácil” da ISI e, neste caso, principalmente durante o governo democrata cristão. O sucesso da experiência, ao menos no curto prazo, foi modestíssimo, dados o menor tamanho do mercado interno e a descabida decisão de *simultaneamente* realizar grandes investimentos no setor de bens de consumo duráveis (inclusive automobilística), bens de produção, indústrias de exportação, reforma agrária e em serviços sociais “redistributivos”

27 Essa consideração nos remete a um ponto que valeria a pena explorar criticamente em outros trabalhos: na literatura sobre *populismo*, normalmente se atribui uma afinidade entre esse regime e o caráter supostamente suave e não disruptivo da industrialização. Se isso fosse verdade, no caso brasileiro o populismo não teria tido vigência além de 1945.

3. Ortodoxos e “aprofundamento da industrialização”

Mesmo que aprofundar a industrialização não fosse o problema central ou crucial para o desenvolvimento (para não dizer *continuidade*) do capitalismo no Brasil, pensariam de forma diferente os promotores, atores situados no poder, ideólogos, interessados e beneficiários do regime? Não creio. Consulte-se, por exemplo, o Plano de Ação Econômica do Governo Castello Branco ou os livros de dois dos mais representativos economistas ideólogos das forças que tomaram o poder em 1964 – Eugênio Gudin (1965) e Mário Simonsen (1969) – cuja orientação se inspira nitidamente nos que, como diz Hirschman, “atacaram a industrialização não porque tivesse avançado muito pouco, mas por ter sido levada longe demais” (Hirschman, 1977, p. 16).

Realmente não se poderia inferir, logicamente, nenhuma ideologia partidária do *aprofundamento* no pensamento dos economistas afeiçoados ao regime (que chamaremos de “ortodoxos”). Tomemos, por exemplo, a conexão que estabelece O'Donnell entre estrangulamento externo e necessidade de aprofundar a industrialização. Nada mais longe do pensamento ortodoxo do que a idéia de que este seria o caminho para aliviar os problemas de balanço de pagamentos. Primeiro, porque ninguém nem ortodoxos nem heterodoxos, pensava que a solução para a escassez de divisas seria reduzir as importações (o coeficiente de importações brasileiro, no começo dos anos 60, era reduzidíssimo – perto dos 5% em 1964) ou acreditava (acertadamente) que uma nova etapa de ISI permitisse essa redução. Segundo, porque nada mais bizantino para os ortodoxos que desconfiar “das conseqüências de não aumentar significativamente a produção local de insumos e bens de capital” devido “às condições do comércio internacional e da oferta mundial de inversões e tecnologia” (O'Donnell, *op. cit.*, p. 16).²⁸ Terceiro, porque não havia, em absoluto, “impossibilidade política e ideológica de explorar seriamente as alternativas (ao *aprofundamento* da industrialização) por parte das classes e setores que consolidavam sua dominação mediante o BA” (*Ibid.*, p. 16). Quarto, porque a saída ao estrangulamento externo que sempre defenderam consistia,

28 Se existisse aquela desconfiança, e se aprofundar a industrialização fosse a única saída, os ortodoxos poderiam ser até considerados objetivamente “antidependizantes”. Isto na medida em que se admitisse apropriada a definição de Cardoso: “(...) economia dependente (...) significa uma economia onde o processo de acumulação não se desenvolve integralmente: a inexistência de um setor de produção de bens de capital – ou sua debilidade – tem como conseqüência que o esquema de reprodução ampliada do capital só se completa nas economias centrais” (Cardoso, 1972, p. 43). Nessa perspectiva, o regime burocrático-autoritário, se perseguisse o aprofundamento da industrialização e tivesse êxito, poderia, no limite, levar ao enfraquecimento decisivo dos laços de dependência.

por ordem de importância, no aumento das exportações, incluindo a de produtos primários não tradicionais, no estímulo aos investimentos estrangeiros diretos e no financiamento externo. É interessante notar, de passagem, que o *aprofundamento* realizado antes de 1964, considerado “excessivo” pelos ortodoxos (por conspirar contra a “eficiência”), era apontado como um dos entraves à expansão das exportações, pois supostamente, reduzia a competitividade internacional dos produtos industriais ou deixava de lado a idéia de que o comércio exterior é uma “avenida de mão dupla”. Nas palavras de Simonsen: “(...) o aumento obsessivo dos índices de nacionalização (leia-se *aprofundamento* da industrialização) muitas vezes conduz ao desperdício e não à economia de divisas” (1969, p. 290).

4. Crise e recuperação do crescimento

Pelas considerações anteriores, ficou claro que, a meu ver, o *aprofundamento* da industrialização não constituía necessariamente a alternativa para dinamizar a economia a partir do começo dos anos 60. Em seguida, desenvolverei esse ponto, analisando brevemente a crise de 1962-64, as alternativas que se apresentavam e a trajetória posteriormente seguida.

A contração do crescimento industrial e do conjunto da economia foi nítida a partir de 1962, prolongando-se até 1967. Entre 1964-1967 essa contração esteve sobredeterminada pela política de estabilização, de modo que a questão de maior interesse reside no porque do declínio anterior.²⁹

Uma hipótese plausível a respeito, admite a combinação de duas ordens de circunstâncias. A primeira poderia ser explicada por um fenômeno de natureza tipicamente cíclica. Com efeito, no começo dos anos 60 tendia a ocorrer uma *desaceleração* do crescimento como resultado da interação de um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, chegou à sua minguante a onda de maciços investimentos, iniciada em 1957, perdendo intensidade os poderosos efeitos de encadeamentos (*linkages*) que a haviam acompanhado e gerado fortes e recorrentes efeitos indutores sobre o investimento, emprego e consumo. Segundo, ao efeito desacelerador desse fenômeno somou-se o fato de que muitos dos setores “novos” de bens de produção e consumo durável haviam sido, em geral, superdimensionados, ao embalo dos incentivos públicos, das expectativas, e/ou devido a problemas de escala mínima de produção *vis à vis* tamanho do mercado.³⁰ Em terceiro lugar, para as

atividades produtoras de bens de consumo duráveis se haviam esgotado as reservas de mercado, antes satisfeito com importações, e expandidas pelos efeitos multiplicadores do próprio “pacote” de investimentos, estando sua posterior expansão sujeita às possibilidades de redução dos seus preços e de financiamento ao consumo, bem como ao crescimento e ao perfil de distribuição da renda interna e às elasticidades-renda da demanda dos diferentes grupos. Quarto, as atividades produtoras de não duráveis, há muito dependentes do aumento vegetativo da demanda, não apresentavam maior dinamismo, inclusive pelo menor crescimento do emprego e pela inflação crescente que, desde 1959, corroía o poder de compra das massas assalariadas. Em quinto lugar, o setor de bens de capital teria que ressentir-se fortemente dos conseqüentes desincentivos a investir decorrentes das condições anteriores. Por sua vez, o setor público encontrava enormes dificuldades para expandir e mesmo manter seu nível de investimento, devido a problemas de financiamento, sendo, portanto, problemático compensar os efeitos do enfraquecimento da componente induzida do investimento mediante aumento da componente autônoma.³¹ Finalmente, a pouca disposição das instituições financeiras internacionais e a situação do balanço de pagamentos (pesada carga da dívida externa e estagnação das exportações) tampouco permitiam algum alívio pelo lado do setor externo.³²

Mas, a tendência à desaceleração não desembocaria necessariamente em crise não fosse a superposição de outra ordem de circunstâncias, inter-relacionadas: a instabilidade política e o descontrole do processo inflacionário.³³ Essas condições acentuaram o desestímulo ao investimento privado, em particular o estrangeiro,³⁴ sobretudo a partir do momento em que foram anunciadas e adotadas medidas visando controlar suas remessas de lucros. Por outro lado, o governo, sem “congelar” salários, tentou aplicar um programa de estabilização através de cortes do investimento público e do crédito privado (1963), que precipitou a economia em fase de crise aberta. Para isso não deixou de

dos da CEPAL. Em menor, mas significativa medida, havia também subutilização em equipamentos elétricos pesados.

31 Até 1962 esta última cresceu significativamente, efetuando, na prática, essa compensação.

32 Para alguns autores, o fator crucial da desaceleração esteve no estrangulamento externo. Ver, por exemplo, Leff, 1967 e, para uma crítica convincente a este último, Morley e Bergsman, 1969.

33 Evidentemente, não houve apenas *coincidência* entre esses dois fenômenos e a desaceleração, mas seria aventurado a partir daí tomar aos primeiros como a variável totalmente dependente ou, no outro extremo, como a variável independente.

34 Responsável por cerca de um terço da produção industrial (Bonelli, 1975, Apêndice).

29 Uma interpretação parecida a que segue é a de Tavares, 1975.

30 No que se refere ao setor de bens de capital, por exemplo, já em 1960 havia elevada capacidade ociosa em equipamentos e máquinas-ferramentas, como indicaram estu-

contribuir, também, a natureza – a seca no centro-sul provocou racionamento de energia elétrica e, junto com as geadas, queda da produção agrícola.

Dado o resultado político da crise, que alternativa objetiva se apresentava para redinamizar a economia? Excluía-se como saída, evidentemente, a tentativa de levar à cabo uma redistribuição da renda e outras medidas do gênero que, acreditavam alguns, poderiam imprimir maior dinamismo às indústrias de bens de consumo leve. Por outro lado, um renovado e intenso processo de *aprofundamento* da industrialização poderia, também, ser perseguido, mas exigiria não só uma relativa discriminação contra o setor de bens de consumo duráveis – um dos eixos dinâmicos do crescimento do decênio anterior – como enfrentaria, no curto prazo, rendimentos decrescentes (por problemas de escala e de maturação dos investimentos) e, muito provavelmente, fortes resistências externas, tanto das instituições financeiras como das matrizes das empresas multinacionais.³⁵ Entenda-se: isto não significa que não eram necessários novos investimentos que aprofundassem a industrialização e eliminassem certos pontos de estrangulamento, permitindo, assim, a digestão da capacidade instalada durante os anos anteriores, ou que não coubesse abrir novas frentes de expansão no mesmo sentido (caso da petroquímica, por exemplo).³⁶ Mas, parece razoável admitir que, dados os parâmetros políticos que passaram a prevalecer e a convicção dos detentores do poder da necessidade de abrir e internacionalizar a economia, bem como o enorme potencial de acumulação já existente no setor de bens de consumo duráveis, que este poderia passar (ou continuar) a representar um papel predominante na etapa que deveria começar.

O referido potencial de acumulação estava dado pelo volume da capacidade produtiva já instalada no setor, por seu grau de monopólio, pelas margens da capacidade ociosa, pela possibilidade – não refletida nas medidas sobre capacidade utilizada num momento dado – de beneficiar-se, dinamicamente, de significativos aumentos na relação produto-capital mediante o aproveitamento de economia de escala e externas em geral, bem como por seus fortes efeitos de encadeamento sobre o conjunto da economia urbana. Estes fatores lhe permitiam contar com excepcionais condições para mobilizar financiamento à aquisição dos seus produtos, tanto pela dimensão dos recursos dis-

poníveis, quanto pelo forte estímulo exercido sobre a economia por sua expansão, fator sempre muito persuasivo junto às autoridades responsáveis pela política creditícia.

Por outro lado, as grandes firmas do setor – devido ao tipo de bens produzidos, à grande disponibilidade de recursos para publicidade, bem como à sua condição de filiais de empresas multinacionais, circunstância que lhes garantia um fluxo constante de inovações derivadas dos gastos de pesquisas e desenvolvimento das matrizes – tinham, também, excepcional capacidade para condicionar a demanda interna em seu benefício.

A “nova” etapa requeria uma profunda reorganização do sistema de financiamento público, privado e externo, em desarticulação desde fins dos anos 50, o que vinha a implicar mudanças tanto institucionais (com relação à legislação tributária, dívida pública, intermediação financeira, capital estrangeiro e comércio exterior) quanto nos esquemas de distribuição da renda, funcional e pessoal. Muito se fez nessa direção nos primeiros anos, destacando-se a substancial elevação das receitas do setor público, o rápido crescimento da dívida desse setor (destinada numa primeira fase a financiar seu déficit e posteriormente inclusive a “absorver” liquidez), a organização de um efetivo sistema de crédito ao consumo e de financiamento à construção habitacional, o afrouxamento das regras com relação ao capital estrangeiro, a progressiva liberalização das importações e a inauguração de uma crescente bateria de estímulo às exportações, bem como a violenta compressão dos salários dos trabalhadores menos qualificados.

A trajetória do crescimento pós-64 é bem conhecida. Para a recuperação foi fundamental a dinamização das atividades produtoras de bens de consumo duráveis e da construção civil – devido principalmente a instituição de um sistema de financiamento centralizado no Banco Nacional de Habitação³⁷ bem como, mais adiante, do setor de bens de capital (inicialmente puxado pela retomada do investimento público) e as exportações não tradicionais.³⁸ Do lado da oferta, a capacidade ociosa³⁹ e o “potencial de expansão” existentes desempenha-

37 A maior parte dos recursos desse Banco vêm de um fundo que recolhe o equivalente a 8% dos salários e que fica a cargo das empresas. O depósito é feito em nome dos empregados, que terão o direito de retirar sua parte correspondente caso sejam dispensados do emprego.

38 Dentro destas, os produtos primários constituíam, sem dúvida, uma das atividades de maior potencial de expansão.

39 Um indicador das margens de capacidade ociosa existentes está no fato de que, em 1965, os níveis de produção de onze dos dezoito ramos industriais brasileiros, representando mais de dois terços do valor adicionado industrial (a preços de 1955) estavam abaixo dos níveis de 1962 (estimativa elaborada com base em dados do IPEA, 1968, p. 218). E isso não obstante o fato de que a capacidade produtiva nesses ramos continuava expandindo-se, embora a um ritmo decrescente.

35 Das primeiras, pelas políticas protecionistas e “autárquicas” que tal programa implicaria; das segundas, pela preferência em seguir abastecendo suas filiais desde fora.

36 Cabe notar, como indica um estudo feito na época: “O fato da expansão do setor industrial ter sido desordenada provocou ao longo do processo uma série de assincronias (...) há insuficiente capacidade instalada na indústria de bens de produção intermediários: metalurgia e química básica, borracha, papel, etc.” (Tavares, 1972, p. 165).

ram um papel decisivo, do mesmo modo que o aumento da capacidade para importar.⁴⁰ Assim, enquanto o produto industrial aumentou em algo mais de três quartas partes entre 1967-1972, o estoque de capital o fez em somente 45% entre 1966-1971 e a participação das importações na oferta industrial cresceu de 10 a 15%, entre 1966-1972.

O que aconteceu com o aprofundamento da industrialização nos primeiros anos de recuperação? Ocupou um discreto segundo plano no quadro da política econômica e da evolução da economia. É certo que o investimento industrial se elevou em termos absolutos, mas a taxa de investimentos do setor, em 1970, era ainda inferior à de 1962; do mesmo modo, praticamente não aumentou a taxa de investimento global. Elevou-se também, consideravelmente, o nível do investimento público (petróleo e energia, comunicações) e se iniciaram grandes projetos promovidos principalmente pelo Estado e pelas empresas multinacionais – por exemplo, na área da petroquímica. Mas essas iniciativas não assumiram um papel predominante como eixo de crescimento.

Por outro lado, é fundamental ter presente que a recuperação verificada entre 1967-70 não chegou a estimular, em medida proporcional, o setor interno de bens de capital. Isto não aconteceu apenas porque havia capacidade ociosa tanto no setor quanto nas atividades potencialmente demandantes de bens de capital ou ainda porque também havia alguma inadequação na oferta nesse setor. O fato é que, sob a pressão e as facilidades das fontes de financiamento externo, devido às preferências das multinacionais, e graças ao desejo de maximizar as taxas de crescimento no curto prazo, a política econômica passou a discriminar contra a indústria de máquinas e equipamentos, concedendo incentivos fiscais apenas para a compra de bens de capitais *importados*. Entre 1966-69, a disponibilidade destes cresceu a 20,5% anual, enquanto a produção interna o fez a 7,1% (Bonelli-Malan, 1976). Assim, grande parte do poderoso efeito acelerador decorrente da retomada de maiores taxas de investimento, concomitantes com uma diminuição das margens de capacidade ociosa, canalizou-se para fora do país. Com isso, além de desperdiçar parte da capacidade de acumulação já instalada, limitou-se a expansão do setor de bens de capital e ampliou-se seu atraso tecnológico relativo.

No caso dos insumos intermediários, ao contrário do que alguns analistas supõem, o problema consistiu em que, de fato, o Estado pós-64 não parece ter assumido tão adequadamente um papel planejador mais abrangente, de modo que os investimentos nesse setor, mais complexos, exigindo maior programação e maiores prazos de maturação se atrasaram consideravelmente em termos relativos. Assim, já no começo dos anos 70, a economia via-se na contingência, por exemplo, de

importar aço, alumínio, fertilizantes, etc., sofrendo progressivamente de escassez em uma ampla gama de insumos básicos. A respeito do aço, deve-se mencionar o já antológico erro de programação do Ministério do Planejamento na gestão de Roberto Campos, quando se subestimaram as necessidades de ampliação da capacidade instalada do setor, provocando problemas que se arrastaram até o presente. Este representa um dos melhores exemplos da ausência de qualquer talento especial da tecnocracia do regime burocrático-autoritário para promover o *aprofundamento* da industrialização.

Ao serem percebidas as dificuldades que adviriam do atraso do setor de bens de produção, o governo, em 1971, entre outras medidas, estendeu os incentivos para compra de bens de capital aos produzidos no país, procurando, também, lançar ou acelerar programas de investimentos em insumos básicos. Mas, isto fez-se na perspectiva de compatibilizar o conseqüente aumento da taxa de investimentos com a manutenção da frenética expansão das atividades de bens de consumo duráveis, construções residenciais de luxo e investimentos públicos complementares, sem falar dos projetos que se derivaram em parte do *obaba* triunfalista do governo Garrastazu Médici (por exemplo, estádios de futebol, Rodovia Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, etc.). Desse modo tornava-se necessária uma rápida ampliação do coeficiente de importações, que seria viabilizada não só mediante maior estímulo às exportações como também pelo recurso ao endividamento, numa eloqüente demonstração de *cega confiança* no setor externo, não obstante os já previsíveis transtornos da economia internacional. Assim, optou-se por tentar *aprofundar* a industrialização sem frear a *horizontalização*. Como escrevi em outra parte: “a cobertura dos hiatos entre a demanda e a produção interna de bens intermediários e de capital através das importações, enquanto se aumentava sua produção interna, poderia permitir que se evitasse a entrada do ciclo em sua fase minguante ou que fossem alteradas algumas de suas características fundamentais” (Serra, 1973, p. 38).

Não obstante, antes mesmo que a precariedade do esquema se tornasse evidente, o programa de *aprofundamento* da industrialização do governo do General Garrastazu Médici deixava muitíssimo a desejar, ao menos por questões de eficácia. Como diz, em forma lapidar, um documento do IPEA (órgão dependente do Ministério do Planejamento), a propósito do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que era, então, o principal instrumento de execução da política industrial:

“Realmente, o CDI não tem cumprido estritamente os objetivos a que se propõe. Limitando-se a resumir os projetos apresentados, procede a uma concessão indiscriminada de incentivos. Com exceção de alguns setores que têm seu mercado controlado diretamente pelo gover-

40 Devido ao crescimento das exportações e ao endividamento externo.

no, o CDI aprova praticamente todos os projetos apresentados, ignorando problemas de mercado, prioridades setoriais, absorção de tecnologia, custos e eficiência, compatibilização setorial e regional dos projetos, bem como a concatenação da política industrial com os objetivos globais da política econômica. Não atuando sobre a orientação dos investimentos, deixa de caracterizar-se como órgão de política econômica, esvaziando a eficiência dos instrumentos de política que administra. O atraso relativo da indústria interna de bens de capital (especialmente até 1970) e a atual escassez de bens intermediários são apenas dois exemplos de efeitos para os quais contribuiu essa 'não política' (I-PEA, 1974, p. 207).

Assim, por exemplo, em 1973, em plena fase de *aprofundamento* da industrialização desejada pelo governo Médici, mais de 50% dos investimentos dos projetos aprovados pelo CDI se relacionaram com bens de consumo. Como ilustração máxima do desperdício e irracionalidade que caracterizaram a orientação governamental no período, veja-se a notável decisão de permitir-se que o governo estadual de Minas Gerais promovesse a instalação nesse estado da fábrica de automóveis Fiat. Isto supôs uma extraordinária – e, provavelmente, até então inigualada – mobilização de incentivos, estímulos e isenções tributárias que reduziram o aporte da matriz italiana ao mínimo, bem como um custo de 600 milhões de dólares, em circunstâncias que o país já contava com, pelo menos, sete empresas automobilísticas e que, tanto por problemas de demanda, quanto de abastecimento de insumos (estes já claramente perceptíveis) parecia utópica a possibilidade de que a produção de automóveis pudesse continuar mantendo sua marca de 20% de crescimento anual.

As dificuldades para implementar a estratégia adotada no começo da década ficaram bastante evidentes em 1974, quando a inflação disparou e os problemas de balanço de pagamentos chegaram a um ponto crítico, entrando a economia em zona de turbulência.

Com efeito, a política de *aprofundamento* da industrialização posta em prática desde a referida época requeria, desde logo, uma forte elevação da taxa de investimento, o que veio efetivamente a ocorrer, exercendo um notável efeito acelerador sobre a indústria interna de bens de capital e de insumos intermediários, bem como sobre as importações desses bens.⁴¹ Este efeito foi, ademais, reforçado pelo fato de que o *aprofundamento* perseguido foi simultâneo com a continuidade dos programas de vultosas obras públicas (inclusive os derivados do furor triunfalista), com a veloz expansão da produção de bens de

consumo duráveis e com o *boom* da construção residencial de luxo, evidentemente sacramentados pela política governamental e estimulados pelas expectativas eufóricas do setor privado. Estas expectativas cumpriram, ademais, um importante papel "autônomo" na elevação da taxa de investimento, refletindo-se numa tendência à sobreacumulação – incluindo estoques de bens intermediários – a qual foi também reforçada pela especulação face às incertezas do setor externo.⁴²

Dentro desse contexto, depois que as importações de petróleo (e as importações globais) vinham crescendo vertiginosamente desde 1967 e, particularmente, desde 1970, a quadruplicação dos preços daquele produto veio a representar uma espécie de *coup de grace* na situação, *precipitando* a crise no balanço de pagamentos.

O esquema anterior já havia gerado pressões inflacionárias antes da "crise" do petróleo, dado o superaquecimento da economia e o aumento dos preços internacionais desde fins da década anterior.⁴³ Essa pressão era visível em 1973 e só pode ser mitigada graças ao reforço do controle de preços, à sobrevalorização do cruzeiro (cujo preço em relação ao dólar não se alterou durante todo esse ano) e uma deselegante (e posteriormente reconhecida) manipulação dos índices oficiais de preços, vindo então a irromper em 1974, quando a taxa de inflação elevou-se 1,5 vezes em relação à de 1973, uma proporção bem superior à que poderia ter sido causada pelo aumento dos preços do petróleo por si só.

Por outro lado, aquele esquema só fora viável devido a um volumoso endividamento externo, necessário apesar do acentuado crescimento das exportações. Já em 1973 o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos fora equivalente a mais de 2% do PIB e quase 8% da formação bruta de capital da economia. Em 1974, com a elevação dos preços do petróleo, *mais* o violento aumento das importações de bens de produção, aquelas porcentagens subiram para cerca de quase 8% e 21%, respectivamente, criando uma situação praticamente insustentável.

Foi nesse contexto que o novo governo, que assumiu em 1974, tratou de embarcar num programa de *aprofundamento* da industrialização que se poderia considerar mais "clássico", isto é, comprimindo

42 De acordo com as Contas Nacionais recentemente publicadas (*Conjuntura Econômica*, julho, 1977), o aumento de estoques na economia em 1973 e 1974 foi, respectivamente, de 95,4 e 91,3% em termos reais, equivalendo, o nível atingido em cada ano, a cerca de 4 e 7,4% do Produto Interno Bruto.

43 Tanto por encarecer as importações quanto pela elevação do preço das exportações brasileiras.

41 A taxa de formação bruta de capital elevou-se de 21 para 24,4% entre 1970 e 1973. A produção interna e as importações de bens de capital cresceram a uma taxa anual de 22,5 e 23%, respectivamente, entre 1969 e 1973. Fonte: Bonelli-Malan, 1976.

o coeficiente de importações e no melhor estilo da ISI “difícil”. “Setores ponderáveis do regime se lançaram em defesa dessa estratégia, que, agora sim, era *percebida* como necessária e cuja implantação passou a ser efetivamente tentada, com o propósito explícito de mudar o eixo dinâmico de crescimento dos bens de consumo duráveis para os bens de produção. O programa de substituição, centrado em insumos básicos e bens de capital, foi acompanhado, também, de um vasto programa energético e da tentativa de ampliar consideravelmente a produção de matérias primas exportáveis (celulose, ferro, alumínio e mesmo aço), mediante gigantescos investimentos sob a forma de *joint ventures* entre o Estado, empresas multinacionais e, em menor medida, capital privado nacional. Procurou-se, também, desativar o crescimento exponencial das atividades produtoras de bens de consumo duráveis (principalmente automóveis), pelo lado da oferta retirando os incentivos do CDI às indústrias correspondentes, e pelo lado da demanda mediante a redução dos prazos máximos e elevação da entrada mínima do crédito ao consumo.

Deve-se observar que a execução do programa não tem evidenciado nenhuma imaginação ou racionalidade particularmente originais e superiores às vigorantes no “ciclo verticalizante” anterior, que precedeu ao regime burocrático-autoritário. E tem, inclusive, abalado os andaimes deste mesmo regime, o qual, forçando um pouco os termos, parece até apresentar uma certa *desafinidade* com o *aprofundamento* da industrialização. Isto porque tal *aprofundamento*, nas condições em que tem se dado, comprometeu premissas fundamentais para a estabilidade do regime durante o auge do autoritarismo (identificado com o período do governo Médici). Por um lado, tem freado em forma significativa a expansão do consumo. Por outro, dá-se num contexto de desaceleração do crescimento da demanda, circunstância que limita fortemente suas possibilidades de avanço. E esse fator, mais a inflação crescente e a mudança dos padrões de investimento, diminui a previsibilidade da política econômica e eleva consideravelmente seu potencial conflitivo horizontal (entre os diferentes setores da burguesia, incluindo suas frações internacionalizadas – ou diretamente internacionais – e os dirigentes das empresas estatais). Além do mais, não deixou de ter importância – no sentido do enfraquecimento ideológico do regime – o

44 Durante 1974, em meio a reiteradas declarações de que no contexto da crise mundial a economia brasileira representava uma “ilha de tranquilidade”, a convicção dos responsáveis pela política econômica quanto à necessidade da compressão do coeficiente de importações foi ainda pequena, não tendo sido estabelecido nenhum tipo de controle efetivo sobre as mesmas, circunstância parcialmente responsável pela sua elevação em 35% (*quantum*) em relação a 1973. Somente a partir de meados de 1975 adotaram-se medidas mais definidas a respeito.

fato de que não foi possível achar os “culpados de sempre” para os problemas econômicos. Estes problemas surgiram e pioraram, apesar de estarem dadas todas as condições que os ideólogos da direita reivindicavam como necessárias e suficientes para o crescimento econômico sustentado: inexistência de movimento sindical como força efetiva, de eleições livres e diretas e de quaisquer resquícios nacional-populistas (ou seja, nacionalistas e distributivistas) no seio do governo; absoluta garantia e toda sorte de estímulos e incentivos à chamada comunidade de negócios, nacional e internacional, correspondidos com reiterados e efetivos votos de confiança na boa saúde do capitalismo brasileiro.⁴⁵

Voltando à hipótese de O'Donnell, é interessante enfatizar, como indicam os Gráficos 1 e 2, que durante o crescimento observado entre 1966-67 e 1973-74 a economia aumentou consideravelmente seu grau de “dependência estrutural” com relação ao exterior.⁴⁶ Por certo, houve durante o período alguma substituição de importações, mas num ritmo e magnitude que ficaram muito aquém dos correspondentes à “abertura” da economia. Assim, aumentou significativamente a participação de bens importados na oferta da maioria dos bens de produção industriais. É bem verdade que uma classificação industrial a três ou quatro dígitos poderia indicar substancial redução dos coeficientes de importação para muitas atividades. Mas, em nenhum caso essa constatação poderia chegar a desmentir a existência de uma maior dependência e mesmo “*desaprofundamento*”, entendidas em termos relativos e dinâmicos.

Na verdade, uma reflexão sobre o ocorrido na economia brasileira em confronto com o ensaio de O'Donnell, poderia sugerir que, se de um lado, o regime burocrático-autoritário logra (a) estabilidade que as empresas multinacionais desejam, (b) “certidão de boa conduta” jun-

45 Não pretendo sugerir a existência de uma relação de causalidade simples entre as dificuldades econômicas e a abertura política, ambos fenômenos característicos do período de governo do General Geisel (e que, noutros contextos têm estado correlacionados negativamente). Haveria que lembrar que o projeto de “distensão” de Geisel foi concebido antes de que a economia entrasse em zona de turbulência e que para ele influíram fatores como a liquidação praticamente total das organizações políticas de contestação efetiva ao regime, armadas e não armadas.

46 É ilustrativo, a propósito dessa dependência estrutural mais elevada, mencionar os resultados de uma regressão entre o saldo anual da balança comercial como proporção das exportações (BAL) e a diferença entre o Produto Potencial e o Produto Efetivo como proporção do Produto Potencial (GAP), para o período 1952-1974 (cf. Bacha, 1976). O Produto Potencial corresponde a uma taxa de crescimento anual de 7%, uniforme durante todo o período. Segundo o exercício, para a economia operar a “plena” capacidade, ou seja $GAP = 0$, o déficit comercial deveria ser equivalente a 11% das exportações em 1952-1963 e a 45% das exportações em 1964-1974. Para $BAL = 0$, isto é, uma situação de equilíbrio na balança comercial, GAP seria igual a menos de 3% em 1952-1963 e perto de 12% em 1964-1974.

to aos centros financeiros internacionais, (c) expandir as exportações; e, de outro lado, dado seu caráter excludente com relação às massas trabalhadoras (o que implica concentrar a renda, em termos funcionais e pessoais), a tendência quanto ao aprofundamento da industrialização poderá ser *oposta* à sugerida por O'Donnell. Por uma parte, a "folga" em matéria de divisas e a crescente gravitação das filiais das empresas multinacionais tendem a facilitar e "forçar" maiores importações de bens de capital, intermediários e tecnologia, para não falar da aceleração da obsolescência tecnológica e de produtos.⁴⁷ Por outra parte, no mesmo sentido apontaria a voracidade pelas altas taxas de crescimento, a concentração da renda e a canalização de substanciais recursos para financiar o consumo "moderno" e suas atividades de apoio, que levam longe as desproporções no crescimento setorial e, em consequência, a necessidade de importações para compensá-las. Nesse contexto, tende a aumentar acentuadamente a elasticidade das importações com relação ao PIB,⁴⁸ e isto *não* devido a requerimentos de um "aprofundamento" que estivesse indo *adiante* do processo e que, por isso, terminaria não só por deter o crescimento da elasticidade como inclusive por reduzi-la.

5. Chile e México

O que dizer da relação entre regime burocrático-autoritário e aprofundamento da industrialização noutros países da América Latina? Em seguida, me referirei brevemente aos casos do Chile e do México.

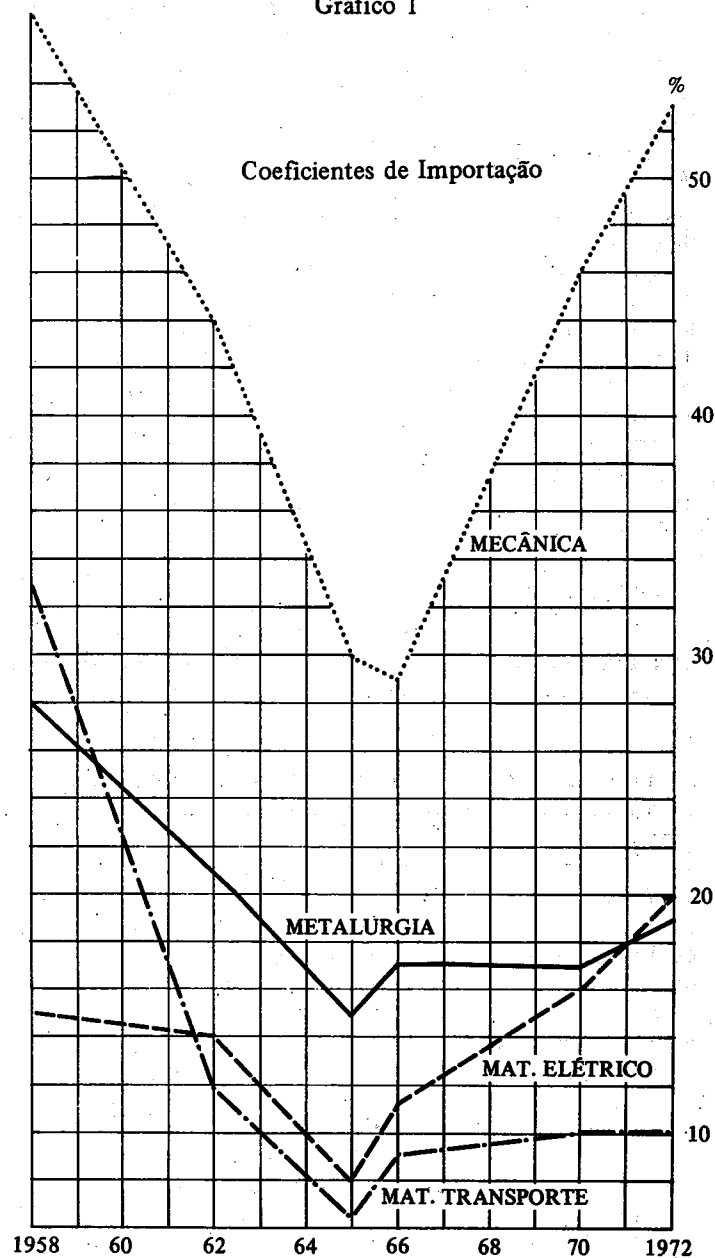
Em relação ao primeiro, parece extraordinariamente difícil vislumbrar qualquer intenção de aprofundar a industrialização por parte do regime militar, tanto no nível declaratório quanto – e muito menos – prático.

É certo, por outro lado, que a economia chilena era considerada um *locus classicus* dos males da *horizontalização*. Em todo caso, acho discutível a idéia de que nos anos 60 o aprofundamento da industrialização, nos termos que O'Donnell coloca, fosse percebido como absolutamente imprescindível pela *direita* e mais: que fosse a *única* saída para o capitalismo ou mesmo, talvez, *uma* saída viável. Na verdade, o atual regime parece querer levar a cabo precisamente uma redução da horizontalização, mas não através da maior integração produtiva in-

⁴⁷ Bem como das despesas com turismo e importações de bens de consumo supérfluo, determinados pela folga de divisas.

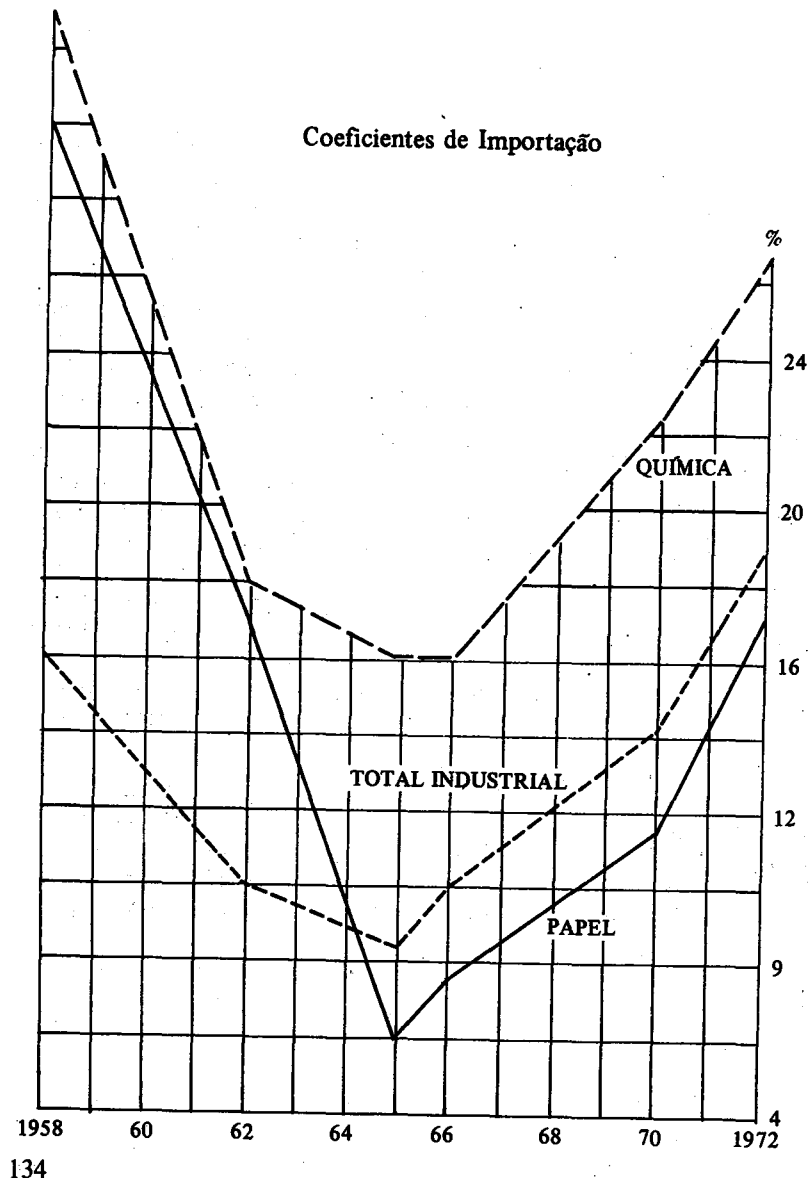
⁴⁸ É interessante notar que, em média, a referida elasticidade saltou de 0,32 em 1954-1962 para 1,9 em 1965-1973. Neste último período a média latino-americana (incluído o Brasil) foi de 1,3.

Gráfico 1



Fonte: IPEA, 1974

Gráfico 2



terna (ou mesmo no âmbito regional) e sim mediante a liquidação de algumas atividades e, simultaneamente, uma maior abertura externa da economia.

O exame do caso do México, que possui uma economia razoavelmente industrializada e vive sob o que seria o mais estável e antigo regime burocrático-autoritário da América Latina, poderia ser considerado um teste relevante para a hipótese de O'Donnell. Com efeito, desde etapas anteriores da industrialização, o Estado mexicano não esteve à "deriva" da sociedade civil, supondo-se que, por isso, teria podido garantir estabilidade e previsibilidade social necessárias para assegurar as transfusões de capital estrangeiro e perseguir o *aprofundamento* da industrialização, a medida em que "este capitalismo" cumpriria, de maneira menos medíocre, a "função essencial de transformar a acumulação em investimento reprodutivo".

Contudo:

a) O aprofundamento da industrialização mexicana não avançou tanto ou mais do que no Brasil, ou mesmo do que na sofrida economia argentina. Na verdade, não obstante o longo regime burocrático-autoritário, nessa matéria o México avançou *menos* que o Brasil pré-64 (ver Tabelas 1 e 2).

b) Não há dúvida que o regime mexicano sempre foi mais "eficiente" no que se refere à arbitragem social interna e que, quanto à política econômica e intervenção direta na economia, foi o mais inovador da América Latina nos anos 30 e 40. Suas possibilidades de controlar os mecanismos sociais de propagação da inflação e a precoce (no contexto latino-americano) organização de um sistema de intermediação financeira centralizado, sem paralelos na região, permitiram-lhe, simultaneamente, garantir uma relativa estabilidade de preços⁴⁹ – também única entre as economias latino-americanas mais diversificadas –, e orientar a alocação de recursos de forma mais adequada para um crescimento sustentado.

Mas isto não implicou que desempenhasse com particular ênfase a tarefa de *aprofundar* a industrialização. É importante notar, inclusive, que, a partir de meados dos anos 50, assiste-se a um *recuo* na ação do Estado mexicano como "máquina de crescimento" (comportamento que somente viria a se alterar a partir de meados dos anos 60 e, novamente, dos 70)⁵⁰, limitando-se cada vez mais à posição de provedor de economias externas ao capital privado e de regulador do sistema financeiro. E essa perda de posição se deu precisamente quando o aprofundamento da industrialização mais se colocava na ordem do dia do

⁴⁹ Para o que também foram fundamentais as menores restrições do setor externo.

⁵⁰ Ver, a respeito, os dados compilados por Fitzgerald, 1976.

desenvolvimento industrial nos países maiores da América Latina, e quando o regime mexicano se ia tornando “mais” autoritário. Um dos indicadores do menor peso relativo de Estado é, por exemplo, a participação dos impostos no PIB que, em 1970, era de 8,8% em confronto com uma média latino-americana de 14,3% e com 20,6% para o Brasil.⁵¹ No que se refere ao investimento público, no Brasil ele equivale aproximadamente a três quintos do investimento total, proporção que se reduz a dois quintos no caso mexicano – inferior à do Brasil *pré-64*.

A propósito do México e do Brasil, me parece interessante deixar duas sugestões a respeito das diferenças relativas à questão do *aprofundamento* da industrialização. Primeiro, a situação relativamente desafiada da economia mexicana durante os decisivos anos 50 e começos dos 60, no que se refere à capacidade para importar, que permitiu que se mantivesse um grau de abertura externa maior, simultâneo com altas taxas de crescimento. Segundo, o menor raio de manobra com relação aos centros de decisão “externos”, devido a uma menor “diversificação” de suas relações de dependência. Assim, mais de três quartos das entradas de exportações do México, em 1958, provinham dos Estados Unidos, proporção que, em 1968, ainda era de dois terços; proporções similares repetiram-se quanto à origem das importações. É interessante notar que ambas circunstâncias, por outro lado, foram fundamentais para a maior estabilidade do regime (senão para a constituição mesma do regime, no caso da segunda). A bonança do setor externo no sentido de contribuir a conter a inflação; a vizinhança e “ameaça” dos Estados Unidos como um dos fatores primordiais de coesão social, na medida em que deu lugar à formação de um forte sentimento nacionalista, com projeções ideológicas e políticas importantes.

Assim, na verdade, do mesmo modo que, a meu ver, não há um vínculo necessário entre regime burocrático-autoritário e aprofundamento da industrialização, não parece haver, também, entre o estabelecimento de um regime burocrático-autoritário mais antigo e estável, com maior capacidade de manter a coesão social interna, e a maior ou menor gravitação do Estado como “máquina de crescimento”, ou, ao menos, como “máquina de *aprofundamento* da industrialização”.

III. REGIME AUTORITÁRIO E RACIONALIDADE ECONÔMICA

Na seção anterior, a pretexto de análise da hipótese do aprofundamento da industrialização, resumi alguns dos traços principais da

⁵¹ Dados da CEPAL, 1975; excluem contribuições aos sistemas de seguro social e foram calculados a preços de 1970.

Tabela 1

Participação das Importações na Demanda Interna – 1970

	Argentina	Brasil	México
Maquinaria não elétrica	25%	40%	80%
Maquinaria elétrica	18%	16%	32%
Metal Mecânicas	12%	12%	31%

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina, Nações Unidas.

Tabela 2

Participação das Indústrias Metal Mecânicas e de Maquinaria
na Produção Industrial

	1960-69	1965-69	1970	1971	1972	1973	1974
Argentina	33%	33,9%	35,9%	37,3%	39,7%	41,9%	42,0%
Brasil	31,5%	31,4%	32,2%	34,3%	35,1%	35,7%	36,6%
México	18,5%	19,8%	20,4%	19,7%	20,0%	20,9%	22,7%

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina, Nações Unidas.

evolução da economia brasileira, desde meados dos anos 50 e, especialmente, a partir de 1964. Isto me permitirá, em seguida, dizer algo sobre outro tipo de conexão – agora uma verdadeira relação de causalidade – abundantemente apregoada no caso brasileiro, entre regime burocrático-autoritário e crescimento econômico. Esse argumento foi apresentado não só pelos ideólogos do regime, mas, também, por outros que, embora insatisfeitos com a supressão da democracia e a repressão, ou com as consequências sociais do crescimento econômico, que teve lugar, não deixam de louvar as supostas virtudes do autoritarismo como agente promotor do desenvolvimento.

Esta última postura é transparente no caso de dois autores que, analisando a emergência dos novos regimes militares na América Latina, afirmam:

“(…) os militares da América Latina funcionam como *pivô*, garantindo a autonomia do Estado e criando as mesmas condições de poder estatal que prevaleciam nos países industrializados mais antigos. Os militares criam as pré-condições para o crescimento, mesmo quando o preço é extremamente severo em termos de parlamentarismo e democracia” (Horowitz e Trimberger, 1976, p. 233).

No caso do Brasil, uma das causas desse suposto talento do autoritarismo para dinamizar a economia pareceria residir na associação entre o regime e uma também suposta assunção do “pragmatismo” e da “racionalidade” na política econômica, idéia tão decantada pelos *policy-makers* brasileiros⁵² e que cativou inclusive alguns *brazilianists*:

“Quais foram as realizações do regime militar desde 1964? Certamente o regime teve êxito em grande medida na maior centralização do governo central. As tomadas de decisão passaram a ser mais eficientes, os recursos alocados mais racionalmente e as metas de crescimento econômico não são mais subvertidas pelos tumultos do processo político civil. É na economia que o regime atingiu o seu resultado positivo” (Roett, 1972, p. 49).

Trocando em miúdos, em que se expressaria esse dom do autoritarismo para fazer bem à economia? Os argumentos parecem ser os seguintes:

1. O autoritarismo impediria a erupção de aspirações sociais “prematuras”, provocadas pelo efeito-demonstração que acompanha o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e pela competitividade eleitoral do regime democrático. Estes fenômenos se traduziriam fatalmente em políticas distributivistas incompatíveis com as taxas de investimento necessárias para o crescimento rápido, ou, então, em processos inflacionários de efeitos disruptivos sobre a atividade econômica.⁵³

52 Assim, depois de dizer que “A Revolução de Março de 1964 abriu nova fase na História Econômica do Brasil” (maiúsculas no original), Simonsen destaca como primeiro aspecto dessa nova fase “(...) a especificação do desenvolvimento econômico como objetivo nacional prioritário, num quadro político estável, atento à continuidade de princípios, e que permitiu que as decisões econômicas se formulassem por critérios técnicos isentos de injunções eleitorais” (Simonsen e Campos, 1974, pp. 1-2).

53 O mesmo Simonsen assegura que “Ordenar as aspirações da sociedade num programa de ação exequível, eis o grande desafio dos governantes do mundo moderno, e é lamentável constatar que muitos deles não conseguiram vencer o vestibular da perplexidade. Mais lamentável ainda é verificar que o sufrágio universal freqüentemente premia aqueles candidatos que prometem dividir o bolo em partes de soma superior ao todo.

2. A “tranquilidade” social e política, garantida pela mão de ferro do regime, seria fundamental para seduzir o capital estrangeiro e as instituições financeiras internacionais, bem como para a realização de grandes projetos de investimentos, que requerem elevada previsibilidade quanto aos rumos da economia.

3. O regime autoritário não só permitiria elevar a formação de capital, ao prover os recursos e os estímulos de demanda de investimentos necessários, como também proporcionaria uma alocação mais eficiente dos recursos e um crescimento mais equilibrado. Isto porque, ao abrigo da instabilidade que seria inerente à democracia num país de reduzida renda *per capita*, facilitaria a ação planejadora de “desapixonados e pragmáticos” tecnocratas estatais, restabeleceria a função salutar do sistema de preços e substituiria os mecanismos inflacionários de financiamento pela organização de um eficiente sistema de intermediação financeira.

Como aferir, em termos práticos, essa racionalidade superior? De acordo com os critérios estabelecidos pela ortodoxia econômica, o fundamental seria levar em conta o desempenho da economia no que se refere ao crescimento global, balanço de pagamentos, inflação, taxa de investimento e alocação de recursos. O desempenho em relação a estas quatro últimas variáveis não constituiria, evidentemente, um objetivo em si, mas seria relevante como indicador das possibilidades de sustentação do crescimento.

1. Crescimento

A taxa de crescimento do PIB, a partir de 1968 e até 1974, realmente foi vigorosa: cerca de 10% ao ano. É útil, no entanto, analisar esse dinamismo dentro de um horizonte temporal mais amplo. Assim, de 1962 a 1967 (o que inclui quatro anos de regime militar), a referida taxa foi de tão somente 3,7% ao ano, o que induz a conjecturar que o rápido crescimento subsequente poderia ser interpretado como parte da fase ascendente do ciclo econômico, depois de seis anos de lento crescimento (e estagnação *per capita*) do PIB. Durante estes anos ter-se-iam criado consideráveis margens de capacidade ociosa e de potencial de acumulação que permitiram a forte expansão posterior (pelo menos em sua primeira fase, até 1970-71). Nessa perspectiva, a perfor-

Nascem assim as experiências da incompatibilidade distributivista, cujos resultados são apenas a explosão inflacionária, a insolvência externa, a falência do crescimento e a desordem social” (Simonsen, 1974, p. 2). E continua, agora ufanista: “Enquanto boa parte do mundo continua mergulhada nos dilemas da perplexidade, o Brasil vem se destacando, desde a Revolução de 1964, como uma ilha de racionalidade” (Simonsen, *op. cit.*, p. 2).

mance do período 1968-1974 não fez mais do que recolocar a economia dentro do seu patamar histórico de crescimento no após guerra que é de, aproximadamente, 7% ao ano. A taxa de crescimento do PIB, entre 1947-1961, período em que o país viveu sob um regime razoavelmente democrático (especialmente entre 1956-1961), foi de 7% ao ano, média que *iguala* a de 1961-1974. Depois deste último ano, o PIB volta a situar-se abaixo do nível determinado por sua taxa histórica.

Creio que, no mínimo, as considerações anteriores ressaltam de forma eloquente o caráter descuidado de afirmações do tipo:

“O acordo político relacionado com o golpe de 1964 significou o abandono da democracia política (...) e a imposição do poder militar a fim de atingir-se um alto produto nacional bruto. Numa anterior fase político-democrática, o Brasil exibiu menos crescimento no setor econômico (...) Depois que o poder foi tomado pelos militares, o produto nacional bruto aumentou anualmente de 11 a 12% e manteve-se neste último nível em 1974. Assim, nós vemos que o comando militar, impondo um fator coercitivo sobre todas as classes sociais (...) começou a deflagar a decolagem econômica da mesma forma que a Europa obteve ganhos econômicos com governos civis” (Horowitz e Trimberger, *op. cit.*, p. 235) (Grifo meu).

2. Balanço de pagamentos

Neste aspecto sobressai, sem dúvida, o elevado ritmo de crescimento das exportações, especialmente depois de 1968, em valor e em *quantum*. É importante ressaltar, inclusive, outra característica notável do período, representada pela significativa diversificação das exportações, adquirindo maior gravitação os produtos industrializados. Do mesmo modo, entre os produtos não industrializados, a diversificação também foi razoável, tendo o café perdido a posição proeminente que ocupava até o começo dos anos 60.

A brilhante performance das exportações costuma ser um dos principais trunfos exibidos para justificar os méritos dos governos autoritários, em contraste com os eleitos democraticamente, já que, desde o após guerra até meados da década passada, como indicamos anteriormente, as exportações permaneceram praticamente estagnadas. Até que ponto, no entanto, pode tal sucesso ser atribuído ao regime?

É inegável que a bateria de incentivos e estímulos às exportações inaugurada em 1964 e desenvolvida principalmente depois de 1968 (inclusive com a política de minidesvalorizações iniciada em agosto desse ano), desempenhou um papel fundamental nesse sucesso. Mas, como abstrair das condições excepcionalmente favoráveis da demanda externa durante o período? Lembremos que, entre 1952-53 e 1958-59, as exportações mundiais cresceram, em *quantum*, em 1,8% ao ano, em com-

paração com um crescimento de 10,3%, no período 1966-67 e 1972-73 (ver Tabela 3). Evidentemente, a política econômica soube como tirar partido dessa mudança de situação, mas como disse com precisão Albert Fishlow:

“Políticas para explorar o mercado externo reagem às percepções de demanda generalizada e não se pode presumir que sejam independentes desse fenômeno” (Fishlow, 1977, p. 6).⁵⁴

Por outro lado, teria sido um regime autoritário condição *necessária* para políticas pró-exportadoras? Thomas Skidmore parece sugerir uma resposta positiva:

“Antes de 1964, o Brasil tinha falhado visivelmente em expandir as exportações e, portanto, criado um sério estrangulamento pelo lado das importações. Poder-se-ia perguntar se um governo eleito teria tido condições de adotar uma vigorosa política de promoção das exportações” (Skidmore, 1973, p. 24).

“Poder-se-ia duvidar razoavelmente se eles (Campos e Bulhões) teriam tido condições de vender tal política (promoção das exportações) a um governo eleito em 1964, quando o ânimo contrário ao setor exportador era ainda grande entre os políticos, os quais permaneciam sob a influência da tese da CEPAL” (*Ibid.*, p. 25).

Afora essa extravagante hipótese, que coloca uma suposta influência da CEPAL⁵⁵ como ponte entre a promoção das exportações e o regime autoritário, outros tipos de conexões poderiam ser lembrados, como é o caso dos “baixos salários para aumentar a competitividade das exportações”, levantada por Marini, ou “estabilidade política a fim de garantir a estabilidade da política cambial e de fomento às exportações, bem como a previsibilidade requerida pelos investimentos nas indústrias exportadoras”, lembradas por Robert Kaufman. Essas hipóteses, que se relacionam mais diretamente com as exportações industriais, são mais razoáveis que a anterior, mas não me parecem

54 É interessante ressaltar, no que se refere às exportações industriais, que junto com as condições favoráveis da demanda externa e dos estímulos da política exportadora interna, não há dúvida de que o fator crucial foi o prévio desenvolvimento da base produtiva industrial, incluindo a infra-estrutura que a acompanhou, realizada no ciclo expansivo dos anos 50 e começo dos 60, durante o qual o dinamismo da demanda interna, a desfavorável demanda externa e a incipiência do setor industrial, que recém ia adquirindo um perfil mais diversificado, colocavam fora de contexto as possibilidades de um crescimento dinâmico das exportações de produtos manufaturados.

55 Cujo pessimismo exportador, se é que a qualificação é justa, remonta aos anos 50, quando se baseava numa percepção não tão incorreta das condições do mercado internacional, bem como na necessidade primordial de impulsionar a industrialização. Quanto a este último aspecto, como disse o secretário da CEPAL, referindo-se àquela década: “(As) preocupações (relativas às exportações de manufaturas) escapavam ao marco histórico e o objetivo em que se colocou o problema, quando o que estava realmente em jogo era o propósito mesmo da industrialização” (Iglesias, 1976, p. 87).

convincentes. No caso dos salários, seria difícil demonstrar que sua compressão, no período posterior a 1964 explica significativamente o crescimento das exportações de manufaturas, sobretudo quando confrontada com a importância dos incentivos e estímulos concedidos.⁵⁶

Quanto às outras hipóteses, caberia lembrar, por um lado, que as exportações de manufaturas constituíram em forma predominante uma projeção para fora de atividades que atendem ao mercado interno, não tendo por isso, via de regra, sido objeto de grandes investimentos específicos. Por outro lado, está por ser demonstrado que a necessidade de previsibilidade requerida para os investimentos em exportação é mais elevada que a dos investimentos que visam o mercado interno, a tal ponto que requeririam uma delicada estabilidade política.⁵⁷ Finalmente, custa crer que uma política persistente de promoção das exportações não pudesse ser conduzida por governos mais democráticos, que reagissem à percepção da situação favorável da demanda externa, bem como às condições internas (de oferta) propícias, como foi o caso da Colômbia⁵⁸ e do Chile nos anos 60, por exemplo.

A volta do desequilíbrio externo

Outro aspecto marcante da evolução do balanço de pagamentos foi o acelerado endividamento externo, que *também* foi possibilitado pela conjuntura econômica mundial dos anos 60 e 70, caracterizada por uma notável expansão da liquidez internacional. Entre 1952-53 e 1958-59, as reservas internacionais cresceram a uma média de 1,6% ao ano, em comparação com 12,5% no período 1966-67 e 1972-73 (ver Tabela 3).

A conjugação do crescimento das exportações com o financiamento externo, permitiu (e induziu a) que as importações crescessem mais rapidamente ainda. E foi somente a partir de 1974 que se revelou a impossibilidade de compatibilizar as exponenciais dos pagamentos por bens e serviços do exterior, por um lado, e das entradas por exportações e fluxos de capitais, por outro, chegando o déficit em conta corrente a atingir uma proporção crítica do PIB.

56 De tipo fiscal, creditício e cambial, os quais chegam, no caso de determinados produtos, a reduzir os preços de exportação em mais de 50% em relação aos preços internos.

57 É óbvio, diga-se de passagem, que os investimentos em exportação são sempre mais incertos, pois dependem da demanda externa, que é um fator exógeno e fora de controle da política econômica interna. Mas isso não tem nada a ver com a questão em pauta.

58 Onde, entre 1960 e 1970, as exportações não tradicionais passaram de um oitavo a um terço do total exportado.

Na verdade, a experiência brasileira nesse terreno aponta a um interessante paradoxo que poderia, *mutatis mutandis*, estender-se a outros países da América Latina de economia mais diversificada. Com efeito, a referida experiência parece sugerir que o padrão de crescimento interno tende a reajustar-se em função das possibilidades de abertura externa da economia, de modo a elevar rapidamente a elasticidade da demanda por importações à medida em que essas possibilidades aumentam, até que, novamente, o problema do desequilíbrio externo seja reposto.

Não é demais reiterar que esse problema ressurgiu apesar do acentuado crescimento das exportações (e do generoso financiamento externo), que, pelo ritmo em que se deu, de crer-se nos diagnósticos ortodoxos e heterodoxos da economia brasileira do começo da década passada, deveria ser muito mais suficiente para eliminar as tendências ao referido desequilíbrio.⁵⁹

3. Inflação

Neste aspecto, o sucesso foi mais modesto do que habitualmente se acredita. É bem verdade que o aumento anual de preços foi reduzido de mais de 80% (em 1963) a um nível próximo dos 20% (depois de 1968). Mas este nível é consideravelmente elevado para a “estabilização” da taxa inflacionária, inclusive levando-se em conta que desapareceram dois fatores que a ortodoxia econômica sempre apontou como os principais responsáveis pela alta sustentada dos preços: o déficit governamental e a pressão sindical.⁶⁰

O fato da inflação ter sido reduzida à quarta parte refletiu a capacidade do regime para comprimir a renda dos assalariados e das classes populares em geral, mas sua estabilização num nível elevado revela a dificuldade do mesmo para resolver de outra forma os conflitos distributivos horizontais – entre os diferentes setores da burguesia e inclusive desta com o setor público. Ilustra bem, por outro lado, como o autoritarismo não é necessariamente um substituto eficiente para regimes mais democráticos no que se refere à eliminação da inflação.⁶¹

59 Junto com o desequilíbrio, ter-se-ia agravado a dependência externa, ao menos como é definida por Simonsen, agora Ministro da Fazenda: “(...) a verdadeira medida da dependência externa de um país está no volume de importações essenciais ao funcionamento da atividade econômica e à sustentação de um nível adequado de investimento. Pode-se afirmar que o perfil do desenvolvimento industrial até 1973 agravou a dependência externa do Brasil” (Transcrito na *Gazeta Mercantil*, 9-11 de julho de 1977, p. 6).

60 Ver, a respeito, Serra, 1972.

61 A afirmação acima me parece plausível sempre que o regime autoritário persiga taxas de crescimento elevadas, como é o caso do brasileiro.

Tabela 3
Crescimento Anual das Exportações e das Reservas Internacionais

Anos	Exportações Mundiais		Exportações do Brasil		Reservas Totais (DEG)
	Valor	Quantum	Valor	Quantum	
1952/53-1958/59	1,5%	1,8%	- 2,6%	3,6%	1,6%
1958/59-1966/67	5,6%	4,7%	3,8%	3,2%	3,2%
1966/67-1972/73	16,5%	10,3%	20,0%	12,4%	12,5%

Fonte: Dados básicos de *International Financial Statistics*, Suplemento, maio 1977.

Na verdade, os tecnocratas tidos como pragmáticos e racionais, elevados à condução da política econômica pelos regimes burocrático-autoritários, mesmo não sendo incomodados por nenhuma competição no terreno político nem por qualquer oposição sindical, não representam necessariamente uma garantia segura contra a inflação e podem até ter, neste terreno, um comportamento objetivo tão permissivo (ou endógeno) quanto as autoridades econômicas dos mais singelos regimes democráticos. Isto se evidencia claramente pela aceleração do aumento de preços a partir de 1973, ⁶² sob o influxo inicial de pressões localizadas de demanda (proporcionadas pelo superexcitamento do setor privado nas vizinhanças do pico do ciclo expansivo), bem como da forte elevação dos preços das importações e exportações, e devidamente respaldada por um acentuado crescimento dos meios de pagamento. Posteriormente, o *mark up* das empresas (como elemento de defesa de sua rentabilidade ante o declínio do crescimento da demanda), e a especulação financeira, atuaram como fatores de impulso adicional e realimentação, respectivamente, desse processo.

62 Cumpre reiterar que nesse ano (e, em certa medida, em 1972) os mesmos tecnocratas aplicaram uma medida anti-inflacionária pouquíssimo ortodoxa: subestimação da elevação do custo de vida mediante a inclusão no mesmo de preços oficiais em vez de preços de mercado. Com efeito, a cifra oficial do aumento do custo de vida em 1973 (Rio de Janeiro) foi inicialmente de 12,3%, sendo-a utilizada para os reajustes salariais, bem como para o cálculo do aumento do índice geral de preços, etc. Posteriormente, já no governo do General Geisel, reconheceu-se que o aumento havia sido de 22,5%. O índice do DIEESE para a cidade de São Paulo revelou um aumento ainda maior (26,5%).

4. Taxa de investimento

Uma das características, à primeira vista mais surpreendente, da performance da economia depois de 1964, foi o fato de que a taxa de investimento, depois de declinar em 1965 e elevar-se nos anos seguintes, somente de 1972 em diante veio a ultrapassar os níveis atingidos em 1958-1963. Os dados para a indústria revelam que em 1971 a taxa de investimento era ainda inferior à de 1962.

Se são corretas as estimativas que mostram essas tendências, ⁶³ relativiza-se consideravelmente a idéia que atribui um talento excepcional ao regime autoritário para promover a acumulação produtiva (como se fosse uma espécie de regime estalinista de direita), posto que somente nos três ou quatro últimos anos do ciclo expansivo 1967-1974 a taxa de investimento ter-se-ia elevado acima dos níveis atingidos no ciclo expansivo anterior, e, diga-se de passagem, em grande medida graças aos elevadíssimos *déficit* em conta corrente.

O desempenho da taxa de investimento sugere, por outro lado, a plausibilidade da hipótese de que a concentração da renda, pessoal e funcional, entre 1960 e 1970, ou a crítica compressão dos salários dos trabalhadores não representaram o preço pago pelos setores populares para que a sociedade investisse proporcionalmente mais. Ao contrário, parecem ter assegurado recursos para as classes mais altas, em parte para seu consumo e em parte para que elas financiassem a aquisição de bens de consumo duráveis pelos setores melhor remunerados da classe média e dos trabalhadores.

5. Alocação de recursos

Não há nenhuma evidência de que a alocação de recursos pós-64, ou particularmente depois de 1968, tivesse sido mais eficiente do que, por exemplo, durante o ciclo de expansão anterior (1956-1961). Habitualmente, as afirmações em contrário baseiam-se na idéia de que a política econômica do regime autoritário teria restabelecido um funcionamento mais livre do sistema de preços e que o emprego da correção monetária teria neutralizado boa parte das distorções geradas pela inflação. No entanto, mesmo admitindo que ambos fenômenos tivessem ocorrido, dificilmente se poderia dizer que a alocação de recursos teria "melhorado", se considerada de um ponto de vista dinâmico e macroeconômico. Como vimos anteriormente, o padrão de investi-

63 Os dados sobre a formação de capital no Brasil são reconhecidamente precários (para uma apreciação dos problemas existentes, ver Suzigan, 1973), razão pela qual cabe a observação tradicional de que as conclusões que decorrem de sua análise devem ser tomadas com cautela.

mentos e crescimento prevalecente “ tendeu a gerar desproporções entre os três principais macro-setores (bens de investimento, bens de consumo duráveis e bens de consumo não duráveis), desequilíbrio externo e aceleração da inflação, obrigando a política econômica do regime a recorrer a procedimentos que no passado escandalizavam os ortodoxos (a isto voltaremos logo mais).

Que em matéria de alocação eficiente de recursos o período 1956-1961 não ficou muito a dever aos anos posteriores a 1964 transparece claramente nas reflexões dos próprios economistas ortodoxos. Assim, referindo-se às distorções que teriam pontilhado o crescimento da economia depois de 1950, Simonsen, num livro publicado em 1969, menciona como distorção “estruturalmente mais importante” a que decorreu da sustentação do desenvolvimento mediante a “exploração artificial da relação capital-produto” (Simonsen, 1969, p. 60). Tal exploração ter-se-ia verificado graças a um padrão de investimentos que teria negligenciado a capitalização da agricultura e dos serviços sociais e, também, graças aos abusos nos subsídios cambiais à importação de equipamentos. Portanto, para o autor os “artifícios” para reduzir a relação capital-produto (ou seja, para elevar a relação produto-capital)

“(…) fora de dúvida propiciaram um crescimento econômico brilhante no decênio de 1950, mas nenhum deles se poderia incorporar à uma política estável de desenvolvimento a longo prazo” (Simonsen, *op. cit.*, p. 61).

O que nos diz sobre o período 1968-1974 o mesmo autor?

“(…) a indústria automobilística e a de bens duráveis em geral cresceram a taxas extremamente elevadas, que não foram acompanhadas pela siderurgia, pela produção de insumos básicos e de bens de capital. Colocando-nos na perspectiva da época, não há porque criticar essa trajetória de desenvolvimento. O crescimento da indústria de ponta exige menores investimentos e produz resultados mais rápidos, em termos do aumento do produto real, do que a expansão das indústrias de base” (Conferência na Escola Superior de Guerra, 9-11 de julho de 1977).

Ou seja, recorreu-se amplamente a um padrão de investimentos que também “explorou” relações produto-capital elevadas, a custo do atraso nas indústrias de bens de produção, da geração de desequilíbrio externo e aceleração da inflação, o que dificilmente poderia representar “uma política estável de desenvolvimento a longo prazo”.

64 O qual incluiu, como já indicamos na seção anterior, vultosos investimentos em obras públicas supérfluas, no melhor estilo do que a direita atribui aos governos nacional-populistas, para não falar do desperdício de divisas devido a importações de bens supérfluos ou competitivos com atividades internas, despesas de turismo, juros relacionados com o excesso de acumulação de reservas, etc.

As vicissitudes da política econômica

Não deixa de ser fascinante observar, pelas citações anteriores, como a lente ortodoxa, que focalizara tão criticamente os “artificialismos” da trajetória da economia antes de 1964, nas suas análises sobre o desenvolvimento posterior passou a encará-los – através de uma benevolente sociologia do conhecimento – como razoáveis e lógicos. E, por certo, acima de qualquer censura, mormente porque a fatalidade, e não o estilo de crescimento que teve lugar, é que teria sido o fator responsável pelas dificuldades econômicas delineadas a partir de 1964:

“Não se podendo prever, na época, que os preços do petróleo quadruplicariam no final de 1973, parecia natural acelerar o desenvolvimento econômico pelo caminho mais fácil, deixando a parte mais árdua para uma época em que o país já tivesse alcançado razoável nível de renda *per capita*. A coincidência infeliz foi a ocorrência da crise do petróleo justamente no momento em que atingíamos o auge da dependência internacional” (Simonsen, Conferência na Escola Superior de Guerra).

Pôr a “culpa” nos azares da economia internacional é um argumento compreensível quando emitido pelos *policy-makers* do regime, para os quais, como sempre, a bonança econômica se explica pelas suas virtudes e os tropeços pela *mala fortuna*. Compreensível mas pouco persuasivo, pois foi precisamente o fenômeno da desproporção setorial que acompanhou o ciclo de expansão de 1968-1974, o ponto de partida dos transtornos que afetaram a economia a partir de 1974, cujos sintomas já eram visíveis desde antes da crise do petróleo (por exemplo, a escassez de matérias primas básicas e de mão-de-obra, bem como a aceleração da inflação). Esta crise incidiu como fator *agravante* mais que “*originador*” dos problemas havidos. Na verdade, a política econômica que acompanhou o ciclo 1968-1974, na sua irrestrita confiança de que a economia internacional se manteria em eufórica expansão quase que indefinidamente, foi vítima de um problema parecido ao que Albert Hirschman chamou *foreign exchange illusion*⁶⁵ e pretender atribuir ao setor externo a principal responsabilidade pelo

65 Segundo o qual, “quem utiliza produtos importados, imediatamente reage ante um aumento de suas necessidades através de ordens adicionais de compra, e o importador as transmite tranqüilamente para o exterior, não se dando conta de que as limitações *reais* da oferta estão na capacidade do país de ganhar divisas adicionais através das exportações. Esta limitação pelo lado da oferta nunca é percebida antecipadamente; sua percepção por parte dos agentes econômicos só virá com o aumento do preço das divisas ou mediante controles de câmbio decorrentes de um excesso de demanda por divisas estrangeiras” (Hirschman, 1958, p. 168). Ressalte-se que essa percepção chegou mais tardiamente do que seria de esperar, porquanto, como indiquei na nota 44, somente em meados de 1975 começou-se a estabelecer algum controle sobre as importações.

declínio do ciclo expansivo e sua entrada numa fase mingüante, equiva-
le a culpar a realidade por não se ter comportado segundo as exigên-
cias da ilusão.⁶⁶

Por último, vale a pena sublinhar que a experiência da economia
brasileira, desde 1974, ilustra magnificamente como as mudanças nas
condições objetivas recoloca para os responsáveis pela política econô-
mica a necessidade de adotar medidas que, num passado recente, hor-
rorizariam os economistas ortodoxos: jurôs negativos para atividades
consideradas estratégicas na substituição de importações, depósitos
compulsórios para as importações, lento reajuste nas tarifas das em-
presas de utilidade pública, controle de preços para bens de consumo
básico, etc. Do mesmo modo repetem-se impasses característicos do
passado (embora também de novo tipo), como é o caso da impossibili-
dade de desvalorizar mais fortemente o cruzeiro (que se considera
sobrevalorizado) devido às elevadas margens de endividamento em
moeda estrangeira de parte das empresas; ou, ainda, da necessidade de
paralisar ou reduzir consideravelmente grandes projetos de investi-
mento no setor primário para exploração, devido às defecções dos só-
cios estrangeiros, desalentados face a más perspectivas quanto à evolu-
ção da economia internacional. E não faltam sequer os erros vultosos
no planejamento e execução desses e outros projetos, inclusive de in-
fra-estrutura, como exemplificam os problemas havidos na implanta-
ção do plano ferroviário.

Convém esclarecer que não se trata aqui de emitir juízos de valor
em relação ao aparecimento de tropeços e desequilíbrios na marcha da
economia, os quais, afinal, são inerentes ao desenvolvimento capitalis-
ta.⁶⁷ Cabe apenas registrar que, *primeiro*, em absoluto o regime buro-
crático-autoritário não criou as condições para que seus “*state plan-
ners*” fossem iluminados sequer para racionalizar intenções, quanto
mais para regular os acontecimentos, ignorando ou transcendendo o
caráter cíclico e contraditório daquele desenvolvimento capitalista.
Segundo, que a aceleração da inflação, o “estrangulamento” externo e

o declínio dos ciclos de expansão podem ocorrer sem que exista uma
efetiva competitividade eleitoral nem quaisquer possibilidades de or-
ganização e protesto efetivos dos setores populares. *Terceiro*, que o di-
namismo do crescimento econômico e transformações importantes na
estrutura produtiva não demonstraram ser incompatíveis na experiên-
cia brasileira do após guerra com regimes mais democráticos. *Quarto*,
que o rápido crescimento observado entre 1968 e 1974 não foi o resul-
tado de alguma capacidade superior de acumulação do regime autori-
tário, mas sim de uma combinação particular de condições favoráveis
da economia interna e do mercado mundial, de mercadorias e capitais.
Quinto, que não parece plausível que a implantação de algumas das
medidas de política econômica mais fundamentais – como é o caso da
promoção das exportações – requeressem um regime autoritário. *Sexto*,
tampouco parece ser correto afirmar que o estilo de crescimento
observado (por exemplo, no tocante à distribuição da renda) fosse, por
razões técnico-naturais, inevitável, como se condições políticas distin-
tas, que respondessem a uma dinâmica diferente da luta de classes, fos-
sem, em si, incompatíveis com uma performance satisfatória da econo-
mia.

⁶⁶ Note-se, de passagem, que a própria adversidade das mudanças na economia in-
ternacional tem sido superestimada. Por exemplo, no período posterior à “crise” do pe-
tróleo, as relações de intercâmbio externo do Brasil não pioraram tanto quanto se costu-
ma insinuar. Seu índice em 1975-76 foi praticamente o mesmo de 1970-72. Não seria
correto, a respeito, tomar-se 1973 como base, pois foi um ano excepcionalmente bom
para os preços das exportações brasileiras, nem, por certo, compará-lo com 1974, du-
rante o qual não chegaram a materializar-se as reações dos outros preços internacionais
ao aumento do preço do petróleo.

⁶⁷ E, numa seqüência dialética, podem acabar até aumentando, como efetivamente
tem ocorrido, as chances de mudanças de rumos no quadro econômico e inclusive político,
desejadas por muitos.

Bibliografia

- Bacha, E. "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth". *World Development*, v. 5, n. 1 e 2, 1977.
- Bacha, E. e Taylor, L. "Brazilian Income Distribution in the 1960s: Facts, Models Results and the Controversy". Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1977, *mimeo*.
- Baer, W. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations". *Latin America Research Review*, v. VII, n. 1, 1972.
- Bergman, J. e Morley, S. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. A Comment". *Review of Economics and Statistics*, february, 1969.
- Bonelli, R. *Growth and Technological Change in Brazilian Manufacturing Industries during the Sixties*. Berkeley: Tese de Doutorado não publicada, 1975.
- Bonelli, R. e Malan, P.S. "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 6, n. 2, 1976.
- Cardoso, F.H. *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Difel, 1972.
- Cardoso, F.H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos). *Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida*. São Paulo: Estudos Sócio-Econômicos 2, janeiro, 1974.

- Dieese. *Dez Anos de Política Salarial*. São Paulo: Estudos Sócio-Econômicos 3, agosto, 1975.
- Ecla (Economic Commission for Latin America). "The Growth and Decline of Import Substitution in Brasil". *Economic Bulletin for Latin America*, novembro, 1964.
- Fernandes, F. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- Fitzgerald, E. V. K. "The State and Capital Accumulation in Mexico". *Paper* apresentado na Conferência da Society for Latin American Studies, em York, 1-3 de abril de 1977, *mimeo*.
- Fishlow, A. "Development Policy: Some Lessons from the Past". Apresentado ao Annual Meeting of the American Economic Association, New York, 29 de dezembro de 1977.
- Frank, A. G. "Latinoamérica: Subdesarrollo Capitalista o Revolución Socialista". *Pensamiento Crítico*, 13, 1968.
- Frank, A. G. *Lumpen Burguesia e Lumpen Desarrollo*. Santiago: Prensa Latinoamericana, 1970.
- Grunwald, J. "Some Reflections on Latin American Industrialization Policy". *Journal of Political Economy*, julho-agosto, 1970.
- Gudin, E. *Análise de Problemas Brasileiros*. Rio de Janeiro: AGIR, 1965.
- Hirschman, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- Hirschman, A. O. *A Bias Hope*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Hirschman, A. O. "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations of the Latin American Experience". Princeton: The Institute for Advanced Study, 1978, *mimeo*.
- Horowitz, D. e Trimberger, Ellen K. "State Power and Military Nationalism in Latin America." *Comparative Politics*, janeiro, 1976.
- Iglesias, F. "Situación y Perspectivas de la Economía Latinoamericana en 1975". *Revista de la CEPAL*, primeiro semestre, 1976.
- IPEA. *Diagnóstico da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro, 1968.
- IPEA. *Crescimento Industrial no Brasil*. Relatório de Pesquisa n. 26, 1974.
- Kaufman, R. "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina and Brazil", in J. L. Reyna e R. S. Weinert, *The State and Society in Mexico*. 1974.
- Leff, N. H. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth". *Review of Economics and Statistics*, novembro, 1967.
- Lewis, W. A. "The Evolution of the International Economic Order". Princeton: Janeway Lectures, 1977, *mimeo*.
- Marini, R. M. *Subdesarrollo y Revolución*. Mexico: Siglo XXI, 1969.
- Marini, R. M. *Dialéctica de la Dependencia*. México: Nueva Era, 1973.
- O'Donnell, G. *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós, 1973.
- O'Donnell, G. "Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario". Buenos Aires: CEDES, 1975, *mimeo*.
- Petras, J. "L'Amérique Latine, Banc d'Essai d'un Nouveau Totalitarisme". *Le Monde Diplomatique*, abril, 1977.
- Roett, R. "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military", em R. Roett (ed.), *Brazil in the Sixties*. Vanderbilt University Press, 1972.
- Serra, J. "El Milagro Económico Brasileño: Realidad o Mito?". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, v. 1, n. 3, 1972.
- Serra, J. *Economic Policy and Structural Change in Chile, 1970-1973*. Ithaca: Tese de Doutorado não publicada, 1976.
- Serra, J. "El Estilo Reciente de Desarrollo de América Latina - Notas Introductorias". *Trimestre Económico*, n. 174, 1976.
- Serra, J. e Cardoso, F. H. "As Desventuras da Dialética da Dependência". Princeton: The Institute of Advanced Study, 1978, *mimeo*.
- Simonsen, M. H. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- Simonsen, M. H. Prefácio do livro de M. Mello Filho, *O Modelo Brasileiro*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1974.
- Simonsen, M. H. "Brasil e suas Perspectivas Econômicas". Brasília: Ministério da Fazenda, 1976. *mimeo*.
- Simonsen, M. H. e Campos, R. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974.
- Skidmore, T. "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71", em A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven, Yale University Press, 1974.
- Suplicy, E. "A Política Salarial e o Índice de Preços". Brasília: Comissão de Economia do Senado, 1977.
- Suzigan, W. "Contas Nacionais do Brasil, Conceitos e Metodologia - Um Comentário". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 2, 1973.
- Tavares, M. C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- Tavares, M. C. "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil". Rio de Janeiro: Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, 1975, *mimeo*.

CAPÍTULO 5
MUDANÇA INDUSTRIAL E GOVERNO AUTORITÁRIO
NA AMÉRICA LATINA: UMA CRÍTICA CONCRETA
DO MODELO AUTORITÁRIO-BUROCRÁTICO

*Robert R. Kaufman**

Por que tantos dos países industrialmente adiantados da América do Sul são dominados por governos que expressam fortes compromissos com o desenvolvimento econômico e simultaneamente espezinham tão completamente os direitos humanos? Até que ponto podem esses governos ser utilmente compreendidos em termos das contradições características da industrialização dependente, atrasada? Este capítulo trata destas questões através de uma análise comparativa do Brasil desde 1964, do Chile e do Uruguai desde 1973, e da Argentina entre 1966 e 1970: quatro exemplos do que foi rotulado de governo autoritário-burocrático (A-B).¹ O México "autoritário", embora menos repressivo do que os seus equivalentes sul-americanos, será também considerado em certos pontos, para ampliar a comparação. O foco principal será sobre os problemas econômicos e sociais a que estes governos parecem ser uma resposta. Embora isto seja obviamente apenas uma

* A pesquisa para este documento foi apoiada pelo Center for International Affairs da Universidade de Harvard, e por doações do Conselho de Pesquisa de Ciência Social. Thomas Bamat forneceu assistência extremamente útil na pesquisa. Gostaria também de agradecer as valiosas sugestões de David Collier, Eric Davis, James Kurth, Guillermo A. O'Donnell, José Serra e Alfred Stepan.

¹ *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* de Guillermo A. O'Donnell (Berkeley; Instituto de Estudos Internacionais, Universidade da Califórnia, 1973).

perspectiva da qual podem ser consideradas as origens destes governos, ela é claramente uma perspectiva essencial, tanto para uma compreensão completa destes casos como nos termos de um conjunto maior de argumentos teóricos que constituem a preocupação deste livro.

O militarismo é, naturalmente, um fenômeno comum latino-americano. Não obstante, os governos sul-americanos mencionados acima empregaram instrumentos públicos de vigilância, repressão e tortura com crueldade e eficiência inusitados. Eles emascularam ou suspenderam os processos eleitorais e legislativos, expurgaram e desmobilizaram o movimento trabalhista e acompanharam cuidadosamente as atividades dos meios de comunicação e das universidades. Políticos moderados e até direitistas, bem como esquerdistas e guerrilheiros estão incluídos entre suas vítimas. Pode ser que algumas ditaduras tradicionalistas - aquelas, por exemplo, de Duvalier, Trujillo ou Stroessner - tenham se equiparado a este registro de repressão sistemático; mas esses homens governavam sociedades muito menos modernizadas, exercendo o poder e extraíndo a riqueza em seu benefício pessoal e no de suas famílias. Os governos com os quais estamos preocupados apresentam uma retórica e intenção que é modernizadora e impessoal. Seu domínio "arbitrário" sobre os trabalhadores, políticos, estudantes e intelectuais é acompanhado por tentativas de estabelecer relações pragmáticas e previsíveis com o setor da iniciativa privada, particularmente o comércio internacional, e racionalizar e promover a economia como um todo. É esta combinação de repressão e "racionalidade" que garante a exploração empírica e a explicação teórica.

Em certo sentido, não é difícil compreender por que estas formas de autoritarismo emergiram em sociedades industriais relativamente adiantadas. Qualquer governo que procure desmobilizar e controlar essas sociedades por longos períodos deve aplicar doses bastante grandes de coação. Estes governos têm também mais probabilidade de possuir os recursos tecnológicos e burocráticos necessários. Um exame mais minucioso, contudo, revela alguns enigmas teóricos sobre por que estes regimes sul-americanos emergiram onde e quando o fizeram - enigmas esses que são particularmente curiosos para aqueles que estão interessados em revelar ligações sistemáticas entre a mudança sócio-econômica e política.

A modernização autoritária, por exemplo, muitas vezes tem sido considerada como um fenômeno associado com as primeiras fases da industrialização.² Os principais modelos de direita são as autocracias

alemã e japonesa do século dezenove, que transformaram sociedades agrárias atrasadas em produtoras de aço, estrada de ferro, produtos químicos e produtos de engenharia através da mobilização determinada do capital industrial e da arregimentação rigorosa das demandas sociais e políticas populares.³ Mas o desafio desenvolvimentista que confronta os governos sul-americanos contemporâneos não é a transformação das economias agrárias pré-industriais. O impulso inicial para a industrialização já estava a caminho por várias décadas quando estes governos emergiram em cena. Se há alguma diferença, além do mais, a política desta fase inicial da transformação industrial pareceu mais próxima das experiências inglesa e francesa do que daquelas do Japão ou da Alemanha. Grande parte da industrialização do Chile e do Uruguai ocorreu sob sistemas constitucionais relativamente institucionalizados que, após a II Guerra Mundial, estenderam o acesso político a segmentos sucessivamente mais amplos da população. Mesmo na Argentina e no Brasil, onde o constitucionalismo não estava bem entrenchado, muitos consideravam a política "populista" das décadas de 1940 e 1950 como evidência de uma tendência para dominar a classe média e abrir cada vez mais, senão institucionalizar, padrões de participação política.

Só os observadores mais otimistas e ingênuos, sem dúvida, presumiram que estas tendências culminariam necessariamente em democracias estáveis de massa. Mesmo no Chile e no Uruguai, os obstáculos a esses desenvolvimentos eram óbvios para qualquer um que se desse ao trabalho de olhar abaixo da superfície: a industrialização estendeu, ou até exacerbou, as tensões de classe já presentes na sociedade pré-industrial; e as comunicações de massa do século vinte geraram expectativas que desafiavam continuamente as capacidades produtivas e distributivas das economias sul-americanas. No entanto, apesar destes problemas, estas sociedades que se industrializavam pareceram marcadas por participação e competição política crescentes, processo esse que por sua vez pareceu aumentar os custos e reduzir as probabilidades das opções autoritárias desenvolvimentistas. Por que, então, estavam os governos contemporâneos do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai - governos tão aparentemente comprometidos com o desenvolvimento - desejando pagar estes custos? E quais foram os efeitos?

Um certo número de autores - entre eles, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Philippe Schmitter e Albert Hirschman - sugeriram ou insinuaram que algumas respostas importantes podem ser encontradas nos problemas políticos e econômicos da acumulação de cá-

² *Social Origins of Dictatorship and Democracy* de Barrington Moore, Jr. (Boston: Beacon, 1966). *The Stages of Political Development* de A.F.K. Organski (Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1965), esp. pp. 122-58.

³ *Economic Backwardness in Historical Perspective* de Alexander Gerschenkron (Cambridge; Mass.: Harvard University Press, 1962).

pital encontrados no processo de industrialização atrasada e dependente.⁴ Neste capítulo, vou explorar alguns dos fundamentos empíricos e teóricos de uma importante síntese e extensão destes argumentos: a tese de Guillermo O'Donnell de que estes regimes estão ligados a uma fase “adiantada” da industrialização para substituir as importações (ISI) na qual as oportunidades para investimentos em pequena escala foram “exauridas” e percebe-se que maior expansão depende de investimento em indústrias de bens de produção em larga escala, geralmente estrangeiras. Quando superpostos a tendências participatórias nacionalistas, populistas da fase inicial “mais fácil” do ISI, os esforços para promover este novo tipo de investimento exacerbam os conflitos que não podem ser contidos pelos governos eleitos popularmente ou por regimes competitivos. Exigências aumentadas de previsibilidade e estabilidade a longo prazo, pressões por austeridade fiscal e disciplina da mão-de-obra: tudo implica iniciativas políticas e mudanças estruturais que ameaçam os interesses da burguesia doméstica, consumidores que trabalham em escritórios e operários, que haviam constituído as bases das coalizões “nacional-populistas”. Os regimes A-B, sustenta O'Donnell, emergem das crises sócio-econômicas geradas por este impasse, procurando resolver pela força as contradições que não podem ser resolvidas através da barganha e da negociação. Longe de serem tradicionais e conservadores, estes regimes são em alguns casos dinâmicos e progressistas, no sentido de que sua “raison d'être” envolve uma reestruturação fundamental da economia industrial e de sua relação com outros setores da economia doméstica e com a ordem econômica internacional.⁵

Meu objetivo é examinar este argumento concentrando-me sobre alguns componentes limitados, embora decisivos, de uma cadeia muito mais elaborada de raciocínio político-econômico. Não tratarei por exemplo, diretamente, dos complexos argumentos históricos que seguem o curso do ISI da primeira metade deste século até os primeiros

padrões de dependência neocolonial, bem como até as restrições internacionais concorrentes. Uma ramificação particularmente importante desta análise, tratada aqui em grande parte como uma presunção, é que este contexto histórico deu origem a uma burguesia industrial doméstica tecnologicamente imitativa e politicamente débil, que é atualmente incapaz de liderar a transição “necessária” para as indústrias de bens de produção ou para a exportação de produtos manufaturados. Da mesma forma, alguns dos fatores ideológicos, psicológicos e político-institucionais que enriquecem e completam a sofisticada análise neomarxista do autoritarismo-burocrático serão notados quando importantes, mas um tratamento completo destas questões deve também ser deixado para outra ocasião e lugar.⁶ Este capítulo em vez disso avalia as contribuições explicativas que são fornecidas por uma descrição e análise dos dilemas sócio-econômicos contemporâneos enfrentados pelos regimes A-B. Mais especificamente, o capítulo é dividido em três partes, cada uma das quais trata de uma questão importante decorrente da proposição geral de que o governo A-B está “associado” com, e é uma condição necessária para a transição das fases “fáceis” da ISI para as formas mais difíceis de desenvolvimento industrial.

Parte I. Qual é o caráter dos quatro governos militares que emergiram no cone sul-americano durante a década de 1960 e 1970? Esta primeira seção crítica, em termos relativamente concretos e processuais, as principais políticas econômicas e mudanças políticas que ocorreram durante estes governos.

Parte II. Pode a crise que levou à formação destes governos ser remontada sistematicamente até um limiar especificável em que o investimento na indústria leve de ser uma base viável para a expansão econômica global? Aqui, embora os casos sul-americanos continuem a ser os pivôs centrais da análise, serão introduzidos dados relativos ao México para fornecer uma perspectiva adicional comparativa.

Parte III. Que tipos de mudanças econômicas se seguiram à emergência destes governos, e até que ponto elas podem ser atribuídas às políticas dos próprios governos, em vez de a uma mudança das condi-

4 *Dependencia y desarrollo en America Latina* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (México, D.F.: Siglo Veinteuno Editores, 1970); “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America” de Albert O. Hirschman, em *Bias for Hope* de Albert O. Hirschman (New-Haven: Yale University Press, 1971), pp. 85-123; “Paths to Political Development in Latin America” de Philippe C. Schmitter, em *Changing Latin America* de Douglas A. Chalmers, ed. (Nova Iorque: Academia de Ciência Política, 1972), pp. 83-108.

5 O'Donnell trata mais diretamente da evolução e do caráter dos regimes A-B em “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritário”, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Buenos Aires, Argentina, 1975). Ver também, “Corporatism and the Question of the State”, em *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* – de James M. Malloy, ed. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 47-89 e *Modernization*.

6 Para excelentes tentativas de erigir tais fatores numa estrutura explicativa, ver: “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion” de Alfred Stepan, em *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future* de Alfred Stepan, ed. (New Haven e Londres: Yale University Press, 1973), pp. 47-69; e o primeiro e último capítulos deste livro, de David Collier. Tentei também tratar desses fatores em “Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict” em *Authoritarianism and Corporatism* de Malloy, ed., pp. 109-49; *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* (Sage Comparative Politics Series, Series 01-060, Vol. 5, 1976); e “Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil”, em *Authoritarianism in Mexico* de José Luis Reyna e Richard Weinert, eds. (Filadélfia: Instituto para o Estudo de Questões Humanas, 1977).

ções internacionais ou às oscilações para cima “naturais” do ciclo comercial? Dois tipos de mudança receberão atenção especial em relação a isto: a aceleração do crescimento das indústrias de bens de produção (uma indicação do que O'Donnell chama de “aprofundamento” da industrialização); e o crescimento das *exportações* industriais, que foi ligada por outros autores aos regimes autoritários de direita.

Estes esforços, admitidamente, refazem muitos dos passos já dados por O'Donnell, Cardoso e outros, cuja análise geral decorre principalmente de um exame dos países do cone sul-americano. Seus argumentos, contudo, se cristalizaram no fim da década de 1960 e começo da de 1970, numa ocasião em que os governos A-B do Brasil e da Argentina ainda estavam numa fase inicial, e antes dos regimes autoritários terem aparecido sequer no Uruguai e no Chile.⁷ Além do mais, muitos aspectos das análises deles ainda permanecem ambíguos, e portanto sujeitos a diferentes interpretações e interpretações errôneas. A perguntas feita e os casos examinados aqui continuam assim elos decisivos na evolução dos modelos teóricos com aplicabilidade potencialmente mais geral. Até o ponto em que as respostas às perguntas acabadas de propor sugerem padrões comuns, podemos ter maior confiança de que este e outros autores tenham nos lançado em direções teóricas e empíricas úteis.

PARTE I. UM RESUMO DO GOVERNO A-B

Os Regimes A-B

Vamos começar nos concentrando nos próprios governos A-B sul-americanos. Como suas políticas econômicas, bases de apoio e métodos de controle social evoluíram após chegarem ao poder? A primeira parte desta seção apresenta esboços sucintos relativamente concretos de cada governo, levantando a conta contra o pano de fundo das crises, ameaças políticas, inflação, escassez de moeda estrangeira e recessão, os quais, em cada caso, acompanharam a tomada do poder. A segunda critica alguns dos traços institucionais e estruturais mais comumente associados aos governos A-B, bem como algumas das diferenças importantes entre os quatro casos específicos.

⁷ *Dependencia y desarrollo en America Latina* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (México: Siglo XXI, 1970); *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study* de Helio Jaguaribe (Nova Iorque, Evanston, São Francisco, Londres: Harper & Row Publishers, 1973); “The future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution” de Rodolfo Stavenhagen, *Latin American Perspectives*, Vol. 1 (Primavera 1974), pp. 124-49.

Brasil: O tema principal que domina grande parte da análise histórica deste caso – o mais resistente e “bem-sucedido” dos novos regimes A-B – é a experimentalidade e incerteza com que o novo governo militar tateou em direção à fórmula político-econômica pela qual ele é agora tão famoso.⁸ Muitos dos participantes do golpe de 1964 estavam, é verdade, comprometidos com um período indefinido de governo, rejeitando implicitamente o papel “moderador” desempenhado anteriormente pelos militares. Mas os contornos precisos do novo regime evoluíram gradualmente e têm mudado constantemente desde então – resultado de uma sucessão de escolhas experimentais *ad hoc* pelos “arquitetos” da nova ordem. Da posição vantajosa do meio da década de 1970, estas escolhas parecem se agrupar em várias fases, cada uma das quais representa mudanças importantes das políticas econômicas e características estruturais do próprio regime.

A fase inicial (1964-1967) foi caracterizada por uma interação aparente entre um programa rigoroso de estabilização, destinado principalmente a controlar a inflação, e uma série de decisões que estenderam e elaboraram os controles autoritários. Quase imediatamente, os tecnocratas do novo governo Castelo Branco congelaram os salários, cortaram as despesas do governo e restringiram o fluxo de crédito para o setor privado. Simultaneamente, o governo passou uma descompostura no trabalhismo organizado e nos partidários do regime Goulart deposto, proibindo as greves e prendendo ou exilando os funcionários do governo anterior. O descontentamento continuado com o programa de estabilização levou sucessivamente a descomposturas mais genéricas, dirigidas a elementos mais amplos e menos obviamente “subversivos” da política brasileira. Um ponto decisivo ocorreu após as eleições de outubro de 1965 para governador, na qual associados do ex-presidente Juscelino Kubitschek venceram em Minas Gerais e na Guanabara, dois dos maiores estados brasileiros. Sob pressão da “linha-dura” militar, o governo respondeu com o Segundo Ato Institucional, que aboliu os partidos existentes, estabeleceu o sistema de eleições presidenciais indiretas e estendeu a autoridade do presidente para despedir funcionários eleitos e suspender direitos políticos. Este decreto traçou com bastante clareza os principais esboços político-institucionais da nova ordem política. Embora o governo Castelo

⁸ Ver especialmente os artigos em *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future* de Alfred Stepan, ed. (New Haven e Londres: Yale University Press, 1973). Para uma crítica útil da política econômica e desempenho brasileiros, ver *Crescimento Industrial no Brasil, Incentivos e Desempenho Recente* de Wilson Suzigan et al. (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974). Também, *The Political System of Brazil, Emergence of a “Modernizing” Authoritarian Regime, 1964-1970*, de Ronald M. Scheider (Nova Iorque: Columbia University Press, 1971).

Branco estivesse relativamente restrito no exercício do poder, permitindo considerável latitude ao debate público na imprensa, ele agiu no fim do seu mandato suprimindo a maioria dos líderes políticos importantes de todos os setores do espectro ideológico. O Brasil assim parecia lançado na sua trajetória autoritária.⁹

Os aspectos econômicos do “milagre” brasileiro, contudo, tomaram forma mais lentamente. Embora os defensores de Castelo creditassem ao seu governo a redução das expectativas inflacionárias e a instituição de mudanças importantes nos sistemas fiscal e financeiro, as políticas econômicas deste primeiro período não foram notavelmente bem-sucedidas, mesmo em seus próprios termos. As medidas de austeridade haviam produzido um declínio vertiginoso (e talvez desnecessário) nos padrões de vida da classe trabalhadora, com apenas uma redução moderada da própria taxa de inflação. Embora a ajuda pública externa fluísse para o Brasil durante este período, os investidores privados e emprestadores foram lentos em reagir aos incentivos liberais oferecidos pelo governo Castelo, e a recessão que havia se apoderado do sudeste industrial mostrou poucos sinais de diminuir. Não foi senão na segunda fase da “revolução” brasileira, associada com a ascensão de Delfim Netto como Ministro da Fazenda (1967-1974), que a economia brasileira começou a mostrar sinais dramáticos de recuperação.¹⁰

O enfoque de Delfim foi um tanto menos ortodoxo do que o de seus predecessores, embora dificilmente mais favorável aos objetivos do regime para a classe inferior. A estratégia global da recuperação econômica continuou, como sob Castelo, a se concentrar principalmente no fortalecimento da demanda de bens de consumo durável da classe média superior, e na atração de investimentos diretos, créditos de importação e empréstimo de valores do estrangeiro. Contudo, Delfim abandonou o compromisso anterior de conseguir estabilidade absoluta de preços a favor de aumentos anuais previsíveis de preços de cerca de 20 por cento. Os fluxos de crédito para o setor privado foram liberalizados, e as taxas de câmbio e de salário mínimo foram “indexadas” de maneira destinada a despolitizar estas questões explosivas e manter baixos os custos da mão-de-obra.¹¹ Ao mesmo tempo, Delfim acelerou os esforços anteriores para estimular e diversificar as exportações através de subsídios e liberalização do comércio. E, por volta de 1970, a política do governo também virou-se mais diretamente para

um estímulo das indústrias de bens de produção, após ficar claro que a demanda doméstica por produtos tais como o aço e produtos petroquímicos estava se distanciando muito das estimativas anteriores e dos objetivos de produção previstos. Comissões mistas públicas e privadas incumbidas da supervisão dos investimentos nestas áreas foram reorganizadas e fortalecidas, e foi concedida aprovação para uma variedade de projetos em grande escala que anteriormente tinham sido deixados definhando na prancheta de desenho.¹²

Estas políticas, deve-se notar, coincidiram com condições internacionais extremamente favoráveis – uma expansão importante do comércio mundial e uma explosão virtual dos fundos de Eurodólar disponíveis para investimentos nos países do Terceiro Mundo. É impossível, portanto, determinar com certeza exatamente quanto da recuperação econômica que se seguiu era, de fato, realmente atribuível à estratégia de Delfim. Não obstante, o impacto aparente da sua gestão foi uma explosão rápida e mantida de expansão econômica. Nos sete anos de ascendência de Delfim, a economia brasileira cresceu a uma taxa anual de aproximadamente 10 por cento, liderada primeiro por uma recuperação abrupta das indústrias de bens de consumo durável e depois, desde cerca de 1970, por uma rápida expansão do setor de bens de capital também.¹³

Embora Delfim fosse nomeado por um presidente, Costa e Silva, que havia chegado ao cargo prometendo liberalização política, esta segunda fase do governo A-B foi marcada também principalmente por um endurecimento severo e extensão do aparelho repressor. Uma erupção de greves ilegais, terrorismo generalizado e atos variados de protesto pacífico forneceram o pretexto para as facções militares da linha dura tomarem a ofensiva. Em dezembro de 1968, o governo Costa e Silva suspendeu o Congresso e baixou o famoso Ato Institucional Nº 5, que dava ao presidente poderes irrestritos para proteger a “segurança nacional”. A onda de repressão que se seguiu – prisões, demissões, vigilância policial e censura rigorosa – continuou sem desfalecimentos durante os três primeiros anos do governo Medici (1970-1974), que tornou-se particularmente notado pelo uso da tortura ao enfrentar os adversários reais ou suspeitos. Em 1971, com a subversão completamente desmantelada e os moderados intimidados, o Congresso foi reaberto e a situação se “normalizou” gradualmente. Até pelo menos 1974, a polícia brasileira de segurança continuou sendo o braço mais poderoso do governo, vigiando todas as instituições importantes da sociedade civil e sufocando virtualmente todas as críticas públicas sérias.

9 “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71”, de Thomas F. Skidmore, em *Authoritarian Brazil* de Stepan, ed., p. 3-47.

10 “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy” de Albert Fishlow, em *Authoritarian Brazil* de Stepan, ed., pp. 69-119.

11 *Ibid.*

12 *Crescimento industrial* de Suzigan et al, pp. 50-73.

13 *Ibid.*, pp. 111-49.

Um terceiro aspecto do período 1967-1974, finalmente, foi a cristalização do sistema de alianças que havia sido enfatizado por O'Donnell e Cardoso como o traço característico do governo autoritário-burocrático "maduro".¹⁴ No ápice da estrutura do governo, este sistema se apoiava nos interesses complementares dos tecnocratas civis (tais como Delfim) e dos oficiais da "linha dura", interessados no "desenvolvimento" e na "segurança nacional" respectivamente. A um nível mais fundamental de análise encontra-se a evolução de uma íntima relação de trabalho entre os funcionários do governo, administradores e investidores estrangeiros, e certas firmas nacionais que se beneficiam de subsídios do estado e acordos acionários conjuntos – em resumo, o "trio" governante constituído pelo estado, capitalistas estrangeiros e uma burguesia doméstica "associada".

Com a ascensão de Ernesto Geisel à presidência em 1974, contudo, o Brasil pareceu ter embarcado numa ainda terceira fase político-econômica que envolveu modificações potencialmente importantes nas políticas econômicas e nos fundamentos sócio-políticos do regime. No nível "político", Geisel prometeu uma "descompressão" – uma redução da censura à imprensa, um relaxamento dos controles políticos e a restauração de um grau limitado de competição entre os partidos, a ARENA "oficial" e o MDB. Durante 1976, estas políticas removeram pelo menos os aspectos mais ásperos da repressão anterior. Por um lado, a oposição à linha dura e a vacilação do governo impediram este processo de ir tão longe como alguns haviam esperado. Embora aos críticos do regime fosse permitida maior latitude, as prisões periódicas e a censura continuaram a gerar uma atmosfera de insegurança política. Uma vitória politicamente embaraçosa do partido de oposição MDB nas eleições para o Congresso em 1974 levou o governo a proibir o debate público nas eleições municipais de 1976. E não havia nenhum sinal de que os oficiais estivessem preparados para abandonar seu controle sobre as eleições presidenciais, para relaxarem seu controle sobre as atividades sindicais, ou a renunciarem aos poderes especiais concedidos pelos atos institucionais dos governos anteriores.¹⁵

Dentro desta estrutura um tanto mais relaxada, mas ainda autoritária, houve também considerável incerteza e debate sobre as orientações econômicas e sociais que o Brasil tomaria na segunda metade da

década de 1970. Em 1974-1975, a crise de combustíveis, o volume e preços aumentados das outras importações e o peso crescente do endividamento externo haviam retardado a expansão econômica global do país e produzido aumentos substanciais da inflação doméstica. No contexto destas dificuldades, um certo número de políticas iniciadas durante a fase Delfim foram questionadas ou alteradas. Os advogados do comércio e políticas de investimento liberalizados estavam, por exemplo, colocados na defensiva pelos partidários de um novo assalto e mais intensivo de substituição das importações, destinado a reduzir o débito externo brasileiro crescente. Alguns funcionários do governo também pressionaram por políticas revistas da renda que fortalecessem o poder aquisitivo dos operários nos setores mais modernizados da economia. E, apesar de uma retórica continuada sobre as virtudes de uma economia de livre iniciativa, as companhias estatais assumiram uma posição dominante dentro de muitos ramos industriais importantes, provocando fortes protestos tanto dos setores privados estrangeiros como domésticos e ameaçando o equilíbrio do próprio "trio" que governava.

Em 1977, portanto, virtualmente todos os aspectos da economia política do Brasil – suas estruturas institucionais, políticas e até as coalisões de classes que as apoiavam – tinham sido sujeitas a um exame e debate críticos. Algumas mudanças *abruptas*, sem dúvida, pareciam iminentes, mas a orientação global da evolução futura do sistema parecia menos clara do que em qualquer ocasião desde o próprio golpe de 1964.

Argentina. O governo Onganía (1966-1970), como o do Brasil, tomou o poder com vagos compromissos de expurgar a sociedade argentina politicamente dividida da sua "demagogia populista", de terminar a inflação e disciplinar o potencial de produção que se sentia existir largamente dentro da economia argentina. As novas autoridades anunciaram imediatamente que, no interesse da revolução, as eleições seriam adiadas e os partidos banidos indefinidamente; isto por sua vez foi rapidamente seguido pela proibição das greves, a intervenção nos sindicatos-chave e um expurgo rigoroso dos dissidentes dentro das universidades. Também, poucas semanas após o golpe, Alvaro Alsogaray, há muito um símbolo argentino da ortodoxia econômica internacional, foi nomeado Embaixador nos Estados Unidos, como um sinal do compromisso do novo governo de impor um programa de estabilização e de atrair novos fluxos de capital estrangeiro.

Com a nomeação de Krieger Vasena como Ministro da Economia em janeiro de 1967, esta estratégia geral foi definida ainda mais especificamente. O governo impôs um congelamento de salários a longo prazo, baixou os direitos de importação, aumentou os impostos, reduziu o déficit fiscal e decretou uma desvalorização do peso de 40 por cento "de uma vez por todas." Embora o objetivo imediato fosse conter a in-

14 O'Donnell, "Reflexiones"; Fernando Henrique Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", in Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*, pp. 142-79.

15 Desde que este documento foi rascunhado, o governo Geisel engajou-se num novo castigo severo, suspendendo temporariamente o Congresso e revendo as leis eleitorais de maneira a eliminar qualquer possibilidade de vitória do MDB nas eleições estaduais, locais ou para o Congresso.

flação, estas medidas eram destinadas também explicitamente a lançar os fundamentos para a realização de três objetivos desenvolvimentistas maiores: (1) a expansão e diversificação das exportações; (2) desenvolvimento da infra-estrutura econômica (particularmente nas estradas de ferro, eletricidade e instalações portuárias, onde o governo prometeu racionalizar e modernizar as companhias públicas); e (3) a promoção de investimentos maciços na indústria pesada do setor privado, principalmente com a ajuda do capital multinacional.¹⁶

Embora o governo Onganía tenha caído finalmente em 1970, as linhas gerais da sua experiência autoritária obviamente copiavam a experiência brasileira. Não obstante, várias diferenças entre os dois casos são importantes para a nossa discussão. Primeiro, o programa de estabilização de Onganía não incluía, como o de Castelo Branco, uma redução abrupta da liquidez monetária ou do crédito para o setor privado. Em parte devido a esta escolha e em parte em consequência da oportunidade do surto econômico internacional do fim da década de 1960, o novo governo argentino não teve que esperar tanto tempo como os brasileiros por uma recuperação econômica global. No fim de 1967, mais ou menos na mesma ocasião em que o milagre econômico brasileiro estava aparecendo no horizonte, as taxas de inflação na Argentina haviam caído substancialmente e os investimentos estrangeiros estavam voltando em quantidades crescentes. Estes acontecimentos, juntamente com os substanciais investimentos do governo na construção e uma recuperação parcial das exportações agrícolas, iniciaram um processo constante de expansão econômica que durou durante todo o ano de 1970.

Além do mais, o governo argentino realizou estes objetivos com um toque mais leve do que os brasileiros. Como no Brasil, os trabalhadores das indústrias leves tradicionais e os empresários domésticos em pequena escala sofreram consideravelmente com o programa de estabilização – as falências nos negócios comerciais dobraram entre 1966 e 1970; por exemplo, apesar da prosperidade geral.¹⁷ Apesar de tudo, os padrões de vida globais da classe trabalhadora não caíram tão vertiginosamente como sob Castelo Branco, ou como caíram subsequente no Uruguai e no Chile; e a tortura e prisões em massa não figuraram com proeminência na tentativa de Onganía de desmobilizar e controlar a sociedade.¹⁸

Outra diferença possível entre o Brasil e a Argentina é a ênfase relativa que a última atribuiu ao “aprofundamento”, embora aqui a evidência seja menos clara. De fato, tanto os argentinos como os brasileiros freqüentemente preferiram suprir capital e necessidade de equipamento através de importações, em vez de através do encorajamento da produção local, apoiando-se na promoção das exportações e nos créditos externos para fornecer a moeda estrangeira necessária. Uma observação impressionista sugere, contudo, que as indústrias locais de bens de capital podiam ter recebido um encorajamento um tanto maior na Argentina. O conceito de aprofundamento parece ter aparecido mais freqüentemente na retórica dos funcionários argentinos e os regulamentos do governo ofereciam incentivos fiscais às firmas que compravam equipamento argentino.¹⁹ Os argentinos, além do mais, pareceram um tanto mais bem-sucedidos em resistir às pressões para importar capital e equipamento: no Brasil, por exemplo, as máquinas-ferramentas produzidas domesticamente caíram de 64 por cento do consumo total para apenas 33 por cento entre 1966 e 1970; na Argentina, os números correspondentes foram 79 por cento e 55 por cento.²⁰ O governo argentino, finalmente, pareceu fazer mais de um esforço para controlar os ganhos de exportação e desviar as receitas de moeda estrangeira para os investimentos domésticos. O decreto de desvalorização maciça mencionado acima, por exemplo, foi acompanhado por um grande imposto inesperado – medida essa que levou a uma oposição considerável dos exportadores agrícolas.²¹

Os fatores que parecem ter pesado mais fortemente no colapso do governo Onganía foram mais políticos e sociais do que estritamente econômicos em caráter. Os mais freqüentemente citados são: (a) as divisões entre os próprios militares argentinos; (b) a resistência relativa das forças sociais afetadas negativamente pelas políticas de Onganía: notadamente as elites agrícolas, os empresários domésticos e os sindicatos; e (c) a ausência no meio da década de 1960 de aprofundamento, movimentos de massa “anticapitalistas” que podiam ter neutralizado a oposição das duas primeiras fontes. O'Donnell atribui particular importância à oposição dos empresários domésticos e facções militares nacionalistas, que reclamaram durante todo o período Onganía da penetração das firmas multinacionais. O medo dos sindicatos peronistas,

16 Para declarações importantes da política econômica, ver o discurso de Onganía ao país, *Review of the River Plate* (12 de agosto de 1967), p. 215; *Review of the River Plate* de Krieger Vasena (11 de outubro de 1967), pp. 19-20.

17 Dados da *Review of the River Plate* (30 de abril de 1973), p. 604.

18 Ver *Economic Policy-Making in a Conflict Society: The Argentine Case* de Richard D. Mallon em colaboração com Juan V. Sourrouille (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975), p. 30; *Economic Survey for Latin America* das Nações Unidas, 1969,

p. 109; “Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976” de Guillermo O'Donnell (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, Argentina, outubro 1976). Gráfico nº 111, Series Mensuales de Salarios Industriales Seleccionados, 1956-1976.

19 *Review of the River Plate* (22 de julho de 1967), p. 63.

20 *Review of the River Plate* (31 de outubro de 1972), p. 656.

21 Ver *Economic Policy-Making in a Conflict Society* de Mallon et al., p. 32; “Estado y Alianzas en la Argentina” de O'Donnell, pp. 26-27.

sugere ele, não deteve esta oposição; porque apesar da hostilidade com que as elites argentinas consideravam estes sindicatos, os últimos nem afirmaram ser nem foram percebidos como ameaças graves à ordem social estabelecida.²²

Neste contexto, o famoso Cordobazo de junho de 1969 deu o *coup de grace* num governo que, embora forte e bem-sucedido na superfície, já estava de fato sofrendo uma tensão interna considerável. Dentro de poucas semanas da confrontação entre trabalhadores, estudantes e polícia, Krieger Vasena renunciou; cerca de um ano mais tarde, o próprio Onganía foi expulso da presidência pelos oficiais que estavam dispostos a pagar o preço político da estratégia de desenvolvimento do presidente. Embora os presidentes militares continuassem no cargo durante os três anos seguintes, estes acontecimentos trouxeram efetivamente a primeira experiência autoritária-burocrática da Argentina a um fim. Os governos pós-Onganía abandonaram as políticas salariais rigorosas de Krieger, adotaram uma linha um tanto mais dura (embora ainda flexível) em relação ao capital estrangeiro e relaxaram o controle sobre os sindicatos. Na onda de greves, atividades de guerrilha e pressões inflacionárias que se seguiu, o governo Lanusse em 1972-1973 concordou finalmente em transferir o poder ao próprio movimento peronista.

Chile. Enquanto o governo Onganía tomava o poder reagindo a uma ameaça relativamente branda, a crise de 1973 que precipitou o governo A-B no Chile envolveu um desafio sem precedentes às elites dominantes daquele país. O conflito de classes doméstico em escalada, as pressões externas sobre o governo Allende e as divisões dentro da própria coalizão de Unidade Popular – tudo contribuiu para um grau extraordinário de polarização social e caos econômico que deixou uma marca importante no curso subsequente da política chilena. Por um lado, o medo generalizado da classe média das forças revolucionárias desencadeadas sob o governo Allende fizeram muito para consolidar o poder político do novo regime militar. Durante 1976, não houve virtualmente nenhum sinal importante de divisão militar e apenas fracos protestos dos setores empresariais domésticos e burocratas que sofreram consideravelmente com as severas políticas antiinflacionárias do novo governo. Ao mesmo tempo, a determinação dos militares de arrancarem pela raiz as bases profundamente entrincheiradas dos poderosos partidos esquerdistas do Chile levou-os a criarem mecanismos de coação que superaram até os do Brasil durante o fim da década de 1960 e começo da de 1970. Juntamente com o Uruguai e a Argentina pós-1976, que também enfrentou “ameaças vindas de baixo” bem or-

ganizadas, o governo militar do Chile foi sem dúvida um dos mais repressivos dos regimes A-B sul-americanos.²³

Como nos outros casos de A-B, a junta chilena solicitou vários tecnocratas respeitados internacionalmente (por exemplo, Jorge Cauas) para estruturarem políticas que reduzissem a inflação e expurgassem o sistema econômico das “irrationalidades” fundamentais que haviam sido deixadas acumular sob os governos civis anteriores. O ponto até onde os chilenos abraçaram as doutrinas da ortodoxia econômica conservadora foi, contudo, também inusitado, mesmo para os regimes A-B. Mesmo o governo Castelo Branco, por exemplo, resistiu à aplicação total do “tratamento de choque” que estava sendo advogado pelos porta-vozes do FMI. Os chilenos, contudo, importaram de que medidas excepcionais eram essenciais para controlar as crises desesperadas inflacionárias e do balanço de pagamentos e para restaurar a confiança destruída dos emprestadores e investidores internacionais. Mais católica do que o Papa, a junta desmantelou totalmente os controles de importações, preços e distribuição instaurados sob os governos anteriores; congelou os salários e restringiu o crédito severamente. Também desmantelado foi grande parte do setor da “iniciativa estatal”. Entre 1973 e 1977, mais de trezentas firmas nacionalizadas por Allende foram devolvidas aos seus antigos donos; outras duzentas companhias estatais, muitas das quais haviam se originado no setor público, foram vendidas para mãos particulares.²⁴ A determinação da Junta de atrair capital estrangeiro, finalmente, refletiu-se por sua recusa em aderir às restrições do Pacto Andino às multinacionais e, em 1976, pela retirada do Chile do próprio Pacto Andino.

A estratégia de recuperação a longo prazo do governo concentrou-se principalmente sobre a expansão e diversificação das exportações – estratégia essa mais adequada do que o aprofundamento para a economia chilena de tamanho relativamente pequeno. Para promover as vendas de cobre, a junta negociou um acordo com as companhias americanas de mineração desapropriadas, em troca de promessas de assistência na comercialização e de novos investimentos nas indústrias de refinação de cobre. O compromisso com a promoção das exportações não-tradicionais refletiu-se, entre outras coisas, pela forma-

23 Ver *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes* de Kaufman; também “Chile’s Democratic Road to Socialism” de Michael H. Fleet, *Western Political Quarterly*, vol. 27, Nº 4, dezembro 1973, pp. 766-86. “A First Word on the Chilean Tragedy” de Stanley Plastrik, *Dissent*, Vol. 21, Nº 1 (Inverno 1974); “Chile, The Question of Powers” de Paul M. Sweezy, *Monthly Review*, Vol. 25, Nº 7 (dezembro 1973); “Seeing Allende through the Myths” de Paul Sigmund, *World View*, Vol. 17, Nº 4 (abril 1974).

24 *Chile, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976*, CEPAL, Comisión Económica para América Latina (E/CEPAL/1026/Add.1), p. 305.

22 “Reflexiones” de O’Donnell, pp. 7-10.

ção de uma nova agência, o PROCHILE, incumbido de desenvolver os mercados externos para os vinhos, frutas, calçados, têxteis, produtos de couro e papel chilenos. Deve-se notar que estes últimos esforços foram também envolvidos numa retórica de militância que caracterizou tantos outros aspectos do comportamento da junta. A diversificação das exportações foi retratada como um afastamento fundamental da longa dependência do Chile ao protecionismo industrial e às exportações de minerais, uma tarefa “dura e difícil” que exigia talento, imaginação e perseverança. Este não era, preveniu um funcionário, um caminho para os “moles e ineficientes” mas para os “homens e mulheres dedicados” dispostos a “se prepararem sem trégua, sem descanso, para uma luta longa e intensa para a conquista dos mercados de além-mar. A vitória unirá a soberania do Chile ao seu progresso.”²⁵

Durante os três ou quatro primeiros anos de governo militar, o impacto destas políticas pareceu na melhor hipótese ineficaz e na pior contraproducente. Apesar do tratamento de choque aplicado à economia chilena, a inflação só desceu lentamente, continuando a uma taxa média anual de cerca de 175 por cento durante 1976. Ao mesmo tempo, um grande número de firmas chilenas foram levadas à falência pelas restrições de crédito e políticas de importação drasticamente liberalizadas; e, como indica o Gráfico 3, o fluxo de investimentos estrangeiros diretos permaneceu a níveis insignificantes. Em 1975, estas políticas combinadas com uma virada para baixo abrupta da economia mundial produziu uma das piores recessões da história do Chile, com um declínio de quase 13 por cento do PIB. Apesar do aumento modesto do PIB de 3,5 por cento em 1976, o produto *per capita* desse ano foi apenas ligeiramente mais alto do que o alcançado em 1963. O desemprego no período pós-1973 foi conservadoramente estimado em 15 por cento; e, não obstante os bônus e subsídios familiares destinados a mitigar o efeito do programa de estabilização, os salários chilenos tinham caído a níveis desconhecidos em tempos recentes.²⁶

Por outro lado, havia alguns sinais dispersos de melhoria da economia chilena, e em 1977 estes começaram a fornecer alguma base para o otimismo oficial. As vendas tanto das exportações de manufaturados como tradicionais aumentaram após o golpe; e embora os credores europeus se recusassem em 1975 a refinar o grande débito externo do Chile, os bancos privados americanos e o Banco Mundial

começaram no meio da década de 1970 a fornecer um fluxo substancial de ajuda financeira e crédito. Em 1977, o Chile tinha um excedente no balanço de pagamentos; sua taxa de inflação havia descido para cerca de 60 por cento; e sua economia continuou a modesta recuperação começada em 1976. As implicações destes acontecimentos a curto prazo continuam pouco claras. Eles obviamente não fornecem evidência suficiente para as afirmações do governo de que a economia dirigia-se para uma “decolagem” na década de 1980. Elas podem, contudo, indicar um grau de “normalização”, e o início de um período menos caótico e difícil de atividade econômica.

Uruguai. O regime uruguaio tomou o poder mais diferencialmente do que os outros com a forma atual de governo militar evoluindo por fases para fora das operações de segurança conduzidas contra os Tupamaros no fim da década de 1960. À medida que os militares perseguiram sua operação, expandiram gradualmente o seu controle sobre áreas sucessivamente mais amplas do governo e da sociedade, pressionando as autoridades civis no sentido de ações repressivas mais duras. Em janeiro de 1973 houve a intervenção nas universidades; em março de 1973 foi estabelecido um novo Conselho militar de Segurança Nacional para coordenar a política do governo; em junho, por insistência dos militares, um decreto presidencial fechou o Congresso e impôs a censura à imprensa. E, no fim do ano, nova legislação trabalhista severa havia disciplinado o movimento sindical antes poderoso e independente. Com estas medidas, o estado caiu sob o domínio de uma aliança um tanto incômoda das altas patentes militares com os interesses agrários civis, representados até 1976 pelo Presidente Bordaberry.²⁷

De uma perspectiva comparativa, um dos aspectos mais significativos do novo governo uruguaio altamente repressivo foi ele ter sido inicialmente menos capaz de chegar a uma estratégia claramente definida de estabilização e recuperação econômica. Entre os militares, havia divisões sérias entre os nacionalistas da linha dura, tais como Gregoria Alvarez, e os generais mais internacionalmente orientados representados por Esteban Cristi. Além do mais, o governo civil de Bordaberry era formado principalmente de políticos-criadores de gado; os tecnocratas conservadores, como grupo, não desempenhavam nenhum papel importante. De fato, havia poucos desses tecnocratas a serem encontrados entre as pequenas firmas que constituíam o grosso do setor industrial do Uruguai ou dentro de um sistema universitário que, mesmo pelos padrões latino-americanos, continuava dominado pelas profissões “tradicionais”. Neste contexto, o novo governo passou grande parte dos seus primeiros dezoito meses tentando “eliminar a corrupção”, o mínimo denominador comum entre as facções civil-

25 Ver “Las Exportaciones: Visión al Día”, e declaração de Jorge Fontaine, Secretário Executivo do PROCHILE; *El Mercurio*, Domingo 22 de Febrero de 1976, p. 25.

26 O PIB e dados da inflação de “Chile”. Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976 da CEPAL (E/CEPAL/1026/Add.1) p. 299 e 301; sobre os salários, ver “Military Government and Real Wages in Chile” de Ricardo Lagos e Oscar A. Ruffatt, *Latin American Research Review*, Vol. X, Nº 2 (Verão 1975), pp. 139-47.

27 Ver os números sucessivos de *Latin America* (janeiro até julho 1973).

militares díspares. Na verdade, por mais de um ano, estas autoridades não conseguiram concordar num Ministro da Economia permanente, e o cargo foi preenchido numa base interina por uma série de indivíduos.

A nomeação de Vegh Villegas em setembro de 1974, contudo, mudou este quadro significativamente, assinalando a ascendência da facção militar "internacionalista" e alinhando mais a política uruguaia com os outros regimes A-B. A lei dos investimentos foi mudada, por exemplo, para garantir aos investidores estrangeiros em perspectiva o direito de repatriarem todos os ganhos e comprometendo oficialmente o Banco Central a fornecer os fundos necessários em moeda estrangeira. Outras políticas seguiam segundo linhas ortodoxas semelhantes, embora com algumas diferenças em ênfase e tática. O plano de estabilização de Vegh, por exemplo, incluiu um preço bem como um congelamento de salários e um desvio do tratamento de choque ainda mais duro imposto pelos chilenos. Da mesma forma, a exigência de um grande depósito em dinheiro (35 por cento) livre de juros, deu início em parte a políticas de importação liberalizadas. Importantes agências do governo foram encorajadas a ajudar os exportadores a desenvolverem políticas de venda mais agressivas; mas embora as exportações de manufaturados recebessem considerável atenção, a ênfase principal foi nos produtos agrários – um reflexo do peso dos interesses rurais tradicionais no governo uruguaio.²⁸

Estas iniciativas políticas, deve-se notar, não passaram incontestadas. Ao contrário dos chilenos, por exemplo, Vegh não foi capaz de seguir um compromisso até o fim para reduzir os déficits fiscais, entregando as companhias públicas ineficientes ao setor privado – um gesto aparentemente impedido pela oposição antecipada dos patrões públicos e seus simpatizantes dentro do estabelecimento militar. Em meados de 1975, só o serviço municipal de ônibus havia sido tirado do controle estatal. A orientação internacionalista de Vegh também continuou sob pressão. Em 1975, por exemplo, os chefes do estado-maior conjunto fizeram circular um memorando objetando contra a influência "indevida" que o FMI havia adquirido na formulação da política econômica, gesto este que forçou Vegh a ameaçar renunciar. Finalmente, a expulsão em 1976 do Presidente Bordaberry foi a evidência adicional da divisão interna, embora, neste caso, as questões da política econômica desempenhassem um papel menor. Apesar destes sinais de tensão, contudo, os traços principais da estratégia de Vegh permaneceram em vigor durante todo o meio da década de 1970, com poucas indicações de que estavam prestes a ser descartadas. Embora as divisões internas estivessem talvez mais perto da superfície do que em ou-

tros exemplos de governo A-B, a orientação "tecnocrática" do governo parecia por enquanto estar garantida.

Vamos, finalmente, criticar rapidamente o desempenho econômico global do Uruguai entre 1973 e 1976. Como no caso chileno, a folha de serviços é bastante confusa – embora os governantes do Uruguai pareçam um tanto mais bem-sucedidos do que os do Chile em avançar rapidamente para alguns dos seus objetivos principais. Em cada um dos quatro anos entre 1973 e 1976, a economia uruguaia registrou taxas positivas de crescimento, incentivada principalmente por um aumento substancial do volume tanto das exportações agrárias como de manufaturados. Esta foi a primeira vez em mais de duas décadas que o Uruguai havia experimentado quatro anos consecutivos de expansão econômica. Como na maioria dos outros casos, contudo (a Argentina de Onganía é uma exceção parcial), os padrões de vida da maioria da população se deterioraram – os salários reais e os ordenados diminuíram, por exemplo, de 6 por cento em 1976. Além do mais, a taxa de crescimento médio anual do Uruguai de 2,2 por cento durante os anos de governo militar ainda era, em padrões comparativos, bastante baixa – bem abaixo das taxas de expansão experimentadas durante o governo Onganía na Argentina, ou no Brasil desde 1967. Um relance de olhos nos dados sobre a inflação e investimentos estrangeiros apresenta o mesmo quadro confuso. Após o surto no nível de preços de 1974, a taxa de inflação diminuiu substancialmente. A inflação de 40 por cento experimentada em 1976, contudo, indicou que a estabilidade de preços estava muito longe de ser um fato consumado. Da mesma forma, embora a modesta recuperação do Uruguai fosse ajudada por um afluxo substancial de empréstimos externos e créditos não-compensatórios (elevando-se de uma baixa de apenas cinco milhões de dólares em 1973 a 130 milhões em 1975), a situação do balanço de pagamentos continuou precária e, como no Chile, os esforços para atrair investimentos estrangeiros diretos falharam quase totalmente. "O capital privado" como disse um jornalista, "é desconfiado e sem dúvida o Uruguai tem primeiro que provar não só que o capital estrangeiro não correria o risco de nacionalização como também que pode operar livremente e com lucro – isso significa numa economia estável com uma moeda estável."²⁹

No todo, podemos concluir que – embora os dados gerais econômicos possam bem ter provado serem encorajadores para as autoridades políticas do Uruguai – a recuperação global foi, como a do Chile,

²⁸ *Review of the River Plate* (30 de maio de 1975), p. 753.

²⁹ *Ibid.*, p. 753. Os dados do parágrafo anterior são da Comissão Econômica para a América Latina, "Uruguay", *Separata del Estudio Económico de América Latina*, 1976 (E/CEPAL/1026/Add. 2).

parcial e frágil na melhor hipótese. Mesmo com a recuperação, o Uruguai continuou uma economia lenta de baixo crescimento. E com a inflação e as dificuldades do balanço de pagamentos apenas dificilmente sob controle, mesmo os ganhos modestos registrados entre 1973 e 1976 continuaram vulneráveis a reveses rápidos e devastadores.³⁰

Regimes A-B Comparados

Para os fins da análise comparativa que se segue, apliquei o rótulo de “autoritário-burocrático” aos regimes descritos acima e designei datas precisas para sua emergência e extinção. Embora esta abstração analítica possa se revelar útil, contudo, ela obviamente simplifica bastante uma realidade que é muito mais fluida e complexa. Sem dúvida, os golpes militares A-B produziram mudanças dramáticas nas estruturas políticas de cada país – no objetivo da participação política, nos tipos de interesses representados no processo político e na maneira pela qual essa influência foi exercida. Evidentemente, contudo, o novo governo não terminou inteiramente os debates em curso sobre política econômica, ou os conflitos de interesses que fundamentam este processo. Na verdade, as “novas regras do jogo” destinadas a conter e reestruturar estes debates foram elas próprias continuamente testadas e, em certas ocasiões, revistas.

Acima de tudo, os sucintos esboços precedentes devem nos tornar extremamente desconfiados de que as políticas ou características estruturais de qualquer um dos casos possam ser necessariamente generalizadas para outros países. De fato, certos aspectos decisivos da política pública variaram grandemente entre os casos e no curso do tempo. No Brasil, por exemplo, o estado expandiu significativamente o seu papel empresarial; no Chile, a junta desmantelou grande parte do grande aparelho do estado que vinha se expandindo constantemente desde a década de 1940. Todos quatro governos prestaram alguma atenção aos objetivos desenvolvimentistas a longo prazo, tais como a diversificação das exportações ou os investimentos nas indústrias de bens de produção. Contudo, compreensivelmente, a estabilização econômica recebeu a mais alta prioridade inicial; e, durante 1976, os governos do Chile e do Uruguai continuaram a lutar principalmente com este tipo de problema. Finalmente, deve-se notar que houve uma variação substancial através dos países e no curso do tempo nos *tipos* de projetos desenvolvimentistas enfatizados por cada regime. Na Argentina, o governo Onganía pareceu acentuar os objetivos de aprofundamento bastante cedo após o golpe de 1966. Por outro lado, a indústria brasileira de bens de capital não foi promovida seriamente até a década

de 1970, bem depois do início dos esforços de alta prioridade para estimular o setor existente de bens de consumo durável e para diversificar as exportações. Nos países menores, Chile e Uruguai, o aprofundamento dificilmente foi sequer um objetivo realista. Lá, a promoção das exportações pareceu mais a ordem do dia exclusiva – novamente, contudo, com ênfases diferentes sobre a importância relativa dos produtos “não-tradicionais” e “tradicionais”.

Não menos importantes eram as diferenças na satisfação das classes destes regimes. Embora cada uma procurasse vigorosamente investimentos estrangeiros diretos, apenas dois regimes (Argentina e Brasil) encontraram respostas positivas substanciais. Só os brasileiros conseguiram consolidar um “trio governante” de funcionários do estado, capitalistas estrangeiros e empresários domésticos “associados”; e esta coalizão durou de forma pouco ambígua apenas por um período limitado de tempo. As elites agrícolas apoiaram fortemente o governo no Uruguai, e foram virtualmente excluídas do poder na Argentina de Onganía. Em todos os casos, o trabalhismo organizado, os empregados burocráticos e os empresários domésticos sofreram consideravelmente. Contudo, mesmo as fortunas destes setores variaram um tanto: os trabalhadores não sofreram tanto sob Onganía, e podem até ter tido alguns ganhos no Brasil durante a década de 1970. As perdas econômicas desses grupos, além do mais, pareciam decorrer mais diretamente dos programas de estabilização patrocinados pelo governo (como sob Castelo Branco, e no Chile e Uruguai) do que das mudanças estruturais produzidas pela incorporação das multinacionais na coalizão governante.

Não é preciso dizer, finalmente, que estes quatro regimes diferiam marcadamente em termos da sua estabilidade política global e sucesso econômico.

Qual, então, é a base de comparação entre os quatro casos? Eles possuem bastantes características comuns para garantir colocá-los numa categoria “autoritário-burocrática” mais geral? Apesar de suas diferenças, cada um dos governos descritos acima parece ter combinado (em graus variáveis, sem dúvida) pelo menos três características importantes. Consideradas em conjunto, estas características por sua vez parecem oferecer uma estrutura para generalização que não pratica violência excessiva contra as realidades contextuais dos casos individuais.

1. *Uma restrição violenta à “contestação pública”.*³¹ Cada governo mudou as regras do jogo que prevaleciam por outras que eram bastante claramente *autoritárias*. Os funcionários do governo não toleravam

30 *Latin America* (15 de agosto de 1975), p. 249.

31 *Polyarchy, Participation and Opposition* de Robert A. Dahl (New Haven e Londres: Yale University Press, 1971), pp. 20-21.

desafios públicos sérios às suas obrigações ou políticas básicas; a competição eleitoral e as liberdades civis foram severamente restringidas.

Esta é uma característica óbvia dos governos A-B, mas que não obstante é importante para distinguir os nossos casos dos outros. Mesmo com as políticas de descompressão de Geisel, por exemplo, as políticas brasileiras de meados da década de 1970 diferiam substancialmente das políticas mais abertas da era pré-1964. Os generais de alto nível e seus aliados civis continuaram a controlar o cargo da presidência, que continuou invulnerável ao desafio eleitoral direto. Os críticos públicos do regime foram cuidadosamente isolados das bases de apoio das massas potenciais nas universidades e sindicatos. Os dissidentes, embora mais livres do que no fim da década de 1960, ainda eram intimidados pelas prisões arbitrárias e a vigilância contínua. E se o governo brasileiro relativamente relaxado de meados da década de 1970 ainda pode ser considerado autoritário, o rótulo se aplica *a fortiori* a outros casos.³²

2. *O uso do aparelho do estado para despolitizar o trabalhismo organizado.* Apesar da variação das bases do seu apoio pelas classes, cada governo se concentrou no trabalhismo organizado como alvo principal da repressão, empregando vários processos de vigilância policial, prisões, e leis trabalhistas “corporativistas” de admissão para penetrar e controlar o movimento sindical. Em cada caso, as greves eram estritamente proibidas e os sindicatos expurgados de todos os líderes considerados como ameaçadores pelos funcionários do governo.

Em conjunção com restrições mais generalizadas à contestação pública, este uso sistemático do poder *público* deve ser compreendido como uma característica definidora dos governos A-B. A ausência desta característica, mesmo no contexto geral do autoritarismo político, significaria outro tipo de regime. As ditaduras tradicionais mencionadas na introdução, por exemplo, penetraram menos diretamente e extensivamente na vida da classe inferior, confiando principalmente nos mecanismos privados de controle social. Além do mais, os membros da oligarquia e a comunidade de negócios, bem como os trabalhadores, eram freqüentemente os alvos do poder do estado – as vítimas da extorsão, terror e expropriação sistemáticos.

Infelizmente algumas vezes é mais difícil usar esta característica como um meio de distinguir o governo A-B dos assim chamados regi-

mes “inclusivos” que empregam meios semelhantes de controle público para segundo se afirma diferentes fins. Apesar da sua reputação de populista, por exemplo, o Estado Novo de Vargas (1937-1945) apresentou muitos paralelos importantes com o Brasil pós-1964. Primeiro, sem dúvida, aproveitou os símbolos nacionalistas e populistas empregados por Vargas no começo da década de 1930 e continuou a se creditar pelos sistemas de bem-estar social lançados sob os primeiros governos de Vargas. Isto forneceu uma base de legitimidade que diferia significativamente dos governos mais explicitamente “exclusivos” das décadas de 1960 e 1970. Contudo, como nota Thomas Skidmore, o próprio Estado Novo *foi* formado essencialmente em reação a uma mobilização popular anterior e em defesa das classes proprietárias. Como na era pós-1964, o Ministério do Trabalho empregou legislação corporativista para expurgar e controlar os sindicatos existentes e desencorajar a formação de novos. As técnicas de vigilância e até tortura agora familiares foram empregadas também na era anterior.³³ No mesmo sentido, o regime Peronista da década de 1950, o México desde a década de 1940 e o Peru desde meados da década de 1970 têm uma semelhança importante com os regimes A-B contemporâneos em seus esforços para despolitizar e desmobilizar o trabalhismo organizado. Esta característica não é assim tão única ou tão intimamente ligada à modernização adiantada como é insinuado algumas vezes.

Por outro lado, nossos regimes A-B contemporâneos *são* claramente diferentes dos episódios autoritários mais comumente citados como exemplos arquétipos de governo populista inclusivo. Perón, até o fim da década de 1940, pediu ativamente o apoio trabalhista espontâneo. O Ministério do Trabalho da Argentina lançou abertamente o seu peso a favor dos trabalhadores em greve; encorajou a formação de novos sindicatos e delegou aos líderes sindicais considerável controle do sistema expandido de bem-estar. Até a expulsão de Velasco, as políticas trabalhistas do governo militar do Peru eram também facilmente distinguíveis das suas equivalentes sul-americanas. As greves aumentaram nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1968, e os sindicatos mais bem organizados adquiriram substanciais benefícios novos para os seus membros.³⁴ O governo Velasco não recebeu bem,

32 O México, por este critério, pode também discutivelmente ser considerado autoritário, especialmente se nos concentrarmos na ausência de política eleitoral competitiva genuína. Por outro lado, apesar dos exemplos episódicos de repressão e estados de sítio, tanto a Venezuela como a Colômbia provavelmente não podem ser utilmente colocados dentro desta categoria. Os governos em ambos os países toleraram competição aberta e vigorosa para importantes cargos públicos.

33 “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71”, de Skidmore, esp. pp. 39-43. Skidmore sugere que embora “ambos pusessem uma tampa na participação popular... o Estado Novo foi mais rápido e mais completo em sua repressão do que os regimes pós-1964” (p. 39).

34 Ver “Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973” de Richard Webb, em *The Peruvian Experiment, Continuity and Change under Military Rule* de Abraham F. Lowenthal, ed. (Princeton: Princeton University Press, 1975), pp. 79-128.

como Perón, a militância sindical e na verdade estabeleceu controles corporativistas destinados a desarmá-la. Contudo, em contraste marcante com os nossos casos, ele também tolerou a liderança continuada dos seus rivais da APRA nas plantações costeiras de açúcar e em outros sindicatos importantes em que a APRA já havia adquirido força considerável. As associações profissionais continuaram a ser fortemente influenciadas pela Acción Popular, bem como pela APRA. E nas minas, o Partido Comunista teve licença para controlar uma grande porção do movimento dos trabalhadores.³⁵

3. *Um estilo de política "tecnocrática"*. Apesar das diferenças nos objetivos específicos, cada governo partilhou também um estilo comum, que decorreu principalmente de uma auto-imagem de defensores pragmáticos e racionalizadores dos costumes "capitalistas" da modernização econômica. Provavelmente não é necessário haver uma grande "massa crítica" de papéis tecnocráticos a fim de que um regime adote este estilo; nem é provável que os ocupantes desses papéis apoiem necessariamente os regimes de direita. O que *parece* um aspecto importante deste estilo é que os indivíduos experimentados na administração de organizações complexas – tecnocratas – ocupam posições estratégicas no processo de política econômica. Das suas posições vantajosas nos ministérios da economia ou da fazenda, homens tais como Krieger Vasena, Delfim Neto, Jorge Cauas e Vegg Villegas eram mais do que simplesmente os principais arquitetos da política econômica: eles eram intermediários intelectuais entre seus governos e o capital internacional e símbolos da determinação do governo de racionalizar-se principalmente nos termos dos objetivos econômicos.

Considerado mais amplamente, o enfoque desses homens e dos regimes que os levou ao poder pode ser compreendido em termos bastante diferentes dos temas religiosos, introvertidos, anticapitalistas e tradicionalistas que prevaleceram na Espanha e em Portugal até a década de 1960. Em vez disso, a cooperação com os negócios internacionais, uma integração mais completa na economia mundial e uma disposição estritamente secular de adotar os princípios prevalentes da ortodoxia econômica internacional, tudo constituía um conjunto diferente, mas não menos ligado ideologicamente, de parâmetros intelectuais dentro dos quais os tecnocratas podiam então perseguir "pragmaticamente" as necessidades de estabilização e expansão. O estilo deles não impedia necessariamente a experimentação, o debate, ou mesmo alguns gestos no sentido da independência nacional e do bem-estar social. A estabilização e o crescimento, contudo, eram as considera-

ções predominantes, que deviam ser erguidas acima de quaisquer outras e valiam virtualmente qualquer custo social ou político. A busca "tecnicamente racional" destes objetivos gêmeos, em vez da desejabilidade inerente das estruturas políticas autoritárias ou alguns outros objetivos sociais, constituíam por sua vez as principais bases dos esforços para legitimar e justificar os governos A-B.

II: AS ORIGENS DOS REGIMES A-B CENÁRIO DESENVOLVIMENTISTA

Guillermo O'Donnell discutiu a emergência destas coalizões autoritárias repressivas do trabalhismo em termos de vários níveis independentes de explicação. No sentido mais direto, os regimes A-B podem ser compreendidos como reações "solucionadoras de problemas" da elite às crises sócio-políticas: particularmente, uma deterioração econômica abrupta marcada pela inflação e a recessão, associada com a percepção de uma "ameaça" revolucionária vinda de baixo. Os Gráficos 1 até 4 documentam pelo menos um aspecto desta crise, mostrando um padrão bastante surpreendente de regularidade de um país para o seguinte. Em cada caso, os golpes A-B ocorreram no contexto de preços em aceleração e queda das taxas de crescimento econômico. Em cada país onde há dados importantes disponíveis (Argentina, Brasil e Chile), as figuras mostram também um declínio no afluxo de investimentos estrangeiros diretos. Não incluídos nos gráficos, mas igualmente importantes como componentes das crises, estão os desafios políticos que acompanharam estas tendências econômicas: os receios desencadeados pelos governos Allende e Goulart no Chile e no Brasil; os desafios seriamente corrosivos dos Tupamaros uruguaios; e as ameaças mais moderadas, porém ainda significativas apresentadas pelos ganhos eleitorais dos peronistas na Argentina.

Outro aspecto da análise de O'Donnell é apoiado também pela discussão precedente: a repressão dos governos que emergiram nestas situações pode ser ligada diretamente à severidade das próprias crises. A versão mais moderada do governo A-B examinado acima emergiu na Argentina de Onganía que enfrentou um desafio peronista relativamente moderado e pressões inflacionárias comparativamente suaves; as formas mais ásperas foram no Chile e no Uruguai, onde o sistema capitalista pareceu bastante literalmente à beira da desintegração. De um ponto de vista econômico estritamente "técnico", como nota Albert Fishlow no caso brasileiro,³⁶ a ortodoxia e repressão rígidas com que tais regimes enfrentaram estes problemas podem ter sido desneces-

³⁵ Estou em débito com Alfred Stepan por esclarecer este ponto. Comunicação pessoal, fevereiro de 1977.

³⁶ "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy" de Fishlow.

sariamente severos ou mesmo contraproducentes. Da perspectiva imediata dos iniciadores sitiados do governo A-B, contudo, a combinação da crise econômica e da ameaça política pareceram ter pouco campo de escolha.

A um nível de análise mais “básico”, O'Donnell, Fernando Henrique Cardoso e outros sugeriram que estas crises e as escolhas A-B podem ambas ser situadas dentro de um “espaço problema” sócio-econômico muito mais amplo que emergiu tipicamente no ponto em que o investimento nas indústrias leves (têxteis é o exemplo principal a ser usado abaixo) declinou como motor principal da expansão manufatureira.³⁷ O fim desta fase inicial da industrialização foi discutivelmente associado com mudanças nas estruturas de classe e industriais e com novas divisões e questões, todas as quais diminuíram as oportunidades da elite de acomodar as exigências políticas e econômicas “populistas” no sistema. O'Donnell sustenta que, para os atores militares e tecnocratas domésticos, bem como para a burguesia internacional, os “custos da tolerância” aumentaram neste ponto, e foram criados incentivos amplos para a manutenção ou estabelecimento de práticas e políticas “exclusivas” finalmente reunidas pelos regimes A-B.³⁸

Nesta seção, o foco será sobre algumas das principais características deste novo “espaço problema” ainda vagamente definido ao emergir ele nos quatro casos sul-americanos e no México – país esse que atingiu uma fase comparável de industrialização mais ou menos no mesmo ponto no tempo. As ligações entre o populismo e a fase inicial da industrialização serão criticadas primeiro – essencialmente como um meio de preparar o palco para a discussão subsequente. A segunda parte discutirá alguns dos conflitos típicos relacionados com as novas opções que pareceram ter sido colocadas na “agenda do desenvolvimento” no fim desta fase inicial. Na última parte, pesquisarei algumas das principais variações na maneira como estes problemas foram tratados dentro dos cinco países industriais “adiantados” antes do advento do próprio governo A-B.

A emergência e o caráter específico desta forma genérica de governo, deve-se notar, não podem ser explicados diretamente apenas nos tempos desta análise ampla. Um modelo de previsão mais completamente elaborado necessitaria conter muitas “variáveis intervenientes” adicionais – não apenas a oportunidade e caráter da “crise desencadeadora”, o que afinal foi possível dentro de uma variedade de cenários desenvolvimentistas, mas também fatores tais como as características e percepções dos líderes militares e políticos, variações de

equilíbrio entre os interesses em confronto e a maneira pela qual estes interesses foram definidos em termos concretos.³⁹ Não obstante, só faz sentido considerar estas como variáveis *intervenientes* se pudermos definir com alguma clareza os novos parâmetros e restrições que se admitem surgir da mudança da estrutura industrial e de classe. É possível identificar padrões estruturais comuns fundamentando a variação político-econômica entre os países sul-americanos e o México? A interação entre a política, a estrutura política e o desempenho econômico ocorre dentro de um conjunto de limites previsíveis que signifiquem um aumento do “custo da tolerância”? Não há nenhuma utilidade em atribuir importância teórica a quaisquer padrões particulares de mudança sócio-industrial “atrasada” ou “dependente” a menos que estas perguntas possam ser respondidas afirmativamente.

As Fases Industriais Iniciais e o Populismo

Como ponto de partida, vamos supor que, apesar das vastas diferenças em tamanho e recursos, estes cinco países fossem de uma maneira geral comparáveis no caráter e oportunidade de suas primeiras fases de industrialização. Primeiro, os estímulos externos comuns pareceram pesar fortemente em cada caso – inspirando as firmas industriais existentes, comerciantes importadores e segmentos da oligarquia exportadora local a expandirem as fábricas existentes e a estabelecerem muitas pequenas firmas novas, todas produzindo principalmente para os mercados domésticos protegidos.⁴⁰ O papel catalítico desempenhado pela depressão da década de 1930 neste processo é bem conhecido. A contração drástica das importações industriais, juntamente com medidas de emergência para escorvar a bomba tomadas pelos governos locais, criaram novas oportunidades importantes para os produtores locais (tanto domésticos como estrangeiros) aumentarem a capacidade de produção através da compra de equipamentos subutilizados ou obsoletos dos países adiantados. A II Guerra Mundial estimulou indiretamente uma extensão deste processo. Após 1945, a demanda doméstica reprimida e as reservas de moeda estrangeira acumuladas forneceram oportunidades e incentivos adicionais para investimentos industriais aumentados.

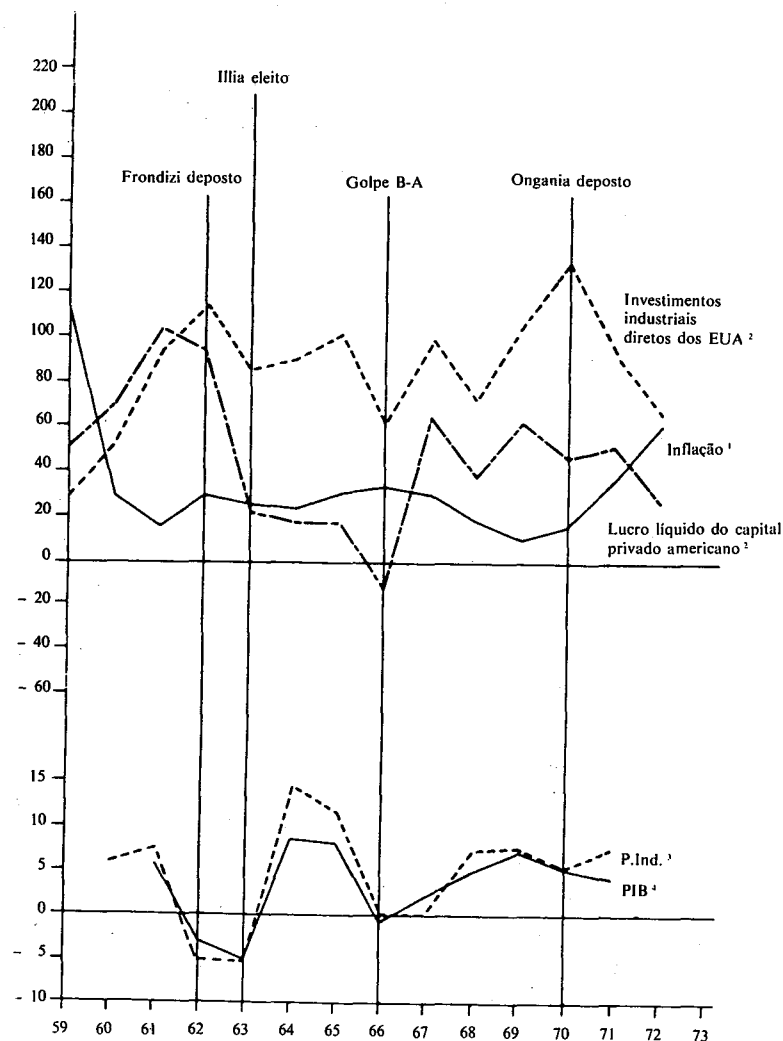
39 Ver discussão de David Collier destes fatores no Capítulo 9 deste livro. Para outra perspectiva altamente importante: *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1978). Também, *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* de Kaufman.

40 Ver “The Political-Economy of Import Substituting Industrialization” de Albert O. Hirschman, em *Latin America: Problems in Economic Development* de Charles T. Nisbet, ed. (Nova Iorque: The Free Press; Londres: Collier-MacMillan, Limited, 1969), pp. 237-67; *Economic Development of Latin America* de Celso Furtado (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).

37 *Modernization* de O'Donnell, pp. 53-78; 132-48.

38 *Modernization* de O'Donnell, p. 90.

GRÁFICO 1: ARGENTINA

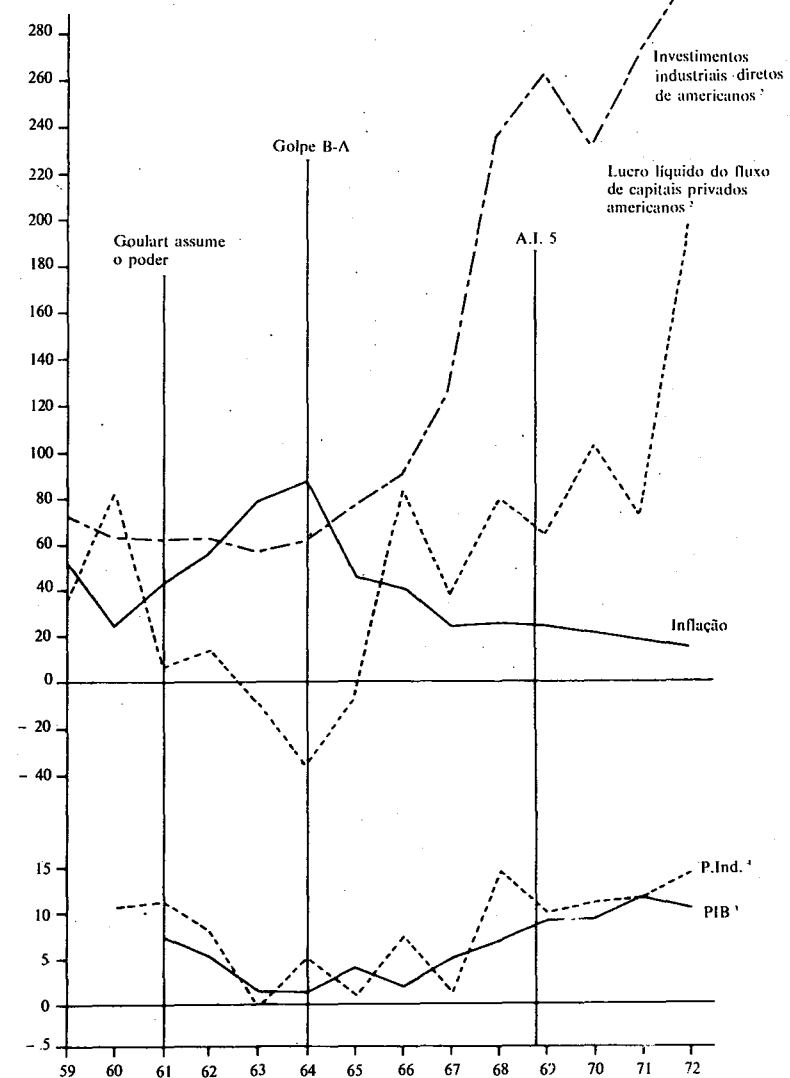


NOTAS PARA OS GRÁFICOS 1-4

1 Cifras da inflação: Raymond F. Mikesell, "Inflation in Latin America", in Charles T. Nisbet, ed., *Latin America, Problems in Economic Development* (New York and London: Free Press and Collier-MacMillan, 1969), p. 146; Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, anos consecutivos.

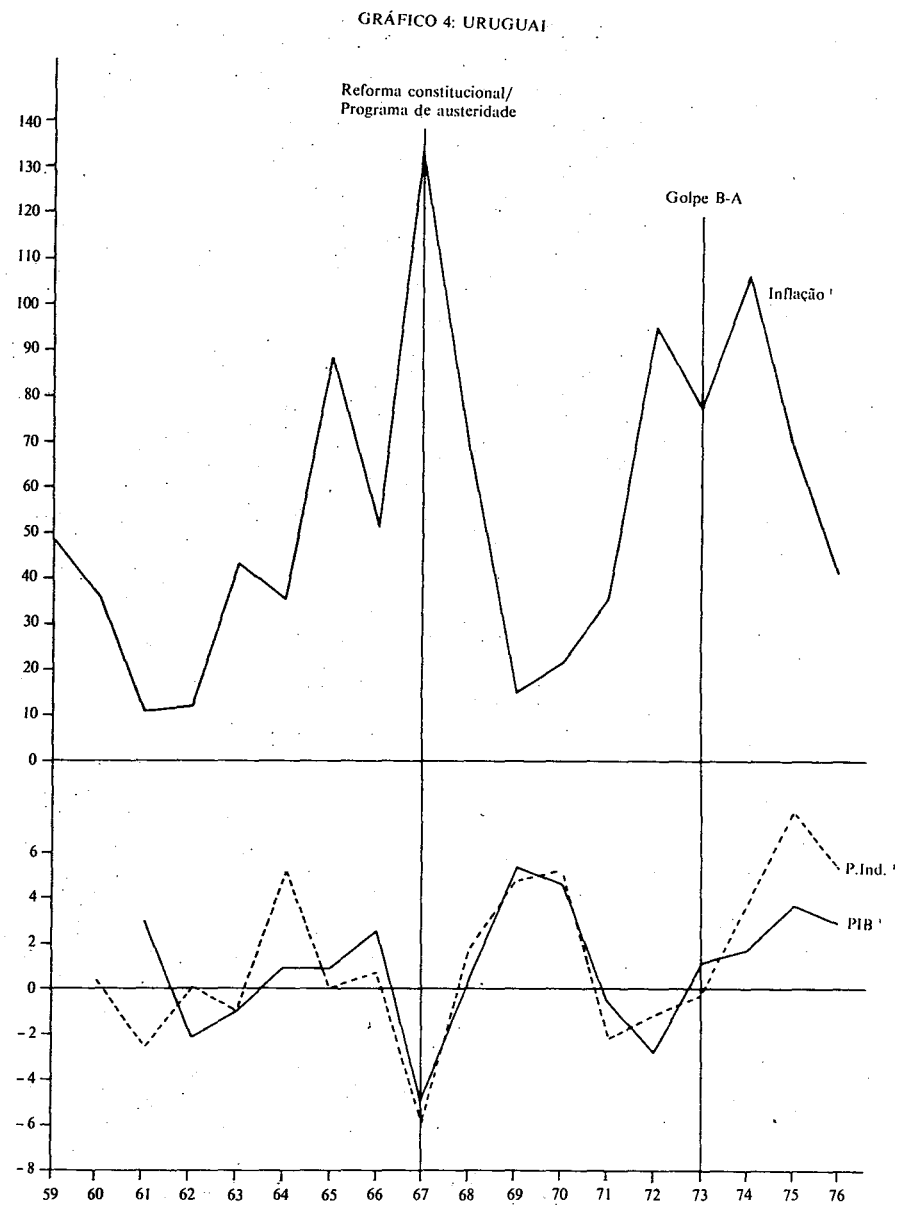
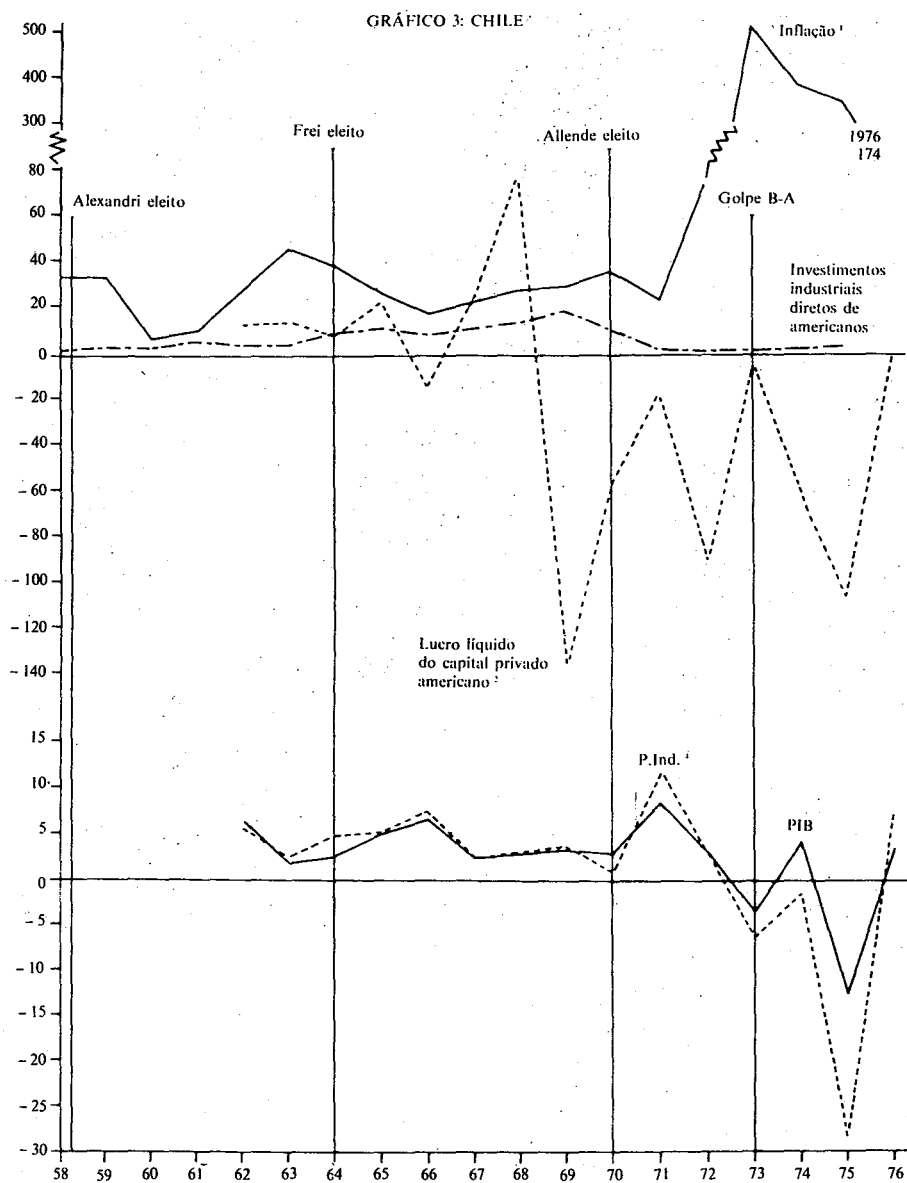
2 U.S. Direct Industrial Investment; Net Flow of U.S. Private Capital: U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, anos consecutivos.

GRAFICO 2: BRASIL



3 Annual GDP: U.N. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, 1964, pp. 62-72 e anos consecutivos.

4 Annual Mfg.: U.N. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America*, vários anos.



Uma segunda característica partilhada desta fase inicial foi o importante papel desempenhado pelos setores industriais leves, tais como os têxteis, na expansão global do setor industrial. A fabricação não estava, sem dúvida, limitada ao “toque final” das indústrias de consumo. Muitos dos nossos países durante as décadas de 1930 e 1940 tinham também começado a produzir maquinaria, equipamento e suprimentos simples; e em pelo menos um caso (Brasil), os investimentos públicos em grande escala na siderurgia também desempenharam um papel importante. Não obstante, em muitos dos setores industriais maiores e que cresciam mais rapidamente, as barreiras de entrada eram baixas, e houve oportunidades substanciais para as firmas privadas em pequena escala, que exigiam aumentos de insumos de capital e tecnologia relativamente limitados. No Brasil, talvez o mais industrialmente integrado dos países sul-americanos, só os têxteis responderam por mais de 20 por cento do valor acrescido na fabricação durante a década de 1940, e continuaram até o fim dessa década como o maior setor industrial isolado.⁴¹ Um padrão semelhante foi largamente documentado por *cada* um dos outros países.⁴²

Em cada um dos cinco países, finalmente, estas fases iniciais de industrialização pareceram terminar dentro da mesma década. No fim da década de 1940, a Argentina, o Brasil e o Chile haviam chegado ao ponto em que os produtores locais podiam atender a maior parte da demanda existente de produtos industriais leves; o Uruguai e o México chegaram a este ponto em meados da década de 1950.⁴³ Os dados dos

41 *Industrialization and Economic Development in Brazil* de Werner Baer (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1965), p. 76.

42 Entre as várias fontes consultadas sobre cada país, ver:

Brasil: Brazil, Industrialization and Trade Policies de Joel Bergsman (Londres, Nova Iorque, Toronto: Oxford University Press, 1970); *Diagnosis of the Brazilian Crisis* de Celso Furtado (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1965).

México: Mexico, Industrialization and Trade Policies since 1940 de Timothy King (Londres, Nova Iorque, Toronto: Oxford University Press, 1970); *Industrial Revolution in Mexico* de Sanford A. Mosk (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1950); *The Mexican Economy, Twentieth Century Structure and Growth* de Clark W. Reynolds (New Haven e Londres: Yale University Press, 1970).

Argentina: Estrategias de Industrialización para la Argentina de Mario S. Brodersohn, ed. (Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1970); *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* de Carlos F. Díaz Alejandro (New Haven e Londres: Yale University Press, 1970).

Chile: Chile, an Economy in Transition de P.T. Ellsworth (Nova Iorque: The MacMillan Company, 1945); *La Economía de Chile en el Período 1950-1963* (Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1963); “Chile” de David Felix, em *Economic Development, Analysis and Case Studies* de A. Pepelasis et al., (Nova Iorque: Harper and Row, 1961); *Essays on the Chilean Economy* de Markos Mamelakis e Clark Winton Reynolds (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc. 1965).

Uruguai: Aspectos de la Industrialización en el Uruguay de Israel Wonssewer et al. (Montevideo: Publicaciones de la Universidad, 1959).

43 Ver, *intra alia*, as obras citadas acima.

coeficientes de importação reunidos por Ayza *et al.*⁴⁴ sugerem que, para fins gerais, 1950 é uma data útil de interrupção. Nessa ocasião, cada um dos cinco países estava produzindo aproximadamente 90 por cento do seu consumo de têxteis – os primeiros dos países latino-americanos a fazerem isso.⁴⁵ Novamente, deve-se notar, este ponto foi alcançado no contexto de condições do mercado internacional bastante semelhantes. As barreiras protecionistas estreitaram os mercados americano-europeus para o gado e o trigo uruguaios e argentinos durante o fim da década de 1940; e as receitas das exportações “tradicionais” do Chile, Brasil e México começaram um declínio abrupto nas conseqüências da Guerra da Coréia. Estas dificuldades, associadas com a exaustão rápida das reservas de moeda estrangeira do tempo da guerra, maximizaram a importância das instituições internacionais de empréstimo e os credores privados ao tratarem as dificuldades persistentes do balanço de pagamentos. O outro componente importante do novo ambiente internacional foi, naturalmente, o crescimento competitivo dos oligopólios multinacionais – fabricantes tanto de bens de consumo durável como de produção – que procuraram defender ou aumentar os mercados internacionais através do investimento direto.

Estas mudanças nas oportunidades de investimento doméstico e padrões de comercialização mundial compreendem as dimensões econômicas do espaço-problema comum enfrentadas pelos países industriais adiantados da América Latina. Já deve, naturalmente, ser evidente que o declínio das oportunidades de investimento na indústria leve era apenas uma destas dimensões, e que de maneira alguma deu um golpe fatal nas perspectivas de maior expansão econômica. O fim desta fase industrial pareceu, contudo, requerer políticas que pudessem se ajustar às novas exigências domésticas e internacionais – a aceleração dos investimentos em setores industriais mais complexos da economia local e/ou novas políticas comerciais que pudessem enfrentar mais diretamente os gargalos externos de pós-guerra. Antes de nos voltarmos para uma discussão mais completa destas novas escolhas desenvolvimentistas, contudo, é necessário criticar um segundo componente sócio-político deste novo espaço-problema – especificamente, as pressões populistas que haviam se sobreposto às fases iniciais da mudança industrial e, em vários graus, se derramado dentro da nova.

O “populismo”, compreendido de uma maneira geral, estava arraigado no descontentamento de três agrupamentos sociais distintos,

44 *América Latina: Integración Económica y Sustitución de Importaciones* de Juan Ayza, Gerard Fichet e Norberto Gonzalez (CEPAL, Fondo de Cultura, Mexico, D.F., 1976).

45 Em 1950, em comparação, a Colômbia e o Peru estavam atendendo cerca de 20 por cento do seu consumo de têxteis através de importações; a Bolívia e o Equador, perto de 40 por cento; na Venezuela, o número era acima de 70 por cento.

muitas vezes antagônicos. O mais antigo e politicamente mais importante destes era o dos empregados burocráticos – os empregados, profissionais, administradores e trabalhadores de serviços que emergiram originalmente como produtos colaterais do setor de exportação. Os grupos dentro desta categoria pressionavam principalmente por acesso aumentado ao sistema político, usando o estado para garantir as oportunidades de consumo e mobilidade que assegurassem seu status diante das classes inferiores. Os operários das minas, estradas de ferro, portos e fábricas constituíam o segundo agrupamento – interessados principalmente em garantir o reconhecimento do sindicato e proteção coletiva em questões de emprego e seguridade social, salários e condições de trabalho.⁴⁶ Após 1929, finalmente, frações das classes empresariais locais começaram, com muita ambivalência, a identificar como populistas os movimentos que enfatizavam o protecionismo e a substituição das importações. Desde mais ou menos a época da I Guerra Mundial, os políticos que apelavam para várias combinações destes interesses começaram a desafiar o domínio político (embora não o papel econômico) das elites agro-exportadoras, unindo os seus diversos seguidores em torno de apelos antioligárquicos vagos e nacionalistas e promessas gerais de reforma social. Em certos pontos de suas carreiras, líderes tais como Alessandri, Irogoyen, Battle, Cardenas, Vargas e Aguirre Cerda, todos figuraram proeminentemente nesses episódios populistas.

Na ausência de uma liderança burguesa agressiva, estes movimentos se concentraram em reformar os mecanismos de distribuição, em vez de alterar as estruturas de produção. Na verdade, antes de 1929, os empregados burocráticos e os próprios industriais identificavam o seu bem-estar principalmente com a expansão continuada da economia de exportação. Com exceção do México, além do mais, nunca houve um desafio sério à propriedade das elites tradicionais ou ao seu controle dos setores agrário e de exportação – fato este que permitiu a estas elites tolerarem, senão receberem bem, as vitórias políticas ocasionais das coalisões populistas. A grande depressão, contudo, não só intensificou as pressões por reformas distributivas, como contribuiu pela primeira vez para uma desilusão generalizada com o modelo exportador, ligando questões de distribuição aos padrões de industrialização descritos acima. Diante da ameaça de colapso econômico, tanto os governos “conservadores” como “progressistas” se engajaram em práticas fiscais e de crédito inflacionárias, na expectativa de que os produtores e consumidores locais partilhassem ambos um interesse na manuten-

ção do poder aquisitivo doméstico. Foram erigidas barreiras protecionistas em torno dos setores da indústria leve, enquanto a importação de equipamentos e suprimentos industriais pesados foi encorajada. O comércio e as políticas de preço (novamente com exceção do México) tenderam também a colocar uma pesada carga sobre os produtos agrícolas exportáveis, quando as autoridades políticas tentaram desviar os produtos alimentícios ou a moeda estrangeira para atender as necessidades imediatas do mercado local.

Em cada um dos países que estamos examinando, estas pressões e temas políticos constituíram um componente importante do contexto político no qual o crescimento industrial adquiriu inicialmente momentum. A coincidência histórica destes fenômenos, um padrão coerente com a análise geral de O'Donnell, prepara por sua vez o palco para os dilemas subseqüentes que contribuíram para o advento dos regimes A-B. Neste ponto, contudo, é necessário introduzir um aviso importante: embora as pressões populistas e a substituição das importações coincidissem durante as décadas de 1930 e 1940, elas não eram causalmente tão interdependentes como O'Donnell e outros autores insinuaram. Ambos os processos deveram tanto às estruturas comuns políticas e econômicas pré-industriais como um ao outro; e a frouxidão da “adaptação funcional” direta entre eles permitiu que a industrialização continuasse inicialmente sob uma larga variedade de circunstâncias concretas sócio-políticas. Embora esteja fora do objetivo deste capítulo insistir nestes argumentos em detalhe, uma breve elaboração destes pontos é necessária se quisermos compreender completamente como os países industriais enfrentaram os conflitos que surgiram no fim das fases iniciais da industrialização.

Para nos voltarmos primeiro para as fontes do populismo, já deve estar razoavelmente claro que o impulso para estas pressões veio inicialmente dos centros urbanos e/ou dos enclaves extrativos ligados ao comércio exportador. A industrialização, sem dúvida, contribuiu inevitavelmente para uma *expansão* do setor popular, especialmente dos seus componentes operários. Não obstante, mesmo os movimentos dos trabalhadores eram moldados significativamente pelos padrões pré-industriais de integração na economia mundial: os enlatadores e portuários argentinos; os mineiros de cobre e nitrato chilenos; os ferroviários e operários de petróleo mexicanos, por exemplo, todos figuraram proeminentemente nas pressões populistas que emergiram em seus respectivos países.

Mais do que a própria industrialização, além do mais, a forma de dependência pré-industrial também ajuda a explicar os *resultados* políticos variáveis destas pressões populistas.⁴⁷ Por exemplo, Julio Cotler

46 Para uma discussão excelente das bases sociais dos movimentos populistas, ver *The Industrialization of South America* de Frederick S. Weaver (Nova Iorque: Urizon Press, a sair).

47 As instituições políticas pré-industriais são também bastante obviamente decisivas para a análise. Muitas das características essenciais das ordens constitucionais institu-

atribui o caráter fortemente rural-revolucionário do populismo mexicano à predominância de enclaves agrários e mineiros estrangeiros na economia mexicana do século dezenove. As pressões explosivas contra estes enclaves contribuíram por sua vez na década de 1930 para a contenção do populismo dentro da estrutura das instituições autoritárias.⁴⁸ Da mesma forma, a preempção corporativista bem-sucedida de Vargas das pressões da classe trabalhadora ao industrializar o sudeste brasileiro só pode ser compreendida no contexto das grandes economias açucareiras deprimidas e “patriarcais” dos estados do nordeste. Finalmente, com certeza não é por acidente que as pressões populistas urbanas eram mais fortes e mais resistentes na Argentina, Uruguai e Chile, onde o controle doméstico dos setores agrários relativamente prósperos e comercializados do século dezenove geraram as sociedades pré-industriais mais uniformemente modernizadas.⁴⁹ Em resumo, apesar dos níveis e padrões comparáveis de industrialização, o populismo funcionou dentro destes países com graus diferentes de força e sucesso, no contexto tanto de regimes políticos abertos como fechados.

Inversamente, e até mais importante para os nossos fins, a industrialização durante as décadas de 1930 e 1940 não pareceu depender intimamente dos governos que toleraram ou encorajaram ativamente a organização e participação política dos setores populares. Na verdade, as coalizões abertamente “nacionalista-populistas” subiram ao poder relativamente com pouca frequência durante este período – o regime de Cardenas da década de 1930, e a Frente Popular e os governos peronistas da década de 1940 estão entre os poucos que me ocorrem. Esses regimes, deve-se enfatizar, forneciam pelo menos uma estrutura viável para o crescimento do setor industrial. A folha de serviços da industrialização da Frente Popular chilena ou do governo peronista da década de 1940 não foi, por exemplo, pior do que a de seus predecessores mais conservadores, embora a política de Perón para o setor de exportação seja geralmente considerada como desnecessariamente dura e contraproducente. Embora os empresários nacionais algumas vezes

cionalizadas do Chile e Uruguai, por exemplo, estavam presentes no começo da década de 1900.

48 “State and Regime: Comparative Notes on the Southern Cone and the Enclave Societies” de Julio Cotler, Capítulo 6 deste livro. Cotler aqui está seguindo a orientação de *Dependencia y Desarrollo* de Cardoso e Faletto.

49 O controle estrangeiro do grande enclave chileno do cobre coloca este país à parte da Argentina e do Uruguai, ajudando particularmente a explicar as orientações explicitamente marxistas do movimento dos trabalhadores do Chile. Apesar destas características do “enclave”, contudo, uma base agrícola relativamente próspera e comercializada no século dezenove, associada com um setor “mineiro-pequeno” domesticamente controlado, suportaram níveis bastante altos de modernização pré-industrial.

suportassem tais acordos ou lucrassem com eles, contudo, não precisavam deles. Os processos de industrialização pós-depressão da Argentina e do Chile, começam, afinal de contas, sob a égide de regimes fortemente influenciados pelas próprias oligarquias agro-exportadoras.⁵⁰ E no México pós-Cardenas e no Estado Novo brasileiro, a indústria se expandiu sob governos que, como os regimes A-B contemporâneos, impuseram restrições rigorosas às atividades políticas dos setores populares.

A característica distintiva desta primeira fase da industrialização, a qualidade que a diferencia mais das fases subsequentes, era dela constituir um processo relativamente “espontâneo”. Dadas as outras circunstâncias históricas e internacionais, ela não exigiu a hegemonia de nenhuma coalizão particular de classes, ou qualquer conjunto específico de acordos político-institucionais.

As “outras circunstâncias” que mais plausivelmente explicam a industrialização nestes países eram as economias de exportação, que, por uma variedade de motivos (um grande número de ligações para trás, controle doméstico de setores econômicos chaves, etc), haviam estimulado na década de 1930 a emergência de sociedades pré-industriais comparativamente modernizadas.⁵¹ Apesar das diferenças importantes entre elas, cada país havia na década de 1930 desenvolvido mercados domésticos relativamente extensos, habilidades empresariais, e alguma indústria local; e, neste contexto, os governos, empresários domésticos e algumas frações da oligarquia exportadora puderam reagir relativamente depressa às oportunidades fornecidas pela depressão e pela guerra. Pelos motivos já sugeridos, não foi particularmente custoso para os governos – quaisquer que fossem suas orientações políticas globais – se engajarem em medidas protecionistas *ad hoc* e de escorvar a bomba. Dados estes incentivos, os empresários privados puderam entrar rapidamente nos mercados estabelecidos, com investimentos limitados que eram rapidamente amortizados e não altamente vulneráveis às condições políticas variáveis. A industrialização deste tipo pôde assim continuar sob regimes abertos ou fechados, com base

50 No caso da Argentina, Díaz Alejandro nota que as fases do crescimento industrial “atravessam regimes políticos”, com a fase inicial (1925/29-1948/50) iniciada por governos conservadores e levada à frente pelo regime peronista. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, p. 229. No Chile, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 5,6 por cento sob Alessandri (1934-1939), e 4,7 por cento sob a Frente Popular (1940-1942). *Chile: An Economy in Transition* de Ellsworth, p. 162.

51 *The Latin American Economies* de William P. Glade (Nova Iorque: American Book, 1969). Minha interpretação aqui está em desacordo com a de André Gundar Frank que acentua o isolamento dos países industriais adiantados como fonte de industrialização. Ver *Lumpenbourgeoisie: lumpen development, dependence, class, and politics in Latin America* de Frank (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1972).

popular ou repressivos, estáveis ou relativamente instáveis. Contudo, quando a fase inicial da industrialização terminou, os parâmetros políticos da continuação da expansão industrial pareceram se estreitar. Nas décadas de 1950 e 1960, as variações na estrutura do estado começaram a fazer mais do que uma diferença econômica – particularmente a capacidade do estado de isolar a tomada de decisões econômicas das pressões populares acima descritas.

O Fim da Fase Industrial Leve: Políticas Alternativas de Desenvolvimento

Podemos agora nos voltar diretamente para uma discussão das opções e conflitos desenvolvimentistas diante dos países industrialmente adiantados da América Latina na era do pós-guerra. A lista dos “gargalos” puramente econômicos decorrentes da fase anterior é, naturalmente, bastante bem conhecida. Com algumas variações, esta lista geralmente tem incluído: uma estrutura industrial de alto custo, incapaz de competir efetivamente nos mercados mundiais; um setor agro-exportador descapitalizado ou ineficiente; e mecanismos inadequados para mobilizar os recursos públicos e privados. Concorde-se também geralmente que estes, por sua vez, eram fontes fundamentais da escassez periódica de moeda estrangeira, escassez de importações do equipamento necessário, pressões inflacionárias, capacidade industrial ociosa, desemprego e subemprego.

As crises imediatas que desencadearam os golpes A-B podem ser atribuídas a estes gargalos. As ligações, contudo, são complexas e indiretas; porque essas crises não eram nem produto único desta fase da industrialização nem seguiam inevitavelmente em sua esteira. Na verdade, o México e o Brasil na década de 1950 sobreviveram ao declínio das oportunidades “fáceis” da ISI com calma relativa, sem problemas sérios de “estagflação” ou polarização política. Estes fenômenos constituíam, por outro lado, características familiares das paisagens chilena e argentina antes, bem como depois da era pós-guerra. A importância do ponto de transição da década de 1950 não foi tanto dele ter produzido dificuldades econômicas ou políticas inerentemente incontroláveis, mas de ter marcado o fim de um período em que estas dificuldades puderam ser enfrentadas (ou contornadas) através de investimentos e padrões de comercialização que não exacerbaram seriamente os antagonismos de classe ou setoriais. Os problemas das eras pós-guerra eram *sócio*-econômicos, em vez de serem de caráter puramente econômico.

A multidimensionalidade destes dilemas é reconhecida bastante claramente na discussão de O'Donnell do aprofundamento, senão talvez em sua formulação anterior da ligação entre a ISI e o governo au-

toritário-burocrático. O trabalho inicial⁵² parece atribuir primazia à saturação dos mercados domésticos – à “exaustão” das possibilidades da ISI e uma emergência conseqüente de “pretorianismo em massa” e golpes A-B. Seu trabalho subseqüente⁵³ dá mais ênfase a um conflito complexo, em escalada, entre os advogados do aprofundamento – uma integração vertical da economia industrial – e as forças sociais que haviam adquirido força nas décadas anteriores. Para as elites militares e tecnocratas, sugere ele, a necessidade do aprofundamento pareceu fluir logicamente das faltas crônicas de bens de produção importados e das oportunidades crescentes de atrair investimentos estrangeiros diretos para estas áreas. Este objetivo, contudo, implicava políticas “ortodoxas” e mudanças estruturais que ameaçavam os interesses populistas adquiridos; e este choque de interesses que se movia em espiral, por sua vez, aumentava os “custos de tolerância” para as elites interessadas em promover o desenvolvimento dentro de uma estrutura capitalista. O Gráfico 5 diagrama estes temas.

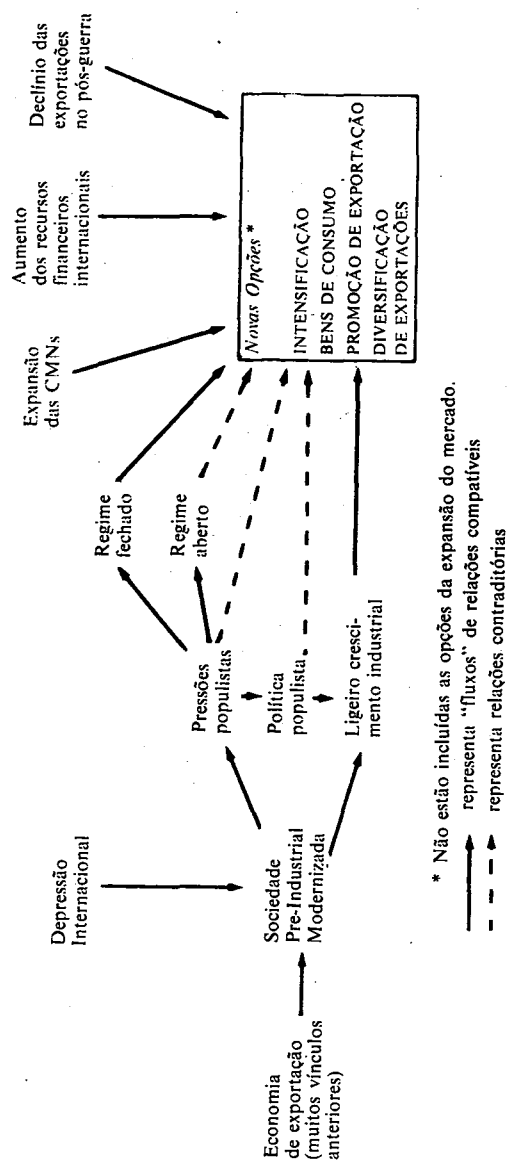
Contudo, embora a elaboração de O'Donnell dos dilemas sócio-políticos do “aprofundamento” melhore significativamente as explicações mais simples, puramente “economicistas” dos governos A-B, seu argumento ainda é moldado muito estreitamente. Uma extensão do argumento mais larga, mais complexa, porém potencialmente mais útil pode ser obtida considerando também as implicações da coalizão de um certo número de outras estratégias desenvolvimentistas de pós-guerra. Estas estratégias, que estão resumidas no Gráfico 6 (bem como no Gráfico 5), são criticadas esquematicamente abaixo. Cada uma delas foi, tal como o aprofundamento, perseguida também em pelo menos alguns dos países latino-americanos industrialmente adiantados, e cada uma também implicava conflitos potencialmente significativos com pelo menos alguns interesses populistas. Vamos, portanto, examinar rapidamente alguns dos padrões mais típicos de divisão ligados concretamente a estas opções.

1. *Aprofundamento*. Usarei daqui por diante este conceito para me referir principalmente a investimentos em grande escala em setores dos “bens de produção” tais como produtos petroquímicos e aço, bem como maquinaria e equipamentos pesados. Estes setores – particularmente os dois primeiros – foram muito enfatizados pelos regimes A-B e alguns dos seus predecessores, e sua expansão pareceu gerar a controvérsia mais observável dentro do setor industrial. Na Argentina,

⁵² *Modernization* de O'Donnell. Neste livro também, contudo, O'Donnell sugere o argumento que ele desenvolve mais completamente em “Reflexiones”, ver esp. pp. 60-70.

⁵³ “Reflexiones” de O'Donnell.

GRÁFICO 5



Brasil e México, os investimentos multinacionais propostos ou reais nestes setores durante as décadas de 1950 e 1960 atraíram a oposição mais direta dos produtores locais menores dos mesmos setores industriais e dos políticos nacionalistas, intelectuais e oficiais que recebavam uma perda de controle sobre áreas estratégicas da economia industrial. A criação ou expansão de empreendimentos possuídos pelo estado, por outro lado, encontrou oposição de outra fonte: produtores (a jusante) que geralmente preferiam comprar importações mais baratas, mais confiáveis. Menos diretamente, a expansão dos setores dinâmicos de bens de produção constituiu também um desafio para a influência política e econômica relativa dos trabalhadores e empresários nos setores industriais mais "tradicionais". Talvez mais importante, finalmente, fossem as amplas lutas defensivas geradas pelos planos de estabilização que tanto as autoridades do governo como os negócios internacionais perceberam serem condições necessárias deste tipo de investimento.

A própria incerteza gerada por essas pressões, estava, sustenta O'Donnell, em desacordo com os interesses dos próprios investidores em grande escala; porque esses atores colocavam uma ênfase especial na estabilidade e previsibilidade das "regras do jogo" – na capacidade de fazerem projeções a longo prazo quanto ao preço e taxas de câmbio, políticas de importação, condições de comercialização doméstica, relações com outros compradores domésticos e com os sindicatos industriais.⁵⁴ Tanto antes como depois da instituição do governo A-B, a incerteza quanto a essas questões causou o atraso ou abandono de vários projetos importantes de investimento planejados pelas autoridades governamentais e companhias multinacionais.⁵⁵

2. *Investimento em bens de consumo durável: fortalecimento dos mercados das classes média e superior.* A indústria automotiva foi a beneficiária mais típica desta opção estratégica. Durante a década de 1950, este setor expandiu-se dramaticamente em cada um dos "três grandes" países (Argentina, Brasil e México); mais recentemente, ele foi o componente central dos padrões de crescimento no Brasil pós-1964.

Os produtores multinacionais nestas áreas assumiram tipicamente uma quantidade considerável da iniciativa de investimentos e comercialização; e num mercado consumidor protegido, eles podem

54 *Ibid.*, pp. 11-21.

55 Os conflitos quanto a essas questões foram regularmente comunicados em jornais tais como *The Economic Unit Intelligence Report*, *Review of the River Plate* e *Visão*. Nas indústrias de aço e petroquímica argentinas, ver, por exemplo, *Review of the River Plate* de 22 de novembro de 1967, p. 249. Nas de aço e produtos petroquímicos brasileiros ver *Visão* de 12 de outubro de 1967, pp. 26-30; 9 de novembro de 1967, p. 29; 21 de novembro de 1967, pp. 77-86. *Economic Unit Intelligence Report*, Nº 1, 1972, p. 14.

GRÁFICO 6

<i>Estratégia Global e Características Políticas</i>	<i>Interesses Fortemente Favorecidos</i>	<i>Interesses Abalados</i>	<i>Interesses Fortemente Ameaçados</i>
<i>Aprofundamento Estabilização Desvalorização</i>	CMNs – bens de consumo Consumidores da classe média superior	Emprestadores externos Operários habilitados CMNs – bens de consumo duráveis	Produtores locais competidores Operários e administração das indústrias tradicionais
<i>Promoção de Bens de Consumo Durável</i> Estabilização – necessária para obter créditos para importação	CMNs – bens de consumo durável Consumidores da classe média superior	Emprestadores externos Operários habilitados Elites exportadoras locais de componentes	Consumidores de baixa renda Consumidores burocráticos
<i>Promoção de Exportação de Produtos Primários</i> Desvalorização Estabilização	Elites exportadoras	Emprestadores externos CMNs Consumidores da classe média superior	Consumidores burocráticos Mão-de-obra urbana Firmas locais
<i>Promoção Ind. Exportação</i> Desvalorização Estabilização Subsídios à Exportação	Produtores de produtos manufaturados exportáveis CMN e domésticos	Elites exportadoras Emprestadores externos	Consumidores burocráticos Firmas domésticas orientadas, CMNs firmas tradicionais Trabalhadores organizados
<i>Expansão do Mercado Interno</i> Reforma fiscal Reforma agrária	Trabalhadores não-organizados Firmas de bens de consumo	Muitas CMNs Emprestadores externos	Consumidores burocráticos Trabalhadores organizados Elites exportadoras

também ter tido uma tolerância um tanto maior pelas incertezas de preço e custo, particularmente nos países maiores.⁵⁶ Não obstante, a expansão automotiva nas décadas de 1950 e 1960 produziram divisões e dificuldades que exigiram a mediação das autoridades governamentais. O conflito mais comum era sobre o suprimento de componentes. As próprias companhias automotivas preferiam geralmente os componentes importados aos produzidos localmente, e os fornecedores multinacionais aos domésticos. Os fornecedores domésticos e seus aliados políticos nacionalistas pressionaram na direção oposta, com bastante sucesso mas com um custo provável em termos de produtividade e preços.⁵⁷ O encorajamento do mercado da classe média superior teve, naturalmente, um impacto largamente notado sobre a distribuição da renda e os padrões de emprego – particularmente no caso do Brasil pós-1964, onde o governo se apoiou deliberadamente nas políticas de rendas regressivas para estimular a recuperação e expansão dos setores de consumo durável. As necessidades relativamente grandes de importação destes setores, finalmente, aumentaram a importância dos credores internacionais para a economia doméstica. Talvez ainda mais do que os próprios investidores diretos, estes credores deram por sua vez uma ênfase especial à “respeitabilidade” e merecimento do crédito dos governos locais.

3. *Exportações de produtos primários.* Com o declínio das oportunidades da indústria leve e a persistência das faltas crônicas de moeda estrangeira, houve também fortes pressões no pós-guerra para substituir os padrões “introvertidos” do crescimento industrial com um tratamento mais favorável do setor de exportação de produtos primários. Esta estratégia, em combinação com outras, foi tentada na Argentina durante a década de 1950 e após 1976, no Brasil durante o fim da década de 1940 e no Chile e Uruguai contemporâneos. Sua premissa, decorrente da teoria econômica clássica, não era despropositada: os interesses a longo prazo dos exportadores, fabricantes domésticos e consumidores eram complementares, em vez de antagônicos. A ênfase na vantagem internacional comparativa das exportações tradicionais, sustentava-se, maximizaria a capacidade de importar bens de produção que não pudessem ser fabricados tão eficientemente dentro da economia local, e aliviaria os gargalos externos que bloqueavam o setor industrial doméstico.

Esta estratégia era mais segura do que algumas que os críticos do ECLA haviam sugerido, e bem podia ter produzido um processo mais dinâmico de expansão industrial se tivesse sido perseguida coerentemente durante os últimos quarenta anos.⁵⁸ Contudo os advogados das exportações de produtos primários tenderam a diminuir as dificuldades apresentadas pelas grandes flutuações nos preços das utilidades, bem como pelas barreiras comerciais americanas e européias. Além do mais, mesmo deixando estas objeções de lado, havia na era pós-guerra pouca chance de coordenar a industrialização e promoção das exportações sem gerar fortes antagonismos políticos. A depressão, como vimos, havia destruído a fé nos modelos de exportação e, durante a década de 1940, isto foi reforçado pelos argumentos do ECLA sobre um declínio secular nas condições de comércio dos produtos primários. Na década de 1950, as tentativas para reenfatizar as exportações tradicionais envolveram um certo número de medidas – desvalorização, estabilização e simplificação das estruturas da taxa de câmbio – que invertem práticas governamentais profundamente arraigadas e significaram transferências importantes a curto prazo da renda para longe do consumidor urbano e dos interesses industriais. Nos sistemas competitivos politicamente abertos da década de 1950, portanto, os esforços de promoção das exportações (particularmente as decisões de desvalorização) foram rapidamente anulados pelas pressões urbanas para compensar os aumentos de salários e preços.

4. *Promoção das exportações industriais.* Durante o fim da década de 1960, esta estratégia havia atraído atenção crescente como um meio de reduzir a vulnerabilidade externa e de expandir as oportunidades de crescimento do setor industrial. A experiência concreta com a promoção das exportações industriais é ainda relativamente nova, e suas implicações políticas, obscuras. Das várias opções consideradas aqui, contudo, esta envolve provavelmente o número mais amplo de coalisões e divisões potenciais, já que tanto dependeria dos tipos de produtos exportados e se eles são vendidos nos mercados mundiais ou regionais.

Concebivelmente, por exemplo, uma base nova, economicamente viável para grande parte do “setor popular” poderia ser gerada por um impulso de exportações que se concentrasse nos setores industriais “tradicionais” – têxteis, produtos de couro e outros bens de consumo simples que exigissem baixos insumos de capital e tecnológicos. O caráter de mão-de-obra intensiva destas indústrias proporciona aos paí-

56 “Technological Dualism in Late Industrializers” de Felix.

57 *Automotive Industries in Developing Countries* de Jack Baranson (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969). Ver também, discurso de Douglas B. Kitterman, presidente da Ford Motor Argentina, S.A., *Review of the River Plate* de 22 de setembro de 1966, p. 481.

58 Ver “Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil” de Nathaniel H. Leff, em *Latin America: Problems in Economic Development* de Charles T. Nisbet, ed. (Nova Iorque: The Free Press; Londres: Collier-MacMillan, Ltd., 1969); *The Economic History of the Argentine Republic* de Diaz Alejandro, pp. 154-76.

ses da América Latina vantagens competitivas nos mercados internacionais e soa bem aos problemas continuados de desemprego e subemprego em casa. Na verdade, sugeriu-se que países tais como a Argentina e o Brasil bem podiam ter evitado muitas dificuldades político-econômicas subsequentes se, após a II Guerra Mundial, tivessem se engajado em esforços combinados para continuar as exportações de têxteis do tempo de guerra através de iniciativas diplomáticas e promocionais vigorosas.⁵⁹ Apesar das políticas comerciais americanas desfavoráveis, tais esforços poderiam ter funcionado. Contudo, deve-se notar que pelo menos num caso (do Brasil) os produtores de têxteis iniciaram propostas deste tipo durante a década de 1940, apenas para vê-las rejeitadas pelas autoridades políticas que atribuíam prioridade mais alta a atender as necessidades do mercado doméstico.⁶⁰

Na década de 1970, além do mais, uma coalizão de exportações “neopopulista” parecia ainda menos provável. Três décadas haviam se passado desde que os mercados do tempo de guerra tinham sido perdidos, e firmas “marginais” de altos custos haviam proliferado por trás das barreiras protecionistas. Além do mais o quadro fora vastamente complicado pela diferenciação e especialização internacionais das subsidiárias das CMNs que transferiam produtos através das fronteiras nacionais. Os investimentos das CMNs ligados à exportação, sugeriu David Felix, podem ser especialmente sensíveis às incertezas políticas – particularmente quando o investimento envolve grandes desembolsos de capitais que podem finalmente tornar-se reféns dos caprichos das flutuações de preços e de câmbio.⁶¹ Mais genericamente ainda, as exportações de manufaturados de qualquer tipo exige discutivelmente políticas que ameçam uma variedade de interesses domésticos populistas: desvalorização e cargas de subsídios sobre os consumidores urbanos; exigências de novos custos de mão-de-obra e disciplina sindical; liberalização das políticas de importação; e expectativas estáveis quanto a níveis de preço e câmbio – em resumo, muitos dos requisitos de previsibilidade e estabilidade que O'Donnell sugeriu serem necessários para o aprofundamento.

5. *Redistribuição da renda e expansão do mercado doméstico.* Na década de 1960, alguns economistas e reformistas políticos sustenta-

ram que as políticas redistributivas que aumentaram o mercado doméstico dariam um novo ímpeto ao crescimento industrial, principalmente no de bens de consumo não-durável e em alguns setores de bens de consumo durável de baixo preço. Esta estratégia foi um componente das políticas gerais de vários governos de outra forma bastante diferentes: os de Frei e Allende no Chile, e o de Campora-Perón na Argentina. Tipicamente, contudo, a opção encontrou sérias restrições políticas e econômicas. Ela implicava, para começar, reformas fiscais e agrária que antagonizavam não só as elites tradicionais, como grande parte da classe média urbana. Além do mais, fazia presunções irreais sobre as possibilidades de investimento da burguesia doméstica e/ou do próprio estado. Outras limitações importantes desta estratégia serão tratadas numa extensão um tanto maior abaixo.

Quais eram as implicações políticas destas cinco estratégias de desenvolvimento? Consideradas de uma perspectiva, a lista esquemática apresentada acima sugere algum grau de flexibilidade para os tomadores de decisões de pós-guerra. Algumas opções, sem dúvida, eram mutuamente excludentes – por exemplo, a promoção de bens de consumo durável (2), e a redistribuição da renda (5). Mas as outras podiam ser associadas numa variedade razoavelmente ampla de combinações interdependentes que convidavam o apoio de muitos setores diferentes. Alguns dos conflitos mais fortes associados a estas opções, além do mais, eram sobre as medidas a “curto prazo” quer, após alguns anos, podiam discutivelmente ter produzido uma situação de “torta em expansão” da qual muitos setores sociais podiam se beneficiar. Nenhuma das estratégias “exigia”, em qualquer sentido estrito, direto, os regimes A-B altamente repressivos que finalmente apareceram na América do Sul.

Não obstante, como já sugeri na seção precedente, os tomadores de decisões econômicas *estavam* operando dentro de um conjunto de restrições que diferia significativamente daquelas das fases anteriores da mudança industrial. Como foi notado previamente, estas fases anteriores podem ocorrer sob condições não-hegemônicas – sem sérias confrontações entre as forças sociais em disputa e até sob condições razoavelmente extensivas de incerteza política. As reformas “populistas”, acomodando algumas das exigências dos empregados burocráticos e dos operários em disputa, eram exequíveis, embora não concomitantes necessárias deste processo. Cada uma das estratégias de pós-guerra, por outro lado, envolveram políticas que (quaisquer que fossem seus benefícios potenciais a longo prazo) apresentavam ameaças importantes, concretas, aos interesses imediatos de pelo menos alguns segmentos das velhas coalizões populistas. Isto era verdade; deve-se notar, mesmo com relação às opções de redistribuição da renda (nº 5), já que os empregados burocráticos e muitos operários sindicalizados, bem como as elites tradicionais, podiam ser solicitadas a suportar

59 Este ponto foi sugerido numa conversa particular por James Kurth, Swarthmore College (outono de 1976). Ver também os comentários sobre esta questão de Albert O. Hirschman em “The Political-Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America”, esp. pp. 259-65.

60 *The Brazilian Cotton Manufacture; Textile Enterprise in an Underdeveloped Area, 1850-1950* de Stanley J. Stein (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957).

61 “Technological Dualism in Late Industrializers” de Felix; Albert Hirschman levanta o argumento mais geral em “The Political Economy of Import Substituting Industrialization”.

grande parte da carga das reformas fiscais e agrária que acompanhavam. A *fortiori*, o argumento aplicava-se também às outras opções pós-guerra. Os governos que tentavam essas estratégias eram, portanto, continuamente ameaçados com uma séria erosão do apoio popular – ameaça essa que reduzia substancialmente seu espaço de manobra dentro da estrutura de um arcabouço político participatório aberto.

O problema de controlar as pressões inflacionárias – o que Albert Hirschman chamou certa vez de uma forma de guerra civil pacífica –⁶² foi tanto sintoma como causa destas circunstâncias variáveis. Nenhum governo eleito popularmente (e apenas alguns regimes autoritários) podia impor os sacrifícios necessários para conter estas pressões.⁶³ Durante as fases iniciais da industrialização, contudo, os preços que subiam rapidamente não pareceram impedir, e podem bem ter ajudado, o processo de expansão industrial. De qualquer maneira, durante as décadas de 1930 e 1940 o crescimento industrial continuou num contexto inflacionário na Argentina, Chile, Brasil e México. Na década de 1950, contudo, os níveis previsíveis de preços (e portanto alguma resistência política às exigências populistas) eram largamente compreendidos como sendo pré-condições de novas formas de expansão, quer nos setores industriais “mais pesados”, quer nos novos mercados. A única exceção aparente a isto foi o Brasil durante a década de 1950 – quando, apesar da instabilidade de preços, o tamanho do mercado e o controle rígido da força de trabalho encorajaram o crescimento industrial continuado. Nos outros países sul-americanos mais abertos, contudo, a inflação e a expansão industrial pareceram flutuar em direções opostas – quase imeditamente no caso do Uruguai e do Chile, e após um atraso de cerca de um ano na Argentina (ver Gráficos 1, 3 e 4).

Além do problema específico da estabilização de preços, além do mais, parece razoável dizer que quatro das cinco estratégias arroladas acima eram predominantemente “conservadoras” em caráter. As elites internacionais de negócios, a oligarquia exportadora ou a classe média superior receberam a maioria dos benefícios imediatos das primeiras opções. Os trabalhadores das indústrias “tradicionais”, os pobres urbanos e rurais ou os consumidores urbanos geralmente, todos suportaram a maior parte das cargas imediatas e os riscos mais sérios a longo prazo. Pode-se, sem dúvida, conceber versões moderadas bem como extremas de cada estratégia – versões que amaciariam os

custos “a curto prazo” e garantiriam uma distribuição relativamente equitativa dos ganhos “a longo prazo”. No mundo político real, contudo (especialmente um tão incerto e cheio de conflitos), a busca dos interesses a curto prazo não era nem inusitada nem irracional. Os governos que procuravam implementar estas opções tinham assim probabilidade de atrair seu apoio mais vigoroso dos setores sociais mais conservadores e de castigar os mais vulneráveis.

Finalmente, a redistribuição da renda e a expansão do mercado, a opção “neopopulista” restante, era provavelmente a escolha de pós-guerra menos viável, por uma combinação de motivos econômicos e políticos. Grande parte do apoio a esta estratégia tinha, para começar, que ser mobilizado entre as massas politicamente fracas e socialmente heterogêneas dos pobres urbanos e rurais. Os únicos beneficiários imediatos entre os setores sociais mais “estabelecidos” eram os produtores dos bens tradicionais acabados, bem como algumas multinacionais capazes de ajustarem sua produção para atender as necessidades de um mercado de massa de baixa renda. Como foi notado previamente, por outro lado, devia-se esperar considerável oposição dos elementos politicamente mais poderosos da sociedade doméstica, incluindo muitas vezes grupos burocráticos e alguns sindicatos no interior dos velhos movimentos populistas.

Além disso, a aquisição de equipamento e suprimento importados apresentou problemas especialmente sérios para as estratégias de expansão do mercado – mais até do que a promoção dos bens de consumo durável, que se apoiaram também fortemente nessas importações. Ambos os tipos de estratégia tinham probabilidade de encontrar mais cedo ou mais tarde dificuldades no balanço de pagamentos. As opções de expansão de mercado, contudo, tinham probabilidade de encontrar os mais sérios problemas para superar este obstáculo. Um motivo foi que o setor tradicional de exportações, em vez de pobre, tinha mais probabilidade de ser alvo dos governos engajados em redistribuições progressivas da renda. Além do mais, as instituições internacionais de crédito – que algumas vezes aliviavam as pressões do balanço de pagamentos sobre os governos que favoreciam os consumidores de alta renda – tinham muito menos probabilidade de fazer isso no caso de regimes que expandiam os mercados. As incertezas políticas associadas com as reformas fiscal e agrária, com a sindicalização e mobilização popular, e com a oposição dos adversários domésticos conservadores – tudo tornava esses regimes riscos de crédito precários, mesmo para os setores relativamente moderados da comunidade internacional de negócios inclinados a serem simpáticos aos esforços reformistas. Em resumo, as opções de expansão de mercado estavam entre aquelas que necessitavam mais da manutenção do apoio externo e com menos probabilidade de recebê-lo.

⁶² *Journeys Toward Progress* de Albert O. Hirschman (Nova Iorque: The Twentieth Century Fund, 1963), p. 221.

⁶³ Ver “The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America” de Thomas E. Skidmore, em *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* de James Malloy, ed. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 149-91.

Três governos – os de Frei e Allende no Chile, e o de Campora-Perón na Argentina – foram mencionados previamente como os que tentaram incorporar as opções de expansão do mercado em seus programas globais. Destes, só a versão comparativamente moderada de Frei foi capaz de burlar estas pressões em conflito mesmo por um curto período de tempo. Entre 1965 e 1967, a redistribuição da renda e da terra, as receitas crescentes do cobre, a ajuda maciça da Aliança para o Progresso e alguns investimentos estrangeiros diretos, tudo combinou para estimular um período de três anos de expansão industrial. Em 1968, contudo, os preços retomaram sua espiral ascendente e a economia diminuiu o ritmo novamente. Incitados pelos novos impostos e a inflação, muitos dos partidários de Frei da classe média se transferiram para o Partido Nacionalista de direita. Esta defecção não foi provocada pelos ganhos entre os setores de baixa renda, que também começaram a perder terreno para a inflação após a metade do mandato de Frei. Os investimentos industriais estrangeiros também caíram abruptamente após 1968, aparentemente em resposta ao conflito doméstico crescente e às próximas eleições presidenciais de 1970. Em 1970, Radomiro Tomic, o candidato de uma coalizão democrata-cristã maltratada, tirou um pobre terceiro lugar atrás tanto de Allende como de Alessandri, o candidato de direita; e o que pareceu um começo promissor em 1964 acabou assim em desapontamento e derrota. Os sucessos do governo vitorioso de Allende e do regime Campora-Perón na Argentina foram mais breves ainda, e suas quedas mais desastrosas. Na ausência de ajuda externa e de investimentos diretos, os rápidos incentivos de expansão industrial pararam rangendo, uma vez que a capacidade existente das fábricas tinha sido completamente utilizada. Os processos concomitantes e reforçadores da polarização política e da inflação doméstica finalmente desencadearam os golpes A-B.

AS NOVAS FASES DA INDUSTRIALIZAÇÃO E O PAPEL CRESCENTE DO ESTADO

Vamos considerar o argumento sobre estas restrições variáveis de uma perspectiva nacional mais agregada. A discussão precedente e as comparações abaixo indicam uma plausibilidade considerável para as seguintes proposições: (1) em cada país, o fim da fase inicial da industrialização leve (cerca de 1950-1955) marcou um ponto limiar no qual os prós e contras entre as pressões populistas e a expansão industrial se tornaram mais imediatos e severos; e (2) quanto mais fortes estas pressões numa dada ocasião ou país, mais graves as dificuldades econômicas. Uma proposição corolária também parece fazer sentido: (3) a de que as novas fases da expansão industrial dependem substancialmente da capacidade das elites políticas implementarem estratégias econômi-

cas conservadoras e/ou imaginem estruturas do estado que possam isolá-lo das pressões da política competitiva. Este isolamento não tem, como veremos, que tomar formas A-B extremas exceto em situações de crise e ameaça extraordinárias. Tampouco constituíam as formas extrema ou moderada de isolamento político condições *suficientes* de expansão no cenário industrial adiantado. Muito continuava a depender dos caprichos das condições internacionais e das forças econômicas domésticas “autônomas”. Não obstante, a característica principal da nova fase industrial pareceu ser que o estado – particularmente o conservador e restritivo – parecia desempenhar um papel mais decisivo mediando as relações entre as condições políticas e econômicas domésticas.

A Tabela I apresenta o instantâneo de um corte de alguns padrões políticos e econômicos coerentes com estes argumentos. As colunas da esquerda da tabela tratam dos países que, no começo da década de 1950, ainda estavam numa fase relativamente inicial da modernização industrial. Em contraste com os países do Cone Sul e o México, as firmas com base local neste grupo de países ainda não tinham sido totalmente capazes de atender a demanda doméstica de têxteis ou outros produtos industriais leves. As comparações dentro deste grupo de países “menos adiantados” geralmente apóiam argumentos relacionados à “espontaneidade” da fase inicial da industrialização; porque, se aceitarmos a validade do regime e classificações políticas de Charles Anderson, “então a “política” parece ter feito pouca diferença global substancial no desempenho econômico global. As experiências de “reforma” em Costa Rica, Honduras e Venezuela não impediram estes países de conseguirem taxas de crescimento comparáveis a sociedades sujeitas mais coerentemente a políticas “convencionais”. As taxas de inflação nos países “reformistas” eram em geral até mais baixas do que aquelas dos mais “conservadores”. Só na Bolívia e na Guatemala – nações então em processo de levante revolucionário e contra-revolucionário – há indicações de dificuldades econômicas excepcionalmente graves.

Contra este cenário comparativo, os contrastes encontrados entre os países mais “adiantados” do lado direito da tabela parecem surpreendentes. Eles sugerem que, nos altos níveis de modernização industrial, as estruturas políticas e as políticas pesam fortemente nos resultados econômicos. No México e no Brasil, que entraram na década

64 *Politics and Economic Change in Latin America, The Governing of New Nations* de Charles W. Anderson (Princeton, Toronto, Melbourne: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967), p. 314. Anderson encontra diferenças em aspectos mais desagregados do desempenho: estrutura fiscal, infra-estrutura, serviços sociais, etc. Ver pp. 310-63.

TABELA 1
Políticas e Desempenho Político, por Níveis de Desenvolvimento Industrial

Países pré-limitar *					Países pós-limitar **					
Regime/tipo política ¹	Crescimento Anual do PIB (1945-1960) ¹	Média	Crescimento Industrial Anual (1955-1960) ²	Média	Inflação Anual (1950-1958) ³	Média	Países	Crescimento Anual do PIB (1945-1960) ⁴	Crescimento Industrial Anual (1955-1960) ²	Inflação Anual 1950-1958) ³
Civil/Convencional Equador	6,1		5,6		2		México Brasil	6,2 5,7	8,1 10,3	8 17
Civil/Mil./Convencional Colômbia Peru	4,2 4,3	5,4	6,1 6,1	5,6	9 8	6,4				
Militar/Convencional Nicarágua El Salvador	6,8 5,8		3,9 6,6		8 5					

Alternância diferencial de convencional e reforma Honduras Costa Rica	4,1 6,8		5,7 7,7		3 3					
Alternância radical de convencional/reforma Venezuela Guatemala Bolívia	8,3 3,3 1,1	4,7	7,7 6,2 -4,3	4,6	1 .2 76	17,0	Argentina Chile Uruguai	2,1 3,3 2,1	3,7 3,2 1,0	22 38 10

Fontes:

1 *Politics and Economic Change in Latin America* de Charles W. Anderson (Princeton, New Jersey: D. Van Nostrand Company, Inc., 1967), pp. 314-15.

2 *Economic Survey for Latin America. 1965* das Nações Unidas, p. 308.

3 "Inflation in Latin America" de Raymond F. Mikesell, em *Latin America. Problems in Economic Development* de Charles T. Nisbet, ed. (Nova Iorque: The Free Press; Londres: Collier-MacMillan Limited, 1969), p. 145.

4 *The Economic Development of Latin America in The Post-War Period, 1964* das Nações Unidas, pp. 87, 95, 103, 115.

* Menos de 90 por cento da demanda de têxteis fornecida pelos produtores locais - cerca de 1950.

** Mais de 90 por cento da demanda de têxteis fornecida pelos produtores locais - cerca de 1950.

de 1950 com graus relativamente altos de controle do estado sobre as pressões populistas, e PIB e a fabricação continuaram a crescer a taxas muito altas durante toda a década de 1950. Na Argentina, Chile e Uruguai – países onde as pressões populistas eram extremamente fortes – as taxas de crescimento estavam entre as mais baixas do continente, comparáveis apenas à Bolívia e à Guatemala entre os países menos modernizados.

Um exame mais detalhado dos “perfis de desempenho” pré-A-B destes cinco países sugere uma conclusão semelhante. Em cada um deles, a evitação de crises econômicas de “estagflação” pareceu estar associada com alguma combinação de características políticas e institucionais reunidas mais tarde pelos regimes A-B: restrições à contestação pública; controle das organizações trabalhistas; e a adoção e manutenção de revisões tecnocráticas, internacionalmente orientadas das políticas populistas anteriores.

México (crescimento alto, inflação baixa: nenhuma crise). O México “revolucionário” foi o único dos cinco países industrialmente adiantados a entrar na década de 1950 com pressões populistas mais ou menos completamente sob controle. Embora promovesse vigorosamente a agricultura comercial durante a fase inicial da industrialização, as orientações políticas populistas “típicas” prevaleceram de outra forma até o meio da década de 1950: a proteção dos pequenos produtores, a facilitação das importações de bens de capital e as políticas fiscais e monetárias inflacionárias. Não obstante, o PRI oficial dominava a arena eleitoral; o trabalhismo organizado foi rigorosamente controlado; e, em geral, as autoridades políticas estavam numa boa posição para resistir à oposição doméstica aos tipos de opções conservadoras arroladas acima.

Várias combinações destas estratégias foram, de fato, implementadas entre o fim da fase de industrialização leve e meados da década de 1970. Em 1954 o México foi o único dos cinco países a reagir com sucesso às sérias pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos com medidas de desvalorização e austeridade destinadas a revigorar as exportações agrícolas e controlar os preços. Apesar da oposição dos setores nacionalistas do PRI e dos produtores domésticos representados pelo CNIT, o governo mexicano abriu também bastante a porta aos investidores estrangeiros mais ou menos nesta época. Como a Tabela 2 indica, as subsidiárias inundaram o México num volume muito maior do que em qualquer dos outros três países, produzindo tanto bens de consumo durável para o mercado da classe média e, em menor extensão, bens de produção. Deve-se notar que o México começou a exportar artigos industriais muito mais cedo do que os outros países. Em 1960, os produtos manufaturados (em grande parte transbordados da plataforma na fronteira americana) constituíam quase um quarto de todas as vendas de exportação mexicanas, em contraposição a ape-

TABELA 2

Número de CMNs Subsidiárias Americanas e Européias Estabelecidas

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>
1948	4	6	4	0
1949	2	4	1	1
1950	3	5	5	1
1951	1	14	5	0
1952	4	15	12	1
1953	2	8	11	0
1954	7	14	6	1
1955	7	13	14	0
1956	11	18	7	0
1957	7	23	25	1
1958	13	17	22	2
1959	18	16	27	3
1960	13	11	15	3
1961	22	9	29	2
1962	20	14	14	7
1963	8	7	17	2
1964	13	4	25	6
1965	9	20	30	2
1966	7	21	34	4
1967	18	17	29	6
Total	189	256	332	42

Fonte: Harvard Business School Multinational Enterprises Project, dirigido por Raymond Vernon. Dados reorganizados e fornecidos por Lars H. Thunell, Center for International Affairs, Universidade de Harvard.

nas 4 por cento e 2 por cento da Argentina e do Brasil respectivamente.⁶⁵ As altas taxas de expansão industrial continuaram, com algumas variações cíclicas, durante toda a década de 1950 e 1960, até 1975 num contexto de inflação comparativamente pequena.

A proximidade do México do mercado americano, o comércio turístico e, mais recentemente, suas substanciais reservas de petróleo explicam uma parte, mas não todo, o seu sucesso econômico relativo.

⁶⁵ Calculado do *United Nations Handbook of International Trade Statistics*, vários anos.

Como sustentei com mais detalhes alhures,⁶⁶ as comparações com as economias da Argentina e do Brasil da mesma forma bem situadas, mas politicamente distintas, indicam que os fatores políticos esboçados acima desempenharam um papel importante. A institucionalização de controles autoritários durante as décadas de 1930 e 1940 permitiram subsequentemente às autoridades mexicanas implementarem uma série de mudanças de política diferenciais e ortodoxas ajustando-as ao fim da fase industrial leve. A capacidade de evitar crises tantas vezes ligadas ao fim desta fase permitiu ao sistema mexicano continuar através das décadas de 1950 e 1960 sem transições políticas traumáticas ou aumentos substanciais no nível da repressão.⁶⁷

Brasil (crescimento alto, inflação moderada: crise retardada). O Brasil entrou na década de 1950 com uma estrutura política que partilhava tantas semelhanças com o México como com os seus vizinhos populistas mais abertos do sul. O legado do Estado Novo foi um forte estado central que continuou a exercer um domínio severo sobre o trabalhismo organizado e que assumiu um papel tutelar diante de uma burguesia local relativamente fraca. Contudo, a competitividade do sistema eleitoral brasileiro de 1945 até 1964 proporcionou maior poder às forças sociais populistas do que existia no México, e isto impôs restrições importantes em alguns aspectos da formulação política brasileira. Esta combinação de fatores contribui muito para explicar as características "mistas" do desempenho econômico brasileiro até 1964: expansão industrial vigorosa durante toda a década de 1950 num contexto moderadamente inflacionário, seguida "retardadamente" por uma crise econômica séria e polarização política, e depois pela imposição do governo A-B.

A promoção dos bens de consumo durável e, secundariamente, o aprofundamento, foram aparentemente os motores principais do crescimento brasileiro durante este período. Apesar da sua retórica nacionalista e políticas fiscais não ortodoxas, tanto os governos de Vargas como de Kubitschek perseguiram estes objetivos com considerável determinação. Foram estabelecidas comissões mistas público-privadas para coordenar os investimentos em vários setores de bens de consumo durável e bens de produção. Com apoio político de alto nível, estas comissões puderam atravessar a oposição nacionalista e conseguir bar-

ganhas relativamente duráveis a longo prazo com as companhias estrangeiras. Durante grande parte do governo de Vargas, e novamente durante o período Kubitschek, o Ministério do Trabalho continuou a desencorajar um movimento trabalhista independente. As greves foram mantidas num mínimo e permitiram que os salários se atrasassem em relação à produtividade. Esta combinação de características políticas, bem como o grande tamanho do mercado brasileiro, atraiu as subsidiárias estrangeiras para o país durante toda a década de 1950, favorecendo uma transição relativamente suave do investimento industrial leve para o pesado. Na vizinha Argentina – um país com atrações de mercado comparáveis mas um clima político muito menos hospitaleiro – o fluxo de investimentos estrangeiros foi muito mais irregular, com o surto maior vindo apenas por volta de 1960 sob Frondizi (ver Tabela 2). Embora a Argentina experimentasse um crescimento considerável na década de 1950 na produção de automotivos, maquinaria e produtos químicos, as taxas de crescimento do Brasil nestas áreas foram substancialmente mais elevadas.⁶⁸

Muitas das restrições nesta história de sucesso inicial pareceram fluir diretamente ou indiretamente do processo eleitoral brasileiro relativamente aberto. As autoridades brasileiras, ao contrário das mexicanas, continuaram muitas das políticas fiscais expansionistas características das décadas de 1930 e 1940, e foram incapazes ou não desejaram inverter as políticas comerciais que favoreciam os consumidores urbanos à custa dos exportadores. Finalmente, além do mais, a competição eleitoral teve influências "corrosivas" em níveis mais fundamentais, permitindo aos políticos populistas desafiar o controle do estado sobre o trabalhismo organizado e trazerem Goulart para a presidência em 1961. O efeito cumulativo destes fatores foram inflação crescente; um declínio da confiança dos investidores diretos e dos credores externos; recessão e desafios crescentes vindos de baixo.⁶⁹

Argentina, Chile, Uruguai (crescimento baixo, inflação alta: impasses prolongados e crises graves). Embora muito diferentes em tamanho e potencial econômico, estes países se parecem uns com os outros na pujança relativa de suas forças sociais populistas e na severidade das dificuldades econômicas que enfrentaram desde o início da década de 1950. A Argentina entrou neste período com o regime autoritário populista de Perón tentando inverter a direção: estabilização, castigos se-

66 "Authoritarianism and Industrial Change in Mexico, Argentina, and Brazil" de Robert R. Kaufman, em *The State and Society in Mexico* de José Luis Reyna e Richard S. Weinert, eds. (Filadélfia: Instituto para o Estudo de Questões Sociais e Humanitárias, 1977).

67 Inversamente, deve-se notar, as sérias dificuldades econômicas do meio da década de 1970 pareceram diretamente associadas com a ressurgência de pressões populistas sob o governo "reformista" de Echeverría.

68 Entre 1950 e 1960 a produção petroquímica brasileira aumentou de quase 600 por cento, ao passo que na Argentina, o aumento foi de 88 por cento. Entre 1955 e 1960, a produção brasileira de maquinaria de metal triplicou e a produção automotiva aumentou sete vezes. Na Argentina, os aumentos respectivos foram de 76 por cento e 120 por cento. Calculado dos dados do ECLA reunidos por Guillermo O'Donnell.

69 Ver *Politics in Brazil, 1930-1964* de Skidmore.

veros no trabalhismo organizado e esforços para atrair investimentos estrangeiros foram as principais linhas políticas entre 1951 e 1955. Estas políticas tiveram algum sucesso a curto prazo; mas também reduziram o apoio de Perón entre os trabalhadores sem aquietar completamente as suspeitas dos negócios internacionais, da oligarquia exportadora ou dos oficiais conservadores. O regime assim desintegrou-se em 1955; e durante toda a década seguinte ele foi seguido por uma sucessão de governos civis e militares politicamente fracos, nenhum dos quais pôde conter os antagonismos pretorianos entre as correntes nacional-populistas peronistas, os investidores internacionais, os exportadores agrícolas e as facções militares em conflito. O Chile e o Uruguai herdaram sistemas mais institucionalizados, altamente competitivos das décadas anteriores – sistemas que de muitas maneiras expuseram os tomadores de decisões ainda mais às pressões populistas.

É significativo o fato de que mesmo dentro destes sistemas abertos, o desempenho econômico pareceu se relacionar inversamente com o fluxo e refluxo destas pressões. Até a década de 1970, as dificuldades mais sérias do Chile de pós-guerra ocorreram durante o regime de “estilo peronista” de Carlos Ibañez (1952-1958), quando a inflação elevada e os tumultos generalizados em Santiago forçaram a imposição de um estado de sítio e uma virada abrupta do governo para a direita.⁷⁰ O desempenho econômico melhorou sob Alessandri e Frei (1958-1970) – uma recuperação facilitada após o meio da década de 1960 pelo aumento das receitas do cobre. Contudo, os preços domésticos tenderam a se voltar para cima, e a fabricação caiu repentinamente por volta da época das eleições presidenciais, quando cada uma das coalizões que governavam enfrentaram tensão interna crescente e oposição externa (ver Gráfico 3). Os piores períodos econômicos na Argentina vieram durante 1958-1959, quando Frondizi estava cortejando o apoio eleitoral do movimento peronista; e em 1962-1963, logo depois dele ter sido derrubado. Os melhores anos foram durante as fases mais ortodoxas do primeiro governo peronista e seu predecessor imediato; e durante 1960-1961, quando Frondizi deu as costas aos peronistas, congelou os salários e abriu bastante a porta ao capital estrangeiro.⁷¹ Mesmo no Uruguai, virtualmente estagnado desde o meio da década de 1950, uma breve recuperação econômica relacionou-se com a abolição do executivo colegiado e a imposição de um programa de austeridade de emergência (ver Gráficos 1 e 4).

Talvez mais importante ainda do que estas flutuações a curto prazo foi o contraste entre o desempenho global destas políticas e aquele

dos sistemas mais fechados e restritivos mexicano e brasileiro. A Argentina – o país mais comparável em termos de tamanho e potencial econômico – foi além da fase industrial leve durante a década de 1950, com estímulos aos investimentos em bens de consumo durável e com algum crescimento nos setores dos bens de produção. Como foi notado previamente, contudo, os movimentos nestas direções foram muito mais irregulares e erráticos do que no Brasil e no México. A aceleração mais importante em investimentos pesados só veio no começo da década de 1960, mais de uma década depois do declínio dos têxteis e de outros setores industriais leves.

O Uruguai, não tendo quer o tamanho de mercado quer as vantagens políticas, permaneceu quase totalmente “atolado” no fim da fase inicial. Na verdade, os números médios da Tabela 1 tendem a disfarçar este fato, e a mascarar os prós e contras variáveis entre a política aberta e a expansão industrial. Entre 1950 e 1955, o setor manufatureiro (liderado como em outras partes pelos têxteis e processamento de alimentos) cresceu com bastante vigor, a uma taxa anual de quase 7 por cento. Após 1955, a economia uruguaia estagnou, com o setor industrial crescendo a uma taxa média anual de apenas 1 por cento durante os dez anos seguintes. Os níveis de preços, que tinham sido bastante estáveis durante o começo da década de 1950, também começou a flutuar muito após 1958, com a inflação atingindo um pico de 136 por cento em 1967.

O desempenho econômico no Chile parece se situar em algum lugar entre o Uruguai e a Argentina – função novamente dos recursos naturais e do tamanho do mercado. Como foi notado, o crescimento econômico global chileno subiu vivamente durante a década de 1960; e, durante a mesma década, o Chile começou a montar automóveis e a atrair alguns investimentos novos em vários setores da indústria química. Como nos outros dois sistemas abertos, contudo, os políticos chilenos não puderam chegar a uma fórmula político-econômica que permitisse uma expansão econômica sustentada. Na verdade, uma grande parte da história política chilena durante a era pós-guerra foi interpretada pelos governantes militares atuais como uma sucessão de “experiências” malsucedidas para descobrir essa fórmula. O populismo não reconstruído de Ibañez foi abandonado no fim da década de 1950 até pelos líderes políticos e intelectuais que o haviam apoiado originalmente. O enfoque moderadamente conservador de Alessandri carecia de apoio eleitoral suficiente. A fórmula reformista moderada de Frei, caracterizada em parte pela estratégia de expansão do mercado, fracassou pelos motivos já aludidos acima, debilitando o centro político e contribuindo para a eleição de Allende. Em outras palavras, na época de Allende, se não antes, muitos dos “instrumentos” disponíveis para enfrentar o imobilismo político-econômico dentro de um contexto constitucional aberto foram percebidos como “exauridos”. Certa

⁷⁰ *Journeys toward Progress* de Hirschman, pp. 210-20.

⁷¹ *Economic Policy-Making in a Conflict Society* de Mallon et al., o crescimento do PNB foi extraordinariamente alto durante 1964 e 1965; mas isto foi em grande parte um artefato da recuperação da recessão extraordinariamente má de 1962-1963.

ou erradamente, o governo autoritário repressivo que substituiu Allende pareceu ser a única escolha “racional” restante.

Há, naturalmente, muito o que discutir nesta lógica auto-justificadora, não só no que se aplica ao Chile mas também aos outros governos A-B. Os fatores políticos, para começar, explicaram apenas parte dos sucessos ou fracassos econômicos descritos acima. Grande parte deste desempenho econômico foi condicionado por fatores domésticos e internacionais sobre os quais nenhum conjunto de líderes políticos pôde exercer controle. Além do mais, está longe de ser claro que os governos A-B emergentes possam melhorar substancialmente o desempenho dos seus predecessores. Não obstante, mesmo para os oficiais e tecnocratas que não estavam ligados diretamente aos interesses de classe em oposição, os padrões político-econômicos dentro destes cinco países pareceram apoiar a opinião de que os custos de tolerância às pressões populistas haviam aumentado – perspectiva essa que sem dúvida cresceu e endureceu entre os executivos comerciais multinacionais e as elites domésticas durante as décadas de 1950 e 1960. Em alguns sentidos é imaterial debater se estas opiniões foram avaliações precisas das realidades causais, percepções enganosas de correlações acidentais ou profecias auto-satisfatórias: na década de 1960 elas estavam suficientemente arraigadas numa base experimental para se tornarem parte das “suposições” da cena social e política. Não é surpreendente, portanto, que onde o populismo já havia sido completa ou parcialmente suprimido, houvesse fortes desincentivos para relaxar os controles políticos. E onde as forças sociais populistas haviam se tornado fortes, a experiência do impasse e crise produzisse incentivos poderosos para o estabelecimento de regimes que podiam desarraigar estas forças do corpo político.

Fica-se tentado a concluir esta seção com uma proposição final que, na verdade, transforma um argumento central da literatura do desenvolvimento “convencional” em seu título.⁷² Os regimes A-B mais repressivos parecem ter mais probabilidade de emergir nos países em que os sistemas competitivos tenham se tornado fortemente arraigados cedo no processo de industrialização. Foi, afinal de contas, no Uruguai e no Chile (países que tiveram os sistemas competitivos mais cedo e mais institucionalizados), onde as ameaças, crises e regimes A-B resultantes foram mais severos. O México e, em percepção tardia o Brasil, parecem suaves em comparação. A experiência da Argentina na década de 1960, contudo, não se adapta muito bem a este padrão. Dada a pujança histórica das forças sociais populistas nesse país, po-

deríamos ter esperado uma popularização maior e uma versão muito mais severa de governo A-B de 1966 até 1970. Que tenha emergido em vez disso o regime bastante moderado de Onganía constitui uma lembrança de que o curso das coisas não é determinado tão ordenadamente. O sucesso, estabilidade e repressividade dos regimes A-B serão moldados em parte por fatores e escolhas situacionais não decorrentes diretamente de padrões institucionais amplos econômicos ou políticos. Não obstante, parece plausível em geral que, dentro do contexto desenvolvimentista esboçado acima, as contradições sociais têm probabilidade de se agrupar mais intensamente dentro dos sistemas competitivos – e quanto mais profundas as contradições, mais severas as reações autoritárias. A seqüência dos acontecimentos que se seguiram ao colapso do regime Onganía é adequada a este ponto maior: a ressurgência das pressões populistas e o colapso que se seguiu da economia argentina evocou finalmente um novo assalto de governo A-B muito mais severo que trouxe esse país de volta “para a linha” com os outros, antes países abertos do Cone Sul.⁷³

III. AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DOS REGIMES A-B: UMA ANÁLISE DAS “HISTÓRIAS DE SUCESSO”

Até que ponto os regimes A-B conseguiram resolver as contradições nas quais nasceram? O colapso do governo Onganía na Argentina, bem como a continuação dos problemas econômicos no Chile e no Uruguai, indicam certamente que a repressão política não é nenhuma garantia de sucesso econômico. Por outro lado, tem sido sustentado que, dadas as condições favoráveis políticas e econômicas, o governo A-B pode ser instrumental para converter círculos viciosos desenvolvimentistas em círculos “virtuosos”. * Dois projetos desenvolvimentistas importantes – discutivelmente a mais nova e mais fundamental das opções discutidas acima – foram enfatizados em relação a isto. O'Donnell, como foi notado, acentua o papel potencial dos regimes A-B em atravessar os conflitos associados com o aprofundamento.⁷⁴ Felix, por outro lado, sustentou que o impulso para as exportações de manufaturados tem “ocorrido invariavelmente sob a égide de regimes autoritários de direita, duros, antiigualitários e ferventemente comprometidos

72 Cf. *Polyarchy* de Dahl; *Origins of Democracy: a Cross-National Study of Mobilization, Party Systems, and Democratic Stability* de Richard A. Pride, Sage Professional Papers in Comparative Politics (Beverly Hills: Sage Publications, 1970).

* NT – Aqui o autor faz um trocadilho.

74 “Reflexiones” de O'Donnell.

com a promoção de investimentos estrangeiros e domésticos, com incentivos extra para os investimentos ligados à exportação.” A política destes regimes, sugere ele, “constitui parte integrante da economia desse modelo...”⁷⁵

O Brasil é sugerido por ambos os autores como uma das principais “histórias de sucesso”; enquanto que o estímulo mais rápido da expansão na Argentina de Onganía pode ser considerado uma possível indicação de uma tendência semelhante embora abortada. Cada regime incluiu o aprofundamento e a diversificação das exportações entre os seus objetivos, e cada um mostrou alguma evidência de mudança nessas direções. Embora o tamanho do mercado, as iniciativas multinacionais e as condições do mercado mundial sem dúvida expliquem uma parte desta mudança, é possível que as garantias de previsibilidade e estabilidade destes regimes fossem condições necessárias de ambos os projetos.

Um exame mais detalhado de ambos os casos, contudo, levanta algumas dúvidas sobre esta proposição. Cada governo, bem como os do Uruguai e do Chile, estava tomado por muitas das mesmas tensões e incertezas políticas que perseguiram seus predecessores, e nenhum dos dois se moveu com determinação sincera em direção a qualquer um, passando por cima do objetivo desenvolvimentista. Pelo menos até o fim da década de 1960, além do mais, muita coisa do “milagre” brasileiro foi atribuível à maior utilização da capacidade existente de bens de consumo durável. E ambos os países, como já sugeri, se beneficiaram enormemente da prosperidade internacional da era do Vietnã. Estamos, então, tratando realmente de governos parcialmente responsáveis por desencadear novos impulsos desenvolvimentistas importantes? Quanto da mudança que ocorreu pode ser atribuída realmente às políticas e estruturas destes governos, e quanto teria acontecido de qualquer maneira em consequência das forças autônomas externas de comercialização e de investimento?

Embora nenhuma resposta definitiva a estas perguntas possa ser fornecida aqui, pode ser feito um começo examinando as mudanças no aprofundamento e exportações de manufaturados que acompanharam a ascensão e queda destes regimes. Estes processos se aceleraram realmente sob o governo A-B? Eles se desaceleraram na Argentina entre 1970 e 1975, após o colapso do governo Onganía? Respostas afirmativas dariam apoio à afirmação de que a política autoritária constitui “parte integrante” destes modelos econômicos particulares. Elas acrescentariam também confiança aos argumentos mais gerais relacionando o governo A-B aos problemas mais amplos da “industrialização adiantada” na América Latina.

O aprofundamento sob os governos A-B brasileiro e argentino

Se uma economia doméstica razoavelmente grande é uma precondição do aprofundamento, então o Brasil e a Argentina eram os únicos países sul-americanos adiantados onde esta opção era uma possibilidade genuína. Os parâmetros de tamanho colocaram este objetivo fora do alcance dos governos do Uruguai e do Chile, embora os funcionários A-B no último país ocasionalmente ecoassem a retórica dos seus vizinhos maiores. Por outro lado, o Brasil e a Argentina eram países grandes, com aspirações razoáveis à hegemonia regional. As autoridades A-B nestes países, como algumas de suas predecessoras, consideravam assim o desenvolvimento de uma indústria de bens de produção como uma característica essencial e realista destas aspirações nacionais maiores. Se se julga a realidade como tendo emparelhado com sua retórica, depende em grande parte da perspectiva adotada. Comparando com os governos anteriores, algum progresso nesta direção foi registrado sob estes governos. Ao mesmo tempo, este progresso não parece suficiente para atender as necessidades de uma economia que cresce rapidamente. Cada uma destas perspectivas é considerada em detalhe abaixo.

Em primeiro lugar, os governos A-B da Argentina e do Brasil coincidiram com uma retomada e aceleração das tendências para a industrialização em grande escala que havia começado na década de 1950, mas foram sufocadas durante as crises do começo da década de 1960. Isto pode ser visto mais claramente no caso do investimento estrangeiro que, juntamente com o próprio estado, foram a fonte mais importante do capital e tecnologia da indústria pesada. Pelo menos três fontes de dados mostram o mesmo padrão de mudança para cima no investimento estrangeiro alguns anos após os golpes A-B: a pesquisa da Harvard Business School das novas subsidiárias estrangeiras; a compilação de O'Donnell do valor em dólar de todos os afluxos de capital estrangeiro; e minha própria compilação do valor em dólar dos investimentos americanos em fábricas e equipamentos industriais.⁷⁶ No Brasil, o último tipo mencionado de investimento decolou literalmente após 1967-1968, ultrapassando níveis testemunhados sob Kubitschek e distanciando-se de muito da Argentina após o colapso do governo Onganía em 1970.

Os dados de produção de ambos os países mostram um padrão semelhante de recuperação e aceleração, concentrado principalmente

⁷⁶ Harvard Business School Multinational Project, dirigido por Raymond Vernon. Estes dados foram reorganizados e fornecidos por Lars H. Thunell, Center for International Affairs, Universidade de Harvard. “Reflexiones” de O'Donnell; dados de Kaufman, do Departamento de Comércio dos EUA, *Survey of Current Business*, vários anos.

⁷⁵ “Technological Dualism in Late Industrializers” de Felix, p. 226.

no setor de bens de produção. Após ficar para trás de outros setores industriais durante grande parte da década de 1960, a indústria brasileira de bens de capital substituiu os bens de consumo duráveis como fonte principal do crescimento industrial durante o começo da década de 1970. De 1969 até 1972 (a fase mais repressiva do governo A-B brasileiro) o setor de bens de capital se expandiu a uma taxa anual (19,3 por cento) que foi quase o dobro dos aumentos anuais de dez por cento na indústria como um todo.⁷⁷ Desde cerca de 1967 até 1970, as indústrias química, de metais básicos e de máquinas da Argentina teve taxas de crescimento médias de 10 por cento ou mais – acima das taxas de 6 a 7 por cento conseguidas durante a primeira metade da década de 1960, e substancialmente mais altas do que os aumentos globais na produção manufatureira.⁷⁸

A tese do aprofundamento é apoiada também por comparações entre os surtos industriais do fim da década de 1960 e aqueles que ocorreram sob Kubitschek e Frondizi. Embora cada estímulo da industrialização envolvesse bens de produção bem como de consumo durável, o grosso da literatura do estudo de casos parece indicar fortemente o fato de que, no fim da década de 1960, a ênfase havia mudado para os setores industriais mais “básicos”.⁷⁹

Algumas referências rápidas a dados resumidos bastarão para ilustrar este ponto. Entre 1955 e 1960, os automotivos responderam por quase 17 por cento de todos os investimentos fixos brutos da manufatura brasileira, número esse apenas ligeiramente mais baixo do que os dos produtos químicos, metais básicos e maquinaria combinados (18 por cento). Em 1970, por outro lado, a parcela combinada dos três últimos setores tinha crescido para mais de 30 por cento do investimento fixo bruto, enquanto que o dos automotivos havia caído para aproximadamente 12 por cento.⁸⁰

Os dados da Harvard Business School sobre a Argentina, embora incompletos, sugerem um quadro semelhante. Entre 1959 e 1961, mais de um quarto (26 por cento) das novas subsidiárias estrangeiras estavam apenas nos setores automotivos, enquanto que 21 por cento dedicavam-se à produção química. Entre 1966-1967, a parcela automotiva havia diminuído para apenas 8 por cento, enquanto os produtos químicos haviam crescido para 28 por cento. Os dados sobre o investimento americano não estão disponíveis para os anos de 1968-1970. Contudo, a informação sobre as vinte e três subsidiárias européias estabelecidas nesses anos indicam uma mudança ainda mais substancial.

⁷⁷ *Crescimento Industrial no Brasil* de Suzigan et al., p. 117.

⁷⁸ Calculado de dados do ECLA, fornecidos por Guillermo O'Donnell.

⁷⁹ Ver Nota 41.

⁸⁰ Calculado dos dados de *Crescimento Industrial no Brasil* de Suzigan et al., p. 121.

Quase metade (48 por cento) destas subsidiárias estavam apenas nos produtos químicos, enquanto apenas uma estava nos automotivos.⁸¹ Em resumo, o novo estímulo para a industrialização em ambos os países não foram simplesmente uma aceleração das tendências anteriores mas também até certo ponto uma mudança mais qualificativa em seu caráter e direção.

A evidência sobre a integração vertical da estrutura industrial, contudo, deve também ser considerada ainda de outro ângulo, que sugere a necessidade de uma qualificação cuidadosa da tese do aprofundamento. Embora o investimento em bens de produção aumentasse substancialmente acima dos níveis anteriores, o crescimento nesta área pareceu não obstante se atrasar em relação às exigências domésticas globais. Os coeficientes da importação brasileira subiram abruptamente em virtualmente todos os setores importantes de bens de produção nos anos que se seguiram aos golpes A-B, e a Argentina seguiu um padrão comparável, embora um tanto menos pronunciado.⁸² Em ambos os países, além do mais, os déficits em conta corrente também subiram abruptamente, atingindo níveis de aproximadamente 500 milhões de dólares em 1970-1971. Isto era grosseiramente equivalente aos déficits incorridos em cada país no fim da década de 1950 e começo da de 1960. No Brasil, as importações de maquinaria, derivados de petróleo e fertilizantes dobraram entre 1968 e 1973;⁸³ e em 1972, bem antes que a crise de combustíveis atingisse o Terceiro Mundo, o déficit brasileiro em conta corrente havia crescido para 1,4 bilhões de dólares.⁸⁴

Os créditos a médio e curto prazo e a pasta de empréstimos externos foram os principais mecanismos para cobrir estes déficits e financiar as necessidades das importações crescentes. Entre o fim da década de 1950 e 1971, o financiamento externo havia dobrado a sua parcela de todos os afluxos de capital estrangeiro, enquanto que os investimentos diretos diminuíram mais ou menos à mesma taxa.⁸⁵ Apesar dos déficits gigantescos em conta corrente, este fluxo de crédito tornou

⁸¹ Harvard Business School Multinational Project, dirigido por Raymond Vernon. As proporções dos investimentos americanos e europeus em automotivos e produtos químicos foi grosseiramente semelhante nos anos anteriores.

⁸² *América Latina: Integración Económica y Sustitución de Importaciones* de Ayza et al.; *Crescimento Industrial no Brasil* de Wilson Suzigan et al. (Rio de Janeiro: IPEA/IN-PES, 1974), p. 140; José Serra, Capítulo 4 deste volume.

⁸³ Dados apresentados por Fernando Henrique Cardoso em “Estatização e Autoritarismo Esclarecido: Tendência e Limites”, documento não publicado, São Paulo, 1975, p. 3.

⁸⁴ Dados de conta corrente, *Economic Survey for Latin America*, do ECLA, 1973, pp. 20-21.

⁸⁵ Calculado dos dados do Banco Central, tal como registrados no *Economic Unit Intelligence Report-Brazil*, de maio de 1961 e anos subsequentes.

possível excedentes bastante grandes no balanço de pagamentos durante o fim da década de 1960 e começo da de 1970 – consequência pelo menos em parte da confiança que os novos regimes inspiraram entre os credores internacionais. O que devia ser enfatizado, contudo, era que foi a disponibilidade de créditos de importação, tanto quanto a capacidade industrial expandida, que funcionaram como sustentáculo principal do surto econômico. Em 1976 a dívida externa do Brasil era estimada em quase 30 bilhões de dólares, uma das mais altas do mundo.⁸⁶

Muita cautela, sem dúvida, deve ser exercida ao fazer inferências dessa informação. Por exemplo, as subidas dos coeficientes de importação notados acima são em parte consequência da recuperação das drásticas restrições às importações impostas tanto pela Argentina como pelo Brasil na esteira das crises anteriores do balanço de pagamentos no começo da década de 1960. Até certo ponto, portanto, estes aumentos refletem uma volta a níveis mais “naturais” de fluxos de importação coerentes com as necessidades globais de uma economia em crescimento. Deve ser enfatizado, além do mais, que no fim da década de 1960 ou começo da de 1970 tanto o governo argentino como brasileiro *instituíram* medidas destinadas a proteger o setor local de bens de produção da competição externa. E a capacidade destas indústrias *aumentou* como vimos. Portanto, apesar da evidência de dificuldades externas crescentes – que afinal de contas eram pelo menos parcialmente consequência de fatores exógenos tais como a crise do petróleo – pode-se bem sustentar que a capacidade “líquida” do Brasil de enfrentar tais problemas havia aumentado.

Finalmente, deve-se notar que O'Donnell não sugeriu que as políticas de aprofundamento A-B resolveriam de fato os problemas do endividamento e da dependência, mas em vez disso que tais dificuldades seriam transpostas para um novo cenário estrutural.

Não obstante, o conceito do aprofundamento não deve obscurecer o fato de que o compromisso dos governos A-B para com o desenvolvimento de um setor industrial verticalmente integrado era no máximo parcial – muitas vezes posto de lado a favor de outros objetivos mais “convencionais”, tais como facilitar a importação de suprimentos necessários para a expansão de empreendimentos existentes públicos e privados. Deve ficar claro também que a forte expansão industrial que ocorreu na Argentina e no Brasil não implicou, em qualquer sentido absoluto, “rupturas” dramáticas para reduzir a vulnerabilidade destes países ao ambiente econômico externo.

A Promoção das Exportações Industriais

Qualquer que fosse o compromisso dos governantes A-B para a expansão de uma base de bens de produção, o objetivo principal deles não era uma economia industrial auto-suficiente porém uma mais aberta, na qual o financiamento das necessidades das importações em curso fosse atendido pela maior flexibilidade e diversidade do lado das exportações. A promoção e diversificação das exportações não impediram, como já vimos, o aumento dos déficits comerciais ou níveis crescentemente onerosos do débito externo. Mais do que o aprofundamento, contudo, este objetivo foi provavelmente o aspecto mais novo e mais geral das estratégias desenvolvimentistas A-B. O objetivo não era uma estrutura industrial mais autárquica, porém uma mais competitiva internacionalmente que reduzisse suas vulnerabilidades externas e garantisse suas necessidades de capital e equipamento tanto através de maior capacidade de exportação como através da capacidade doméstica aumentada. Albert Fishlow, David Felix e outros já haviam identificado esta como uma das características centrais do modelo brasileiro.⁸⁷ Isso obviamente fazia ainda maior sentido em países com pequenos mercados domésticos, tais como o Uruguai e o Chile. E, como foi notado na primeira seção, cada um dos regimes A-B de que estamos tratando pareceram perseguir este objetivo através de uma variedade de instrumentos políticos – desvalorização, subsídios e deduções para produtos exportados, o estabelecimento de novas agências burocráticas ou a reorganização das existentes, destinadas a assistir os exportadores na abertura de novos mercados.

Os dados apresentados na Tabela 3 sugerem que um estímulo importante nas exportações industriais foi de fato associado ao advento dos governos A-B. Durante a segunda metade da década de 1960, as exportações de manufaturados na Argentina e no Brasil aumentaram substancialmente sobre os níveis anteriores, como uma proporção das exportações totais de cada país, e como uma proporção de todas as exportações industriais da América Latina. Embora o Brasil seja o país no qual este fenômeno tenha sido mais comumente identificado com o governo A-B, vale a pena notar que a diversificação das exportações foi ainda mais espetacular na Argentina de Onganía. Na primeira metade da década de 1960, as exportações de manufaturados argentinos mal cresceram; em 1970, elas aumentaram de quase 170 por cento sobre

87 “Technological Dualism in Late Industrializers” de Felix; “Foreign Trade Regimes and Economic Development, Brazil” de Albert Fishlow. Preparado como documento de fundo para a reunião de 8 de abril de 1975 do Grupo de Discussão de Pesquisa sobre os Aspectos Internacionais do Desenvolvimento do Brasil, Conselho de Relações Exteriores.

86 *New York Times* e 28 de março de 1977, p. 43.

os níveis de 1965. O México autoritário pareceu seguir um padrão semelhante. Embora as taxas de crescimento das exportações industriais mexicanas se atrasassem em relação aos dois países sul-americanos, as exportações mexicanas já estavam altamente diversificadas no começo da década de 1960 e tornaram-se ainda mais durante essa década.

Um tipo semelhante de aceleração também pareceu seguir-se aos golpes A-B no Chile e Uruguai. As exportações industriais do Chile aumentaram numa média anual de quase 111 por cento nos três anos seguintes ao golpe; e a parcela dos produtos industriais nas vendas totais da exportação chilena subiram de 6,1 por cento em 1971 para 15,8 por cento em 1976 (ver Tabela 4). No Uruguai, as exportações de manufaturados aumentaram de quase 50 por cento em 1974, após terem aumentado numa média anual de 15,0 por cento no período de 1969 até 1973. Os dados sobre as exportações de manufaturados uruguaios são incompletos após 1974, mas a evidência disponível sugere que esta tendência continuou. A parcela do gado – o produto “tradicional” de exportação do Uruguai – diminuiu de mais de três quartos de todas as exportações em 1973 para menos da metade em 1976. Embora os produtos agrícolas continuassem a compreender o grosso das novas vendas de exportação, o valor dos alimentos processados, artigos manufaturados de couro e exportação de têxteis haviam crescido em 1976 para um valor de cerca de 93 milhões de dólares, cerca de 17 por cento de todas as exportações uruguaias em 1976.⁸⁸ Estes estímulos de exportação em três anos, naturalmente, não significam necessariamente uma tendência a longo prazo; está longe de ser claro que quer o Uruguai quer o Chile sejam capazes de manter o impulso exportador evidente no meio da década de 1970. Não obstante, os dados disponíveis sobre os dois países A-B menores não são pelo menos incoerentes com hipóteses ligando a diversificação das exportações ao governo A-B.

Uma desagregação dos dados da exportação de manufaturados, finalmente, sugere alguns caminhos interessantes para exploração posterior desta ligação. Nos países menores, como era de se esperar, o grosso das novas exportações foram geradas pelas indústrias leves, ou pelo processamento dos recursos naturais relativamente abundantes. No Uruguai, os têxteis e os produtos de couro sozinhos responderam por 86 por cento do crescimento da exportação de manufaturados em 1973-1974; no Chile, quase 80 por cento vieram dos produtos de papel decorrentes das áreas de florestas do sul. Ambos os tipos de produtos ofereciam presumivelmente uma vantagem comparativa, em conse-

⁸⁸ Dados da Comisión Económica para América Latina, *Uruguay*, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976 (E/CEPAL/1026/Add. 2), pp. 830-33.

TABELA 3
Exportações de Manufaturados na Argentina, Brasil e México

	<i>Mudança percentual Anual nas Exportações de Manufaturados (1960-1965)</i>	<i>Mudança Percentual Anual nas Exportações de Manufaturados (1966-1970)</i>	<i>Manufaturados como % de todas as Exportações (1965)</i>	<i>Manufaturados como % das Exportações (1972)</i>
Argentina	10,0	169,0	6,0	23,0
Brasil	68,0	80,0	8,0	20,0
México	31,7	50,3	21,0	41,0
Resto da América Latina		74,0	66,0	

Fonte: Calculados dos dados em: Comisión Económica para América Latina, *Las Exportaciones de Manufacturas en América Latina: Informaciones Estadísticas y Algunas Consideraciones Generales* (Santiago de Chile: E/CEPAL/L. 128: 22 de Enero de 1976), 69, 71, 73, 75, 79.

TABELA 4
Exportações de Manufaturados no Chile e Uruguai

	<i>Mudança Percentual Anual nas Exportações de Manufaturados¹ (1969-1973)</i>	<i>Mudança Percentual nas Exportações de Manufaturados² 1974 1975 1976</i>	<i>Manufaturados como Percentual de todas as Exportações² 1971 1973 1976</i>
Chile	14,0	225,3 85,8 21,7	6,1 3,6 15,8
Uruguai	15,0	47,0 * *	* *
Todos os outros países da AL exceto Argentina, Brasil e México	27,0	36,0 * *	* *

* Dados não disponíveis.

Fontes:

(1) Calculado dos dados em: Comisión Económica para América Latina, *Las Exportaciones de Manufacturas en América Latina: Informaciones Estadísticas y Algunas Consideraciones Generales* (Santiago de Chile: E/CEPAL/L. 128: 22 de Enero de 1976), pp. 69, 71, 73, 75, 79.

(2) Dados sobre o Chile da Comisión Económica para América Latina, *Chile*, Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976, E/CEPAL/1026/Add. 1), p. 334.

quência quer da mão-de-obra barata, quer dos custos da matéria-prima.⁸⁹

Essas indústrias “tradicionais” também desempenharam papéis significativos nos países maiores. Os alimentos processados, por exemplo, foram particularmente importantes na Argentina; os têxteis, artigos de couro e móveis, no Brasil. Todos juntos, os setores “tradicionais” de manufaturas responderam por aproximadamente 50 por cento do crescimento das exportações industriais destes dois países durante o fim da década de 1960. Vale à pena notar também, contudo, que os produtos industriais mais complexos também se agigantaram mais nos surtos exportadores destes países. “Metal-mecânica” – uma categoria que inclui equipamento automotivo e outros tipos de maquinaria – respondeu por aproximadamente 30 por cento do crescimento na Argentina e mais de 40 por cento no Brasil.⁹⁰ Mallon, examinando o caso argentino, sugere que este crescimento pode decorrer da vantagem em habilitações da mão-de-obra e recursos técnicos que os países maiores possuem dentro dos mercados latino-americanos.⁹¹ Uma explicação complementar pode se concentrar mais diretamente na divisão crescente do trabalho dentro dos sistemas de produção das CMNs. Uma alta proporção do comércio automotivo dentro da América Latina, por exemplo, envolve o transporte de componentes entre as subsidiárias. É possível também que a Argentina e o Brasil estivessem se tornando adeptos da prática das CMNs de “separar por grupos” as parcelas de mão-de-obra intensiva dos seus processos de produção para países do Terceiro Mundo e de reexportar o produto de volta para os Estados Unidos ou a Europa.

Como foi notado na seção anterior, tudo isto sugere possibilidades muito mais complexas de aliança e conflito intra-industrial do que é insinuado pela tese do aprofundamento. A última sugere que os governos A-B têm procurado principalmente resolver os conflitos entre as indústrias básicas dominadas pelos estrangeiros e a burguesia doméstica mais fraca dos setores tradicionais. O modelo de exportação implica divisões que transpõem esta linha, dividindo as companhias internacionalmente orientadas em indústrias tanto leves como pesadas das firmas ligadas mais extensivamente ao mercado doméstico. Embora o aprofundamento implique um compromisso com uma base industrial mais diversificada e auto-suficiente, além do mais, o modelo de exportação tende para uma estrutura industrial mais espe-

cializada, internacionalmente competitiva – um processo de “modernização” que ameaça os produtores em muitos setores diferentes. Houve, de fato, debates entre os advogados do aprofundamento e da diversificação das exportações tanto na Argentina como no Brasil; e estes podem se intensificar na esteira das dificuldades externas atuais enfrentadas por cada país.⁹²

Muitas outras pesquisas serão necessárias para compreender exatamente o que isto significa tanto para as origens como para as consequências dos governos A-B. Coisa alguma da discussão acima, contudo, fornece *a priori* fundamento para rejeitar a proposição de que o autoritarismo possa facilitar a diversificação das exportações. Nos impulsos de exportação, como no aprofundamento, as divisões entre as firmas estrangeiras fortes e as domésticas mais fracas têm probabilidade de se agigantarem mais; a previsibilidade política e da política pode ser até mais importante; e a exigência pela disciplina sindical e baixos custos da mão-de-obra ainda mais premente. De qualquer maneira, nos casos que examinamos, a abertura internacional das economias industriais previamente fechadas e protegidas parecem ter “correlação” com a instituição de ordens políticas mais fechadas e repressivas.

Estas “correlações” são suficientes para garantir uma conclusão mais geral – de que os governos A-B estavam associados com mudanças econômicas “importantes”? Novamente, os limites das mudanças devem ser sublinhados, mesmo nos casos mais bem-sucedidos de governos A-B. Ambos os tipos de mudança foram acompanhados por políticas e processos econômicos mais convencionais – apoio nos empréstimos externos, expansão dos bens de consumo durável, etc. E nenhum deles implicou reduções qualitativas da dependência externa.

Dentro deste arcabouço de dependência continuada, contudo, o advento dos governos A-B pareceu coincidir com pontos decisivos importantes no Brasil e na Argentina, senão também no Uruguai e no Chile. O mais novo e mais geral destes, como sugeri, foi a mudança para a diversificação das exportações – processo esse que estava também pelo menos potencialmente ao alcance dos governos A-B dos países pequenos bem como dos grandes. Uma aceleração do crescimento da indústria pesada também ocorreu dentro dos países maiores, mesmo que isto não leve consigo algumas das conotações mais dramáticas do aprofundamento. A estas mudanças, podemos acrescentar uma menção a várias outras que, embora não tratadas acima, são importantes para o argumento geral; o crescimento da agroindústria no Brasil, por exemplo, ou a expansão e concentração da atividade bancária industrial na Argentina e no Brasil.

89 Fonte: Comisión Económica para América Latina, *Las Exportaciones de Manufacturas en América Latina: Informaciones Estadísticas y Algunas Consideraciones Generales* (Santiago de Chile: E/CEPAL/.128: 22 de Enero de 1976), pp. 73 e 79.

90 *Ibid.*, pp. 69 e 71.

91 *Decision Making in a Conflict Society* de Mallon et. al., pp. 82-85.

92 P. ex., *Review of the River Plate*, 21 de setembro de 1968, pp. 417-25.

Se estas mudanças, consideradas isoladamente ou em combinação, são caracterizadas como “fundamentais” ou insignificantes dependerá tanto dos objetivos teóricos do observador como apenas da análise empírica. Elas não são claramente mais revolucionárias em caráter do que aquelas que ocorreram nas décadas anteriores – o afastamento do crescimento liderado pelas exportações durante a era da depressão, ou o declínio das oportunidades de industrialização leve na década de 1950. Contudo estas datas anteriores parecem úteis na designação dos pontos decisivos importantes na história político-econômica latino-americana. A combinação das mudanças econômicas no Brasil durante o fim da década de 1960 e da 1970 pode bem ser comparável com estes pontos decisivos anteriores. A Argentina sob Onganía parece se mover em direções semelhantes.

O Aprofundamento e as Exportações Industriais na Ausência de Governos A-B: Argentina, 1970-1976

Na Argentina, de 1970 a 1976, uma sucessão de governos militares e peronistas tentou compensar alguns dos desequilíbrios sociais e políticos que haviam se acumulado sob Onganía, sem necessariamente abandonar os seus objetivos principais com relação às exportações industriais ao desenvolvimento dos bens de produção. Para os nossos fins, os esforços destes governos vieram numa ocasião e lugar particularmente úteis, porque oferecem uma oportunidade única para distinguir o impacto A-B sobre a economia dos outros fatores que presumivelmente contribuíram para as mudanças descritas acima. Por um lado, podemos comparar o desempenho sob estes governos pós-A-B com aquele sob o próprio Onganía – dois conjuntos de regimes funcionando dentro de parâmetros nacionais idênticos. Ao mesmo tempo, já que a reabertura da política argentina se superpõe a uma das fases mais repressivas do autoritarismo brasileiro, uma comparação nacional cruzada nos permite “manter constante” algumas das forças internacionais que funcionavam simultaneamente em cada país.

Apesar da publicidade ligada às atividades de guerrilha e ao ano final catastrófico de Isabela Perón, a política argentina do começo da década de 1970 pareceu contar algumas promessas. Os governos Levingston e Lanusse adotaram políticas mais relaxadas em relação ao trabalhismo e mais favoráveis em relação à burguesia doméstica. Contudo tanto eles como seus sucessores peronistas continuaram a mostrar um forte compromisso retórico com as exportações industriais; e cada um procurou um papel reduzido, mas ainda importante e lucrativo para o capital estrangeiro. O principal tema desta era foi mais de conciliação do que de conflito de classes – tema esse expresso mais explicitamente pelo pacto social peronista de 1973, que se baseou na presunção de que a restrição mútua por trabalhadores e capitalistas leva-

ria a uma situação total de expansão na qual todos os lados ganhariam.⁹³ No todo, além do mais, a economia argentina pareceu ir relativamente bem até cerca de 1974. Apesar da inflação crescente e das greves, o PIB se expandiu a uma taxa média de 4,4 por cento durante esses anos, enquanto o setor industrial cresceu a uma taxa de cerca de 7 por cento anualmente.⁹⁴

Não desejo, naturalmente, minimizar as dificuldades que acompanharam este processo continuamente – nem, menos ainda, a desintegração sócio-política virtual na qual a Argentina havia caído em 1975-76. A questão é que Onganía não foi substituído pela demagogia caótica ou pelo nacional-populismo não reconstruído, mas por uma série de governos militares e civis que, na superfície, pareciam estar lutando por uma alternativa razoável para o modelo A-B.

Neste contexto, as tendências anteriores para o aprofundamento parecem ter sido interrompidas de forma surpreendentemente abrupta. Os números desagregados de crescimento para os vários setores industriais, apresentados na Tabela 5, indicam como estes setores eram sensíveis às mudanças que ocorriam na arena política argentina. Só o setor de maquinaria continua a se comportar bem na década de 1970. Os produtos químicos e os metais básicos, os principais setores do fim da década de 1960, ficaram bem para trás do setor industrial como um todo no período 1970-1973, os próprios anos nos quais a indústria brasileira de bens de capital estava tendo taxas de crescimento médias de quase 20 por cento! Enquanto os investimentos estrangeiros no Brasil continuavam a se acelerar rapidamente após 1970, eles declinaram abruptamente na Argentina (ver Gráficos 1 e 2 e Tabela 2).

As páginas da *Review of the River Plate*, uma revista comercial argentina internacionalmente orientada, fornecem uma visão útil da maneira pela qual os próprios investidores interpretaram este declínio. Os comentários dos líderes comerciais, editoriais e artigos – todos relataram uma “falta de confiança” crescente, ligada ao relaxamento dos controles políticos estabelecidos sob Onganía. No começo de 1970, um editorial da *River Plate* se queixou de “um estado de espírito de desilusão afligindo muitas pessoas no mundo dos negócios” e lamentou a morte das “altas esperanças que haviam prevalecido nos primeiros meses de 1969.”⁹⁵ No ano seguinte, bem antes da polarização do meio da década de 1970, E. M. Morgan, presidente da Câmara Americana de Comércio, notou que: “a mudança das regras do jogo teve lugar em várias áreas ligadas ao investimento estrangeiro. Novamente, o resul-

93 Ver “The Social Pact as Anti-Inflationary Policy: The Argentine Experience since 1973” de Robert I. Ayres, *World Politics*, Vol. 28, julho 1976, nº 4, pp. 473-502.

94 Calculado do *Economic Survey for Latin America*, vários anos.

95 *Review of the River Plate* de 10 de janeiro de 1970, p. 16.

TABELA 5

Crescimento das Indústrias de Bens de Produção na Argentina

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Produtos químicos	- 1,7	23,2	10,9	13,3	7,8	3,7	2,5
Metais excl.							
Maquinaria	0,7	25,6	16,6	11,3			
Metais Básicos				14,4	10,1	5,5	0,4
Maquinaria e							
Equipamentos							
de Metal				4,5	9,6	15,1	14,1
Papel e Celulose				8,5	4,7	- 0,7	- 1,1
Setor							
Manufatureiro	0,0	7,9	7,3	6,0	7,1	7,2	6,8

Fonte: U.N. Economic Survey for Latin America, vários anos.

tado é conhecido: houve uma redução abrupta no total dos investimentos estrangeiros que entravam no país.⁹⁶ As questões foram traçadas ainda mais claramente no discurso de um financista inglês, reimpresso no jornal em meados de 1972. Vale à pena citar com alguma extensão:⁹⁷

“Não há muito tempo atrás, a City não consideraria o Brasil, mas agora eles falam continuamente sobre o surto econômico nesse país. Ele está sendo aclamado como o país latino-americano do futuro ... Mas a questão, que nunca foi satisfatoriamente respondida é, o sucesso econômico vai continuar quando o governo tecnocrata do Brasil relaxar o seu controle muito rigoroso sobre o país e permitir a toda a população tomar parte no governo do Estado.

“Por outro lado, não há muito tempo atrás a Argentina era considerada pela City como um país para sólidos investimentos, mas agora ela está sendo apresentada como exemplo de um país que sofre subleves econômicas e políticas. No momento a Argentina está sofrendo de um balanço de pagamentos adverso, inflação de 50 por cento, um

antigo ditador morando em Madrid fazendo o máximo para destruir qualquer solução política, e um presidente tentando desesperadamente encontrar uma resposta para o que parece ser insolúvel.”

Excede o meu propósito traçar em detalhe a maneira pela qual essas percepções interagiram com a política do governo para produzir o colapso político-econômico final do meio da década de 1970. A discussão anterior deve, contudo, bastar para sublinhar a importância que os investidores em grande escala atribuem à previsibilidade da política doméstica. Ela indica também um nível relativamente baixo de tolerância pelas incertezas associadas com as tentativas da Argentina de negociar um sistema político mais integrado e consensual. As comparações deste período da Argentina com os governos e Onganía e brasileiro, por outro lado, parecem garantir a inferência de que estes governos A-B tenham feito a diferença em proporcionar o que os investidores em grande escala consideravam como um clima de investimentos apropriados. Na ausência de controles fortes autoritários de direita (mas bem antes quer de Perón quer das guerrilhas terem se tornado ameaças críveis), nem mesmo os sucessores militares relativamente “respeitáveis” de Onganía podiam dar tais garantias. E, na ausência destas garantias, nem o tamanho do mercado argentino, nem os lucros a serem auferidos dentro de uma economia geralmente em expansão, nem a dinâmica da competição multinacional, foram suficientes para impedir um declínio das taxas de investimento estrangeiro ou da produção industrial pesada.

Em contraste com os setores industriais básicos da economia, as exportações de manufaturados não demonstrou essa sensibilidade extrema às vicissitudes da política doméstica. Pelo contrário, a tendência para a diversificação das exportações se acelerou ainda mais rapidamente durante o começo da década de 1970 do que no meio da de 1960 – um reflexo entre outras coisas das oportunidades em expansão oferecidas pelo mercado comum latino-americano e a inflação de preços internacional de 1973-1974. Como Albert Hirschman acentuou com respeito à Colômbia,⁹⁸ portanto, os governos A-B não parecem essenciais para um impulso bem-sucedido de diversificação das exportações. Muito desta expansão podia ter acontecido de qualquer maneira, mesmo sem a dura imposição de controles autoritários.

Não obstante, um exame mais minucioso da Argentina pós-1970 sugere que o governo A-B contribuiu parcialmente para este processo, pelo menos nos casos que estamos examinando. Embora os líderes políticos e comerciais continuassem após 1970 a expressar uma satisfa-

96 Discurso de E. M. Morgan na Câmara Americana de Comércio, *Review of the River Plate*, 13 de julho de 1971, p. 38.

97 Discurso do Conde Cowley na Câmara dos Lordes da Inglaterra, *Review of the River Plate*, 29 de fevereiro de 1972, p. 250.

98 “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants” de Albert O. Hirschman, neste volume.

ção geral com o desempenho das exportações da Argentina, reclamações familiares sobre a supervalorização da moeda e a inquietação da mão-de-obra começaram a aparecer na imprensa argentina mais ou menos nesta época. Uma longa greve na fábrica de aço Acindar, por exemplo, foi informada ter resultado numa diminuição de um terço no volume das exportações de aço laminado durante 1970.⁹⁹ Além do mais, em 1971-1972, enquanto a Argentina ainda estava sob governo militar, a expansão das exportações de manufaturados atrasou-se bastante em relação ao Brasil e México, cada um dos quais dobrou suas vendas durante os mesmos anos.

A Tabela 6 apresenta um quadro comparativo ainda mais amplo do desempenho das exportações para os anos de 1970-1975, e indica claramente que o impulso da Argentina não foi tão impressionante como pareceu à primeira vista. Embora todos os três países comessem a década com aproximadamente vendas de exportação iguais, em 1974 a Argentina havia ficado bem para trás. As vendas da exportação de manufaturados do Brasil em 1974 (2,5 bilhões de dólares) foram quase 70 por cento mais altas do que as da Argentina. Entre 1970 e 1974, as exportações argentinas para os mercados competitivos europeus e americano cresceram numa taxa média de 30 por cento, em comparação com 49 para o México e 40 por cento para o Brasil. Estes números, deve-se notar, não incorporam os resultados da desastrosa virada para baixo política e econômica de 1975. Se esse ano for levado em conta, as diferenças são ainda mais dramáticas. As exportações industriais argentinas caíram durante esse ano em termos absolutos, enquanto as do Brasil continuaram a crescer até um nível de quase três vezes o dos seus competidores sul-americanos. A taxa de crescimento anual da Argentina de 19 por cento para todo o período 1970-1975 foi apenas metade da atingida pelo Brasil autoritário.

Estas comparações não devem, sem dúvida, obscurecer o fato de que estamos tratando de diferenças de taxas de *expansão* – que mesmo na Argentina foi considerável. A diferença que aumentava nas exportações que se seguiram ao relaxamento dos controles autoritários na Argentina, contudo, contribui com uma peça adicional de evidência de que houve uma relação sistemática entre essas mudanças econômicas e o governo A-B.

⁹⁹ *Review of the River Plate*, 11 de novembro de 1970, p. 806. Também os números subsequentes: 13 de outubro de 1970, p. 577; 31 de março de 1971, p. 545; 30 de abril de 1971, p. 607; 21 de maio de 1971, p. 726; 10 de agosto de 1971, pp. 211-12; 20 de fevereiro de 1973, p. 224; 30 de setembro de 1974, p. 473; 31 de outubro de 1974, p. 619.

TABELA 6
Valor das Exportações de Manufaturados
(em milhões de US dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Argentina	387	420	442	588	978	1400	1000
Brasil	426	580	729	1055	1672	2534	2900
México	368	444	510	731	1200	1620	n.d.

Fonte: Calculado a partir dos dados in Comisión Económica para América Latina, *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales* (Santiago de Chile: E/CEPAL/L.128: 22 de Janeiro de 1976), p. 63.

IV. RESUMO E CONCLUSÕES

Este estudo decorre de um interesse geral nas implicações políticas do que algumas vezes tem sido chamado de “desenvolvimento dependente, atrasado”. Este rótulo bastante estranho (que tentei usar moderadamente no corpo deste documento) se refere mais amplamente aos processos de modernização experimentados no século vinte por sociedades altamente estratificadas que haviam se especializado anteriormente na exportação de produtos primários e que continuaram ligados de muitas maneiras a uma economia mundial já dominada pelas potências industriais adiantadas. Em muitos dos países latino-americanos, particularmente aqueles que começaram a se industrializar nas décadas de 1920 e 1930, estas condições históricas internacionais parecem ter resultado nos seguintes padrões estruturais inter-relacionados: (1) uma disseminação inicial de “indústrias leves”, produzindo para um mercado doméstico protegido; (2) uma burguesia doméstica politicamente fraca, que ao contrário dos seus equivalentes do século dezenove, não foram impelidos a liderarem a busca de novos mercados e tecnologias; (3) a emergência de pressões “populistas” distributivas e políticas relativamente cedo neste processo de industrialização; e (4) o apoio da tecnologia e bens de capital importados, financiados através de créditos externos ou exportações de utilidades. Meu foco tem sido nos problemas transicionais dos países que atingiram níveis relativamente altos de industrialização dentro deste contexto. Seguindo O'Donnell, examinei a proposição de que estes problemas transicionais proporcionam uma explicação útil de “primeira ordem” da mudança contemporânea para os regimes A-B e, portanto, um bom ponto de partida para uma análise comparativa de suas semelhanças e diferenças.

Uma forte presunção a favor desta proposição foi, naturalmente, criada pela “erupção” súbita, quase concorrente do autoritarismo de direita na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai – agora entre os países latino-americanos mais adiantados, e os primeiros a terem iniciado o processo de modernização industrial. Quem teria acreditado no começo da década de 1960 que estes países de outra foram diferentes com essas experiências diversas de constitucionalismo, militarismo e níveis de institucionalização política, teriam “convergado” tão dramaticamente durante a década seguinte? Estas experiências anteriores estão sem dúvida, longe de ser irrelevantes para uma compreensão das ordens autoritárias contemporâneas, particularmente com relação às variações em sua estabilidade e sucesso econômico. Apesar disso, parece haver um forte caso preliminar para examinar o impacto destas variáveis dentro do arcabouço das características sócio-econômicas que os países sul-americanos partilharam em comum. Este é um motivo importante pelo qual foi dada tal atenção ampla e favorável às “hipóteses audaciosas” de O'Donnell, bem como ao enfoque geral da qual elas decorrem.¹⁰⁰ A importância principal do trabalho de O'Donnell é que foi uma das primeiras tentativas para explicar em termos teóricos sistemáticos uma ligação aparente entre os governos A-B e a industrialização adiantada latino-americana. Ele é ainda mais irresistível porque grande parte foi elaborado antes dos golpes de 1973 no Chile e no Uruguai, e antes da reemergência do governo A-B na Argentina em 1976.

Ironicamente, contudo, a maneira dramática pela qual os acontecimentos recentes na América do Sul parecem ter “confirmado” estes argumentos é também um bom motivo para considerá-los mais criticamente. No que é, afinal de contas, um campo de estudo bastante passageiro, as proposições teoricamente palustres, assim reforçadas, têm um meio de se tornar populares muito rapidamente, com as qualificações cuidadosas que apoiaram originalmente o argumento perdendo-se gradualmente de vista. Há fundamento para preocupação, por exemplo, de que o conceito de autoritarismo-burocrático possa se soltar por si mesmo das suas amarras históricas e empíricas, e ser aplicado indiscriminadamente a uma gama inaceitavelmente ampla de casos. Hipóteses provisórias podem também passar a fazer parte prematuramente das “suposições” da análise, indo além do reino da atenção crítica mantida. Por outro lado, como as discrepâncias inevitáveis entre a teoria e a realidade são “redescobertas” e notadas, há o perigo alternativo de desilusão intelectual e de rejeição prematura de toda a linha da análise.

Estas preocupações fundamentam a estratégia da pesquisa refletida nas páginas precedentes. Minha intenção foi permanecer relativamente perto dos dados, elaborando uma síntese que proporcionasse alguma perspectiva comparativa para aqueles que desejam empreender estudos mais detalhados de casos sul-americanos e, ao mesmo tempo, uma âncora empírica mais firme para aqueles que desejam estender a linha geral da análise além do cone sul-americano. Assim, os governos A-B específicos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai constituíram os pivôs da discussão. Em torno destes, tentei então um mapeamento relativamente concreto das mudanças econômicas e políticas que precederam e se seguiram aos golpes A-B. Mantendo-me com as presunções holísticas do enfoque teórico geral do tópico,¹⁰¹ tentei encaixar esta análise “antes e depois” nas complexidades orgânicas dos casos individuais. Não havia, em outras palavras, nenhuma expectativa “mecanicista” de que os fatores “econômicos” produziram, em todas as circunstâncias as mesmas “conseqüências” políticas ou, pior ainda, de que se descobrisse que os países examinados tinham marchado em ordem unida para algum resultado pré-determinado autoritário-burocrático. Presumiu-se, contudo, que a validade do argumento global se apoiava na capacidade de identificar pelo menos alguns padrões comuns de mudança; esperava-se que as interações recíprocas entre a “política” e a “economia” variassem dentro de limites previsíveis e que esta variação, por sua vez, contribuísse sistematicamente para uma compreensão de porque os governos A-B emergiram, quando e onde o fizeram.

Como virtualmente qualquer análise de um fenômeno complexo, as “descobertas” apresentadas aqui estão sujeitas a diferentes interpretações. Notei os pontos onde as indiossincrasias persistentes dos países individuais parecem fazer esforço contra os limites do argumento geral; o leitor pode encontrar outros. É claro, de qualquer maneira, que várias proposições específicas encontradas no estilo dos governos A-B não parecem apoiadas pela análise comparativa. Entre as críticas já sugeridas acima estão as seguintes:

1. Uma grande “massa crítica” de tecnocratas não aparece necessariamente para a formação dos regimes A-B. O governo uruguaio, abalado como estava pelo desenvolvimento da sua política econômica, conseguiu adquirir uma “orientação tecnocrática” sem uma massa grande de tecnocratas domésticos à qual recorrer.

2. Não parece haver uma relação uniforme entre os tipos de regime e fases da industrialização, com os regimes populistas ocorrendo

100 Ver “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants” de Hirschman, neste volume.

101 “Dependence and Dependencia Theory; Notes toward Precision of Concept and Argument” de Raymond D. Duvall, preparado para inclusão na edição especial da *International Organization*, editado por James A. Caporaso, Outono 1977).

nas fases iniciais dos governos A-B mais tarde. As *pressões* populistas geralmente se sobrepõem às primeiras fases da industrialização, e foram extremamente importantes para uma compreensão das tendências autoritárias nas fases mais avançadas. Estas pressões, contudo, correram dentro de muitos tipos diferentes de ordem política, inclusive algumas altamente repressivas.

3. Os regimes A-B em geral não chegam ao poder a fim de perseguir os objetivos do aprofundamento. De fato, muitas vezes houve pouco consenso dentro destes regimes sobre alguma estratégia desenvolvimentista específica, com os compromissos a curto prazo para a estabilização desprezando geralmente a preocupação inicial. Além do mais, a repressão mais severa geralmente parecia mais diretamente ligada aos objetivos da estabilização do que os antagonismos a longo prazo gerados pelas mudanças da estrutura industrial.

4. A constituição e sobrevivência a curto prazo dos regimes A-B não dependem da iniciativa ou apoio dos investidores estrangeiros diretos – as CMNs. Sem dúvida, os funcionários A-B procuraram ativamente esse apoio e modelaram o regime de maneira destinada a atraí-lo. Há alguma evidência, além do mais, de que as instituições empresadoras internacionais – Bancos privados, o FMI, etc. – forneceram financiamentos, bem como encorajamento ideológico, para os enfoques econômicos “ortodoxos” destes regimes. Mas a “dupla aliança” entre as CMNs e os funcionários A-B foi completamente consumada no Brasil e na Argentina.

Mesmo se descartarmos estas proposições específicas, contudo, muitos dos temas que estão no âmago da análise de O'Donnell parecem se manter razoavelmente bem. Nosso estudo indica, pelo menos de uma maneira preliminar, que novos problemas sociais importantes, gargalos desenvolvimentistas e questões políticas parecem ligados a níveis mais altos de industrialização, criando “espaços-problema” nos países latino-americanos adiantados que eram “significativamente diferentes daqueles que existiam antes de sua expansão industrial horizontal e daqueles que existem nos níveis mais baixos de modernização nos outros países sul-americanos.”¹⁰² Mais do que no passado, os novos estímulos do crescimento industrial pareceram depender das iniciativas políticas coordenadas que enfatizaram a estabilização, da confiança da burguesia internacional industrial e financeira, e da cooperação dos segmentos mais “internacionalizados” das oligarquias exportadoras e industriais locais. Isto, por sua vez, pareceu implicar num afunilamento das escolhas das coalizões e alternativas institucionais à disposição das elites políticas e econômicas: por um lado, um declínio aparente da viabilidade das estruturas liberais e/ou “fracas” do estado que toleraram o pluralismo político e a ampla competição eleitoral;

por outro, uma necessidade crescente de um estado “forte”, menos penetrado pelas forças em conflito da sociedade civil – particularmente, os seus componentes populistas.

Um caso relativamente convincente para este argumento pode ser elaborado do amplo padrão de evidências apresentadas acima. Mesmo antes do advento dos governos A-B, havia nos países adiantados uma diferença coerente no desempenho econômico dos regimes políticos mais abertos e restritivos – circunstância essa que pareceu menos pronunciada nestes países antes da década de 1950, e nos países latino-americanos menos industrializados durante a era pós-guerra. Além do mais, embora o “sucesso” econômico global de maneira alguma se seguisse à cada golpe A-B, a instauração destes governos pareceu estar associada a vários “projetos” econômicos importantes novos – mais uniformemente, à tentativa de abrir a economia industrial e de expandir, e diversificar as exportações. Deve-se enfatizar novamente, contudo, que as variações no desempenho econômico são também atribuíveis em parte a uma variedade de fatores “não-políticos”: tamanho do país, forças autônomas do mercado, recursos naturais, vantagem geográfica, etc. Provavelmente não há nenhuma maneira definitiva de desvincular esses fatores das explicações mais politicamente orientadas. Não obstante, uma contribuição útil pode vir sem dúvida de estudos de casos históricos mais detalhados, que registrem por um lado as flutuações longitudinais e o crescimento industrial, e por outro as mudanças na política, regime e pressões inflacionárias. Se o argumento geral é correto, então pode-se esperar que tais fatores se tornem mais intimamente relacionados com o decurso do tempo. Estudos mais aprofundados dos estados latino-americanos menos industrializados são também essenciais para fins de comparações seccionais cruzadas.

Um segundo aviso é também importante neste ponto: mesmo que possa ser demonstrado conclusivamente que o alcance da escolha política tem diminuído com a industrialização adiantada, não há nenhuma indicação de que os regimes A-B francamente repressivos sejam os únicos, ou mesmo as alternativas mais viáveis para sistemas abertos amplamente competitivos. A distinção de Cardoso entre “o estado” e os “regimes” pode ser útil aqui. Ele aplica o primeiro termo à ampla rede de papéis e processos que definem a relação entre as esferas “pública” e “privada” do poder, enquanto o último se refere mais estreitamente às instituições e procedimentos específicos que governam a maneira pela qual a função pública é tomada e mantida.¹⁰³ Por implicação, ele

103 “On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America” de Fernando Henrique Cardoso, neste volume. Em alguns sentidos, a distinção de Cardoso é paralela àquela feita por David Easton entre “sistemas políticos” e “regimes”. *A Systems Analysis of Political Life* (Nova Iorque, Londres, Sydney: John Wiley and Sons, Inc., 1965), esp. pp. 190-212.

102 *Modernization* de O'Donnell, p. 78.

sugere que as alianças, estruturas de recompensa, políticas econômicas e padrões de influência política típicos dos regimes A-B podem ser mantidos através de meios de controle institucionais diferentes, possivelmente mais benignos. Muito do material apresentado acima implica na utilidade de alguma distinção conceitual dessas, embora a de Cardoso não fosse empregada explicitamente na presente análise. No México, por exemplo, as autoridades públicas contiveram as pressões populistas principalmente através da manipulação de mitos legitimadores e estruturas "corporativistas", mantendo algumas liberdades civis e pelo menos alguns dos aparelhos simbólicos da democracia liberal. A experiência do Brasil na década de 1950, bem como talvez a da Colômbia e do Peru nas de 1960 e 1970, sugerem também que as estruturas "fortes" do estado podem por algum tempo se isolar por si mesmas das forças da sociedade civil em luta sem terem que se apoiar no governo militar direto, na coação dos operários, na manipulação dos receios da classe média e nas exigências duvidosas de "racionalidade econômica."

Uma questão decisiva sugerida por tais arranjos diz respeito às condições pelas quais eles constituem alternativas exequíveis dos governos A-B. Pode o governo autoritário do México continuar a recorrer efetivamente aos recursos e instituições simbólicas decorrentes da revolução? Os "caminhos não seguidos" no começo da industrialização da Argentina, Chile e Uruguai impedem agora a evolução de regimes menos coercitivos, embora viáveis? Essas questões são importantes não só para os países tratados aqui, mas também para outras nações latino-americanas e do "Terceiro Mundo" que estão apenas começando o processo de industrialização. Respostas sistemáticas, se é que podem ser encontradas, fluirão não só de um conhecimento da estrutura sócio-econômica, como também de uma avaliação das oportunidades variáveis fornecidas pelas instituições e tradições políticas, ideologias prevalentes e as escolhas e percepções dos líderes políticos.

Neste sentido, este estudo pode lançar alguma luz sobre outra característica importante do argumento de O'Donnell: o papel das situações de crise sócio-políticas no estímulo da formação dos regimes A-B. Naturalmente é concebível que esses regimes possam simplesmente *evoluir* – na medida em que os governantes tradicionais ou autoritários populistas tentem se apropriar das ameaças revolucionárias ou embarcar em novos projetos econômicos. Perón na década de 1950 e o Peru na de 1970 pareceram, por exemplo, estar indo nesta direção. Contudo, as ordens políticas sul-americanas que examinamos parecem diferentes na extensão de suas orientações explicitamente antitrabalhistas e antipopulistas, e em seu apoio na "racionalidade tecnocrática" como base de legitimação. Mesmo dentro dos "espaços-problema" restritos dos países industriais adiantados, tais orientações parecem compreensíveis apenas como respostas a colapsos econômicos e políti-

cos bastante graves. Já que muitas sociedades latino-americanas sempre foram vulneráveis a tais colapsos, contudo, parece necessário especificar um pouco mais como exatamente uma análise dessas "crises desencadeadoras" pode ser mais útil incorporada na discussão mais ampla da mudança industrial apresentada acima. Duas proposições são sugeridas pela análise precedente.

Primeiro, como já indiquei, a probabilidade de crise, e portanto de regimes A-B, pode ser previsível em termos dos tipos de "escolhas" institucionais e alinhamentos de coalizão que se desenvolvem durante as primeiras fases da industrialização "atrasada". Embora os gargalos associados com o fim das oportunidades "fáceis" da ISI não produzam automaticamente colapsos políticos e econômicos, os países com histórias de politicamente abertos e/ou políticas competitivas pareceram particularmente vulneráveis ao se aproximarem dos altos níveis de modernização industrial.

Uma segunda hipótese se relaciona, não com a oportunidade e probabilidade de crise, mas com a maneira pela qual as mudanças do cenário desenvolvimentista podem modelar as respostas da elite a tais ocorrências. Os choques econômicos sofridos por muitos países latino-americanos durante a década de 1920 e 1930 foram pelo menos tão graves como os contemporâneos. Em alguns casos, além do mais (por exemplo, o Chile após a I Guerra Mundial e novamente no fim da década de 1930), estes episódios envolveram também uma ativação substancial, altamente ameaçadora dos trabalhadores urbanos. A repressão e a exclusão foram com toda a certeza *uma* resposta a esses desafios. Mas pelo menos por algum tempo, as elites concordaram com concessões simbólicas e materiais destinadas a alargar a base e expandir a legitimidade do sistema político. Nos estados industriais adiantados da América do Sul contemporânea, por outro lado, as respostas "exclusivas" parecem predominar cada vez mais. Em parte, isto é devido ao fato de que as ameaças vindas de baixo envolvem agora uma proporção maior dessas sociedades. Em parte, isso pode ser também atribuído ao investimento variável e oportunidades de comercialização detalhadas acima – mudanças que pareceram elevar o preço econômico das concessões sociais e que, em situações de crise, pareceram fazer da repressão, mais do que da reforma, a alternativa mais viável da revolução.

Se isto foi de fato uma percepção válida continua obscuro. A experiência argentina entre 1966 e 1976 sugere que talvez tenha sido. Por outro lado, em outros casos, é discutível que, mesmo em situações de crise extrema, os regimes A-B não fossem "objetivamente" necessários.¹⁰⁴ No Brasil, por exemplo, os militares conservadores e os funcioná-

104 Lucrei consideravelmente neste ponto com as conversas com James Kurth, que sugeriu que os sistemas capitalistas do sul da Europa poderiam ter sobrevivido às crises

rios civis que formaram este tipo de regime exageraram a pujança real das forças de esquerda que funcionavam sob o governo Goulart deposto. Fica-se imaginando o que poderia ter acontecido se estas elites simplesmente tivessem esperado que essas forças se exaurissem por si mesmas e que Goulart fosse hostilizado e depois substituído através de mecanismos constitucionais “normais”. Quando a economia internacional se expandiu no fim da década de 1960, não é inconcebível que a estabilização política e a recuperação econômica pudessem ter ocorrido sob condições políticas muito menos restritivas.

Difícilmente é de surpreender, contudo, que os arquitetos militares e tecnocratas do governo A-B preferissem tipicamente agir em vez de esperar, tomando o poder com a determinação de erradicar as fontes da tempestade. Numa situação de polarização, estava longe de ser irracional para eles isolarem o trabalhismo, e procurarem entre as forças sociais internacionais e domésticas restantes aliados que pudessem apoiar os esforços de estabilização e os “projetos” desenvolvimentistas viáveis. É impossível, e em muitos sentidos irrelevante, determinar se os esforços para promover as exportações, os bens de consumo durável ou bens de produção foram causas ou consequências do desejo de conseguir o apoio do capital internacional. E não é necessário provar que estes objetivos já estavam na prancheta de desenho quando os oficiais A-B tomaram o poder a fim de apreciar o centralismo que eles tinham para o processo de governo autoritário. No contexto desenvolvimentista descrito acima; esses objetivos eram plausíveis, e o apoio internacional, essencial. Houve assim uma lógica na maneira como estas peças pareceram se adaptar na busca de uma fórmula político-econômica aceitável. Não devemos, sem dúvida, nos deixar enganar pela retórica que freqüentemente se seguia a esta busca: de que os objetivos econômicos escolhidos para ênfase eram essenciais à realização do “destino nacional”, e de que estes só poderiam ser alcançados no contexto de um governo autoritário a longo prazo. Por outro lado, descartar o núcleo das realidades econômicas e interesses sócio-políticos duros que fundamentavam esta retórica seria ignorar uma base essencial para compreender a maneira pela qual estes regimes foram formados e a maneira pela qual funcionaram.

que se seguiram à I Guerra Mundial sem tomadas autoritárias do poder. “Political Parallelisms in Southern Europe since 1815”, discurso feito na Conferência sobre o Sul da Europa, Universidade de Columbia, Nova Iorque, 21-23 de março de 1977. Há, naturalmente, diferenças importantes entre os casos latino-americanos e europeus meridionais. Nos últimos, uma grande classe de camponeses proprietários de terras forneceram um núcleo de apoio potencial aos regimes conservadores mas não-fascistas. Não obstante, vale a pena explorar as analogias.

CAPÍTULO 6

ESTADO E REGIME: NOTAS COMPARATIVAS SOBRE O CONE SUL E AS SOCIEDADES “ENCLAVE”

*Julio Cotler**

A emergência de regimes políticos caracterizados como autoritário-burocráticos por alguns – e como fascistas por outros – nos países mais “desenvolvidos” da América Latina apresentou mais uma vez em termos severos o problema das alternativas políticas da região em seu processo de transformação sócio-econômica. A discussão tende a focalizar posições extremas. Por um lado, muitos analistas sustentam que a repressão sistemática do setor popular pelo estado é uma condição necessária para manter o capitalismo dependente. Por outro lado, outros analistas focalizam os fatores sociais, econômicos e políticos que contribuem para a sobrevivência dos sistemas liberal-democráticos nestas sociedades.

Em sua contribuição para este livro, a análise de Cardoso destes países adiantados sugere, em contraste a ambas estas posições, que não há nenhuma correlação necessária entre o caráter de classe do estado e o regime político. O mesmo “pacto de dominação” fundamental pode ser implementado através de regimes políticos distintos, como no contraste entre a Argentina atual, o México e a Venezuela. Mas é

* Gostaria de agradecer a David Collier por suas sugestões substantivas e assistência editorial na preparação deste capítulo.

claro que, embora não haja nenhuma relação causal necessária entre estado e regime nestes países, esta relação não é também aleatória. Ela é modelada pela evolução histórica distinta da articulação dos interesses das diferentes classes em cada sociedade e pelas tentativas das diferentes classes de generalizarem seus próprios interesses na sociedade mais ampla.

Esta análise das relações entre o caráter do estado e a emergência dos regimes políticos autoritário-burocráticos nos países industrialmente adiantados da América Latina é aplicada algumas vezes àquelas sociedades latino-americanas que não atingiram esta “fase de desenvolvimento” – na expectativa de que finalmente atinjam. Esta extensão do argumento corresponde à idéia de Marx de que a experiência dos países mais adiantados sugere o futuro daqueles menos adiantados. Assim, a experiência histórica trágica dos casos “clássicos” do Cone Sul pode prenunciar o destino que aguarda os outros países latino-americanos.

Contudo a tentação de deduzir o futuro da América Latina pela história do Cone Sul traz consigo o risco de deixar de considerar diferenças decisivas no tipo de desenvolvimento dependente que os outros países da região experimentaram – diferenças que têm levado a padrões distintos de mudança política. Assim, pode-se dizer, como afirma a canção peruana, “*toda repetición es una ofensa y toda supresión es un olvido*” (toda repetição é uma ofensa e toda supressão é um esquecimento).

Um ponto de partida útil para analisar os padrões distintos de desenvolvimento fora do Cone Sul é encontrado no trabalho de Cardoso e Faletto.¹ Eles sustentam que um dos fatores decisivos da formação política das sociedades latino-americanas foi o papel que as burguesias nacionais e o capital estrangeiro desempenharam quando a região assumiu o seu papel como parte da “periferia” do sistema capitalista internacional. Eles identificam duas variantes básicas neste papel. Na Argentina, Chile, Brasil e Uruguai, a burguesia nacional desempenhou um papel político importante no processo de integração nacional e no processo através do qual a economia e a sociedade se tornaram integradas no sistema internacional de uma forma subordinada. Em muitos outros países, em contraste, o papel desempenhado pelo capital estrangeiro, principalmente através de investimentos em “enclaves” de exportação e em associação direta com os latifúndios pré-capitalistas, bloquearam a integração nacional. Os exemplos mais extremos deste

padrão são as “banana republics” da América Central, mas o padrão também ocorreu, sem atingir estes extremos, nos países andinos centrais, na Venezuela e no México.

O objetivo deste capítulo é explorar mais as implicações políticas desta distinção como ponto de partida para avaliar a importância da análise do autoritarismo-burocrático nos países adiantados para estas outras sociedades latino-americanas que seguiram o padrão de enclave do desenvolvimento.

ECONOMIAS CONTROLADAS “NACIONALMENTE”

No caso das economias controladas “nacionalmente” mencionado acima, a oligarquia exportadora, por organizar e controlar diretamente a produção, foi capaz de estabelecer sua hegemonia relativa sobre os segmentos restantes da classe dominante e sobre o setor popular. Esta hegemonia constituiu a base para edificar um estado nacional que se tornou ponto de referência importante para desenvolver uma identidade nacional e, por sua vez, reforçar esta hegemonia.

Embora esta oligarquia exportadora fosse em certo sentido modelada pelo seu papel como intermediária para o capital estrangeiro, o seu papel como organizadora e diretora tanto da produção econômica como da vida política lhe dava um grau significativo de autonomia em relação ao capital internacional. Isto refletia-se em sua capacidade de reter uma proporção importante dos seus ganhos, alargando assim o espectro da atividade econômica capitalista e subordinando definitivamente o setor pré-capitalista, com o qual ela se viu intimamente ligada.

Esta situação tornou possível para a fração burguesa da classe dominante expandir o mercado doméstico e desenvolver “espontaneamente” um processo inicial de industrialização para substituir as importações, basicamente de artigos como mão-de-obra intensiva. Em contraste com o que ocorreu nas economias capitalistas mais adiantadas da Europa e da América, esta industrialização não envolveu a integração vertical da economia, que teria ligado a produção de bens de capital – a força dinâmica decisiva das economias modernas – à produção de bens de consumo.

Contudo, a predominância crescente nestes países do modo capitalista de produção e o crescimento da substituição das importações levou à diferenciação social crescente. Isto por sua vez levou, no fim do século passado, a uma série de ataques à estrutura política oligárquica, quando o setor popular e a classe média lutaram para ampliar os seus direitos políticos e sociais. O estado oligárquico achou necessário responder segmentalmente a estas exigências e implementar medidas que beneficiassem os setores *urbanos* destas classes. Os diferentes governos “radicais” do Cone Sul promoveram assim gastos públicos

¹ *Dependencia y desarrollo en América Latina* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1969). Também publicado como *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1978).

que aumentaram a distribuição dos recursos sociais para as classes médias e mais tarde para os trabalhadores. Isto, por sua vez, deu mais ímpeto às exigências urbanas e ao desenvolvimento industrial a que nos referimos. A incorporação destes setores sociais no processo político ampliou a coalizão de apoio do estado, aumentando a sua autonomia em relação às classes dominantes tradicionais. Assim, os países do Cone Sul pareceram repetir a experiência da Europa Ocidental e da América do Norte.

Em todos estes países, a crise da década de 1930, que trouxe desemprego generalizado e um declínio dos salários reais, produziu uma intensificação dos conflitos do setor popular e médio quando estes grupos procuraram pelo menos recuperar seus antigos níveis de bem-estar, e levou a um longo período de crises no sistema de domínio oligárquico. Dentro deste contexto, a burguesia e o estado enfrentaram um duplo problema: a necessidade de reativar a acumulação de capital e de controlar a participação política popular (que não era nem politicamente centralizada nem incorporada num movimento autônomo). A alternativa adotada foi a de aplicar uma política keynesiana *avant la lettre*. Desta maneira, através de diferentes tipos de políticas, estes países entraram ainda mais completamente no processo de industrialização para substituir as importações, promovido em parte pelo aparelho do estado.

No Chile, os conflitos sociais que emergiram, a partir do começo do século, foram expressos em medida substancial através de canais institucionais, estabelecendo assim a legitimidade da representação parlamentar e da subordinação relativa do exército ao poder civil do estado. O estado evoluiu lentamente para longe da sua forma oligárquica, tornando-se cada vez mais representativo de um espectro mais amplo de interesses políticos. Em consequência da crise política que se desenvolveu durante a década de 1930, o padrão político ficou consolidado, devido em grande parte à formação da Frente Popular. Desta maneira, ocorreram simultaneamente no Chile um grau significativo de democratização política do estado (mas do qual os camponeses não participaram), a emergência de um papel do estado apoiando diretamente a industrialização do país através do favorecimento da acumulação do capital dentro da fração urbana da burguesia à custa do setor agrário, e uma política de distribuição para os setores médios urbanos das cidades. O Chile seguiu assim o padrão típico do populismo.

Na Argentina e Uruguai, a crise da década de 1930 resultou na erosão da democratização política que já havia ocorrido nestes países. Foram estabelecidas ditaduras que, embora impedissem uma volta à atividade política popular, adiantou o desenvolvimento industrial e aumentou o emprego nas indústrias. A força econômica e política da burguesia, combinada com a articulação política relativamente fraca dos setores populares, levou a este resultado, interrompendo assim o

padrão “democrático” do desenvolvimento político que estes países haviam ostentado.

No Brasil, a crise das exportações trouxe a ruína política dos proprietários de terras e a emergência do exército como agente da coesão do estado. Este primeiro tipo de “estado militar” apoiou o desenvolvimento do setor industrial e promoveu o controle político sobre as massas populares urbanas, enquanto negava participação política às massas camponesas, que ainda eram dominadas pelos proprietários de terras pré-capitalistas. Subseqüentemente, o período da Segunda Guerra Mundial trouxe aumentos de preço e volume das exportações, restrições às importações industriais e um congelamento salarial “a fim de aumentar os esforços dos aliados.” Estes acontecimentos levaram a uma acumulação de capital grandemente aumentada no setor industrial e ao crescimento numérico das classes médias e dos trabalhadores urbanos. Contudo estes grupos continuaram a ter um papel político e econômico restrito na sociedade.

O reinício do conflito de classes levou à eliminação desta contradição e à emergência de uma configuração política que resultou no deslocamento total da coalizão oligárquico-imperialista. Levou também à modificação do caráter do estado, que veio a ser representativo dos interesses “nacionais” incorporado numa burguesia nacional em associação com as classes média e trabalhadora. O triunfo desta coalizão nacional resultou no que Perón – ou mais tarde, no Peru, os propagandistas da “Revolução Peruana” – teriam chamado de “segunda independência”, que resultou na formação do estado populista – contudo sem fazer qualquer tentativa de atacar a estrutura agrária existente.

Embora no Uruguai e no Chile o populismo se desenvolvesse através do caminho da representação liberal-democrática, no Brasil e na Argentina o estado organizou as classes populares de maneira corporativa, subordinando-as ao controle do governo e assim aos interesses do desenvolvimento capitalista nacional.

Apesar das diferenças entre os regimes políticos destes países, o caráter de classe do estado populista era relativamente semelhante. Ele promoveu simultaneamente uma política de acumulação capitalista na indústria – inclusive no setor público – e de distribuição para as camadas populares e médias das cidades, baseado em recursos extraídos dos setores de exportação agrícola e mineral. Desta maneira, o estado assumiu o papel de patrocinador e árbitro de um novo pacto do domínio.

Houve, contudo, problemas inerentes ao padrão de crescimento que ocorreram durante o período populista. A substituição das importações exigiu a importação aumentada de bens intermediários e de capital que, coincidindo como aconteceu com a falta de dinamismo do setor exportador, levou a uma perda crescente das reservas internacio-

nais e a um aumento substancial da dívida externa. O alto nível de proteção tarifária que havia sido estendido às indústrias nacionais, a natureza oligopolista do comércio internacional e as tarifas protecionistas dos países capitalistas adiantados significaram que estas sociedades latino-americanas não podiam resolver este “gargalo” através da exportação de artigos manufaturados. Além disso, o padrão regressivo da distribuição da renda pode ter restringido o tamanho do mercado doméstico, com o resultado de que a industrialização respondeu às demandas dos setores da população com níveis de renda mais altos.

As conseqüências destas contradições são bem conhecidas: problemas com o balanço de pagamentos e balança comercial, déficits fiscais, impressão de moeda corrente sem lastro e, finalmente, uma inflação desenfreada que devastou estes países durante as décadas de 1950 e 1960. Em certo sentido, como disse Hirschman, esta inflação serviu como uma alternativa à guerra civil, tornando mais fácil manter o equilíbrio entre as classes sociais. Contudo o conflito de classes que se desenvolveu em torno da questão da inflação desmascarou em última análise o caráter básico do “pacto de domínio”, tornando a harmonização dos diferentes interesses de classe que cercavam o estado cada vez mais difícil. No Chile e no Uruguai, onde as organizações políticas das diferentes classes sociais confrontavam-se umas às outras dentro do parlamento, o estado pôde canalizar os conflitos para dentro da estrutura institucional existente. Na Argentina e no Brasil, por outro lado, as organizações formais representativas do setor popular foram subordinadas ao estado. Isto contribuiu para um tipo diferente de mobilização do setor popular, para a autonomia crescente deste setor em relação ao estado e, finalmente, para uma confrontação com o estado e com a sua política de conciliação de classes. Assim, na Argentina, a “exclusão” política destas classes estava na “agenda” do estado a partir do meio da década de 1950, e no Brasil desde o fim da mesma década, quando o estado populista começou a se desintegrar.

Apesar disso, em todos estes casos, os partidos políticos do setor popular estavam de fato incorporados no sistema de legitimação que apoiou a orientação de classe básica do estado, e eles não tentaram apresentar uma alternativa política anticapitalista. Estes partidos, que haviam então aumentado significativamente sua força política, procuraram perpetuar a situação existente. Emergiu assim uma situação que, em termos Gramscianos, envolveu um impasse hegemônico. Este impasse foi terminado quando a burguesia, com o apoio aberto dos governos e do capital estrangeiro – que nesse meio tempo chegaram a controlar importantes áreas da indústria, comércio e finanças – mobilizou o apoio da classe média e resolveu a crise através de um golpe militar.

É neste “limite” exterior deste padrão de desenvolvimento que as diferenças entre tipos distintos de desenvolvimento capitalista se tor-

nam claras, como no contraste entre os estados do “núcleo” capitalista europeu e desenvolvidos “atrasados” latino-americanos. Nestes últimos casos, esta mobilização política das “classes perigosas” expuseram o caráter de classe do estado, forçando-o a revelar sua natureza coercitiva a sua incapacidade de absorver as pressões populares da maneira européia ou norte-americana incorporando-as com sucesso dentro da orientação de classe mais ampla do estado. Em vez disso, a classe dominante derrotou as forças populares com o apoio das classes médias, incorporando estas efetivamente num projeto de expansão capitalista nacional. A mobilização política das classes populares nos países latino-americanos mais adiantados levou assim a uma crise orgânica do sistema de domínio que forçou o estado a abandonar o seu papel ambíguo como árbitro do conflito de classes e a revelar a sua natureza coercitiva e dependente.

As forças armadas eliminaram as instituições representativas sobre as quais a classe dominante havia perdido o controle. Elas expandiram simultaneamente a esfera da influência militar a ponto de “militarizarem” o aparelho do estado a fim de poderem participar ativamente da luta social e derrotar o inimigo da sua classe – o setor popular. A militarização do estado envolveu eliminar as proteções das liberdades civis que haviam sido desenvolvidas após lutas sociais longas e difíceis, permitindo ao estado militar realizar uma espécie de operação de guerra que, por sua brutalidade sistemática, se projeta como acontecimento balizador na história da região. A militarização do estado pretendia também garantir a subordinação das classes populares uma vez derrotadas nesta luta social. Isto foi feito a fim de criar as condições para reconstituir e expandir o modo capitalista-dependente de produção. Neste novo contexto, os militares consideraram a proteção desta forma de capitalismo como essencial para os interesses da segurança nacional dos militares como instituição.

Esta versão abreviada e simplificada do desenvolvimento dos países latino-americanos adiantados deixou obviamente de fora muitos detalhes importantes. Ela tem por fim apenas fornecer um ponto de comparação com aqueles países que não seguiram este padrão “clássico” dos países do Cone Sul.

AS SOCIEDADES “ENCLAVE”

As sociedades que foram incorporadas na periferia do sistema econômico internacional através do envolvimento direto do capital estrangeiro na produção de produtos primários para exportação experimentaram um padrão distinto de evolução que examinaremos agora. Nestes casos o capital estrangeiro penetrou – literalmente – numa estrutura econômica e social pré-capitalista sem alterar significativamente esta estrutura. Na verdade, o capital estrangeiro se alinhou com

os representantes mais conspícuos do modo de produção pré-capitalista: os grandes proprietários de terras e a burguesia comercial. Emergiu assim a aliança “imperialista-feudal” cujo aparecimento foi notado por vários autores dessa era.

Isto levou Haya de la Torre a observar, parafraseando Lenine, que enquanto o imperialismo constitui a fase final do capitalismo nos países adiantados, corresponde à primeira fase do capitalismo nos países que se desenvolvem tarde. Foi esta simbiose que levou vários analistas durante as primeiras décadas do século a caracterizarem estas como sociedades “duplas”, envolvendo um setor capitalista “moderno” orientado em torno da iniciativa estrangeira e um setor pré-capitalista “tradicional” controlado pelos proprietários de terras e a classe comercial nacional.

O capitalismo enclave estava ligado às estruturas econômicas pré-capitalistas através de vários meios. O setor pré-capitalista fornecia aos enclaves trabalhadores cujos salários eram mais baixos em relação àqueles das metrópoles, em parte porque suas fontes alternativas de emprego eram bastante restritas, devido à manutenção de uma estrutura pré-industrial. Outro fator que contribuiu para o baixo custo de manter a força de trabalho foi o fato dos trabalhadores receberem parte dos seus salários em alimentos. Em muitos casos os enclaves mantinham suas próprias fazendas onde, com base nos modos pré-capitalistas de produção, produziam alimentos que eram mais tarde vendidos através do sistema de comercialização local. Desta maneira, os enclaves não só extraíam mais-valia do trabalho dos seus empregados, que era devolvida aos países estrangeiros de onde o capital para os enclaves tinha vindo originalmente, como também se beneficiavam indiretamente da participação dos seus trabalhadores nestes modos pré-capitalistas de produção.

Já que o propósito dos enclaves era extrair produtos primários baratos em relação àqueles que de outra maneira podiam ser obtidos no mercado doméstico da metrópole, eles não encorajavam o desenvolvimento industrial do país enclave, organizando-o em vez disso como um produtor monocultural de produtos primários. Assim, não só estavam as plantações e as minas nas mãos do capital estrangeiro, como também todo o sistema de transportes, tanto interno como internacional, que era projetado e construído no interesse deles; as instituições financeiras, através das quais os fundos necessários para suas operações nacionais e internacionais eram transferidos; e a comercialização não só das exportações, como também das importações – nas quais os enclaves ficavam envolvidos tanto numa base por atacado como a varejo. Assim, o enclave veio a ser ligado a muitas facetas diferentes da vida econômica e social e veio também a ser ligado intimamente à burguesia comercial local, bem como aos proprietários de terras tradicionais.

Nestas condições, o caráter dos setores dominantes da sociedade nacional veio a ser moldado pela presença dos enclaves. Eles se tornaram uma clientela de classe em relação a estas companhias – e aos governos dos respectivos países de origem das companhias estrangeiras. Eles procuraram obter favores destes atores externos a fim de se ligarem às atividades que decorriam destes enclaves.

O estado, que estava nas mãos de diferentes frações da classe proprietária de terras que competiam umas com as outras por favores dos enclaves, servia aos interesses econômicos dominantes nesta situação. Dentro da evolução histórica complexa destes países, houve certamente alguns conflitos de classe importantes *dentro* da classe dominante. Contudo, para os fins atuais, é suficiente notar que a tendência dominante era no sentido da subordinação completa dos proprietários de terras locais aos interesses das companhias e governos estrangeiros.

A justificação ideológica para esta subordinação total dos proprietários de terras locais e seus representantes políticos aos enclaves decorria da idéia de que estes “países” não podiam se apoiar em seus próprios recursos para o seu desenvolvimento. Já que os enclaves criavam recursos para a capitalização dos proprietários de terras e comerciantes, o estado – apoiando os enclaves – estava ajudando a criar oportunidades para o desenvolvimento nacional que não existiam previamente. Não parecia haver nenhuma alternativa realista além daquela de atender a todas as condições exigidas pelo capital estrangeiro de manter o sistema de exploração pré-capitalista que tornou possível para as exportações terem uma vantagem comparativa nos mercados internacionais. Só desta maneira podia o capital estrangeiro e a tecnologia que o acompanhava entrarem nestes países, tornando assim possível atingir a estabilidade política e o desenvolvimento econômico.

Embora este argumento fosse repetido interminavelmente em todos os casos, não impediu os intelectuais mais importantes da classe dominante de perceberem que esta situação colocava o país em condições “quase coloniais”. Contudo o “realismo” deles levou-os a perceberem que não havia nenhuma outra alternativa além da anarquia política e guerras entre os caudilhos locais que eles já haviam experimentado antes da penetração capitalista.

Desta maneira, em contraste com o que aconteceu no Cone Sul, a classe “nacional dominante” tinha apenas uma margem muito estreita de autonomia econômica e política em relação ao capital e aos governos estrangeiros. Isto decorria da incapacidade delas de acumularem capital, exceto de maneira muito limitada e em atividades intimamente ligadas e subordinadas aos enclaves. A extensão e aprofundamento do mercado doméstico foi também extremamente limitado, mesmo no nível mais simples de substituição das importações. Por todos estes motivos, a estrutura capitalista senhorial da sociedade na qual se en-

contrava a maior parte da população era assim perpetuada nestas sociedades semicoloniais.

Nestas condições, a classe politicamente dominante, que era a representante direta dos interesses combinados do capital estrangeiro e dos seus "sócios mais moços", os proprietários de terras e comerciantes, deixou de estabelecer hegemonia e de criar uma identificação por parte das massas exploradas com instituições políticas nacionais e de obter a lealdade delas, particularmente nos países nos quais estas massas eram índias.

Da mesma forma, a natureza da estrutura social tornou impossível edificar um estado nacional do tipo que havia emergido no Cone Sul. Apoiando a perpetuação da estrutura de poder local tradicional, o capital estrangeiro limitou severamente a formação de um "mercado interno" econômico, social, cultural e político que pudesse ajudar a homogeneizar a vida política e social.

Contudo esta mesma ordem política imperialista-oligárquica criou por sua vez suas próprias contradições. Por um lado, a natureza capitalista do enclave levou a um processo de deslocamento da população trabalhadora dos seus meios de produção tradicionais para as plantações e as minas e, portanto, de suas formas tradicionais de relações sociais e culturais. Da mesma forma, o desenvolvimento capitalista levou à eliminação de alguns setores tradicionais do poder, bem como de segmentos da classe média compostos de pequenos e médios proprietários de terras, comerciantes e artesãos.

Por outro lado, a demanda por alimentos criada pela proletarianização dos trabalhadores do enclave levou os proprietários de terras a exigirem um nível mais alto de aluguel dos seus trabalhadores dependentes. Levou-os também a controlarem com mais cuidado os canais de comercialização dos produtos agrícolas a fim de maximizar o seu controle do mercado recém-expandido, impedindo desse modo os camponeses de venderem diretamente a este novo mercado.

Esta recomposição da estrutura de classe levou a movimentos de protesto generalizados nos quais os trabalhadores, camponeses e membros das classes médias se reuniram e identificaram como seu inimigo comum a coalizão que havia se formado em torno do capital estrangeiro. Além do mais, naqueles países em que a massa da população diferia étnica e racialmente desta coalizão dominante, os protestos tomaram conotações indígenas, messiânicas e nativistas claras.

Nos países organizados em torno dos enclaves, esta mobilização popular reuniu o campesinato, o proletariado nascente e as classes médias em movimentos políticos que eram simultaneamente antioligárquicas e antiimperialistas. Vale dizer, estes movimentos foram preparados para destruir, por meio da intervenção direta das massas, tanto as bases do poder pré-capitalista como aquelas do capital estrangeiro. Isto implicou em ações tais como eliminar a hacienda senhorial,

nacionalizando as companhias estrangeiras e promovendo um processo de democratização política e social que proporcionaria uma base para a formação de um estado e uma sociedade nacionais. Estes movimentos foram assim de natureza revolucionária e tinham uma orientação nacionalista e popular. Estes movimentos revolucionários nacionais ou nacional-populistas adotaram posições que coincidem com aquelas do socialismo. Como estes movimentos pretendiam a eliminação não só das bases pré-capitalistas de domínio como também do capital estrangeiro, o que constitui o núcleo do capitalismo nestas sociedades, eles na verdade assumiram uma postura anticapitalista.

Assim não constitui nenhuma coincidência que o México, a Guatemala, o Panamá, o Peru e a Bolívia tenham experimentado movimentos populistas nacionais. Tampouco constitui coincidência o fato do México e do Peru terem produzido as versões ideologicamente mais puras deste tipo de movimento político e as obras políticas de Haya de la Torre e Mariátegui serem ainda enormemente importantes para compreender estas sociedades.

SOCIEDADES ENCLAVE E IDEOLOGIA POLÍTICA: HAYA E MARIÁTEGUI

Num ponto inicial do desenvolvimento da mobilização popular nacional no Peru durante a década de 1920, Haya de la Torre, num livro que é clássico na literatura política da América Latina, proclamou a necessidade de criar um movimento popular e político nacional, baseado nos trabalhadores e camponeses e dirigido pela classe média.² Este movimento destruiria o "feudalismo" e eliminaria o domínio do capital estrangeiro por meio da formação de um estado antiimperialista, semelhante àquele que estava emergindo da revolução mexicana. Este estado, dirigido pela classe média, criaria um setor capitalista do estado que dominaria a economia e também promoveria o desenvolvimento da burguesia. Contudo, ele controlaria também esta burguesia a fim de manter o seu caráter nacional e nacionalista.

Contudo, ao mesmo tempo, o estado protegeria os interesses dos camponeses e dos trabalhadores, transformando-se assim numa estrutura política através da qual a classe média manteria o poder e procuraria representar as outras classes sociais, controlando-as simultaneamente e organizando-as através de mecanismos corporativos.

Não obstante, segundo o argumento de Haya, devido à pobreza e fraqueza das sociedades latino-americanas – que foram consequência

² *El antiimperialismo y el Apra* de Victor Raul Haya de la Torre (Lima: Editorial Amanta, 1972), quarta edição.

da exploração colonial, primeiro pela Espanha e mais tarde pela Inglaterra e os Estados Unidos – estes países latino-americanos teriam que encontrar um caminho para obter capital e tecnologia dos países imperialistas em termos coerentes com os “interesses nacionais”. Só um estado baseado no apoio popular nacional podia negociar efetivamente com o capital imperialista. Só desta maneira podiam os interesses da nação e aqueles do capital estrangeiro ser harmonizados. O país podia dessa forma alcançar o crescimento econômico e os capitalistas estrangeiros podiam adquirir os produtos primários necessários para o seu desenvolvimento industrial.

Mariátegui, escrevendo de uma posição socialista, concordou com Haya sobre a necessidade de formar uma ampla coalizão multi-classes.³ Mas, ao contrário de Haya, Mariátegui sustentava que só através da consecução do socialismo podiam as reformas democrático-burguesas que o Peru e a América Latina necessitavam ser realizadas com sucesso. Só desta maneira podia a nacionalização da sociedade através de um movimento de massa baseado popularmente ser conseguida efetivamente.

Mariátegui baseou sua análise na premissa de que a natureza do domínio estrangeiro decorreu da ligação íntima entre o imperialismo-capitalista e o “feudalismo” local. Daí, a eliminação de um destes elementos implicava necessariamente na eliminação do outro. Além disso, o caráter imperialista do domínio capitalista tornou o desenvolvimento capitalista autônomo impossível nestes países. Além do mais, embora as classes médias tivessem uma posição política um tanto marginal, partilhavam de fato com os proprietários de terras e o capital estrangeiro uma forte oposição à emergência de qualquer forma efetiva de formulação popular de exigências. Isto era devido em parte às pronunciadas diferenças étnicas e sociais entre eles e as massas populares. Ele concluiu assim, num argumento que foi confirmado pela história, que o desenvolvimento do capitalismo envolvia de fato o desenvolvimento de domínio semicolonial do Peru e da Indo-América.

Não há nenhum meio melhor de confirmar esta análise de Mariátegui, e de refutar a análise nacional-populista de Haya de la Torre, do que examinar a experiência histórica atual do México e do Peru.

MÉXICO

A revolução liberal que ocorreu no México no meio do século dezanove trouxe a tomada das terras da igreja e a venda destas terras, o

³ *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* de José Carlos Mariátegui (Lima: Editorial Amanta, 1965), sexta edição. Publicado em inglês como *Seven Interpretive Essays on Peruvian Reality* (Austin: University of Texas Press, 1971). Ver também o seu *Ideologia y política* (Lima: Editorial Amanta, 1972), sexta edição.

que levou à emergência de um novo processo de formação de haciendas. Devido à emergência dos Estados Unidos como uma potência capitalista importante, estas haciendas logo foram ligadas ao desenvolvimento capitalista daquele país, ao mesmo tempo que as haciendas mantinham intactas, e em muitos casos reforçadas, as formas pré-capitalistas de relações sociais.

No fim do século, o capital dos Estados Unidos penetrou efetivamente na sociedade mexicana, formando poderosos enclaves de mineração e agrícolas que tinham laços estreitos com os proprietários de terras e comerciantes mexicanos. O deslocamento maciço produzido pelos enclaves encorajaram o desenvolvimento de um mercado interno incipiente e com ele alguns centros industriais que, pelos motivos discutidos acima, logo foram bloqueados em seu desenvolvimento.

Estes processos demolidores que reformaram a sociedade mexicana produziram um poderoso movimento político que incluiu a burguesia nascente, a classe média, os operários industriais e os camponeses – tanto aqueles que foram privados de suas terras pelas haciendas como aqueles que haviam sido sujeitos a práticas de exploração novas e mais intensas que quase chegavam à escravidão. Estes grupos todos procuraram através deste movimento melhorar suas posições dentro da ordem social.

Através da ação direta das massas camponesas, a revolução mexicana erradicou o sistema de haciendas existente e os enclaves norte-americanos. Contudo o estado “antiimperialista”, que representava os interesses das “classes nacionais”, descobriu rapidamente que tinha que estabelecer mecanismos de conciliação das classes a fim de conseguir o controle da nova situação política. Isto é, as classes médias governantes precisavam “interromper” o processo revolucionário e institucionalizar a participação dos diferentes setores – especialmente das classes populares. Plutarco Elias Calles, no fim da década de 1920, criou assim o fundamento corporativo do estado mexicano estabelecendo uma organização partidária que reuniu os diferentes setores da sociedade através de um tipo de representação funcional e que serviu como intermediário entre estes setores e o aparelho do estado. O partido procurou definir os limites permissíveis da atividade política de cada um destes setores de uma maneira coerente com os interesses globais do estado e da nação, que eram por sua vez definidos pelas classes médias. Este arranjo permitiu o desenvolvimento do capitalismo de estado e, sob a sua tutela, o desenvolvimento da burguesia nacional – que não obstante foi institucionalmente encapsulada e privada da capacidade de expressão política autônoma.

Tendo tido sucesso na interrupção do processo revolucionário e no estabelecimento destas estruturas corporativas, o estado mexicano iniciou o processo de consolidar o capitalismo mexicano e de “negociar os investimentos” com o capital estrangeiro durante o período de-

cisivo da Segunda Guerra Mundial. A partir desse ponto, foi criado um “clima” favorável de investimentos para o capital estrangeiro, com as oportunidades correspondentes para a troca irrestrita de moeda corrente e repatriação de lucros, na compreensão de que isto facilitaria o desenvolvimento industrial do país. Assim emergiu o “anti-imperialismo construtivo” ao qual Haya de la Torre havia aludido em seu plano político para o Peru. No México isto veio a ser mencionado como “*desarrollo estabilizador*” (desenvolvimento estabilizador).

O controle efetivo sobre o setor popular, juntamente com a retenção das formas pré-capitalistas de produção (com exceção das condições de quase-escravidão, que haviam sido eliminadas) e subsídios do estado, facilitaram altas taxas de ganhos para os capitalistas estrangeiros, que reinvestiam parte deste lucro no México. O papel do capital estrangeiro foi assim estendido além do enclave, contribuindo desse modo para o desenvolvimento industrial *dentro* do país. Este desenvolvimento por sua vez encorajou a emergência de uma burguesia nacional subordinada tanto ao estado como às companhias estrangeiras. Juntamente com o capital privado estrangeiro e local, o setor do estado da economia assumiu também um papel importante, com o objetivo de subsidiar e, ao mesmo tempo, “contrabalançar” o capital privado. Mas, como nos casos do Cone Sul, o processo de industrialização envolveu principalmente os artigos de consumo acabados. Em consequência, o México veio a ser apanhado num padrão crescentemente desfavorável de repatriação de lucros pelos investidores estrangeiros, forte dependência das importações de capital e bens intermediários e endividamento externo, com o padrão concomitante de distribuição regressiva da renda.

Não obstante, o país experimentou uma expansão econômica sem paralelos, envolvendo quase trinta anos de crescimento sustentado. Contudo, devido ao caráter capitalista-dependente deste desenvolvimento, o México não resolveu de fato os problemas econômicos e sociais apresentados pela Revolução Mexicana. Observa-se assim um empobrecimento relativo crescente de amplos setores das classes populares concentrados nas cidades principais e que constituem uma população “marginal” ou, para colocar em termos clássicos, uma população estruturalmente desempregada. A previsão de Mariátegui sobre a sorte que aguardava o México em consequência da escolha de uma estratégia de desenvolvimento neocapitalista foi confirmada.

O controle corporativo efetivo que o estado exerce através do PRI sobre as massas populares é baseado em sua capacidade de estabelecer laços políticos clientelistas através de “caciques” políticos e sindicais. Devido à rápida expansão econômica, tanto o estado como a burguesia puderam incorporar parcialmente as classes populares de uma forma “segmentar”, enquanto o aparelho estatal-partidário-sindical pro-

curava manter o controle sobre a população, inibindo dessa forma todas as possibilidades de desenvolvimento autônomo.

Com base nestes instrumentos políticos, o estado e o seu partido criaram uma imagem de grande eficiência, de uma capacidade de neutralizar a oposição, o que por sua vez aumentou a sua capacidade de controle político da população. Da mesma forma, o estado identificou-se intimamente com os símbolos do nacionalismo, mobilizando efetivamente seus recursos para reforçar esta sua identificação com a nação. Nestas condições, qualquer um que ataque o estado ou o seu partido pode ser acusado de comportamento “antinacional” e de estar aliado dos interesses oligárquicos e estrangeiros aos quais a revolução se opôs originalmente.

Apesar de tudo, as classes populares superaram o controle imposto sobre elas pelo estado em várias ocasiões desde a década de 1940, demonstrando que a simples retórica não compensa as severas limitações da classe deste “nacionalismo-revolucionário”. Estas insurreições, que ameaçaram subverter a ordem política institucional, foram sistemáticas e violentamente reprimidas. Ao mesmo tempo, houve uma intensificação do uso distributivo admitido da política de patrocínio e um enrijecimento dos controles corporativos, com a consequência deste protesto ter sido neutralizado. A alternância parecida com um pêndulo entre governos “estabilizadores” e “nacionalistas” no México, a qual é feita referência freqüente na literatura, ocorre precisamente em resposta a estes episódios de mobilização popular.

A intensificação destas pressões durante a década passada que levou à explosão de 1968 forneceu um aviso claro de que o regime político tinha que adotar uma posição nacionalista, revitalizando sua ideologia e políticas reformistas. A diversificação conseguida através de trinta anos de capitalismo e a política de “*desarrollo compartido*” (“desenvolvimento partilhado”) que viria a ser a fórmula substituta do “*desarrollo estabilizador*” (“desenvolvimento estabilizador”), provocou finalmente uma crise no sistema existente de nacionalismo revolucionário.

Inicialmente, a partir de 1970, o executivo procurou democratizar o regime político, desmantelando os mecanismos-chave que haviam previamente tornado possível o funcionamento de um sistema que havia sido cuidadosamente controlado do pináculo do aparelho do estado. A oposição da organização partidária-estatal e da burguesia – tanto “nacional” como estrangeira – rapidamente tornou claro que este esforço estava destinado ao fracasso. O que restava era a retórica e as políticas típicas do populismo.

Com relação à retórica, o governo mais uma vez engajou-se no discurso nacionalista que foi fundido no novo molde do Terceiro Mundismo e que procurou reforçar sua identificação com o “povo”, atacando o imperialismo e os “ricos”. Com relação à política econô-

mica, os gastos públicos destinados a ajudar segmentos dos setores médio inferior e popular foram aumentados consideravelmente, ao mesmo tempo que os recursos públicos eram também usados para expandir o capitalismo de estado, com o objetivo de “nacionalizar” em última análise e economia. Nesse ínterim, o governo continuou a prática firmemente estabelecida de subsidiar a burguesia nacional e estrangeira.

Estas políticas, a inflação em curso e a estagnação nos Estados Unidos levaram a uma crise na contradição entre acumulação e distribuição. Após mais de trinta anos de estabilidade, o México começou a sofrer o problema econômico dos outros países latino-americanos: dificuldades no balanço de pagamentos, déficits fiscais, e inflação o que, juntamente com a retórica nacionalista, levou a uma violenta redução dos investimentos estrangeiros. Tudo isto levou a uma crise profunda, tão profunda que no fim de 1976 o México enfrentou a situação sem precedente de sofrer uma corrida espetacular aos depósitos bancários, a ameaça explícita de um golpe, e uma desvalorização da moeda de quase 100 por cento.

Atualmente a situação é totalmente diferente daquela da década de 1940. Uma burguesia nacional poderosa, intimamente ligada aos investimentos estrangeiros e que emergiu dentro da estrutura protetora do nacionalismo revolucionário, desempenha um papel político que envolve graus crescentes de autonomia em relação ao estado. O investimento de capitais públicos sobrepõe-se aos investimentos privados – nacionais e estrangeiros – a tal ponto que podem ignorar a retórica nacionalista e reformista.

Ao mesmo tempo, contudo, os trabalhadores dos setores mais dinâmicos da produção, que pertencem a organizações trabalhistas ligadas à estrutura vertical do PRI, estão aumentando suas exigências de manter ou melhorar seus níveis de renda. Esta pressão dos trabalhadores força os líderes trabalhistas admitidos a apresentarem estas exigências ao estado, legitimando dessa forma o papel decisivo que estes líderes desempenham dentro do sistema de domínio. Contudo, estas exigências conflitam com os interesses da burguesia nacional e estrangeira, que procura estabelecer um programa de “estabilização” econômica, com o objetivo de melhorar sua posição econômica à custa da renda do trabalhador.

Este agravamento das contradições dentro do sistema pode ultrapassar a capacidade do PRI e do governo de equilibrar e arbitrar os interesses do capital e trabalho em conflito. Assim, o estado está hoje tendendo a perder a sua capacidade de disciplinar e controlar estes setores da sociedade que estão emergindo como cada vez mais autônomos em relação a ele. Dadas estas condições, pode parecer que o México esteja evoluindo gradualmente para um regime autoritário-burocrático por vir a se parecer com os regimes deste tipo da América

do Sul. Contudo, ele não teve que se mover no sentido deste tipo de sistema por meio de um regime de “segurança nacional” baseado numa ditadura militar, já que ainda pode se apoiar no PRI.

Contudo, nestas novas condições, emergiu uma contradição que será difícil resolver e que pode empurrar o México nesta direção. A hegemonia do estado em relação às diferentes classes sociais está baseada no legado da revolução e no papel que se acredita que ela desempenhe na defesa dos interesses “nacionais” e “populares”. A repressão econômica e política generalizadas exigidas por uma política de estabilização minará a coalizão de apoio do estado, provocando uma divisão entre este e a sociedade, com o desmantelamento conseqüente do aparelho político criado em conseqüência da Revolução Mexicana. A precariedade política do domínio de classe ficaria então completamente evidente, exigindo a reorganização total do regime, com todas as conseqüências decisivas que isto acarretaria.

PERU

No fim do século dezenove, o Peru continuava a ser governado pelos *gamonales* e *caudillos* que estavam ligados aos interesses divergentes dos diferentes grupos regionais de proprietários de terras e comerciantes, que por sua vez dominavam a população índia. Neste sentido, o sistema social e político era de caráter colonial. Nenhum setor da classe dominante foi capaz de formar um estado nacional e dar uma identidade nacional à sociedade peruana.

Além do mais, o país se tornara seriamente “descapitalizado”, apesar de haver gozado por quarenta anos de uma receita relativamente alta decorrente das exportações de guano. Esta descapitalização foi devida, fundamentalmente, ao fato destas receitas levarem principalmente ao enriquecimento da burguesia comercial, que não encontrou oportunidade melhor para investimento do que destinar o seu capital ao comércio importador e a fazer empréstimos ao governo, que estava em estado permanente de endividamento. As receitas públicas, por sua vez, eram usadas para subjugar as rebeliões dos caudilhos e seus seguidores, que estavam ansiosos para obter o controle da lucrativa receita do guano. Houve assim um fracasso em transformar a estrutura produtiva e social do país. Mais tarde, na década de 1870, o governo incorreu num débito exorbitante para construir estradas de ferro, na esperança de que isto aumentasse as oportunidades para a exportação de produtos primários e para a integração territorial do país. O fracasso deste projeto, o declínio da produção de guano e a crise financeira europeia levaram o país à bancarrota. Este ciclo de desastres foi completado pela derrota do Peru pelo Chile na Guerra do Pacífico (1879-1883).

No fim do século foi reiniciado um novo ciclo de desenvolvimento de um caráter cada vez mais capitalista, mas este veio a ser rapidamente dominado pelo capital estrangeiro, em parte devido à ausência de capitais locais. O capital estrangeiro começou a dominar as áreas mais importantes da produção, entrando na agricultura, mineração, transportes, bancos e no comércio internacional e criando uma economia de exportação típica de enclave. Estes, por sua vez, estabeleceram ligações com os grandes proprietários de terras e a burguesia local, com o objetivo de maximizar os seus ganhos e se beneficiarem das ligações políticas proporcionadas por este grupo.

Embora durante as duas primeiras décadas deste século existisse uma situação permanente de tensão entre os enclaves estrangeiros e alguns dos setores afetados da classe nacional dominante, em 1920 esta situação tinha sido resolvida a favor de um padrão de desenvolvimento fortemente dependente do capital estrangeiro. Nessa época o governo começou a representar diretamente os interesses do capital estrangeiro, subordinando os grandes proprietários de terras e os comerciantes locais a estes interesses. Neste papel, o governo gozou do apoio econômico e político das companhias dos enclaves dentro do país e do governo dos Estados Unidos. Uma das manifestações deste apoio foi o fluxo crescente de empréstimos que o estado recebeu a fim de suplementar o processo de modernização que o capital estrangeiro estava realizando e promover a integração territorial e nacional do país.

No contexto destas mudanças, ocorreu uma reorganização importante da estrutura de classes peruanas que teve um impacto importante no desenvolvimento futuro do Peru. No norte, os enclaves açucareiros minaram a velha aristocracia proprietária de terras, absorveram muitas propriedades de tamanho pequeno e médio, converteram muitos fazendeiros arrendatários e membros das comunidades índias num proletariado rural, e deslocaram parcialmente a burguesia comercial e a classe artesã. Nos altiplanos centrais, na área do enclave de mineração, foi conseguido um alto grau de concentração da produção através da compra de centenas de propriedades de tamanho médio. Foram também estabelecidas fazendas grandes para fornecer pastos para a produção de lã seguindo o padrão da parte sul do país.

Ao mesmo tempo, contudo, os proprietários de terras que não foram deslocados pela expansão do enclave estavam agora numa posição melhor para vender os produtos agrícolas produzidos pelos camponeses em suas haciendas e pelas comunidades índias, dada a demanda aumentada de alimentos estimulada pelo desenvolvimento dos enclaves e pelo deslocamento resultante dos trabalhadores dos seus meios de produção. Desta maneira, como foi notado acima, os enclaves puderam reduzir seus custos de produção consideravelmente.

Tudo isto deu origem a um movimento de protesto que foi liderado por Mariátegui e Haya de la Torre. A crise econômica de 1930 de-

sencadeou as forças populares que haviam sido criadas, levando à formação dos primeiros partidos políticos com base na massa a terem orientação nacional e popular e um forte componente indígena. Estes partidos procuraram alterar as bases sociais e políticas fundamentais do estado. Mas como o México e em contraste com o Cone Sul, a autonomia político-econômica limitada dos proprietários locais e do estado com relação ao capital estrangeiro os impediram de absorver e canalizar estas aspirações populares. Além do mais, a possibilidade de que os índios pudessem participar como cidadãos da vida política do país era inaceitável para a *gente decente*, fornecendo motivos adicionais para bloquear qualquer abertura importante do sistema político. Nestas condições ocorreu uma confrontação violenta entre as principais classes da sociedade. Esta confrontação ocorreu entre o exército (já que a coalizão anteriormente dominante era incapaz de controlar a situação política) e o partido Apra, que veio a desempenhar o papel de representar o setor popular. O resultado foi a derrota total do Apra e a supressão deste partido por mais de uma década.

Em 1945, devido à mudança da atmosfera política que ocorreu em consequência da derrota militar da Alemanha e da mobilização popular renovada, o país passou por um curto período de democracia que interrompeu os quinze anos de perseguição que o partido Apra e as organizações populares haviam sofrido. As massas populares mais uma vez exigiram seus direitos sociais e políticos que, como em 1930, a classe dominante foi incapaz de garantir. Daí, este curto período chegou a um fim com um novo golpe militar em 1948.

A partir de 1950, em consequência de uma transformação importante no sistema internacional, começou um novo ciclo de investimentos estrangeiros no Peru. Este envolveu tanto investimentos em recursos naturais como em desenvolvimento industrial. A isto foi acrescentada a expansão de programas de gastos públicos destinados aos centros urbanos num esforço para neutralizar as exigências políticas do setor popular. Isto levou a uma acentuação das diferenças rural-urbanas e contribuiu para uma migração crescente para as cidades, o que produziu mudanças fundamentais na estrutura de classes do Peru. Estes acontecimentos eram naturalmente coerentes com a previsão de Haya da década de 1920 de que a expansão dos investimentos estrangeiros traria um fim ao "feudalismo" e promoveria assim a modernização do país.

Em 1956, o setor de exportação da burguesia – a fim de conseguir representação direta dos seus interesses dentro do estado – opôs-se à "reeleição" do Presidente Odria, que havia chegado ao poder no golpe de 1948. Neste ponto, a fim de legitimar o seu governo através de canais "democráticos", ele teve que dar ao Apra uma oportunidade de partilhar do poder. A elite exportadora estabeleceu uma aliança informal com o Apra que constituiu a base da coalizão para a presidência

de Manuel Prado, a partir de 1956. Esta aliança trouxe um fim ao período de repressão do Apra e deu a este uma oportunidade de iniciar de dentro do governo medidas incrementais que satisfizeram a curto prazo as necessidades do setor popular urbano. Este enfoque incremental, não-radical, evitou uma mudança violenta na política que as elites receavam pudesse contribuir para o desenvolvimento do “comunismo internacional” – ou que pudesse levar a uma volta da repressão anterior do Apra.

A aliança do Apra com a elite, que foi vivamente criticada pelos novos grupos da classe média e do setor popular que haviam emergido no contexto da urbanização e da mudança social em curso, criou um vácuo político que estes grupos estavam ansiosos por preencher. Mais uma vez, as palavras de ordem nacional-populistas da década de 1930 vieram a constituir uma parte importante da retórica política do país. Seriam realizadas “mudanças estruturais” que criariam uma verdadeira sociedade nacional e a tornariam independente do domínio “externo”.

Ao mesmo tempo, emergiu no Peru uma onda de movimentos camponeses que continuou até a década de 1960. O objetivo destes movimentos incluía a recuperação da terra dos camponeses que haviam sido tomadas pelas haciendas, eliminando as formas pré-capitalistas de controle do trabalho agrícola – o que por sua vez era claramente um anacronismo. O movimento trabalhista foi conseguindo gradualmente uma posição autônoma independente do controle do Apra. Da mesma forma, dentro da igreja e do exército, que haviam sido pilares do sistema oligárquico, emergiu uma nova ideologia de desenvolvimento que enfatizava a urgência de realizar mudanças estruturais fundamentais no Peru como um meio de evitar conflitos sociais que em última análise destruiriam a sociedade nacional.

Assim, no começo da década de 1960, havia um acordo virtualmente unânime de que o país precisava realizar reformas estruturais de caráter nacional-popular. Em 1963, após uma breve experiência com o primeiro governo institucional militar das forças armadas a aparecer na América Latina – que havia chegado ao poder em 1962 a fim de bloquear a eleição de Haya para a presidência – Fernando Belaúnde Terry chegou ao poder com o apoio dos novos partidos reformistas que haviam emergido na década de 1950, bem como da igreja e das forças armadas.

Nesta conjuntura, pareceu que um programa significativo de reformas seria finalmente realizado no Peru. Contudo dois fatores decisivos bloquearam esta reforma. Primeiro, embora o setor latifundiário da coalizão dominante tivesse perdido muito da sua força política, continuava a ter uma importância política desproporcional devido à exclusão dos analfabetos – isto é, os camponeses índios das áreas dos latifúndios – aos direitos de cidadania e votação e a super-

representação resultante dos latifundiários na legislatura nacional. Neste contexto, o Apra entrou numa aliança conservadora com o movimento político liderado pelo General Odria, o mesmo general que havia perseguido implacavelmente o partido após o golpe militar de 1948. Esta aliança bloqueou todas as medidas reformistas propostas nas câmaras legislativas em meio ao próprio levante político da década de 1960 – que incluiu tomada de terra dos camponeses nos antiplanos e a formação maciça de novos conjuntos favelados, a autonomia crescente das organizações trabalhistas do controle do Apra, militância estudantil crescente, e finalmente, em 1965, um movimento de guerrilha para subverter a ordem social. A contradição entre este estado de sublevação política e o fracasso da reforma convenceu definitivamente os líderes militares de que o sistema “democrático representativo” era incapaz de atender as necessidades fundamentais do país.

Durante o período Belaúnde, tanto a coalizão que governava como a oposição, liderado pelo Apra, vinham apoiando um padrão de gastos públicos orientado em torno da extensão do patrocínio político a diferentes partes do setor popular como substituto das reformas sociais. Este aumento substancial (e inadequadamente financiado) dos gastos públicos coincidiu com a concessão de importantes isenções fiscais para o desenvolvimento industrial. Contudo, a partir de 1965, o surto exportador que havia sustentado estes gastos públicos foi interrompido e as exportações começaram a diminuir. Uma crise econômica foi assim acrescentada aos problemas políticos que vinham se acumulando. Além disso, houve uma série de escândalos públicos envolvendo altos funcionários do governo e suas famílias. Nesta situação, tornou-se necessário desvalorizar a moeda e implementar um pacote de políticas de estabilização que se supunha serem acompanhadas por maciços investimentos estrangeiros novos na mineração, o que supostamente ajudaria a aliviar os problemas econômicos do país.

Foi neste contexto que ainda outro escândalo, envolvendo as duvidosas negociações entre o governo peruano e a International Petroleum Company – uma subsidiária da Standard Oil e um símbolo do domínio estrangeiro – destruiu completamente a legitimidade do governo. Isto finalmente pôs em evidência a tendência intervencionista que vinha se desenvolvendo no exército e que levou ao golpe militar de 3 de outubro de 1968 e à inauguração da “revolução peruana”.

A falta de articulação política da sociedade e o alto grau de desenvolvimento organizacional do exército permitiram ao governo revolucionário das forças armadas emergir com considerável autonomia em relação a todos os diferentes setores e classes da sociedade peruana, permitindo aos militares tentarem uma transformação fundamental da sociedade segundo seu próprio projeto para a constituição de um estado-nação. Desde o seu começo, este governo desenvolveu assim um amplo programa de reformas básicas, conseguindo em poucos anos a

eliminação do sistema de haciendas – um dos componentes pré-capitalistas mais importantes da sociedade, a eliminação da oligarquia exportadora, e a nacionalização da maioria dos enclaves agromineros, o que levou a um crescimento importante do setor público.

Mas como o governo estava tentando realizar um programa, cuja responsabilidade era das forças armadas, todas estas medidas foram executadas de uma maneira estreitamente administrativa e tecnocrática que procurou evitar qualquer papel para a mobilização política. Precisamente devido ao caráter tecnocrático das reformas e da tentativa de impor controles corporativos, o movimento popular que estivera crescendo durante a década de 1960 não pôde ser contido dentro da estrutura das diretivas governamentais, tornando ineficazes as tentativas de organizar a sociedade segundo o modelo do estado militar. Mesmo a admissão de um grande número de intelectuais e profissionais que tinham ficado desiludidos pela política na década de 1960 e o uso generalizado da retórica nacionalista e anticapitalista do Terceiro Mundo pelo governo não resolveu este problema.

Já que o estado foi incapaz de organizar a população de maneira corporativa, procurou romper a autonomia das organizações populares incorporando-as em sua própria organização trabalhista. Esta tentativa foi tenazmente combatida pelos grupos trabalhistas existentes. O resultado final foi a derrota política do governo em sua tentativa de controlar a participação popular como um componente do esforço dos militares para transformar a sociedade.

A burguesia industrial, embora gozasse de numerosos benefícios e do apoio direto do estado na formação do capital, ficou da mesma forma relutante em seguir as diretivas do estado, que restringiam violentamente a sua autonomia e a expressão política dos seus interesses, tornando difícil para ela defender-se contra as políticas governamentais desfavoráveis.

Estas duas áreas de fracasso político – envolvendo os trabalhadores e a burguesia – ilustram claramente o dilema mais genérico do governo militar ao tratar com todo o espectro da classe doméstica e dos interesses setoriais. Embora ele procurasse conceder benefícios a uma gama ampla de grupos e ligá-los ao estado numa estratégia corporativa de conciliação de classes, seus esforços foram, por diferentes motivos, rejeitados virtualmente por todas as classes sociais.

O governo militar fracassou também, em última análise, na esfera internacional. Apesar da retórica nacionalista e do “Terceiro Mundo” do governo, o capital estrangeiro foi de fato compensado – na verdade em excesso – pelas expropriações que o governo realizou. Isto ocorreu em medida importante em consequência da mediação do governo dos Estados Unidos, que procurou evitar a “cubanização” ou “chilenização” do Peru. A preocupação em evitar este resultado levou também

os Estados Unidos a apoiarem o governo militar em seu esforço para obter novos empréstimos externos importantes a fim de financiar o seu programa de desenvolvimento econômico, o que por sua vez levou a um aumento substancial do nível das importações. Além disso, a partir de 1974, o governo militar iniciou compras maciças de armamentos em resposta à percepção do perigo iminente de uma guerra com o Chile em seguida à subida ao poder do governo Pinochet.

Com o início da recessão mundial do começo da década de 1970, as exportações caíram em volume e em preço e a dívida externa crescente logo começou a responder por cerca de 45 por cento do valor total das exportações. Em 1975, o déficit fiscal e os problemas agudos do balanço de pagamentos ameaçou a posição monetária internacional do Peru.

Em meados de 1975, as forças armadas tiveram que reorientar a política econômica, dirigindo-se gradualmente para uma política de estabilização que, por sua vez, enfrentou uma mobilização popular decisiva, apressando assim a emergência de uma divisão violenta entre o estado e a sociedade.

A intensificação da crise econômica em 1977 compeliu o governo a negociar um programa de políticas de estabilização com o Fundo Monetário Internacional como précondição para renegociar as dívidas do Peru com a comunidade bancária privada internacional. Como era de se esperar, o FMI exigiu submissão fiel à sua doutrina clássica, ao que o governo resistiu, devido às consequências sociais e políticas que resultariam. Contudo, o governo logo teve que ceder. No entanto mesmo este arranjo não agradou à burguesia, que exigiu a eliminação do setor do estado da economia e a abertura definitiva desta ao movimento “livre” do capital, especialmente do capital estrangeiro.

A greve geral nacional de 19 de julho de 1977, que representa um marco miliário na história peruana; os atos de repressão contra o movimento trabalhista que se seguiram a esta greve; e duas greves gerais subsequentes em 1977-1978 lideradas pelo movimento trabalhista e apoiadas por um largo espectro de diferentes grupos sociais, revelaram surpreendentemente o isolamento do estado-militar da sociedade. Foi nestas condições que a junta militar convocou uma Assembleia Constituinte para 1978 e se ofereceu para realizar a “transferência” do governo, mas não do poder, para os civis em 1980, possivelmente preparando o palco para o desengajamento militar final do poder.

Com esta convocação da participação civil, os velhos partidos políticos reemergiram e, juntamente com eles, novos partidos da esquerda revolucionária que exigiram a democratização política do país e um pacote de políticas econômicas redistributivas.

Assim, a situação política, como a do começo de 1978, envolveu uma contradição espetacular entre a tentativa de adotar as políticas de estabilização do tipo FMI e as exigências dos setores populares orga-

nizados. Existe uma gama de resultados possíveis, dentro dos quais as probabilidades são muito a favor do estabelecimento de uma nova ditadura militar que “ponha as coisas em ordem” antes que as exigências populares levem a uma confrontação política aberta com o estado e a burguesia.

Estes acontecimentos apenas intensificaram a tensão interna dentro do exército, já que o objetivo original do governo militar foi conseguir a unificação nacional – como dizia a palavra de ordem – através de uma aliança do “povo com as forças armadas”. A aplicação das políticas econômicas exigidas pelo FMI representa o final pomposo das esperanças que levaram os militares para a sua fase “revolucionária”. Desprezar tudo que foi tentado e conseguido envolve não só descartar completamente a possibilidade de integração nacional, como também isolar os militares da sociedade – e isto no centenário da Guerra do Pacífico.

CONCLUSÃO

Que implicações podem ser tiradas desta análise? A comparação básica sobre a qual este capítulo se concentrou envolve um conjunto de diferenças coerentes entre os países do Cone Sul mais o Brasil, por um lado, e o México e o Peru, por outro. Tomando como ponto de partida o contraste entre aqueles países nos quais o período de crescimento das exportações que começou no século passado foi num grau significativo “nacionalmente controlado”, em contraposição a ser centralizado em torno de enclaves dominados por estrangeiros, identificamos uma série de contrastes no impacto do crescimento das exportações, na natureza do sistema de domínio que apoiou este crescimento, e nos tipos de movimentos populistas que emergiram subsequente-mente nestes países.

Contudo, a análise do desvio mais recente dos acontecimentos no Peru e no México levanta sérias questões com relação a se estes dois conjuntos de países ainda estão seguindo de fato trajetórias desenvolvimentistas diferentes. Em meados da década de 1970, tanto o Peru como o México não só experimentaram uma virada violenta para a direita na política econômica, como pareceram estar se movendo no sentido de um padrão de repressão pomposa que pode se tornar cada vez mais semelhante àquela experimentada no Cone Sul. Foi sugerido acima que a característica especial do sistema mexicano que o tornou tão diferente – o papel do PRI tanto na implementação como na legitimação do sistema de domínio – pode ser minada cada vez mais. Da mesma forma, os esforços enérgicos do governo militar do Peru para conseguir a integração nacional e uma conciliação dos interesses de classe saíram pela culatra e produziram uma das mais completas desuniões entre o estado e a sociedade jamais experimentadas naquele país. Em

ambos os casos, estes acontecimentos parecem apontar para a possibilidade de um grau importante de convergência com os países do sul.

Está além do objetivo deste capítulo dar uma resposta definitiva quanto a se esta convergência ocorrerá. Em vez disso, podemos concluir simplesmente propondo uma agenda de prioridades de pesquisa sugeridas pela possibilidade desta convergência. Um ponto importante da análise do período histórico anterior nestes dois conjuntos de países foi que a natureza da experiência populista foi bastante diferente. Nos países de enclave, as questões de integração nacional enfrentadas pelos líderes populistas foram de muitas maneiras muito mais profundas, envolvendo tanto o problema de tratar com setores pré-capitalistas da economia proporcionalmente muito maiores como tratar com um grau muito maior de diversidade étnica e cultural que decorre da presença de grandes populações indígenas. Os recursos e padrões simbólicos de mobilização que emergiram nestes contextos portanto parecem ser distintos de importantes maneiras.

Foi acentuado em vários pontos acima que estes sistemas de domínio estão sempre preocupados principalmente com o problema de proteger a acumulação de capital, e que sua capacidade de fazer isto sem o uso de repressão aberta depende das habilidades e recursos que podem aplicar à tarefa de equilibrar as pressões para a acumulação com as pressões para a redistribuição. Em última análise, deve-se procurar descobrir se estas habilidades e recursos são, de qualquer maneira fundamental, realmente diferentes no Peru e no México, em contraste com os países do sul. Isto exigirá tanto pesquisa posterior extensiva sobre a experiência passada destes países com o populismo como também um “acompanhamento” constante da sua evolução política futura.

TERCEIRA PARTE

EVOLUÇÃO FUTURA DO AUTORITARISMO E ORIENTAÇÃO PARA NOVAS PESQUISAS

CAPÍTULO 7
TENSÕES NO ESTADO
AUTORITÁRIO-BUROCRÁTICO
E A QUESTÃO DA DEMOCRACIA

*Guillermo O'Donnell**

A realidade é compulsiva. Em 1974 escrevi um ensaio no qual focalizei a experiência dos estados autoritários-burocráticos que existia na época – e fiquei convencido do reaparecimento iminente na Argentina deste tipo de estado.¹ Nesse ensaio discuti as condições que contribuem para a emergência dos estados autoritário-burocráticos (AB), mas o meu interesse já havia mudado para o estudo da dinâmica gerada pelas tensões internas do AB e pelos impactos deste tipo de estado sobre a sociedade. Agora, no fim de 1977, com o Brasil fazendo progressos cautelosos embora significativos no sentido da democracia política, com o Chile e o Uruguai sujeitos a sistemas de dominação que aparentemente não enfrentam nenhum desafio sério, e com a Argentina nas convulsões da primeira fase da implantação do AB, gostei

* A memória de Kalman Silvert, a quem admirei.

¹ Apresentado inicialmente à “Conferência sobre História e Ciência Social”, na Universidade de Campinas, Brasil, 1975, e publicado como “Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario” (Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975). Este foi publicado em inglês como “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State”, *Latin American Research Review* Vol. 13, Nº 1 (Inverno 1978), pp. 3-38.

ria de reconsiderar o inter-relacionamento entre as tensões internas do AB e o seu impacto na sociedade.

Em contraste com o meu ensaio anterior, examinarei aqui apenas a primeira fase da evolução do estado AB e, dentro dela, os efeitos que foram anteriormente insuficientemente analisados: isto é, os fatores estritamente políticos e, em particular, o problema da democracia. Num nível superficial, o fato da possibilidade de uma volta à democracia ter sido levantada pode parecer a princípio ser atribuível a uma “falsa consciência” por parte dos líderes do AB ou a pressões externas. Num nível mais fundamental, contudo, sustentarei que questões profundas e duradouras estão envolvidas em relação à natureza deste estado. Mantereí que o fato da questão da democracia ter surgido de qualquer modo (independentemente dela ser qualificada como democracia “orgânica”, democracia “responsável”, ou mesmo democracia “autoritária”) constitui uma indicação das tensões fundamentais dentro do núcleo deste sistema de dominação, bem como dos setores sociais que o AB exclui.

Este tópico é importante porque focaliza as características superficiais do estado AB poder levar a conclusões errôneas. As instituições do AB parecem muitas vezes uma força monolítica e imponente cuja retórica celebra a racionalidade superior que deve ser imposta à nação a fim de salvá-la das suas crises mais profundas. Estas instituições também dão a aparência de mudança e adaptação com base na avaliação “imparcial” e “técnica” do progresso que está sendo feito na tarefa imponente de salvar a nação. Contudo por trás desta fachada, o estado AB está sujeito a tensões – contradições, dilemas e perigos² – que refletem as dificuldades extraordinárias de consolidar um sistema de dominação que não pode esconder nem o fato de que é fundado na coação nem o fato de que os seus partidários mais decisivos representam um espectro da sociedade muito mais estreito do que toda a nação que o AB afirma estar servindo. A sua dominação é particularmente severa porque, pela natureza do seu fundamento, este estado traz consigo uma rejeição antecipada da base para a sua própria legitimação. O AB surge de uma derrota política esmagadora do setor popular e seus aliados, que foi imposta ao custo extremamente alto de tornar impossível para o AB legitimar-se por si mesmo. Na verdade, este alto custo sugere quanto estava em jogo nos conflitos que precederam a implantação do AB. É desta perspectiva que se deve considerar um tópico que pode parecer tão surrealista como o da democracia. Antes de tratar deste tema, contudo, devemos considerar algumas questões mais gerais.

² Um argumento semelhante é apresentado em: “*Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal*” de Philippe C. Schmitter, *Armed Forces and Society*, Vol. 2, Nº 1 (novembro 1975), pp. 5-33.

EM RELAÇÃO AO ESTADO

O estado é fundamentalmente uma relação social de dominação ou, mais precisamente, um aspecto – como tal, só compreensível analiticamente – das relações sociais da dominação.³ O estado apóia e organiza estas relações de dominação através de instituições que gozam geralmente de um monopólio dos meios de coação dentro de um território definido e que geralmente são consideradas como tendo um direito legítimo de garantir o sistema de dominação social. Como tal, o estado deve ser compreendido da e dentro da sociedade civil, embora em sua forma objetiva, institucional, ele pareça ser, e se proclame estar, acima da sociedade.

O que nos interessa aqui é um tipo de estado capitalista. Como tal, ele mantém e estrutura a dominação de classe, no sentido de que esta dominação está arraigada principalmente numa estrutura de classe que por sua vez tem seu fundamento no funcionamento e reprodução das relações capitalistas de produção. Estas relações de produção constituem o “âmago da sociedade civil”, dentro do qual consideramos o estado como o aspecto estritamente político das relações sociais de dominação. Desta perspectiva o estado é, primeiro e antes de tudo, uma relação de dominação que articula de maneira desigual os componentes da sociedade civil, apoiando e organizando o sistema existente de dominação social. O que torna este apoio efetivo são certas manifestações objetivas do estado – suas instituições e a lei. Contudo o sentido e conseqüências verdadeiras destes só podem ser compreendidos nos termos deles serem manifestações objetivas de certos aspectos do sistema de dominação da sociedade.

Desejo acentuar dois temas inter-relacionados em relação ao estado – primeiro, sua realidade analítica como o aspecto político de certas relações sociais de dominação e, segundo, sua objetivação concreta como um conjunto de instituições e normas legais. Tendo em mente a inter-relação entre estas duas faces do estado – analítica e concreta – pode-se ver a falsidade da afirmação pelas instituições do estado de incorporar uma racionalidade distinta e superior daquela da sociedade civil, bem como a falsidade correspondente de negar o papel fundamental do estado de articular a sociedade civil e de uma maneira desigual (ou mais precisamente, contraditória).

³ Esta discussão representa uma revisão do conceito de estado que estava implícita em meu ensaio “*Reflections*”. Agora considero este conceito anterior como excessivamente concentrado nas características institucionais do estado. Infelizmente, só posso introduzir aqui rapidamente os elementos mais indispensáveis desta conceitual revista. Para uma discussão mais completa, ver meu “*Apuntes para uma teoria del Estado*” (Documento CEDES/G. E. CLACSO/Nº 9, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977).

E mais, a separação aparente das instituições do estado da sociedade civil promove a emergência de ligações ou “mediações” diversas entre a opacidade e o fracionamento desse que é o papel “privado” – isto é, a sociedade civil – por um lado, e o papel “público” e universalista (para a população dentro das suas fronteiras) no qual as instituições do estado se apresentam habitualmente à consciência comum. Não disponho de espaço para desenvolver aqui o raciocínio que fundamenta esta conclusão, mas o estado é habitualmente também o foco organizacional de consumo dentro da sociedade, da qual ela retira a base para a sua própria legitimação. A fim de conseguir o concurso, estas instituições devem parecer como o estado, como agentes do interesse geral de uma comunidade – a nação – que transcende a reprodução da vida diária da sociedade civil. A consideração do estado como coisa material em suas objetivações institucionais obscurece o seu papel fundamental como fiador da dominação dentro da sociedade; contudo – na medida em que isso implique que o estado e a sociedade pareçam ser separados – ele tende a gerar várias mediações entre eles através das quais o consenso tende a ser criado. O estado em última análise se baseia na coação, mas também se baseia geralmente no consenso, que tanto abrange como esconde a coação.

A principal mediação que foi aludida acima é a nação. Entendo por nação as identidades coletivas que definem um “nós” que consiste, por um lado, de uma rede de solidariedades superpostas sobre a diversidade e os antagonismos da sociedade civil e, por outro lado, do reconhecimento de uma coletividade distinta do “eles” que constitui as outras nações. A nação é expressa através de um simbolismo denso epitomizado pela bandeira e o hino nacional, bem como por uma história oficial que mitologiza um passado coesivo, partilhado e louva um “nós” coletivo que deve prevalecer sobre as divisões (não só aquelas entre as classes sociais) da sociedade civil.

Há duas outras mediações políticas fundamentais. Uma é a cidadania, no duplo sentido de: 1. Igualdade abstrata que – basicamente por meio do sufrágio universal e do regime correspondente de democracia política – é o fundamento da afirmação de que o poder exercido através das instituições do estado pelos ocupantes dos papéis governamentais está baseado no consentimento dos cidadãos; e 2. o direito de poder recorrer à proteção juridicamente regulamentada contra atos arbitrários por parte das instituições do estado. A segunda mediação é o *pueblo* ou *lo popular*.⁴ Esta mediação é baseada num “nós” que não decorre nem da idéia de cidadania partilhada, que envolve abstrata-

mente direitos iguais, nem da idéia de nação, que envolve direitos concretos que se aplicam igualmente a todos aqueles que pertencem à nação sem relação à sua posição dentro da sociedade. *Pueblo* e *lo popular* envolve um “nós” que é portador de exigências de justiça substantiva que constitui a base para as obrigações do estado para com os segmentos menos favorecidos da população.

Normalmente, num estado capitalista – objeto do estado é o cidadão, que tem o direito, que não é sistematicamente negado, de apresentar exigências de justiça substantiva diante das instituições apropriadas do estado. Naturalmente, este direito é limitado na realidade pelas desigualdades sistemáticas que decorrem da estrutura de classe fundamental da sociedade e de outras formas de desigualdade social. Não obstante, este direito é parcialmente real, e a crença em sua existência é normalmente um elemento importante do consenso, o que acarreta não desafiar nem a dominação que é exercida na sociedade nem o papel do estado como agente ou representante do interesse geral da nação.

A eficácia desta idéia de nação, juntamente com aquela da cidadania e do *lo popular*, permite às instituições do estado parecerem agentes que conseguem e protegem um interesse geral – isto é, o interesse geral de um “nós” que fica acima do faccionalismo e antagonismos da sociedade civil. Além do mais, o funcionamento efetivo – como uma realidade institucional e em termos de aceitação subjetiva de uma grande porção de relevantes atores sociais – das idéias de cidadania e do *lo popular* fornece geralmente uma base consensual para o exercício do poder, e em última análise da coação pelas instituições do estado. Elas fazem isto porque a base do poder do estado deve parecer residir fora do próprio estado. O estado só pode ser legitimado parecendo residir em referentes externas cujo interesse geral supõe-se ser servidos pelas instituições do estado. Estes referentes são normalmente a nação, juntamente com a cidadania e o *pueblo*, que representam a interseção de um “nós” igual abstrato (isto é, a cidadania) e um “nós” concretamente desigual (envolvendo a tutela da porção menos favorecida da sociedade, isto é, o *pueblo*). Destes referentes emergem habitualmente identidades coletivas que ficam acima das divisões de classe que podem surgir potencialmente da sociedade civil. Como o estado parece separado da sociedade e objetivado em suas instituições, estas não podem por si mesmas legitimar o poder que exercem exceto por meio dos referentes coletivos cujos interesses gerais elas afirmam servir. Cada um destes referentes coletivos media a relação entre o estado e a sociedade, transformando a sua realidade fundamental; daí seu papel em conseguir o consenso e, correspondentemente, em legitimar o poder exercido pelas instituições do estado.

Por outro lado, estas mediações constituem o meio através do qual o objeto social, como membro da sociedade, ergue-se acima da

4 Nota do tradutor original: Estes dois termos não estão traduzidos porque os termos equivalentes mais próximos em inglês, “people” e “popular”, têm sentidos diferentes. O sentido pretendido por O'Donnell está indicado no texto acima.

sua vida privada. Identificando-se nos símbolos da nação, exercendo os direitos de cidadania, e finalmente fazendo exigências de justiça substantiva como parte do *pueblo*, o objeto social transcende a sua vida diária e se reconhece como parte de um “nós” que é, de outra perspectiva, o referente evocado pelas instituições do estado. Daí, estas instituições não parecerem geralmente como as organizadoras e fiadoras da dominação social, mas em vez disso como agentes dos interesses gerais expressos através daquelas mediações. Este fato tende a resultar num consenso que expressa a crença de que o que as instituições do estado fazem e não fazem – embora inclinada sistematicamente pelo sistema fundamental de dominação social – é consequência dos direitos decorrentes de ser cidadão, bem como membro da nação e *lo popular*. Esta tensão entre a realidade fundamental do estado como fiador e organizador da dominação social, por um lado, e como agente de um interesse geral que, embora parcializado e limitado, não é fictício, por outro, é característico de qualquer estado. Esta tensão é a chave da análise teórica do estado. Não podemos tentar essa análise aqui. Contudo examinando certas características do estado AB poderemos ver, num contexto no qual faltam em grande parte as mediações acima mencionadas, sua importância decisiva para facilitar o que é fundamental para qualquer sistema de dominação social e política: mascarar a realidade da dominação e parecer ser a expressão de um interesse geral, abrangente.

Antes de voltar ao tópico principal deste capítulo, devo apresentar outras observações indispensáveis para compreender tanto a situação anterior à instalação do AB como o seu impacto subsequente uma vez instalado.

1. Na América Latina a formação da nação foi realizada muito mais através da mediação do *lo popular* do que através da cidadania. Se isso ocorreu ou não através dos assim chamados “populismos”, a ativação política dos setores populares previamente marginais ocorreu através de relações políticas nas quais eles foram tratados muito mais como um *pueblo*, como um portador de exigências de justiça substantiva, do que como cidadãos.

2. Este mesmo processo de constituir a nação envolveu a postulação de um “nós” que se definiu por si mesmo como adversário de uma ordem social “antinacional” cujos componentes mais conspícuos envolveram o papel do capital transnacional na exportação de produtos primários e as classes nacionais dominantes ligadas mais intimamente ao capital transnacional.

3. Este processo contribuiu para a queda do sistema de dominação oligárquica e sua substituição por um sistema de dominação burguesa apoiado pela expansão do sistema institucional do estado que abriu o caminho para a supremacia do capital transnacional na estrutura produtiva urbana.

4. Nos períodos que precederam a instalação do AB, o grande progresso na transnacionalização da estrutura produtiva levou a uma alteração fundamental na natureza da sociedade civil em relação ao objetivo territorial da autoridade exercida pelo estado. Isto é, muitos dos principais centros de tomada de decisões econômicas da sociedade, a destinação final e os critérios para a distribuição do capital gerado no mercado local, e muitos aspectos das relações sociais (não só os econômicos) se estenderam além da capacidade de controle do estado dentro do objetivo da sua autoridade territorial. Esta “desnacionalização” foi somada àquelas que havia ocorrido anteriormente em relação à exportação de produtos primários, e agora vinha a afetar os componentes mais dinâmicos da estrutura de classe produtiva urbana.⁵ Outros fatores que entraram em jogo antes da implantação do estado AB, tais como os diferentes níveis de “ameaças”, a interação entre o padrão de crescimento econômico que se seguiu à transnacionalização da estrutura produtiva urbana e a crescente ativação política popular, e a gravidade das crises que a precederam, já foram tratadas alhures.⁶

Podemos agora delinear as características mais importantes do estado AB como ponto de partida para analisar a dinâmica contraditória que é posta em movimento pela sua implantação.

O ESTADO AUTORITÁRIO-BUROCRÁTICO

O AB é um tipo de estado autoritário cujas principais características são:

1. Ele é, primeiro e antes de tudo, fiador e organizador da dominação exercida através da estrutura de classe subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolizada e transnacionalizada. Em outras palavras, a base social principal do estado AB é esta alta burguesia.

2. Em termos institucionais, ele é composto de organizações nas quais os especialistas em coação têm peso decisivo, bem como aqueles cujo objetivo é conseguir a “normalização” da economia.⁷ O papel especial desempenhado por estes dois grupos representa a expressão ins-

⁵ A contribuição mais esclarecedora sobre isto e tópicos relacionados continua a ser a de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto em *Dependencia y desarrollo en América Latina* (Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores; 1969).

⁶ Aqui novamente, ver “Reflections” e as referências citadas naquele artigo.

⁷ Uso esta frase para me referir às tarefas realizadas pelos tecnocratas civis responsáveis pelo aparelho econômico do AB, cujo objetivo é estabilizar certas variáveis decisivas (tais como a taxa de inflação e o balanço de pagamentos) de uma forma que obtenha a confiança dos interesses capitalistas importantes – acima de tudo, na primeira fase do AB, do capital transnacional de financiamento.

titucional da identificação, por seus próprios atores, das duas grandes tarefas que o estado AB está comprometido a realizar: a restauração da “ordem” na sociedade por meio da desativação política do setor popular, por um lado, e a normalização da economia, por outro.

3. Ele é um sistema de exclusão política de um setor popular previamente ativado, sujeito a controles rigorosos num esforço para eliminar o seu papel anteriormente ativo na arena política nacional. Esta exclusão política é conseguida pela destruição ou captura dos recursos (especialmente aqueles incorporados nas organizações de classe e movimentos políticos) que apoiavam esta ativação. Além disso, esta exclusão é guiada por uma determinação de impor um tipo particular de “ordem” na sociedade e garantir a sua viabilidade futura. Esta ordem é considerada como uma condição necessária para a consolidação da dominação social que o AB garante e, após conseguir a normalização da economia, para reiniciar um padrão altamente transnacionalizado de crescimento econômico caracterizado por uma divisão distorcida dos recursos.

4. Esta exclusão envolve a supressão da cidadania, no duplo sentido definido acima. Em particular, esta supressão inclui a liquidação das instituições da democracia política. Envolve também uma negação do *lo popular*: ela proíbe (impondo a proibição com a coação) quaisquer apelos à população como *pueblo* e, naturalmente, como classe. A supressão dos papéis e canais institucionais de acesso ao governo característicos da democracia política é em grande parte orientada no sentido da eliminação dos papéis e organizações (partidos políticos entre eles) que tenham servido como canal para apelos à justiça substantiva considerados incompatíveis com a restauração da ordem e com a normalização da economia. Além disso, o AB parece como se estivesse colocado diante de uma nação doente – como expresso na retórica que decorreu da severidade das crises que procederam à sua implantação – cujo interesse geral deve ser invocado; contudo, devido à profundidade da crise, o AB não pode afirmar ser o representante dessa nação doente, que é considerada como contaminada pelos numerosos inimigos internos. Assim, o AB é baseado na supressão de duas mediações fundamentais – a cidadania e o *lo popular*. De uma maneira ambígua ele pode evocar a outra mediação – a nação – mas só como “projeto” (e não como uma realidade verdadeira) que ele propõe realizar através de medidas cirúrgicas drásticas.

5. O AB é também um sistema de exclusão econômica do setor popular, na medida em que promove um padrão de acumulação de capital altamente distorcido no sentido de beneficiar as grandes unidades oligopolistas do capital privado e algumas instituições do estado. As iniquidades preexistentes na distribuição dos recursos da sociedade são assim violentamente aumentadas.

6. Ele corresponde e promove uma transnacionalização crescente da estrutura produtiva, resultando numa desnacionalização maior da sociedade em termos do grau pelo qual ela é contida realmente dentro do objetivo da autoridade territorial que o estado afirma exercer.

7. Através de suas instituições ele busca “despolitizar” as questões sociais tratando-as em termos dos critérios supostamente neutros e objetivos da racionalidade técnica. Esta despolitização complementa a proibição contra a invocação de questões de justiça substantiva no que ela se realciona como o *lo popular* (e, naturalmente, a classe), o que alegadamente introduz “irracionalidades” e exigências “prematu-” que interferem com a restauração da ordem e a normalização da economia.

8. Na primeira fase que estamos considerando aqui, o regime político do estado AB – que, enquanto não formalizado, é claramente identificável – envolve o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo. Mais genericamente, envolve o fechamento dos canais de acesso à representação dos interesses populares e de classe. Tal acesso é limitado para aqueles que ficam no ápice das grandes organizações (tanto públicas como privadas), especialmente as forças armadas e as grandes companhias oligopolistas.

As características que acabei de enumerar nos permitem distinguir o estado AB dos outros estados autoritários e identificar os traços partilhados entre vários casos de AB. Estes traços por sua vez interagem com outras características do AB que diferem de caso para caso. Estas semelhanças e diferenças representam o terreno no qual nos colocaremos a partir da seção seguinte, que explora algumas das tensões básicas do AB.

AMBIGÜIDADES DO SISTEMA DE DOMINAÇÃO

O que acontece por trás da fachada imponente de poder do estado AB? De que maneira é a retórica imponente de suas instituições, dirigida para uma nação doente que o estado está determinado a salvar mesmo contra a sua vontade, um sinal das incertezas e fraquezas inerentes a este estado? Espero que a discussão do estado apresentada acima nos ajuda a explorar a realidade que é mais complexa do que é sugerido por estas aparências.

Fundamentalmente, o AB é um tipo de estado que abrange tensões violentamente contraditórias. Por um lado, o AB envolve a desnacionalização posterior da sociedade civil notada acima que ocorre primeiro como consequência da busca urgente de capital transnacional o que é um requisito para a normalização da economia, e mais tarde devido à necessidade de manter um “clima de investimento favorável” a fim de sustentar o afluxo desse capital. Ao mesmo tempo, o AB

acarreta uma contração drástica da nação, a supressão da cidadania e a proibição de apelos ao *pueblo* e à classe social como base para fazer exigências de justiça substantiva. Esta contração decorre da derrota do setor popular e seus aliados; da reação desencadeada pela ameaça que a ativação política deste setor pareceu apresentar para a sobrevivência dos parâmetros básicos da sociedade capitalista; e, uma vez implantado o AB, do objetivo de impor uma “ordem” social particular baseada na exclusão política e econômica do setor popular.

Essa exclusão parece uma condição necessária para curar o corpo da nação, um organismo com partes infectadas qual, para o seu próprio bem, é necessário realizar a cirurgia de excluir o setor popular e seus aliados. Esta exclusão envolve redefinir o objetivo da nação, à qual nem os agentes que promoveram esta doença nem as partes que se tornaram infectadas podem pertencer. Elas são as inimigas dentro do corpo da nação,⁸ os “não-nos” da nova nação que está para ser edificada pelas instituições do AB. Quando os líderes destas instituições falam da nação, o referente fica restrito, pela própria lógica do discurso deles, a um “nós” muito menos abrangente do que no passado; só podem fazer parte aqueles que se adaptam ao projeto deles – socialmente harmonioso e tecnocrático – da futura nação.

Por outro lado, como todos os estados, o AB afirma ser um estado nacional. Faltando-lhe o referente da nação como uma idéia universalmente completa que abrange toda a população, a retórica das instituições do AB deve “estatizar” o sentido da nação – ao mesmo tempo que, em relação à normalização da economia, a mesma retórica defende uma privatização intensa. Essa estatização da idéia da nação implica que o seu interesse geral seja identificado com o sucesso das instituições do estado em sua busca para estabelecer uma ordem particular na sociedade e para normalizar a economia. Em consequência, as instituições do estado não parecem mais desempenhar o papel através do qual elas geralmente se legitimam a si mesmas, o de servir a um interesse superior e externo a elas próprias – isto é, os interesses da nação como uma comunidade que abrange a totalidade, ou pelo menos a parte da população. Pelo contrário, quando as instituições do estado tentam redefinir a nação em termos de exclusão e de enfermidade nacional, o poder que elas exercem não tem mais a base externa de legitimação e não pode parecer senão como seu próprio fundamento. Em outras palavras, a dominação se torna nua e dilui as suas mediações consensuais; ela se manifesta sob a forma de coação física e econômica aberta. Além disso, a supressão da cidadania, juntamente com a proibição contra a invocação a *lo popular*, não dilui simplesmente

mas elimina radicalmente outras mediações legitimadoras entre o estado e a sociedade.

Porque se incorre nestes custos, que em última análise envolvem a renúncia prévia não só da base de legitimação do estado, como também da possibilidade de que o sistema de dominação que o AB apóia e organiza possa algum dia conseguir a hegemonia? Para responder a esta pergunta devemos compreender que a implantação do AB é a consequência de uma reação amedrontada ao que é percebido como uma ameaça grave à sobrevivência dos parâmetros capitalistas básicos da sociedade. As redes abobadadas de solidariedades da nação foram destruídas por uma multidão de conflitos. Antagonismos agudos apareceram na sociedade civil, envolvendo a emergência do “egoísmo setorial” e do simbolismo ameaçador das identificações de classe. Em consequência, os líderes do AB não são, nem podem eles verem-se a si mesmos como os representantes quer desta nação em ordem de batalha, quer dos antagonismos da sociedade civil. Pelo contrário, a missão deles é transformar a sociedade profundamente de maneira tal que, em algum futuro distante, o “nós” da nação seja sustentado por uma utopia de integração social. Já sugeri que a imagem orgânica muitas vezes repetida do corpo enfermo, que ainda não percebe que a cirurgia radical é em seu próprio interesse, é também a negação radical do papel do estado como representante da nação (e da sociedade). Por sua vez, a supressão do *lo popular* e da cidadania, juntamente com a eliminação das instituições da democracia política, constituem o torniquete que impede a disseminação do veneno e dá tempo para a cura. Em consequência, o AB não pode senão abandonar os referentes da legitimação e apresentar-se em vez disso como a base do seu próprio poder. Ele assim abandona as mediações que transformam parcialmente, embora efetivamente, a vida privada da sociedade civil na existência partilhada de identidades coletivas através das quais os atores sociais se reconhecem como membros da nação, como cidadãos, finalmente como parte do *pueblo*, e como estando incluídos num estado ao qual eles normalmente concedem o direito de governar e coagir.

As instituições do estado AB tentam preencher o vazio assim criado através do uso intensivo dos símbolos marciais e patrióticos da nação. Mas estes símbolos devem estar ancorados em alguns dos referentes mencionados anteriormente para não constituírem simplesmente retórica grandiloquente. Os líderes AB tentam recriar as mediações com a sociedade convidando à “participação”; mas a negativa do estado do seu próprio papel como representante da nação e a eliminação das idéias do *pueblo* e da cidadania significam que essa participação só pode envolver uma observação passivamente aprovadora das tarefas que as instituições do estado realizam.

Nestas condições, o melhor que se pode esperar é um “consenso tácito”, isto é, despolitização, apatia e um recuo para uma existência

⁸ Esta imagem orgânica é, naturalmente, reforçada pelas doutrinas da “segurança nacional.”

diária completamente privatizada. E medo. Medo por parte dos perdedores e dos adversários do AB, que resulta da capacidade conspícua do AB para a coação. E medo por parte dos vencedores, que enfrentam o espectro de uma volta à situação que precedeu à implantação do AB. Há também o medo, por parte daqueles que realizam a coação física, de qualquer “solução política” que possa levar possivelmente a essa volta; este último medo em certas ocasiões parece impeli-los por um caminho de coação que não conhece nenhum limite.

O consenso tácito é um fundamento muito tênue para manter o estado. O medo, juntamente com a alta burguesia e os setores “modernos” da classe média mais estreitamente ligados a ela, são os maiores apoios sociais do estado AB. Mas o medo dificilmente serve como uma mediação adequada entre o estado e a sociedade. Além do mais, o medo por parte dos vencedores tende a diminuir com a passagem do tempo (apesar dos esforços para refrescar a memória deles) e com uma consciência dos custos impostos a muitos deles pela continuação do AB.

Na realidade, a cirurgia que as instituições mais altas do estado AB tentam realizar na nação inflige pesados custos sobre muitos daqueles que apoiaram a implantação do AB. A imposição da “ordem” naturalmente pune severamente as organizações políticas e de classe que serviram como canais para a ativação política do setor popular. A exclusão econômica deste setor e a proibição contra levantar questões de justiça substantiva em torno dos símbolos do *pueblo* e da classe torna claro que quer que o estado AB possa proclamar a nação como sendo, isso não inclui o setor popular. Aqueles que eram até recentemente uma presença política ativa são lançados ao ostracismo por sua nação através da sua exclusão política e econômica. Por outro lado, as tentativas de normalizar a economia através de uma aliança íntima com a alta burguesia (na primeira fase do AB, acima de tudo com o capital financeiro transnacional e doméstico) inflige sérios sofrimentos a uma boa porção dos setores médios e às frações (e indiscutivelmente mais nacionais) mais fracas da burguesia. Em consequência tem lugar uma rápida contração da aliança que apoiou sua implantação no período inicial do AB. Os partidários que se retiraram da aliança entram no “consenso tácito” e se engajam numa defesa desiludida de seus interesses específicos nos interstícios das instituições do estado. Dependendo do grau menor ou maior da ameaça anterior, aqueles que retiraram o seu apoio devido às políticas da normalização econômica podem ou não, respectivamente, se combinar com os setores excluídos e participar, como na Argentina em 1969, de um desafio decisivo ao estado AB.⁹ Nos casos de um alto nível de ameaça prévia nos quais eles não

recuaram, estes setores reforçam o silêncio e a opacidade da sociedade civil.

A retirada destes partidários iniciais acentua o fato de que a base principal (e nesse momento virtualmente a única) do apoio social do AB é a alta burguesia – isto é, as frações superiores da burguesia local e do capitalismo transnacional. Mas este é – ostensivamente – o principal beneficiário econômico da nova situação, o mais transnacionalizado e, portanto, o componente menos nacional da sociedade. À luz da exclusão econômica e política do setor popular, das privações econômicas sofridas por uma porção importante da aliança original, da contradição da nação e da supressão das mediações da cidadania e do *pueblo*, o estado AB permanece – e parece ser abertamente – sustentado basicamente pelas frações oligopolistas e transnacionalizadas da burguesia, juntamente com – em seu próprio sistema institucional – as forças armadas e os tecnocratas que tentam a normalização da economia. Estas frações oligopolistas e transnacionalizadas da burguesia servem mal como referente legitimador para o estado porque elas são a antítese do *lo popular* e do simbolismo da nação definida como um “nós” que fica em contraste com o “eles” das outras nações. Por outro lado, a burguesia local mal fornece tampouco um referente legitimador adequado para o estado. Embora as políticas econômicas do AB tenham impactos variegados sobre as diferentes atividades econômicas, elas enfraquecem ainda mais a burguesia local já fraca, colocando parte dela entre aqueles que fazem parte do “consenso tácito” e mal deixando esta classe numa posição apropriada para preencher o papel de uma classe dominante cujos interesses podem ser plausivelmente discutidos pelas instituições do estado como co-iguais com os interesses gerais da nação.

Assim, o AB é a negação das mediações legitimadoras usuais do estado – os contratos da nação, o *pueblo* e a cidadania são suprimidos, e o estado não pode se sustentar através do potencial hegemônico de uma classe dominante indubitavelmente *nacional*. Em consequência, a base final do estado – a coação – é revelada completamente. Além disso, é evidente que o AB confere vantagens imensas às frações mais oligopolistas e menos nacionais da burguesia. O esforço para saturar os meios de comunicação de massa com símbolos da nação portanto falha porque cai no abismo criado pela desnacionalização posterior da sociedade civil e a contradição da nação.

Diante destes dilemas, uma fuga pode estar na possibilidade do estado poder se converter, não só em seu discurso como na realidade das suas atividades, no centro institucional de um projeto de desenvolvimento nacional que pode ser invocado como representando o interesse geral predominante. Isto vale dizer que as próprias instituições do estado se tornariam o centro econômico e social de tal projeto, emergindo como líderes do “desenvolvimento” e tomando o lugar da

⁹ Estes e outros argumentos aos quais me referirei nas páginas seguintes foram apresentados com maior detalhe em “Reflections”.

liderança burguesa ausente. Este enfoque levaria ao capitalismo de estado. Contudo esta alternativa conflita com o alto grau de transnacionalização da estrutura produtiva e com o papel decisivo que o capital privado, especialmente a alta burguesia, deve desempenhar para que o AB possa resistir. Ela gera ambigüidades e tensões, tanto dentro do AB como com a sua principal base social, o que consideraremos abaixo.

Em outro nível, o sistema institucional do AB reflete as prioridades que os seus próprios atores destinaram a si mesmos. As instituições especializadas no uso da coação ocupam o ápice deste sistema em virtude de terem elas próprias terminado com as crises que precederam o AB e por permanecerem responsáveis pela imposição da ordem e, não menos importante, de garantir a efetividade futura desta ordem. Ao mesmo tempo, a tarefa de normalizar a economia é destinada aos tecnocratas civis intimamente identificados com a alta burguesia e com as instituições financeiras transnacionais. Os tecnocratas acreditam na racionalidade da ortodoxia econômica, sabem como aplicá-la e são da confiança dos elementos locais e transnacionais da alta burguesia. As políticas e instituições da primeira fase do AB são organizadas em torno destas duas preocupações. As duas grandes tarefas de impor a ordem (com o seu agente organizacional, as forças armadas) e de normalizar a economia (com a sua base social na alta burguesia, e seus agentes nos tecnocratas que a dirigem) são inseridas institucionalmente no estado AB. Em consequência, o AB não pode senão parecer como a conjunção transparente da coação e da dominação econômica.

Estas prioridades refletem alguma coisa fundamental que já foi mencionada, mas que espero que possamos agora compreender melhor. A implantação do AB é uma tentativa de salvar uma sociedade cuja continuidade como sistema capitalista foi percebida como ameaçada. Este objetivo só pode ser conseguido, dada a grandeza desta ameaça, por um lado, impondo a "ordem" severamente e, por outro, obedecendo cuidadosamente às regras da ortodoxia sobre as quais o apoio do capital transnacional e das frações mais dinâmicas e economicamente poderosas destas sociedades é acidental. Estas medidas, juntamente com a supressão das mediações e a exposição resultante do sistema fundamental de dominação, constituem a imensa homenagem que é prestada à reprodução da sociedade *qua* capitalista. Diante da alternativa apresentada pela profundidade da crise que precedeu o AB e a ameaça que a acompanhava, o estado é primeiro e antes de tudo um estado capitalista, em vez de um estado nacional, popular, ou dos cidadãos. Contudo a implementação destas medidas acarreta o risco imenso de implantar um estado incapaz de se converter no fundamento da sua própria legitimação. O estado deve se apoiar em vez disso no consenso tácito, coação, medo e o apoio das frações menos nacionais da sua sociedade.

Não pode haver consenso a menos que a ligação entre a coação e a dominação econômica seja velada. Contudo ocorre o oposto no AB. Além do mais, no AB a proximidade da coação e da dominação econômica justapõe dois atores sociais – as forças armadas e a alta burguesia – que geralmente são separados, num nível político, pelas mediações mencionais acima e, ao nível institucional do estado, pelas outras instituições da burocracia civil e da representação democrática. Isto vale dizer que a base social do AB na alta burguesia, seu apoio ostensivo ao AB e suas "cabeças de ponte" no sistema institucional do estado sob a forma dos tecnocratas econômicos intercepta direta e visivelmente com as forças armadas. A alta burguesia e os tecnocratas têm uma orientação fortemente transnacional, tanto em suas crenças como em seu comportamento econômico. Para eles, as fronteiras políticas da nação são basicamente uma restrição inútil ao movimento dos fatores de produção, à livre circulação do capital e às considerações de eficiência no nível transnacional. Elas interferem também com os esforços de reintegrar estas economias no mercado mundial no resultado da crise pré-AB. Todos estes objetivos se chocam com o que é percebido por estes atores como a estreiteza da nação e do "nacionalismo". Por outro lado, estes atores são os membros mais completa e dinamicamente capitalistas destas sociedades. Daí, serem eles impassivelmente motivados pelo lucro, a força impulsora por trás de uma acumulação de capital sancionada por uma ideologia que afirma que a maximização do lucro contribuirá, a longo prazo, para o bem-estar geral.

Mas o grande problema dentro do AB é que o outro ator importante do seu sistema institucional – as forças armadas – tende a ser a mais nacionalista e a menos capitalista das instituições do estado. Com o seu senso de missão, os valores marciais com os quais elas socializam os seus membros, e suas doutrinas de segurança nacional que pressupõe a existência de uma nação caracterizada por um alto grau de homogeneidade na orientação e ações de todos os civis, as forças armadas são a instituição do estado mais predispostas a definir a nação como aquela que *não* é estrangeira, e a definir o comportamento apropriado como aquele inspirado por uma visão introvertida e exclusivista da nação. Além disso, o motivo do lucro parece-lhes de importância secundária, no máximo, e sórdido em comparação com as preocupações e ideais maiores que decorrem das suas próprias orientações. O lucro pode ser necessário, mas de qualquer maneira não deve se tornar "excessivo" ou trabalhar contra a missão de homogeneizar a totalidade da nação.¹⁰

10 Após examinar detalhadamente as orientações das forças armadas nos países em que o AB emergiu, estou convencido de que esta é uma generalização válida. Contudo, esta generalização não exclui a possibilidade de em alguns casos o escalão superior das

Como é possível que atores com tais orientações e valores diferentes possam se reunir como os atores principais dentro das instituições do AB? A resposta é que com as mediações legitimadoras suprimidas – e, naturalmente, pendendo sempre o problema de manter a desativação do setor popular e a proibição de evocar o *pueblo* e a classe – o domínio econômico e a coação tendem a se tornar transparentemente próximos e apoiando-se mutuamente. Particularmente após muitos dos partidários originais do AB recuarem para o “consenso tácito” (além da exclusão inicial do setor popular), a alta burguesia precisa da coação como uma garantia da “ordem” social presente e futura, sem a qual ela nem reiniciaria a acumulação em seu próprio benefício principal nem teria confiança no futuro da economia.¹¹ Por outro lado, sem este apoio e a confiança resultante, o estado AB, cujas alianças se estreitaram até esse ponto, não pode sequer tentar a normalização econômica e logo desmoronaria.

No estado AB, o domínio econômico e a coação, juntamente com os seus portadores sociais, são mutuamente indispensáveis. Mas esta indispensabilidade mútua não impede a aliança forjada desta maneira de ser marcada, em ambos os lados, por numerosas tensões. Tampouco impede a emergência de um desejo de reconstituir um sistema de domínio que separaria novamente estes dois componentes interpondo as mediações que faltam. Este ponto, fundamental para a compreensão da dinâmica do AB, receberá nossa atenção nas seções seguintes.

TENSÕES NA ALIANÇA

A indispensabilidade mútua da alta burguesia e das forças armadas é a chave para descobrir as dissonâncias e tensões que surgem entre elas. O objetivo de construir uma nação mais homogênea é incoerente tanto com a desnacionalização da sociedade civil promovida pelos atores mais transnacionalizados dentro da sociedade como com sua orientação para um padrão de acumulação de capital que não pode continuar confinado dentro do mercado local, quer em termos

forças armadas poder ser controlado por grupos mais favoravelmente dispostos para as orientações da alta burguesia. Esta afinidade maior que sem dúvida mitiga os problemas que analiso abaixo – mas não os elimina, já que ela parece significar que o controle sobre as forças armadas exercido por esta liderança militar seja mais precário. O caso mais importante dessa congruência entre as atitudes dos líderes militares de alto nível, a alta burguesia e os funcionários do time econômico do estado AB é o de Castelo Branco e o seu grupo no Brasil, de 1964 a 1967. Outro caso é o da presidência Lanusse na Argentina, de 1971 a 1973. Contudo, neste caso não era a consolidação do AB que estava sendo tentada, porém mais a negociação das condições para a sua liquidação.

¹¹ Estes pontos, inclusive aquele relativo à importância da garantia de que tanto a ordem como a racionalidade da administração da economia (da perspectiva da alta burguesia) serão mantidas no futuro, são tratados em meu “Reflections”.

dos seus critérios principais para a tomada de decisões, quer em termos dos principais beneficiários dessa acumulação. A aliança aberta do pináculo do aparelho do estado com os elementos menos nacionais da nação ocorre em conjunção com a exclusão do setor popular e com a retirada do apoio de porções importantes – e inequivocamente nacionais – dos setores médios e da burguesia que apoiou ativamente a implantação do AB.

Como podem ser resolvidas as tensões que surgem entre a concepção de nação das forças armadas, a orientação transnacional de seus principais aliados no estado AB e o caráter nacional não só do setor popular como também dos aliados originais que subsequentemente sofreram o impacto das políticas de normalização? Uma possibilidade seria o aumento do aparelho do estado que pode expandir grandemente o seu papel econômico direto, inclusive o seu papel na produção econômica. Supostamente, este papel do estado forneceria um contrapeso à expansão do capital privado em grande escala (especialmente do capital transnacional) e permitiria ao aparelho do estado se aliar com a burguesia local – admitidamente fraca, mas que pode, presumivelmente, recuperar o seu dinamismo sob a tutela do aparelho do estado. Este enfoque envolveria um padrão nacionalmente orientado de desenvolvimento no qual o ator econômico principal seria um aparelho do estado produtivo servindo de vanguarda para a burguesia local. Contudo, pelo menos na fase inicial do estado AB, este enfoque tem muito pouca probabilidade de ter sucesso. No período de normalização, a ortodoxia econômica deve ser observada cuidadosamente acima de tudo quando a crise pré-AB tiver sido particularmente aguda. Uma das práticas que são proibidas neste contexto é a continuação do “intervencionismo do estado”, especialmente nas atividades produtivas ou comerciais. Um dos princípios da ortodoxia, pelo contrário, é reduzir o déficit fiscal drasticamente, devolver as atividades potencialmente lucrativas ao setor privado, e eliminar os subsídios aos consumidores e produtores ineficientes (inclusive as companhias do estado). Estas políticas são explicitamente mencionadas nos acordos com base nos quais o financiamento transnacional é adquirido, envolvendo não só o Fundo Monetário Internacional como outros emprestadores também. Além do mais, eles são proclamados como artigo principal nas profissões de fé ortodoxas por parte dos tecnocratas do AB. Desviar-se deste e dos critérios relacionados minaria a confiança interna e internacional sem a qual a normalização seria impossível. Daí, uma mudança para o capitalismo de estado ser bloqueada no período inicial do AB.¹²

¹² Não obstante, a importância relativa do aparelho do estado continua a ser substancialmente maior do que os tecnocratas ortodoxos gostariam, e a capacidade de con-

O fato desta alternativa ser impedida é uma fonte de aguda preocupação dentro do núcleo das forças armadas, muitos de cujos membros expressam sua aversão à ênfase em transnacionalizar a economia que a aliança com a alta burguesia acarreta. Para outros membros das forças armadas – acima de tudo aqueles que detêm altas posições dentro do governo – é claro que, “no momento”, a viabilidade do AB e as esperanças de restaurar a coesão nacional dependem da ortodoxia econômica e de uma aliança íntima com a alta burocracia. Contudo, a ambivalência que fundamenta a aceitação desta fórmula é uma espada de Dâmocles que pende sobre a consolidação do domínio burguês.

O período de 1967 a 1970 na Argentina é um exemplo de política de normalização sob o AB no qual estas tensões se manifestaram com muita força, introduzindo um elemento importante de incerteza num contexto no qual estas políticas tinham, de fato, encontrado um importante grau de sucesso. Já no fim de 1967, como uma alternativa às políticas então perseguidas, estavam sendo consideradas outras propostas nas quais o estado tomaria um papel mais ativo, encorajaria o desenvolvimento de certas frações da burguesia local, imporiam restrições importantes ao capital transnacional, e reincorporaria os sindicatos trabalhistas previamente domesticados e “desperonizados” na arena política. Esta alternativa tinha um apoio importante nas forças armadas, e este apoio gerou na alta burguesia uma grave preocupação de que as forças armadas poderiam seguir este caminho. A burguesia via nesta alternativa precisamente as consequências que se seguiram mais tarde: o fim de todas as tentativas de normalizar a economia, uma fuga rápida do capital é uma renovação da crise que a implantação do AB

trole do estado aumenta grandemente. Este papel aumentado do estado envolve o crescimento hipertrófico das instituições mais diretamente ligadas à coação e do resto dos mecanismos institucionais destinados a garantir a exclusão do setor popular. Envolve também uma expansão importante das instituições do estado responsáveis pelas políticas de normalização. Estas instituições expandidas estão geralmente superpostas às agências do estado mais tradicionais. Ao mesmo tempo, as tentativas de tornar as empresas que continuam sob o controle do estado mais eficientes têm uma consequência interessante a médio prazo: a “racionalização administrativa” que é realizada nestas empresas, a eliminação dos subsídios do tesouro central, e o aumento maior de seus preços relativos (que tipicamente foram mantidos baixos como meio de apelar para o setor popular durante o período que precede o AB) ajudam estas empresas a se tornarem centros importantes de acumulação de capital. Esta tendência converte-as numa semente do capitalismo de estado (que não existia no período anterior e é uma consequência paradoxal do enfoque ortodoxo que procura reduzir o seu papel), e permite mais tarde a sustentação de uma “estatização” importante. O exemplo mais claro disto é o Brasil, mas os resultados da política econômica na Argentina entre 1967-1970 foram semelhantes. No Chile, apesar da orgia das “privatizações” este mesmo fenômeno pode estar ocorrendo num setor importante das empresas do estado.

havia tentado terminar. Dois fatores pareceram particularmente importantes na determinação da velocidade com que este caminho nacionalista e estatista – juntamente com a reorientação das alianças políticas que o acompanhavam, inclusive a busca de algum apoio do setor popular – emerge como alternativa. Um deles envolve os diferentes níveis de ameaça que precedem cada AB.¹³ O segundo envolve a questão de quão rápida e decisivamente as políticas econômicas iniciais do estado AB obtêm sucesso. Quanto maior o grau em que isto ocorre, mais cedo a alternativa nacionalista e estatista tem probabilidade de ser apresentada e mais forte o seu impacto nas forças armadas.¹⁴ Na Argentina, o nível da crise e da ameaça econômica foi mais baixo do que em outros casos de AB, e o programa de estabilização que começou em março de 1967 já havia conseguido algum sucesso significativo em 1968-1969.¹⁵ Era portanto tentador interromper as políticas ortodoxas e voltar às políticas iniciais envolvendo o apoio do estado às frações nacionais mais fracas da burguesia e uma redistribuição moderada da renda em benefício do setor popular. Estas opções só pareciam razoáveis se se ignorasse os verdadeiros parâmetros da situação. Contudo este fato não impediu um realinhamento das forças políticas numa direção que abalou inevitavelmente a confiança recentemente renovada da alta burguesia. Este grupo, por sua vez, além de prevenir ominosamente contra este renascimento inesperado das tendências estatistas e nacionalistas sob o AB, tentou encorajar a substituição dos líderes do governo, inclusive o Presidente Onganía, por golpes militares mais afinados com suas orientações e interesses. Assim, as preocupações políticas da alta burguesia erodiram ainda mais a coesão interna do AB e, juntamente com as grandes explosões sociais de 1969-1970, apressaram a sua queda.¹⁶

Em contraste, o Chile pós-1973 e a Argentina pós-1976 mostram que se a crise pré-AB é significativamente mais intensa e o nível da ameaça – bem como o medo correspondente de vencedores e vencidos – é mais alto, isso torna a redução da taxa de inflação a níveis minimamente aceitáveis mais difícil, permite que as atividades especulativas

13 Tratei deste tópico em “Reflections”, o que, no interesse da brevidade, apenas citarei novamente.

14 Para um argumento semelhante de um ponto de vista mais geral, ver *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1978).

15 Em particular, a taxa de inflação foi baixa, o déficit fiscal tinha sido reduzido substancialmente, o déficit do balanço de pagamentos tinha sido aliviado e a economia havia conseguido uma taxa respeitável de crescimento.

16 Uma análise detalhada destes processos será fornecida em meu livro a sair sobre a experiência autoritário-burocrática na Argentina de 1966 a 1973.

típicas do período anterior continuem, diminui a capacidade do estado de investir, e da mesma forma prolonga e aprofunda a recessão provocada pelas políticas de normalização. Em consequência, as políticas econômicas ortodoxas devem ser seguidas rigorosamente, apesar do fato de que em medida significativa sejam estas políticas que trazem estas consequências. Esta necessidade, por sua vez, significa que apesar das inumeráveis expressões de divergência, a alternativa nacionalista e estatista delineada acima não parece realmente possível. Em consequência, mais tempo fica disponível para a aplicação das políticas ortodoxas e para continuar, de uma forma aberta e quase exclusiva, a aliança com a alta burguesia.

Declarado resumidamente, quanto mais baixo o nível da crise e da ameaça anterior, maior a probabilidade de se conseguir rapidamente a normalização e restaurar o crescimento econômico. Mas, por outro lado, o sucesso em restaurar o crescimento aumentará a tentação, mesmo nas forças armadas, de abandonar as medidas econômicas ortodoxas num ponto "premature" da perspectiva da alta burguesia e dos tecnocratas que controlam o aparelho econômico do AB. Assim, com um nível mais baixo de crise e ameaça anterior, a confiança da burguesia é conseguida mais rápida e facilmente, mas ao mesmo tempo esta confiança continua sujeita a um grau maior de incerteza. Inversamente, quanto mais alto o nível de crise e ameaça anteriores, menor a probabilidade de conseguir sucesso (mesmo do ponto de vista dos líderes do AB e seus aliados) na normalização da economia, mas, por este mesmo motivo, maior é a certeza por parte da alta burguesia de que as políticas econômicas ortodoxas sejam mantidas.

A perpetuação (aliviada em alguns sentidos mas agravada em outros) da crise econômica que precede o AB é a melhor garantia de que suas ligações com a alta burguesia serão mantidas apesar das tensões discutidas acima. Mas esta crise em curso significa, entre outras coisas, que as altas taxas de inflação continuarão e que, devido à ausência de crescimento econômico e à redução drástica do consumo popular prescrita pela ortodoxia econômica, existe uma capacidade instalada substancial sem uso para a produção. Em consequência, a alta burguesia acumula capital muito mais através de especulações financeiras, nas quais ela tem numerosas vantagens sobre os outros setores, do que através da produção e do investimento que se supõe fornecerem a base do crescimento econômico renovado. Esta especulação serve por sua vez para acentuar ainda mais a crise econômica. Nos casos do Chile e do Uruguai, esta situação foi prolongada de uma maneira patética por um certo número de anos após o AB ser implantado, e não ocorreu nenhum desafio sério à continuação das políticas econômicas ortodoxas. Este resultado, perverso até para os líderes e partidários do AB, pode ser compreendido da perspectiva apresentada neste capítulo. O caso da Argentina contemporânea, após mais de dois anos de um AB im-

plantado em reação a uma crise e ameaça muito mais profundas do que aquelas de 1966, apresentou até agora estas mesmas características.¹⁷

O caso do Brasil é o único que, após quatro anos de ortodoxia, experimentou, a partir de 1968, uma ressurgência importante de crescimento econômico que incluiu uma expansão vigorosa no papel do estado na produção econômica e uma volta à ajuda a certas frações da burguesia local, sem minar contudo a aliança original com a alta burguesia.¹⁸ Esta mudança coincidiu com o período de maior repressão. Ele serviu para demonstrar o que o AB argentino, e particularmente o "Cordobazo" de 1969, não pôde: que o estado continuou a ser, apesar das tensões internas em relação à aliança e às forças armadas, um poder capaz de aplicar a coação necessária para esmagar a reemergência de movimentos que tentassem invocar os setores excluídos como o *pueblo* e a classe. Este renascimento da garantia coercitiva do AB confirmou a confiança da alta burguesia e foi acompanhado por mudanças na política econômica e por uma grande onda de investimentos de capital transnacional que lançaram o "milagre brasileiro". Neste ponto tornou-se possível perseguir simultaneamente dois objetivos de uma maneira que tinha sido impossível no começo do AB: a combinação de progressos rápidos na transnacionalização da estrutura produtiva através do papel cada vez mais importante desempenhado pelo capital financeiro e industrial transnacional, por um lado, e a expansão das atividades produtivas do estado, por outro. Contudo cada um destes processos impõe limites ao outro. A mudança para a transnacionalização é limitada por uma expansão das atividades do estado que nos últimos anos gerou um clamor contra a "estatização" da economia bra-

17 Esta consideração teria que ser incorporada ao conceito de "aprofundamento" que apresentei nas "Reflections", juntamente com os argumentos relativos a este conceito que foram apresentados por outros autores neste volume. Enquanto persistir uma situação tal como essa descrita acima, o aprofundamento é claramente impossível, principalmente devido à continuação deste comportamento especulativo por parte dos principais atores econômicos e devido à existência de um importante grau de capacidade instalada ociosa. Mas até o ponto em que estas condições persistam, a orientação das políticas econômicas (que se concentram principalmente no setor primário, e até o ponto em que o negócio delas com a indústria seja oposto a qualquer esforço de realizar o tipo de substituição das importações sugerida pelo aprofundamento) é muito mais consequência de uma crise que deixa pouca latitude para divergência com a ortodoxia econômica. Mas este padrão não será seguido necessariamente a longo prazo, pelo menos nos casos em que o crescimento econômico não for excessivamente limitado por um pequeno mercado interno.

18 Este último ponto representa um contraste decisivo com o caso argentino, onde um padrão de política econômica mais nacionalista e orientado pelo estado foi adotado no fim de 1970, num ponto em que o AB estava caindo aos pedaços e a alta burguesia havia perdido toda a confiança nas perspectivas futuras de estabilidade.

sileira. Por outro lado, essa estatização não pôde ir além de incursões parciais nas áreas de acumulação de capital que a alta burguesia – transnacional e doméstica – reclamam como suas, sem minar o clima de “confiança comercial” duramente conseguido e precipitar uma crise cuja gravidade potencial assusta todas as partes envolvidas. Ambos os lados vêem o precipício que define o limite de seus debates algumas vezes barulhentos. Em consequência, no meio desses debates, a alta burguesia toma o cuidado de reiterar o seu apoio a um estado cuja expansão ela deseja limitar, mas não impedir. Ao mesmo tempo, as autoridades brasileiras têm o cuidado de reiterar que aceitam e compreendem as regras de um jogo baseado em manter a confiança da alta burguesia. Nesse interm, a comemoração do “milagre” brasileiro, com sua evocação de “grandeza nacional” e da realização triunfal pelo estado AB dos seus objetivos, tem facilitado indubitavelmente a perpetuação deste sistema de domínio. Contudo, como as eleições dos últimos anos mostrou, entre outras coisas, nem mesmo esta combinação de sucesso econômico e propaganda política foi suficiente para conseguir um consenso mais ou menos sólido. Da mesma forma, a evocação deste “milagre” como legitimação do estado e dos custos sociais notoriamente crescentes que ele impõe é minado ainda mais porque é impossível manter o “milagre” ano após anos. O risco enfrentado pelos aliados do AB brasileiro não é apenas o de transgressões intoleráveis das regras do jogo que é a base da aliança com a alta burguesia; o risco envolve também a própria possibilidade real de uma reemergência ativa de oposição genuína.

O AB brasileiro é único em relação aos outros porque tem durado muito tempo e devido ao grau maior pelo qual ele tem sido bem-sucedido em seus próprios termos. Contudo, como foi notado acima, ele não tem sido capaz de escapar aos dilemas e receros partilhados pelos outros ABs: sendo um tipo de domínio político que não é velado por uma rede de mediações e portanto, permanentemente perseguido pelo espectro de uma negação explosiva. Tomando este dilema como ponto de partida, podemos agora redigir juntos o que foi dito nesta e nas seções anteriores e discutir algumas das questões fundamentais e decisivas envolvidas na *problématique* política fundamental do AB.

A NOSTALGIA DAS MÊDIACOES OU A QUESTÃO DA DEMOCRACIA ¹⁹

As observações da seção precedente sugerem que o AB é uma forma subótima de domínio burguês. O AB só é compreensível como al-

¹⁹ Nenhuma discussão deste tema é completa se não mencionar as contribuições fundamentais de Fernando Henrique Cardoso. Ver especialmente o seu *Autoritarismo e Democracia* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975).

ternativa diante do abismo da ameaça – tanto no passado como potencialmente no futuro – da eliminação dos parâmetros capitalistas da sociedade. Apresentei os motivos para esta conclusão, mas é apropriado resumir aqui os principais: (1) o AB reduz ou suprime as mediações com base nas quais o consenso é normalmente estabelecido; (2) ele revela completamente o que é fundamental, mas não normalmente a realidade do estado, exclusiva – isto é, a coação; (3) ele revela da mesma forma o fato de que a alta burguesia é a principal – e, no período inicial da normalização econômica, virtualmente a única – base social deste estado; (4) em consequência do contexto histórico no qual estas sociedades evoluíram esta porção da burguesia é da mesma forma conspicuamente o elemento menos nacional dentro destas sociedades; e (5) as organizações especializadas na coação adquirem enorme importância dentro do sistema institucional do estado, enquanto os valores e o comportamento destas organizações não são consoantes com aqueles da principal base social desse estado – isto é, a alta burguesia.

O caráter subótimo deste tipo de domínio político se manifesta nas fragilidades que decorrem do encolhimento do referente legitimador da nação, na supressão das mediações da cidadania e do *lo popular*, na exclusão política e econômica do setor popular, e no medo das reações que podem estar crescendo por baixo da superfície silenciosa da sociedade em consequência dos pesados custos que decorrem da imposição da ordem e da normalização. Por outro lado, estas fragilidades são também refletidas no afastamento de uma porção importante dos setores médios e das frações mais fracas e mais claramente nacionais da burguesia da aliança que apóia o AB, com sua dupla consequência: primeiro, o seu afastamento torna impossível conseguir o apoio que o estado procura; e, segundo, ele encoraja os esforços daqueles atores que estão divididos numa miríade de grupos diferentes, de fazerem exigências discretas às instituições do estado num esforço para minimizar os custos que a normalização econômica impõe sobre eles. Outro fator que contribui para a fragilidade do AB e aumenta ainda mais os problemas da legitimação é o apoio notório a este estado pela alta burguesia e sua presença conspicua no aparelho econômico do AB. Ainda outro elemento desta fragilidade resulta da interação entre o grande papel da alta burguesia no aparelho do estado e os movimentos defensivos das frações mais fracas da burguesia. Estas frações acham que os principais formuladores político-econômicos são surdos às suas exigências, mas que outras instituições do estado estão atentas às suas reclamações – acima de tudo, as forças armadas, precisamente devido às dissonâncias notadas acima com a base social prevalente e as orientações econômicas do AB.

Embora o estado AB seja assim caracterizado por numerosas fragilidades, ele se apresenta, em seu discurso majestoso e marcial, como um poder monolítico guiado por uma racionalidade superior que está

construindo sua própria grandeza, que por sua vez tornará possível a futura epifania de uma nação coesa. Mas o que tem sido dito até este ponto nos permite compreender por que, ao mesmo tempo, as instituições do AB são tão vulneráveis à erosão interna que resulta dos esforços das classes dominantes (envolvendo táticas ofensivas no caso da alta burguesia e táticas defensivas no caso das outras facções burguesas e setores médios) para satisfazerem suas exigências ao estado. A supressão da formulação de exigências públicas institucionalizadas através das quais os interesses podem ser ventilados e cuja apresentação deve ser justificada com referências plausíveis a um interesse nacional geral, converte estes esforços num assalto ao estado extremamente fragmentado e estreitamente baseado. Este assalto leva a um esforço contínuo por alguns tecnocratas e membros das forças armadas de coordenar o sistema institucional do estado e de criar novas entidades dotadas da capacidade de tomada de decisões que são removidas das agências que se tornaram por demais colonizadas para desempenhar estas tarefas. Ele constitui também o motivo para o fracasso desta obra de Sísifo – que envolve subir a montanha da base social de um estado sem mediações. Em consequência, o próprio estado que parece dos setores excluídos como um muro monolítico é, para os seus aliados, altamente poroso. Mas, por outro lado, para completar este esboço da complexidade da situação, o ápice da hierarquia do AB continua a ser ocupado pelas forças armadas que, de várias maneiras, expressam suas dissonâncias com a aliança que sustenta o próprio estado.

O silêncio daqueles que são excluídos, os esforços defensivos secretos por parte dos setores que deixaram de apoiar o AB, e a fracionalização da alta burguesia ao procurar otimizar ganhos discretos, geram uma situação muito especial: a de um estado que, do ápice das suas instituições proclama em voz alta a importância das tarefas que está desempenhando e anuncia um futuro de grandeza, e contudo não recebe em troca nem o eco da sua voz. Este discurso é perdido no silêncio dos setores excluídos e coagidos, e nas táticas sub-reptícias empregadas para penetrar nas instituições do AB por aqueles que originalmente apoiaram a sua implantação. Que esse discurso é simplesmente um monólogo sugere aos governantes a profundidade do mistério com relação ao que está de fato ocorrendo por trás do silêncio da sociedade civil. Este mistério aumenta a dificuldade de impor limites ao acesso da burguesia ao aparelho do estado e de permitir latitude para a tomada de decisões e implantação através dos quais o aparelho do estado pode aumentar a sua autonomia ao tratar com os seus próprios aliados. Os assaltos opacos destes aliados, que não são mediados através de canais formais que os obriguem a apresentar suas exigências em termos de interesses gerais mais amplos, corroem a unidade, a eficiência e a racionalidade técnica do estado continuamente proclamadas, bem como a atenção vigilante aos interesses nacionais supremos, com refe-

rências aos quais o ápice do aparelho do estado continua a celebrar o seu próprio desempenho.

Mas o principal mistério é o silêncio daqueles que foram excluídos. A implantação do AB é uma derrota terrível para o setor popular. Se resta alguma dúvida quanto a isto, ela é rapidamente desvanecida pelas políticas destinadas a estabelecer a ordem e conseguir a normalização econômica. Além disso, a supressão das mediações soma-se ao silêncio e à opacidade da sociedade civil, deixando o estado sem os referentes legitimadores da nação, o *pueblo* e a cidadania. Não obstante, este domínio, como todos os outros, procura se legitimar através de outros meios além do fraco apoio – e mandato inevitavelmente curto – proporcionado pelo medo e pela perspectiva de “milagres” econômicos eventuais.

Contudo como podem ser criadas mediações que resolvam “as dificuldades decorrentes da solidão do poder?”²⁰ Uma solução seria, naturalmente, reinventar o sistema político mexicano com o seu partido dominante, o PRI, que porporciona estas mediações e ao mesmo tempo ajuda eficientemente a impedir os desafios populares. Contudo, o PRI só pode ser uma aspiração nostálgica porque sua origem é precisamente o oposto do que ocorreu nos casos com que estamos preocupados aqui: uma revolução popular, em vez da reação da burguesia aterrorizada que implantou os estados AB. Outra possibilidade seria a de uma sociedade corporativa estruturada. Mas para que o corporativismo tome verdadeiramente o lugar das mediações em falta, teria que incorporar de uma forma subordinada toda a sociedade em vez de se restringir simplesmente a ser uma forma de controle estatal dos trabalhadores. Contudo este resultado é precisamente o que a alta burguesia não pode aceitar. Por bons motivos, ela não tem nenhuma objeção à reimposição de controles severos sobre o setor popular, mas por que teria a alta burguesia, um partidário indispensável do AB, de ser incorporada num estado que a subordine? Por este motivo a ideologia corporativista, apesar da sua influência importante sobre muitos dos atores do AB, representa uma utopia tão arcaica quanto inatingível. O corporativismo pode servir – sob forma de controle severo dos sindicatos – para consolidar uma vitória de classe, mas não como meio de substituir as mediações entre o estado e a sociedade que o AB suprimiu.²¹

20 Frase usada pelo Presidente da Argentina, Ten. General Videla, como citada no Cronista Comercial de 27 de abril de 1977, p. 1.

21 Tratei deste tópico em meu artigo “Sobre el ‘corporativismo’ y la cuestión de Estado” (Documento CEDES/G.E. CLACSO nº 2; Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976). Este foi também publicado em inglês em *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* de James M. Malloy, ed. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

Se não for possível alguma versão do PRI, se o corporativismo não pode substituir as mediações que estão faltando, e se as exortações ressonantes do estado pela “participação” ricocheteiam no silêncio da sociedade, então a única coisa que resta é a aspiração pela própria coisa que o AB tem negado radicalmente – a democracia. O uso deste termo por parte daqueles no ápice das instituições do estado e por parte da alta burguesia seria inexplicável se não reconheçêssemos que esse uso reflete o problema fundamental de um estado sem mediações e; daí, de um sistema de domínio puro. Se a democracia política tivesse que ser restaurada, no mínimo a mediação da cidadania reapareceria. Em consequência, haveria mais uma vez a possibilidade de muitos membros da sociedade poderem ser tratados, e também se considerarem a si mesmos, como participantes numa forma de igualdade abstrata, mas não insignificantes – além da implicação da restauração de algumas garantias básicas legais para o indivíduo. Desta maneira, a base do poder do estado poderia ser atribuída a esta fonte exterior ao estado – condição essa que não é suficiente, contudo necessária, para a sua legitimação. A restauração da democracia política permitiria também a solução de outro problema que surge da falta de mediações e da militarização do estado: o da sucessão presidencial. Da perspectiva da alta burguesia, resolver este problema teria a vantagem de reduzir o peso institucional das forças armadas, de permitir que ela acolchoasse seus laços com a forças armadas através de grupos civis que teriam capacidade de formulação política com relação a questões não-econômicas, de dar maior acesso ao governo a civis cujas orientações fossem mais consonantes com aquelas da alta burguesia e – finalmente – de reduzir a visibilidade da coação através da qual o estado apóia o seu domínio econômico.²²

Mas que tipo de democracia? Teria que ser uma que consiga o milagre de ser tudo isto e que ao mesmo tempo mantivesse a exclusão do setor popular. Em particular, teria que ser uma que mantivesse a supressão das invocações em termos do *pueblo* e da classe. Essa supressão pressupõe que sejam mantidos controles rigorosos das organizações e movimentos políticos do setor popular, bem como controles sobre as formas de discurso e retórica permissíveis por parte daqueles que ocupam as posições institucionais que a democracia reabrisse. A busca desta pedra filosofal é expressa nos vários adjetivos qualificativos que acompanham habitualmente o termo “democracia”.

22 A preocupação com estes objetivos é outro dos motivos pelo qual o sistema político mexicano e o PRI representam um modelo tão atraente (embora inatingível) – já que eles proporcionam todas estas vantagens sem despertar sequer, em relação à sucessão presidencial, as incertezas de uma eleição genuinamente competitiva.

Embora a alternativa de democracia possa parecer inicialmente implausível, é útil considerar várias questões que podem fazer a ausência de democracia parecer ainda mais implausível a médio prazo. Quanto tempo pode resistir um tipo de domínio baseado num consenso tão tênue e tão aberto – e particularmente tão abertamente coator? Quanto tempo pode um aparelho do estado se manter diante do silêncio e da opacidade da sociedade civil? Quantas Espanhas de Franco e Portugais de Salazar têm possibilidade de existir? Como podem os líderes deste estado senão ajudar na busca de soluções que permitam ao sistema de domínio que o AB representa, e ao domínio social que ele apóia e organiza, acreditar que ele possa ser estendido até o futuro distante, e estabelecer a hegemonia? Estas perguntas indicam as fraquezas de um estado que se proclama, e é de fato largamente percebido como sendo, um poder imponente. O terror deste estado diante do silêncio e do vazio da sociedade civil, suas tentativas abortadas de introduzir o corporativismo e a sua nostalgia pela democracia constituem expressões distorcidas embora decisivas das dificuldades enfrentadas por uma forma de poder que carece tanto de mediações como de legitimidade.

Mas, como democratizar? Parece claro aos governantes que qualquer mudança nesta direção pode abrir a boceta de Pandora da reativação política popular, juntamente com invocações em termos de *pueblo* e finalmente de classe, que podem levar a um renascimento das crises que precederam o AB. E para a aliança dominante este resultado seria muito pior do que a continuação de uma forma de domínio sem mediações e legitimidade, apesar das tensões e fragilidades discutidas acima. Além do mais, se o AB emergiu originalmente em resposta à ativação política ameaçadora, e se o silêncio que é imposto à sociedade não esconde os pesados custos da normalização econômica e da imposição da ordem, não é razoável recear que esta ameaça reapareça de uma forma ainda mais severa logo que o dique da exclusão que foi construído seja sequer parcialmente aberto? Devido a este receio, a aspiração de restaurar pelo menos algumas das mediações da cidadania e da democracia é simultaneamente a esperança e o temor deste sistema de domínio.

A pedra filosofal seria uma forma de democracia cuidadosamente limitada, no sentido de que as invocações em termos de *pueblo* ou classe estão proibidas, mas que ao mesmo tempo não é uma farsa tal que não possa proporcionar as mediações e, em última análise, uma legitimidade que possa se transformar em hegemonia. A questão de como esta forma de democracia será conseguida apresenta um enigma que testa severamente a engenhosidade dos “engenheiros sociais” que oferecem suas opiniões abalisadas para realizar uma tarefa que equivale à da quadratura do círculo. Contudo o objetivo que os atores mais esclarecidos deste sistema de domínio procuram alcançar é clara-

mente este tipo de democracia. No caso de um alto nível de ameaças e crises anteriores, como no Chile, a alternativa democrática não foi proposta de dentro do aparelho do estado e sim introduzida pelos membros da aliança inicial do AB que subsequentemente retiraram o seu apoio: a igreja e os Democrata-Cristãos. No caso de um baixo grau de ameaça anterior como na Argentina em 1966, a questão da democracia foi apresentada quase no começo como um objetivo para o qual o AB progrediria como uma alternativa às inclinações corporativistas do grupo militar governante. Na Argentina em 1976, em consequência tanto da "lição" decorrente da sua experiência anterior como das tensões subjacentes que constituem a preocupação deste capítulo, o objetivo de restaurar a democracia foi mencionado desde o começo, embora os obstáculos que tivessem que ser superados a fim de alcançar este objetivo pareçam hoje ser muito mais difíceis do que em 1966. No Uruguai, o tópico continua a ser levantado, acompanhado pelas contorsões curiosas destinadas a preservar uma imagem de governo civil sob a forma da figura de proa de um presidente completamente subordinado às forças armadas. No Brasil, durante o período Castelo Branco, houve uma tentativa de conservar algumas das instituições da democracia política. A dinâmica autoritária da situação levou as coisas numa direção diferente da prevista neste período inicial, mas não obstante permaneceram alguns elementos: o parlamento, os dois partidos oficiais, e eleições periódicas para cargos não executivos. Contudo, a experiência com as eleições tornou bastante evidente a dinâmica potencialmente destruidora que é posta em movimento quando é levantada a alternativa da democracia, independentemente de quão surrealista possa parecer esta alternativa quando é adotada, e durante o período de um estado AB.

A nudez do domínio AB e da aliança que a apóia, bem como o caráter altamente visível das suas consequências sociais negativas, geram as grandes questões levantadas por aqueles que se opõem ao AB: os direitos humanos, o nacionalismo econômico e exigências de justiça substantiva. O grande temor de um sistema de domínio simultaneamente tão imponente e tão inseguro é o medo de que os adversários – que, apesar do seu silêncio, existem bastante claramente – se galvanizam em torno destas questões numa grande explosão que destrua não só o AB mas também o sistema de domínio social que ele ajudou a impor. O "Cardobazo" e os acontecimentos que se seguiram a ele são o símbolo desta possibilidade, e não apenas na Argentina. As tentativas malsucedidas de restabelecer uma nação coesa e harmoniosamente integrada, o prolongamento do silêncio ominoso da sociedade civil, e a notoriedade do domínio que o AB suporta, constituem as bases da insegurança deste sistema de domínio – que tendem a torná-lo mais perigoso e mais coator. Esta coação predispõe ainda mais o sistema insti-

tucional do AB para um papel maior para as forças armadas, e aprofunda ainda mais o silêncio da sociedade, que é exatamente o oposto do que deve acontecer se se quer conseguir alguma legitimidade. Não obstante, a democracia continua a ser mencionada, sendo eclipsada em certas ocasiões, mas reemergindo depois na retórica oficial ou como proposta de um outro dos grupos que lutam pelo poder no estado AB.

A questão da democracia é importante não só porque ela contém o calcanhar de Aquiles deste sistema de domínio, como também porque contém uma dinâmica que pode ser o elemento fundamental no esforço a longo prazo para estabelecer uma sociedade que esteja mais intimamente de acordo com certos valores fundamentais. A questão da democracia não é equivalente às outras – já mencionadas – grandes questões que o AB levanta em consequência das suas políticas e seus impactos. A proposta para uma forma limitada de democracia, sem *pueblo* e em última análise sem nação, não é concessão graciosa de um poder triunfante, mas a expressão das suas fraquezas intrínsecas. A ambivalência com que a democracia é mencionada tanto do ápice institucional do estado AB como pelos seus principais aliados, e o medo evidente de transgredir os limites dos quais seria muito arriscado entrar num processo de democratização, não gera sua própria negação contrastante como fazem outras políticas e impactos inequívocos do estado AB. A antítese da democracia distorcida e limitada proposta pelas instituições do AB não tem que ser o autoritarismo político e social que é, precisamente, a realidade verdadeira e evidente deste estado. Em consequência, a questão da democracia, até a simples menção do termo, permanece suspensa no discurso político, e assim sujeita a ser expropriada dando ao termo sentidos que excedem às limitações e qualificações com as quais as únicas vozes públicas a serem ouvidas no período inicial do AB tentam controlá-la.

A possibilidade de democracia pode representar simplesmente um convite ao oportunismo para aqueles que desejam usá-la só para entrarem num jogo pré-determinado. Esta possibilidade pode também convidar à imbecilidade de rejeitar imediatamente a democracia por ser ela iniciada de cima e por haver um esforço tão cuidadoso para impor limites a ela. Mas o que pode haver também, se na verdade os poderes que permanecem não forem os únicos que tenham aprendido alguma coisa da tragédia do Cone Sul, é a descoberta de um propósito e estilo de política que não estaria restrita a um cálculo cuidadoso dos limites até os quais ela pode ser expandida a cada momento no tempo. Seria, mais fundamentalmente, uma luta pela apropriação e redefinição do sentido da democracia, orientada no sentido de se impregnar dos sentidos defendidos por aqueles que estão excluídos do estado AB e que constituem, juntamente com eles, a base de um sistema alternativo de domínio.

Há circunstâncias nas quais a discussão de certos tópicos podem parecer nostalgia inútil. Mas o fato de certas palavras, tais como democracia, de qualquer modo serem empregadas não pode simplesmente ser atribuído a idiossincrasias, a táticas de acomodação com a situação internacional ou à consciência falsa. A contradição evidente entre a simples menção de democracia e a realidade da vida diária é muito mais do que isto. Esta contradição é uma chave para compreender as fraquezas e as tensões profundas do sistema atual de domínio. É também uma indicação da importância imensa do que continua implícito por trás da aparência superficial destas sociedades – a importância daqueles que são excluídos e forçados ao silêncio que, por um lado, constituem o foco de quaisquer esperanças para conseguir a legitimidade e apesar disto, por outro lado, constituem uma boceta de Pandora com a qual não se deve brincar. Esta presença implícita daqueles que estão excluídos e silenciosos é a fonte da dinâmica e das tensões do AB num grau não menor do que aquele que ocorre nos grandes cenários deste tipo de estado.

Mais tarde, após o primeiro período do AB – o da implantação – no qual este capítulo se concentrou, os diques da exclusão começam a rachar, os efeitos do medo começam a ser diluídos e algumas das vozes que tinham sido silenciadas são ouvidas mais uma vez. Mais ou menos obliquamente, mas com um sentido que ninguém pode deixar de compreender, elas começam a ressoar, não só através de toda a sociedade, mas também dentro do próprio aparelho do estado. Estas mudanças não envolvem apenas o fim do silêncio imposto àqueles que foram derrotados, nem as mil maneiras de demonstrar que o “consenso tácito” representa de fato uma oposição suprimida. Tampouco constituem elas uma busca vã de mediações por parte daqueles no ápice das instituições do AB que sabem, por um lado, que sem elas eles não podem continuar a ser dominantes e, por outro, que tentando restaurar as mediações eles podem também ressuscitar os velhos fantasmas que, com a implantação do AB, tentaram destruir com riscos tão grandes e custos tão altos. Nesse ponto, as fissuras que são abertas no próprio momento da implantação do AB pela ausência de mediações apresentam uma grande oportunidade. A resposta a esta oportunidade – em termos do objetivo da democratização potencial que ela envolve – dependerá em grande parte daqueles que na fase da implantação do AB foram excluídos tão radicalmente. Mas por toda uma série de motivos, este futuro ainda não mapeado ultrapassa o objetivo desta análise.

CAPÍTULO 8 MUDANÇA INDUSTRIAL E MUDANÇA POLÍTICA: UMA PERSPECTIVA EUROPÉIA

James R. Kurth

I. EXPLICAÇÕES INDUSTRIAIS DO RESULTADO POLÍTICO: UM TESTE EUROPEU DAS TEORIAS LATINO-AMERICANAS

O estudo da política latino-americana na última década deu grande ênfase às ligações entre o processo de industrialização e o processo de mudança política. Foi dada atenção particular a dois aspectos diferentes do processo de industrialização e às suas conseqüências para a política. Primeiro, a atenção se concentrou na *oportunidade* da industrialização dos países da América Latina em relação à industrialização dos outros países. A América Latina é uma área de desenvolvimento atrasado, industrializando-se após a maior parte da Europa e após os Estados Unidos, e alguns analistas consideraram esta condição econômica como ligada, embora indiretamente, a certos fenômenos políticos, tais como o autoritarismo-burocrático. Segundo, a atenção se concentrou também nas *fases* da industrialização, isto é, nas fases sucessivas da produção de bens de consumo não duráveis. A América Latina é uma área na qual vários países fizeram recentemente a transição da fase de bens de consumo para a de bens de capital ou da fase de bens de capital para a de bens de consumo duráveis, e aqui também alguns

analistas identificaram ligações com importantes resultados políticos, inclusive o autoritarismo-burocrático.

Os outros ensaios deste livro examinaram criticamente modelos e hipóteses relativas à oportunidade da industrialização e das suas fases em relação aos resultados políticos na América Latina. Mas a validade e vitalidade destes modelos podem também ser testados aplicando-os a outras regiões do mundo. E de muitas maneiras a região que pode proporcionar o teste e a comparação mais interessante e útil é a Europa. Foi em relação a Europa e às diferenças entre os países dentro dela, que uma das primeiras teorias da oportunidade da industrialização foi desenvolvida por Alexander Gerschenkron. Esta teoria foi emendada e estendida mais tarde para a América Latina por Albert Hirschman e Philippe Schmitter.¹ Como veremos, o desenvolvimento retardado de partes da Europa, especialmente o Sul ou a Europa Latina, tem muito em comum com o desenvolvimento atrasado da América Latina. Além disso, muitos dos países da Europa já passaram por cada uma das fases da industrialização que os latino-americanos analisaram. A Europa proporciona assim uma rica coleção de experiência histórica com a qual testar e talvez refinar hipóteses sobre as ligações entre mudança industrial e mudança política, inclusive o modelo de Guillermo O'Donnell de autoritarismo-burocrático.

Este capítulo é uma tentativa de aplicar, de "submeter à prova", estas hipóteses sobre industrialização e política no cenário europeu. Ele considera primeiro a questão das consequências políticas das diferenças na oportunidade da industrialização e, em particular, examina as idéias de Gerschenkron. Concluimos que, por si mesma, a variável da oportunidade industrial fornece explicações bastante amorfas e indiretas. A discussão depois volta-se para a questão das consequências políticas das fases da industrialização e, em particular, estende algumas das idéias de O'Donnell à arena europeia. Sustentar-se-á que a variável da divisão em fases industriais é na verdade útil e esclarecedora para elaborar explicações da história política europeia. E já que a fase dos bens de consumo e a fase dos bens de capital têm cada uma um impacto político diferente nos países que se industrializam mais tarde do

que nos que se industrializam mais cedo, a combinação das variáveis da oportunidade e da divisão em fases é especialmente útil. O capítulo conclui com uma seção que faz algumas comparações explícitas entre os acontecimentos políticos na Europa e na América Latina.

O foco, então, estará nas explicações industriais dos resultados políticos. O fator industrial, naturalmente, não é o único que contribuiu para a modelagem dos resultados que discutiremos. A ascensão do estado liberal no século dezenove, o estabelecimento de regimes autoritários em grande parte da Europa nas décadas de 1920 e 1930, e a estabilidade dos sistemas democráticos por trinta anos após a II Guerra Mundial – estas ocorrências momentosas foram produto de muitos fatores, e os historiadores desenvolveram uma rica coleção de interpretações delas, complexas e que competem entre si. Não fazemos nenhuma afirmação de que o fator industrial apenas possa fornecer uma explicação completa e compreensível destes resultados. Em particular, a nossa investigação enfatizará também em certas ocasiões a importância decisiva das instituições políticas pré-industriais e das escolhas feitas pelos atores políticos, isto é, das variáveis políticas antecedentes e das variáveis políticas intervenientes. O fator histórico, contudo, tem uma coerência no curso de tempo e uma comunalidade através de muitos países que lhe permite assumir entre as variáveis explicativas um lugar especialmente proeminente.

II. A OPORTUNIDADE DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

Industrializados Cedo e Industrializados Tarde

Os estudiosos da história econômica da Europa vêm há muito tempo debatendo as diferenças entre os países que se industrializaram cedo (a começar pela Inglaterra e depois a França) e os países que se industrializaram mais tarde (tais como a Alemanha e a Itália). Uma das análises mais importantes da oportunidade da industrialização é a de Alexandre Gerschenkron. Gerschenkron classificou os principais países da Europa segundo uma sucessão contínua definida em termos do seu atraso econômico a partir do meio do século dezenove. O país mais adiantado era a Inglaterra, seguido pela França, Alemanha, Áustria, Itália e Rússia, nesta ordem. Gerschenkron depois sustentou:

"A principal proposição que podemos então fazer com relação aos países assim classificados é que, quanto mais atrasado o desenvolvimento industrial de um país, mais explosivo foi o grande estímulo da sua industrialização, se e quando ela ocorreu. Além do mais, o grau mais alto de atraso estava associado com uma tendência mais forte no sentido de uma escala maior da fábrica e da companhia e uma presteza maior para entrar nos conglomerados monopolistas de vários graus de intensidade. Finalmente, quanto mais atrasado um país, mais probabi-

¹ *Economic Backwardness in Historical Perspective* de Alexander Gerschenkron (Cambridge: Harvard University Press, 1962); "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America" de Albert O. Hirschman; *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82 (fevereiro 1968), pp. 2-32, reimprimiu em seu *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971); "Paths to Political Development in Latin America" de Philippe C. Schmitter, em *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Sociology* de Douglas A. Chalmers, editor (Nova Iorque: The Academy of Political Science, Columbia University, 1972), pp. 83-105.

lidade tinha da sua industrialização prosseguir sob alguma direção organizada; dependendo do grau do atraso, a sede dessa direção pode ser encontrada nos bancos de investimento, nos bancos de investimento agindo sob a égide do estado ou nos controles burocráticos. Assim considerada, a história da Europa parece não uma série de simples repetições da “primeira” industrialização mas um sistema ordenado de desvios graduados dessa industrialização.”

Num ponto posterior ele acrescentou algumas outras proposições, entre elas: “Quanto mais atrasada a economia de um país, maior a tensão sobre os bens de produção diante dos bens de consumo... (e) mais forte a pressão sobre os níveis de consumo da população.”²

Para os analistas do desenvolvimento latino-americano, a análise de Gerschenkron da Itália é especialmente interessante. Ele sustentou que em geral a Itália se adaptou ao seu padrão de desenvolvimento atrasado, inclusive conglomerados monopolistas entre os produtores industriais, direção organizada pelos bancos de investimento e assistência substancial do governo com subsídios e tarifas. Mas Gerschenkron descobriu também que a Itália se afastava do padrão no sentido de que “o grande estímulo” foi menos vigoroso, o papel dos bens de consumo (especialmente os têxteis) foi menos pronunciado, e a proteção tarifária foi mais retardadora em seus efeitos, do que nos outros países que se industrializaram tarde.

Industrializados Tarde e Industrializados Tarde-Tarde

Estas variações italianas sobre o tema do industrializado tarde sugeriu que houve outro padrão de desenvolvimento atrasado. E de fato, em seu artigo bem conhecido sobre a industrialização para substituir as importações, Albert Hirschman considerou outro grupo de países, que ele designou de “industrializados tarde-tarde”, em particular os países da América Latina. Hirschman sustentou que poucas das proposições de Gerschenkron sobre os industrializados tarde se adaptam realmente aos industrializados tarde-tarde:

“... quase o oposto pode ser dito valer para os nossos chegados tarde tarde. A industrialização deles começou com fábricas relativamente pequenas aplicando os “últimos toques” a uma multidão de produtos importados, concentrados nos bens de consumo em vez de nós de produção, e muitas vezes eram especificamente destinados a melhorar os níveis de consumo da população subitamente interrompidos, em consequência da guerra ou das crises do balanço de pagamentos, dos bens de consumo importados aos quais eles haviam se acostumado... Em consequência, a industrialização tarde-tarde mostra pou-

co do *élan* inspirador, embora convulsivo característico dos industrializados tarde tais como a Alemanha, a Rússia e o Japão.”

Em resumo, os industrializados tarde-tarde de Hirschman parecem diferir em grande parte dos industrializados tarde de Gerschenkron da mesma maneira que a Itália de Gerschenkron diferia dos seus outros industrializados tarde. A Itália é *a fortiori* os outros países da Europa Latina, Espanha e Portugal, parecem se adaptar ao padrão tarde-tarde característico da América Latina. Não devemos nos esquecer, contudo, que tantos nos industrializados tarde como nos tarde-tarde, houve conglomerados monopolistas entre os produtores industriais, direção organizada pelos bancos de investimento e assistência substancial do governo com subsídios e tarifas.

Podemos explicar os diferentes padrões de mudança política nos termos destes três padrões de industrialização cedo, tarde e tarde-tarde? O próprio Gerschenkron sustentou que as várias características econômicas que ele identificou nos industrializados tarde levou-os a estabelecer ou reforçar os governos autoritários, a fim de mobilizar capital e para reprimir os salários e o consumo, embora ele fosse um tanto vago quanto ao processo pelo qual esta mudança política se efetuou. É verdade que tanto nos industrializados tarde (Alemanha e Áustria) como nos industrializados tarde-tarde (Itália, Espanha, Portugal e grande parte da América Latina), em comparação com os industrializados cedo (Inglaterra e França), os cartéis industriais e os bancos de investimento constituíram centros de poder econômico que eram poucos em número, grandes em tamanho e coordenados em suas operações. Pode-se sustentar que esta concentração de interesses econômicos e coordenação de operações econômicas permitiu às elites industriais e financeiras estabelecerem governos autoritários contra a oposição dos liberais e da mão-de-obra, uma vez terem desenvolvido um forte incentivo para isso. Mas as ligações explicativas são bastante imprecisas, e de qualquer maneira já existiam governos autoritários na Alemanha e na Áustria, e por muitos anos, quando estes dois países realizaram a industrialização.

Uma diferença política pode também ser deduzida entre os industrializados cedo e tarde, por um lado, e os industrializados tarde-tarde, por outro. Como Hirschman observa, em contraste com as elites industriais dos industrializados cedo e tarde, aqueles dos industrializados tarde-tarde careciam de prestígio e *élan*: eles não eram tanto uma “burguesia conquistadora” mas colaboradora.⁴ Os industriais ingle-

3 *A Bias for Hope* de Hirschman, p. 95.

4 O conceito de burguesia conquistadora foi desenvolvido em *The Triumph of the Middle Classes* de Charles Morazé (Garden City, N.I.: Anchor Books, 1968) (publicado pela primeira vez na França sob o título de *Les Bourgeois Conquerants*).

2 Gerschenkron, *op. cit.*, pp. 44,354.

ses e franceses produziram primeiro bens de consumo para os mercados estrangeiros (têxteis), depois bens de capital para os mercados estrangeiros (trilhos, locomotivas, navios mercantes e maquinaria), e finalmente bens de capital para a defesa nacional (navios de guerra). Os industriais alemães fizeram o mesmo, com muito mais ênfase na segunda e terceira categorias. Nestes três países, o papel vital dos industriais em moeda estrangeira e defesa nacional deu-lhes alto prestígio. E a realização pioneira dos ingleses e o “grande estímulo” dos franceses e alemães deu-lhes grande *élan*. Mas por muitos anos os industriais da Europa Latina e da América Latina produziram principalmente bens de consumo num mercado protegido. E eles não estavam tão envolvidos num “grande estímulo” como em acrescentar “toques finais”. Não tendo uma vocação, identidade e ideologia industriais, as elites industriais do mundo latino estavam mais dispostas do que as suas equivalentes inglesa, francesa e alemã a seguir a liderança política das elites agrícolas e a fundirem os interesses econômicos e os partidos políticos das duas. O resultado na Europa Latina no fim do século dezenove foi um enfraquecimento dos partidos políticos e da competição partidária que se baseara nos conflitos entre os setores urbano e agrário. Em vez disso, emergiu um sistema de política patrocinador-cliente baseado em facções orquestradas por um líder forte através do uso do patrocínio e benefícios, fenômeno esse conhecido como *transformismo* na Itália e *el turno* na Espanha.⁵ E quando os movimentos radicais e a desordem econômica ameaçaram as elites industriais e agrícolas da Europa na década de 1920, aquelas da Europa Latina puderam mais fácil e prontamente chegar a um acordo sobre o estabelecimento de um regime “corporativista” ou autoritário, como com Mussolini na Itália em 1922, Primo de Rivera na Espanha em 1923 e Salazar em Portugal em 1928.⁶ Em contraste, algumas elites industriais importantes da Alemanha e da Austria (em particular aquelas das indústrias químicas, elétricas e têxteis) durante a década de 1920 se opuseram ao estabelecimento de um governo autoritário e só foram levadas a apoiar este pelo impacto da Grande Depressão no começo da década de 1930.⁷

5 Sobre a política italiana durante este período, ver *The Evolution of Modern Italy* de Arthur James Whyte (Nova Iorque: W.W. Norton, 1965); e *Italy: A Modern History* de Dennis Mack Smith, edição revista (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1969). Sobre a política espanhola, ver *The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Civil War* de Gerald Brenan (Cambridge: Cambridge University Press, 1950); e *The Tragic Week: A Study of Anticlericalism in Spain, 1875-1912* de Joan Connelly Ullman (Cambridge: Harvard University Press, 1968).

6 O corporativismo na Europa Latina é discutido em “Still the Century of Corporatism?” de Philippe C. Schmitter, *The Review of Politics*, Volume 36 (janeiro 1974), pp. 85-121.

7 A mudança destas elites industriais na Alemanha de Weimar é extensivamente discutida por David Abraham em *Inter-Class Conflict and the Formation of Ruling Class*

Quando a era da industrialização de um país – seu “grande estímulo” se ele o teve – recede no passado, as diferenças políticas entre os industrializados cedo, tarde e tarde-tarde começam a diminuir. Seria difícil esboçar as diferenças das políticas da Inglaterra, França e Alemanha Ocidental após a II Guerra Mundial em relação às diferenças entre a industrialização cedo e tarde. Contudo, algumas características dos industrializados ainda mais tarde continuaram a ter um impacto político nos trinta anos após a II Guerra Mundial. Como Gerschenkron observou, os industrializados mais tarde foram especialmente confiantes na participação do estado em seu processo de industrialização. E, como outros observaram, os industrializados ainda mais tarde foram especialmente confiantes nas companhias industriais multinacionais no deles. Acontece que a era da industrialização tarde-tarde correspondeu em grande parte à era dos investimentos estrangeiros maciços – o que Raymond Vernon analisou como a fase do investimento estrangeiro no ciclo do produto⁸ – para as grandes companhias americanas, especialmente as companhias de automóveis. Das três fontes de empresários e capital – companhias domésticas privadas, companhias estatais e companhias multinacionais – os industrializados tarde-tarde dependeram fortemente da segunda e terceira. Assim o número da Itália para a proporção das companhias industriais estatais em relação ao total das companhias industriais estava entre os mais altos na Europa não-comunista. Os industrializados ainda mais tarde, tais como a Espanha, Portugal, Brasil e Argentina, tiveram proporções altas comparáveis para a indústria estatal e mais altas do que a Itália para a indústria multinacional.

A combinação de um grande setor industrial estatal e uma longa prática política patrimonial, ambas características da Europa Latina,⁹ entregaram enormes recursos para o patrocínio nas mãos de um partido dominante (os Democrata-Cristãos na Itália) ou um governo au-

Consensus in Late Weimar Germany (dissertação de doutorado apresentada ao Departamento de História, Universidade de Chicago, dezembro 1977)

8 *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises* de Raymond Vernon (Nova Iorque: Basic Book, 1971).

9 Sobre o patrimonialismo da Europa Latina e da América Latina, ver “The Heritage of Latin America” de Richard M. Morse, em *The Founding of New Societies* de Louis Hartz, editor (Nova Iorque: Harcourt, Brace and World, 1964), p. 157; e “Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic Latin Tradition: The Corporative Model” de Howard J. Wiarda, *World Politics*, Volume 25 (janeiro 1973), pp. 206-35. Sobre o patrimonialismo em geral, ver *The Theory of Social and Economic Organization* de Max Weber, editado por Talcott Parsons (Nova Iorque: The Free Press, 1964), especialmente pp. 341-58; *Max Weber: An Intellectual Portrait* de Reinhard Bendix (Garden City, N.I.: Anchor Books, 1962), especialmente pp. 329-84; e “Personal Rule, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States” de Guenther Roth, *World Politics*, Volume 20 (janeiro 1968), pp. 194-206.

toritário (o de Franco na Espanha ou Salazar em Portugal). Isto tornou mais fácil para o governo se perpetuar (e negar recursos para uma oposição). Assim, a regra dos Democrata-Cristãos italianos e dos corporativistas-autoritários espanhóis e portugueses foi mais resistente do que teria sido de outra forma. Inversamente, a presença de um grande setor industrial multinacional põe um certo limite nas práticas patrimoniais (já que a companhia multinacional tem o recurso final de ir para outra parte). A chegada das companhias multinacionais em larga escala na Espanha e Portugal no fim da década de 1960 e começo da de 1970 pode ter ajudado a causar afinal o fim dos seus regimes autoritários particulares.

A oportunidade da industrialização, então, pôde produzir algumas proposições sobre os resultados políticos na Europa. Em geral, contudo, as ligações são bastante vagas e indiretas. Ligações mais substanciais entre a industrialização e a política podem ser discernidas se, embora tendo em mente a oportunidade como um pano de fundo variável, voltarmos a nossa atenção para as fases da industrialização

III. FASES DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

Os analistas das economias latino-americanas têm se concentrado freqüentemente nas diferentes fases da industrialização. Uma formulação comum tem sido distinguir três fases, envolvendo a produção de bens de consumo não-duráveis, bens intermediários e de capital e bens de consumo duráveis. Da mesma forma, os analistas da política latino-americana têm identificado freqüentemente diferentes períodos no desenvolvimento político de um país. Aqui, tem sido comum distinguir entre períodos de governo tradicional autoritário ou oligárquico, populismo ou nacional populismo, e regimes autoritário-burocráticos. Era natural, portanto, que alguns latino-americanos pudessem procurar encontrar ligações entre as fases industriais e os regimes políticos. Em particular, como outros ensaios neste livro atestam, foi sustentado que há importantes interligações entre a fase da industrialização de bens de consumo e a mudança do governo tradicional autoritário ou oligárquico para a política populista, e entre a fase de bens de capital (ou a combinação da fase de bens de capital e a fase de bens de consumo duráveis), o colapso da política populista e o estabelecimento de um regime autoritário-burocrático.

Como veremos, o desenvolvimento industrial europeu foi caracterizado por fases semelhantes àquelas de bens de consumo, bens de capital e bens de consumo duráveis. E o desenvolvimento político europeu durante os últimos cento e cinquenta anos pode também ser dividido num certo número de períodos que são, contudo, um tanto dife-

rentes daqueles da América Latina. Em particular, houve três grandes transições políticas num certo número de países europeus: a mudança das monarquias absolutas (autoritarismo tradicional) para o estado liberal e os sistemas parlamentares no século dezanove; o colapso dos sistemas parlamentares e o estabelecimento dos novos regimes autoritários em grande parte da Europa nas décadas de 1920 e 1930; e o estabelecimento de democracias estáveis após a II Guerra Mundial. Embora as causas destas três grandes transições políticas tenham sido obviamente muitas e complexas, pode ser útil examinar o possível papel entre elas das sucessivas fases da industrialização. Como veremos, a força da ligação entre a mudança política e as fases industriais variou consideravelmente no curso do tempo e entre os países.

O Estabelecimento do Estado Liberal

Em 1815, no dia seguinte às guerras napoleônicas e sob a égide da Restauração, o sistema político da maior parte dos países da Europa era a monarquia absoluta. As principais exceções eram a Inglaterra e a Holanda (então incluindo a Bélgica); estas nações marítimas dos lados opostos do Mar do Norte eram há muito as principais potências comerciais da Europa e, conexamente, possuíam há muito sistemas políticos em que o poder dominante estava com um parlamento constituído de aristocratas proprietários de terras e nobres urbanos e nos quais havia uma substancial liberdade de imprensa e de religião: o que viria a ser chamado de monarquia constitucional e de liberdades civis.¹⁰

Em 1875, três gerações mais tarde, e alguns anos após a Guerra Franco-Prussiana, o quadro era bastante diferente. O sistema político da monarquia constitucional, inclusive um parlamento forte e liberdades civis substanciais, havia se espalhado para fora do seu reduto do Mar do Norte, para a Dinamarca ao norte (então incluindo a Islandia) e a Suécia (então incluindo a Noruega), para Portugal, Espanha, Itália e até a Grécia ao sul, e a leste (embora aqui o parlamento estivesse claramente subordinado ao monarca e seus ministros) para a Alemanha e a Austria-Hungria. A França havia se tornado uma república parlamentar, como a Suíça. E esta distribuição particular de sistemas políticos, com a adição das expansões no sufrágio, iria continuar em sua essência até a I Guerra Mundial.

¹⁰ Em 1815 a monarquia dos Bourbon restaurada na França devia também governar através de uma carta. Mas os resultados reais foram inferiores a uma monarquia constitucional com liberdades civis substanciais. Para um levantamento geral resumido da Europa durante a Revolução Francesa e a Restauração, ver *The Age of Revolution-Europe 1789-1848* de E. J. Hobsbawm (Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1962).

O que explica esta disseminação do sistema de monarquia constitucional, parlamentos fortes e liberdades civis, isto é, "o estado liberal" de 1815 até 1875 e as variações de um país para outro na força das instituições liberais e na oportunidade do seu estabelecimento?

Parte da resposta é dada olhando para a estrutura política e econômica *pré-industrial*. Alguns analistas se concentraram no poder da aristocracia proprietária de terras e na continuidade da monarquia tradicional como as principais variáveis explicativas. As instituições liberais eram mais fortes nesses países onde, numa ocasião ou outra antes do começo do século dezenove, a velha aristocracia proprietária de terras havia sido derrotada na guerra civil e diminuída em poder político e, conexamente, onde a velha dinastia absolutista havia sido afastada (como na Inglaterra na guerra civil da década de 1640 e na Revolução Gloriosa de 1689, na França na Revolução de 1789, e na Bélgica – então a Holanda austríaca – na revolução associada de 1789).¹¹ As instituições liberais eram menos fortes nesses países onde só metade desse processo havia ocorrido, onde as guerras napoleônicas haviam afastado, embora apenas temporariamente, a velha dinastia absolutista mas não tinha diminuído significativamente a velha aristocracia proprietária de terras (como na Itália, Espanha e Portugal e como nos novos estados da América Latina). (A exceção importante na América Latina foi o Brasil, onde a monarquia portuguesa exilou-se durante as guerras napoleônicas e onde a dinastia continuou a governar mesmo após o Brasil se tornar independente de Portugal). Nestes países, o afastamento da velha monarquia legítima favoreceu uma ausência da autoridade política "institucionalizada" e levou a um longo período de golpes militares, insurreições populares e guerras civis. Na Europa Latina, esta era de "pretorianismo" durou meio século, da década de 1820 até a de 1870.¹² E mesmo depois da década de 1870, o poder continuado da aristocracia proprietária de terras inibiu o desenvolvimento completo das instituições liberais. Finalmente, as instituições liberais eram mais fracas naqueles países que acontecia serem tanto as grandes potências do leste como as terras da "segunda servidão", onde as guerras napoleônicas não tinham nem diminuído a velha aristocracia proprietária de terras nem afastado a velha monarquia legítima (Prússia, Áustria e Rússia). Nestes países, a aliança entre o trono e as casas senhoriais estavam não só intactas como foi na verda-

de reforçada após 1815 pelo interesse mútuo da aristocracia e da monarquia de impedir qualquer coisa parecida com uma nova Revolução Francesa. O poder da classe agrária reunido com a institucionalização política dinástica impediu tanto o liberalismo como o pretorianismo.

Contudo, esta explicação baseada em fatores pré-industriais não nos diz muito sobre as diferenças de oportunidade no estabelecimento das instituições liberais. Para explicar estas variações no curso do tempo, é útil examinar outro fator, o processo de industrialização em sua primeira fase, a da produção de bens de consumo não-duráveis.

A Fase dos Bens de Consumo e da Política Liberal

O processo de industrialização em quase todos os países começou com a criação de indústrias que produziam bens simples de consumo, em particular têxteis, calçados e utensílios domésticos. Destes, a indústria têxtil foi de longe a maior e a mais importante, tanto que normalmente assumiu uma espécie de papel hegemônico entre as indústrias nesta fase.

A criação das indústrias que produziam bens de consumo exigiu a mobilização de quantidades relativamente modestas de capital, isto é, modestas em relação à quantidade de capital já disponível no país em consequência das companhias pré-industriais e modestas também em relação à quantidade de capital que foi necessário para a criação das indústrias posteriores, tais como as de aço, estradas de ferro, produtos químicos e automóveis. Consequentemente, as indústrias de bens de consumo da Europa (e também dos Estados Unidos e dos países mais adiantados da América Latina) foram criadas na maior parte por firmas familiares e as indústrias cresceram através do reinvestimento dos seus lucros. Em contraste com as indústrias posteriores, a acumulação de capital para a industrialização de bens de consumo pôde ser realizada em grande parte sem depender de financiamento de bancos, do estado ou de investidores estrangeiros.¹³

¹³ Hobsbawm, *op. cit.*, Capítulo 2; também o estudo de países *The Emergence of Industrial Societies* de Carlo M. Cipolla, editor (Londres: Collins, Fontana Books, 1973). Estatísticas sobre o crescimento da indústria têxtil nos países europeus podem ser encontradas em *European Historical Statistics, 1750-1970* de B.R. Mitchell (Nova Iorque: Columbia University Press, 1976), pp. 427-36; e em Cipolla, *op. cit.*, pp. 780-88. Estatísticas menos detalhadas, mas tanto para a Europa como para a América Latina, são dadas em *World Population and Production: Trends and Outlook* de W.S. Woytinsky e E.S. Woytinsky (Nova Iorque: The Twentieth Century Fund, 1953). Dois relatos globais úteis da industrialização europeia, das perspectivas em contraste, são *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present* de David S. Landes (Cambridge: Cambridge University Press, 1969); e *Industrialization in Nineteenth Century Europe* de Tom Kemp (Londres: Longman, 1969).

¹¹ Este é um aspecto da análise abrangente de Barrington Moore, Jr., em seu *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

¹² O conceito de "pretorianismo" é de Samuel P. Huntington em *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

A falta de dependência em relação ao estado é provavelmente a mais importante. A acumulação de capital para a industrialização de bens de consumo pôde ser realizada em grande parte sem a intervenção do estado, exceto quanto à eliminação das barreiras para um mercado livre dentro das fronteiras nacionais (p. ex., tarifas internas) e quanto à instituição de tarifas externas em certas ocasiões para proteção da "indústria na infância". Na verdade, os fabricantes de bens de consumo da Europa na primeira metade do século dezenove opuseram-se a muitas das atividades tradicionais do estado. Estes fabricantes não queriam o estado dinástico-autoritário do passado, e não precisavam do estado tecnocrático-autoritário do futuro. Eles não queriam as tarifas internas, os impostos de consumo, e os tediosos regulamentos das monarquias absolutas, que impediam os fabricantes de venderem suas mercadorias num mercado de âmbito nacional. E eles não queriam os monopólios locais das corporações de ofícios e os sistemas locais de bem-estar, que também os impediam de recrutar sua mão-de-obra num mercado de âmbito nacional.¹⁴ Para eliminar sistematicamente estes impedimentos, contudo, eles precisavam de representação institucionalizada no centro nacional do poder; para conseguir esta representação institucionalizada, eles precisavam da "supremacia do parlamento", idealmente dentro do "estado liberal". Mas os fabricantes de bens de consumo também não precisavam da assistência do estado para mobilizar grande quantidade de capital de investimento; nem precisavam ainda da sua assistência para desmobilizar grande número de trabalhadores socialistas, serviços que seriam mais tarde realizados por esses diversos governos autoritários como aqueles de Napoleão III na França, Bismarck na Alemanha, Mussolini na Itália, Primo de Rivera e Franco na Espanha e Salazar em Portugal.

O estado liberal, com supremacia parlamentar e com sufrágio da propriedade, parecia resolver os problemas das indústrias de bens de consumo. O estado liberal aboliu as barreiras tradicionais ao comércio, a supremacia parlamentar significava que eles seriam representados no centro do poder nacional, e o sufrágio da propriedade significativa que só eles e as elites tradicionais seriam assim representados.¹⁵ Como tal, parece ter havido, na frase familiar de Max Weber (e de Goethe antes dele), uma "afinidade eletiva" entre as indústrias de bens

de consumo e esse regime. A teoria política dos fabricantes foi resumida por Thomas Macaulay em 1830:

"Os nossos governantes promoverão melhor o progresso do país restringindo-se estritamente aos seus deveres legítimos, deixando o capital encontrar o seu curso mais lucrativo, as utilidades os seus preços justos, a indústria e a inteligência as suas recompensas naturais, a ociosidade e a insensatez a sua punição natural, mantendo a paz, defendendo a propriedade, diminuindo o preço da lei e observando economia rigorosa em todos os departamentos do estado. Deixem o governo fazer isto, o povo fará o resto."¹⁶

Esta tendência liberal das indústrias de bens de consumo não resultou num estado liberal em todas as partes da Europa, contudo. Outros fatores também estavam em jogo, favorecendo variações consideráveis de um país para outro. Podemos distinguir três amplos padrões de política liberal na Europa. Podemos chamá-los de Ocidental, Oriental, e Meridional (ou latino).

O Padrão Ocidental. A ligação entre a industrialização de bens de consumo e as instituições liberais parece mais óbvia no primeiro país a se industrializar, a Inglaterra, que no começo do século dezenove era simultaneamente "a oficina do mundo", "a mãe dos parlamentos" e o centro do "Liberalismo de Manchester".¹⁷ Naturalmente, como notamos, a Inglaterra mesmo antes da industrialização era bem conhecida como uma das mais livres das sociedades políticas. Outros grupos sociais, tais como a pequena nobreza rural independente, protestantes dissidentes e comerciantes substanciais e banqueiros tinham seus próprios motivos para apoiar limites ao poder do estado. Mas foram os fabricantes que tiveram a visão e o programa liberal mais coerente e completo.¹⁸

As indústrias de bens de consumo também tiveram um impacto político importante na segunda onda dos que se industrializaram, isto é, França, Bélgica e Suíça, cada um dos quais experimentou um crescimento rápido nestas indústrias na década de 1820. Estes países não tinham um ou mais dos grupos sociais pré-industriais que apoiavam vários aspectos da política liberal na Inglaterra, e neles o movimento li-

¹⁴ *Reaction and Revolution, 1814-1832* de Frederick B. Artz (Nova Iorque: Harper and Row, 1963), Capítulo IV; *Political and Social Upheaval, 1832-1852* de William L. Langer (Nova Iorque: Harper and Row, 1969), Capítulos I-III; *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* de Karl Polanyi (Boston: Beacon Press, 1957), Parte II; Hobsbawn, *op. cit.*, Capítulo 2.

¹⁵ Langer, *op. cit.*, Capítulos III-IV. VI; Hobsbawn, *op. cit.*, Capítulo 6.

¹⁶ Citado em Artz, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁷ *Industry and Empire: The Making of Modern Society, Vol. II, 1759 to the Present Day* de E.J. Hobsbawn (Nova Iorque: Pantheon, 1968), Capítulos 3-4; Langer, *op. cit.*, Capítulos II-III.

¹⁸ Sobre o dinamismo do "Credo Liberal" na Inglaterra, ver Polanyi, *op. cit.*, Capítulo 12; Também "The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875" de Charles P. Kindleberger, em seu *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), pp. 39-65.

beral era até mais dependente dos novos fabricantes do que no caso inglês. Os fabricantes constituíram uma força importante nas revoluções de 1830 em cada um dos três países (como constituíram no conflito afim sobre a Grande Lei da Reforma na Inglaterra em 1830-1832), e constituíram uma força importante no estabelecimento e apoio dos regimes liberais que as sucederam: a Monarquia Orleanista na França (a "Monarquia Burguesa" ou *monarchie consistante*), a monarquia nova e semelhante da Bélgica agora independente, e os novos regimes nos cantões mais industrializados da Suíça. Por si mesmo, o afastamento da monarquia dos Bourbons na França e da monarquia holandesa na Bélgica bem podia ter levado a um simples pretorianismo político. Um dos fatores que parece haver contribuído para um certo grau de estabilidade política na França e na Bélgica após as refinadas revoluções de 1830 foi a emergência de uma classe social nova, coerente e confiante, composta de fabricantes e financistas.¹⁹

Já notamos que na Inglaterra, França e Bélgica antes da industrialização a velha monarquia absoluta fora afastada e a aristocracia proprietária de terras tivera seu poder diminuído. Isto significou que as indústrias de bens de consumo podiam crescer num espaço político relativamente aberto, pelo menos em comparação com os países do Leste e do Sul, e que era mais fácil para as indústrias conseguirem seus objetivos políticos.

Além disso, estas indústrias e especialmente as indústrias têxteis nos países que se industrializaram cedo eram relativamente competitivas no mercado internacional. Isto era verdade mais obviamente na Inglaterra, mas mesmo a França, Bélgica e Suíça foram bem-sucedidas nos mercados têxteis internacionais selecionados. Isto significou que, para os fabricantes têxteis destes países, não havia nenhum conflito entre as partes econômica e política do liberalismo, entre o livre comércio e as liberdades civis. Novamente, isto tornou mais fácil para a indústria têxtil desenvolver uma visão coerente e depois desenvolver, no sentido de Gramsci, uma hegemonia ideológica.

O Padrão Oriental. O impacto político das indústrias de bens de consumo foi muito diferente na terceira onda ou seguinte dos países a se industrializarem, Prússia e Áustria, que só experimentaram um rápido crescimento nestas indústrias nas décadas de 1840-1850. Aqui, como notamos, as guerras napoleônicas não haviam afastado nem a velha aristocracia proprietária de terras nem a sua aliada, a monarquia

absoluta. Conseqüentemente, as indústrias de bens de consumo cresceram num espaço político relativamente fechado, apinhado e contido por uma classe agrária superior bem arraigada e as instituições políticas deixadas pelo "Sistema de Metternich" reacionário.²⁰

Uma conseqüência foi que a industrialização dos bens de consumo no Leste (décadas de 1840-1850) foi um tanto atrasada em relação a quando poderia ter ocorrido de outra forma e a quando ela ocorreu no Ocidente (décadas de 1820-1830, até mais cedo na Inglaterra). Contudo certos grupos sociais do Leste, em particular os estudantes, professores e advogados, importaram as idéias liberais do Ocidente durante as guerras napoleônicas e a Restauração. O resultado foi que se abriu um espaço entre o liberalismo e a industrialização. No Leste nas décadas de 1810-1830, o liberalismo foi um movimento sem muita base social, o que William Langer chamou de "liberalismo dos intelectuais" em vez do liberalismo dos fabricantes.²¹ Neste ponto o liberalismo ultrapassou a industrialização.

Uma segunda conseqüência mais tarde foi que, quando ocorreu a industrialização dos bens de consumo, os fabricantes não eram bastante fortes em relação às classes superiores para imporem sua visão política sobre o resto da sociedade. As décadas de 1840 a 1860 foram o ponto alto dos movimentos liberais na história das monarquias Hohenzollern e Habsburg, contudo estes movimentos nunca conseguiram o poder que tiveram no Ocidente. Neste ponto o espaço entre liberalismo e a industrialização continuou mas foi invertido: a industrialização ultrapassou a liberalização.

Na verdade, a década de 1820 até a de 1860, as economias políticas da Inglaterra e da Prússia eram quase imagens de espelho uma da outra. Os têxteis ingleses eram competitivos no mercado internacional, ao passo que os grãos ingleses não eram. Inversamente, os grãos prussianos eram competitivos no mercado internacional, enquanto os têxteis prussianos não eram. Assim os fabricantes ingleses de têxteis favoreceram tanto o livre comércio como as instituições liberais, os produtores ingleses de grãos não favoreceram nenhum dos dois. Os fabricantes prussianos de têxteis favoreceram as instituições mas não o livre comércio, e os produtores prussianos de grãos favoreceram o livre comércio mas não as instituições liberais. O fato dos fabricantes ingleses de têxteis poderem impor o livre comércio aos produtores ingleses de

19 A industrialização da França, Bélgica e Suíça é discutida por Alan S. Milward e S.B. Saul em *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870* (Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefield, 1973), Capítulos 4-5, 7. A política nestes países é discutida por Langer, *op. cit.*, Capítulos III-IV, e Artz, *op. cit.*, Capítulos VIII-IX.

20 A industrialização da Prússia e da Áustria é discutida por Knut Borchardt em "The Industrial Revolution in Germany 1700-1914" e em "The Industrial Revolution in the Habsburg Monarchy, 1750-1914" de N. T. Gross, em ambas no *op. cit.*, de Cipolla, pp. 76-156, 228-76; e *op. cit.*, de Milward e Saul, Capítulo 6.

21 Langer, *op. cit.*, Capítulo IV.

grãos (a abolição da Lei do Milho em 1846) reforçou o poder social dos políticos liberais. Inversamente, o fato dos Junkers exportadores de grãos poderem impor o livre comércio aos fabricantes prussianos de têxteis (a política de tarifas baixas de Zollverein) reforçou o poder social dos políticos conservadores. Na Inglaterra, o liberalismo econômico funcionou para reforçar o liberalismo político; na Prússia, o liberalismo econômico funcionou para minar o liberalismo político.

O Padrão Meridional. Da perspectiva do analista da política latino-americana, o padrão mais interessante é o meridional. O impacto político das indústrias de bens de consumo foi muito diferente novamente na onda seguinte ou quarta dos países a se industrializar, na Itália, Espanha e Portugal. Aqui, a industrialização dos bens de consumo foi retardada por uma geração após a da Alemanha e da Áustria, duas gerações após a da França, Bélgica e Suíça e mais de três gerações após a da Inglaterra. Os países da Europa Latina constituem assim o primeiro caso grave de industrialização retardada ou dependente.²²

Mas como o Leste, o Sul também importou idéias liberais do Ocidente durante as guerras napoleônicas e a Restauração. Na verdade, o primeiro uso do termo “Liberal” por um grupo político foi na Espanha em 1810, nas *Cortes* Constituintes de Cadiz. Ao contrário do Leste, contudo, a base social do liberalismo no Sul também incluía oficiais e funcionários burocráticos, principalmente porque as velhas monarquias legítimas no ápice das organizações militares e burocráticas haviam sido afastadas. Com essa base social, o liberalismo meridional era mais forte do que o liberalismo oriental, cuja base social estava confinada aos intelectuais, porém mais fraca do que liberalismo ocidental, cuja base social incluía os fabricantes. O liberalismo meridional, tal como o descrevemos, parece assim ter sido comum na ocasião não só na Europa Latina como na América Latina. E tanto na Europa Latina como na América Latina, a liberalização ultrapassou a industrialização por meio século após o fim das guerras napoleônicas. Contudo, a ausência de uma nova classe industrial coesa, da velha classe agrária coesa e da velha monarquia legítima se combinaram de tal maneira que para a Europa Latina e grande parte da América Latina este meio-século foi um período no qual nenhum grupo social pôde exercer autoridade política, um período de pretorianismo.

Quando ocorreu a industrialização dos bens de consumo, os fabricantes puderam crescer até uma grosseira co-igualdade com as

classes agrárias superiores. E esta eventualidade resultou em estabilidade política e num tipo especial de estado liberal. No meio da década de 1870, cada um dos três países da Europa Latina havia entrado numa era de calma política relativa que iria durar no essencial quase até às vésperas da I Guerra Mundial. Os golpes militares, revoluções populares e guerras civis da fase anterior foram deixados para trás, e a mudança política teve lugar dentro de um sistema político cujas características formais eram a monarquia constitucional, as maiorias parlamentares, eleições frequentes e liberdades civis. Na prática real, contudo, estes sistemas foram bastante mais complexos.

A política italiana de 1876 até 1914 foi chamada a era do *transformismo*, um período no qual primeiros-ministros fortes e flexíveis, e em certas ocasiões o próprio rei, “transformaram” os deputados da oposição em partidários do governo, com o uso amplo mas sutil do patrocínio político, contratos do governo e recompensas pessoais. O resultado foi a obliteração das diferenças entre a Direita e a Esquerda, os dois partidos herdeiros dos liberais do *Risorgimento*, e a institucionalização de um processo político destituído de questões políticas, um caso inicial do “fim da ideologia”.²³ Um processo semelhante caracterizou a política da Espanha e de Portugal. Na Espanha, sob o Acordo da Restauração de 1875, os líderes dos partidos Conservador e Liberal chegaram a um acordo sobre *el turno*, “pelo qual dois partidos políticos alternavam-se automaticamente no poder através de eleições manipuladas.”²⁴ Este acordo era associado com a prática de fazer ofertas a deputados flexíveis, de partidos menores, mais radicais, que era conhecida como “política de atração”. Em Portugal, no fim da década de 1870, um acordo semelhante entre os partidos Regenerador e Progressistas foi razoavelmente bem institucionalizado e tornou-se conhecido como “rotativismo”. Tanto na Espanha e em Portugal, como na Itália, o rei em certas ocasiões desempenhava um papel importante e algumas vezes autoritário no jogo. Os resultados eram semelhantes àqueles do *transformismo* na Itália.

Quais foram as condições que produziram os sistemas de *transformismo* na Europa Latina e sua grosseira estabilidade no último quarto do século dezanove? Primeiro, o velho programa liberal tinha sido em grande parte realizado e a classe política havia se tornado em grande parte homogênea. Com o confisco e a redistribuição das terras da igreja e comunais, houve uma fusão de interesses dos velhos proprietários de terras e dos oficiais e funcionários burocráticos, agora os novos

22 A industrialização da Itália e da Espanha é discutida em “The Industrial Revolution in Italy 1830-1914” de Luciano Catagna e “The Failure of the Industrial Revolution in Spain 1830-1914” de Jordi Nadal, ambos em *op. cit.*, de Cipolla, pp. 279-325, 532-620.

23 Whyte, *op. cit.*; Smith, *op. cit.*

24 Ullman, *op. cit.*, p. 10.

proprietários de terras. Além disso, os novos fabricantes que estavam crescendo nestes países tinham interesse positivo em maior estabilidade política, para que pudessem realizar melhor os seus negócios. Eles foram trazidos também para os sistemas emergentes de *transformismo* pelas tarifas *tanto* sobre os produtos industriais como agrícolas, um casamento do tecido com o trigo comparável ao “casamento do ferro com o centeio” deste mesmo período na Alemanha de Bismarck. Finalmente, os desafiantes radicais (socialistas, anarquistas e sindicalistas) dos sistemas existentes foram excluídos em grande parte pelas restrições ao sufrágio dos operários industriais.

Em certos outros países, sistemas políticos semelhantes ao *transformismo* parecem ter resultado de condições econômicas semelhantes. Algumas descrições da Monarquia dos Orleans na França soam bastante parecidas com a nossa descrição dos sistemas de *transformismo* na Europa Latina.²⁵ E em relação ao seu nível de desenvolvimento econômico, em particular ao seu grau de industrialização, a França nas décadas de 1830-1840 era semelhante à Itália e à Espanha nas décadas de 1870-1890. No Brasil, um sistema político semelhante foi o da República Velha de 1894 a 1930; o período industrial semelhante foi o das décadas de 1890-1910.

O Estabelecimento dos Novos Regimes Autoritários

Em 1914, nas vésperas da I Guerra Mundial, a maioria dos países da Europa era governada através de instituições liberais, incluindo parlamentos fortes, eleições disputadas e liberdades civis substanciais. As exceções eram a Alemanha e a Áustria-Hungria, onde os parlamentos continuavam incapazes de controlar o monarca e seus ministros mas onde as eleições disputadas e as liberdades civis não obstante estavam presentes, e naturalmente a Rússia, onde não havia virtualmente absolutamente nenhuma instituição liberal. E em 1919, após a derrota das Potências Centrais, a queda de suas dinastias e a criação na Europa Oriental do que pode ser chamada de segunda onda de estados novos (a primeira tinha sido aquela da América Latina cem anos antes), o triunfo das instituições liberais na Europa propriamente dita (isto é, sem a Rússia) pareceu virtualmente completo. Contudo em 1939, na véspera da II Guerra Mundial, quase todos os países da Europa Central, Oriental e Meridional eram governados por regimes autoritários. O reino do estado liberal havia encolhido para grosseiramente o que tinha sido um século antes (isto é, a Inglaterra, a França, os Países Baixos e a Suíça – a área do nosso padrão ocidental de industrialização de bens de consumo), mais os países Setentrionais ou Escandinavos. Como e por que ocorreu esta mudança política para o autoritarismo?

O grande recesso do estado liberal começou na Itália com a chegada ao poder de Mussolini e dos fascistas em 1922. Os regimes autoritários foram estabelecidos logo depois disso em outros países da Europa Latina, na Espanha em 1923, e em Portugal em 1926. Parecia que a diferenciação do padrão Meridional estava continuando porém sob nova forma.

Mais ou menos ao mesmo tempo, contudo, foram estabelecidos regimes autoritários em vários estados das fronteiras orientais da Europa, e o advento da Grande Depressão produziu novas pressões no sentido do autoritarismo. Em 1930 o governo Brüning na Alemanha começou a governar por decreto, porque não podia conseguir maioria no Reichstag. O sistema resultante era curiosamente parecido com o do velho Segundo Império Alemão, isto é, um parlamento ineficaz mas eleições disputadas e liberdades civis. Mas em 1933 Hitler e os Nazistas chegaram ao poder e impuseram um estado totalitário. Da mesma forma, em 1933 o governo Dolfuss na Áustria dissolveu o parlamento, suspendeu as eleições e proibiu as reuniões, em parte para conter os nazistas austríacos. Os nazistas assassinaram Dolfuss em 1934, mas o governo Schuschnigg estabeleceu um estado “corporativo”, cujas práticas reais eram bastante parecidas com aquelas da monarquia do Habsburg vinte anos antes. Esta experiência corporativa chegou a um fim quando a Alemanha nazista anexou a Áustria em 1938. Com os nazistas, alemães e austríacos, a diferenciação do padrão oriental também continuou, e de uma forma particularmente perversa.

O que explica esta disseminação dos regimes autoritários após 1922? Por que alguns países sucumbiram ao governo autoritário cedo, outros mais tarde e outros absolutamente não sucumbiram?

À primeira vista, o impacto dos três grandes acontecimentos internacionais, a I Guerra Mundial, a Revolução Russa e o “grande medo” que ela produziu na Europa, e finalmente a Grande Depressão, podem parecer uma explicação suficiente. Contudo há problemas com uma interpretação dessas. A primeira onda ou da década de 1920 de regimes autoritários chegou apenas um certo número de anos após a ameaça das forças radicais terem culminado e recedido. Além disso, a Guerra e a Revolução não explicam porque a Alemanha e a Áustria não se voltaram para os regimes autoritários na década de 1920, embora ambos tenham sido derrotadas na guerra e embora a Baviera (e a Hungria) tenham sido governadas rapidamente por regimes comunistas em 1919. A Grande Depressão pode explicar porque a Alemanha e a Áustria *se voltaram* para o autoritarismo na década de 1930. Mas ela não pode explicar porque os países da Europa Ocidental e Setentrional nunca sucumbiram absolutamente a regimes autoritários (a menos e até que eles fossem impostos pela ocupação dos nazistas em 1940).

²⁵ Por exemplo, Langer, *op. cit.*, Capítulo III.

Anteriormente, ao analisar a mudança da monarquia absoluta para o estado liberal, nos concentramos no papel político das indústrias de bens de consumo, especialmente a indústria têxtil. Ao analisar a mudança do estado liberal para o regime autoritário, pode ter algum valor nos concentrarmos no papel político das indústrias de bens de capital, especialmente a indústria do aço. Como demonstram os outros ensaios deste livro, o papel das indústrias de bens de capital na virada para os regimes autoritários é uma preocupação importante no estudo da política latino-americana. Conseqüentemente, examinamos o papel destas indústrias no desenvolvimento político europeu.

Vários países europeus realizaram sua fase de industrialização de bens de capital durante o século dezanove. Mas na Europa do século dezanove, ao contrário da América Latina do século vinte, a industrialização dos bens de capital foi dominada esmagadoramente pela industrialização do aço e pela construção de estradas de ferro.²⁶ Conseqüentemente, discutiremos a indústria do aço em certa extensão e consideraremos tanto a sua fase de criação como a sua fase de saturação. Sustentarão que, na Europa, as maiores conseqüências da indústria do aço para o autoritarismo vieram, não da fase de criação da indústria, como se podia esperar do caso latino-americano, mas da fase de saturação.

A Fase dos Bens de Capital e a Política Autoritária

A Fase da Criação da Indústria do Aço. A criação da indústria de ferro e aço de um país e seu consumidor decisivo no século dezanove, as estradas de ferro, exigiu a mobilização de quantidades muito maiores de capital do que aquela exigida na criação das indústrias de bens de consumo. Devemos nos lembrar do argumento de O'Donnell de que na América Latina o fim da fase de industrialização de bens de consumo e a transição para a fase dos bens de capital estão associadas com problemas graves do balanço de pagamentos e a necessidade de mobilizar grandes quantidades de capital, o que pode encorajar as elites econômicas e tecnocráticas a adotarem a solução do regime autoritário-burocrático, como no Brasil em 1964 e na Argentina em 1966.²⁷ Mas, como veremos abaixo, a evidência real na Europa para a ligação causal entre a fase de criação da indústria do aço e a política autoritária é bastante confusa.

26 Um relato global útil do crescimento e do impacto das indústrias européias de ferro e aço e das estradas de ferro é *The Age of Capital, 1848-1875* de Hobsbawm (Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 1975).

27 *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics* de Guillermo O'Donnell (Berkeley: International Studies, University of California, Berkeley, Politics of Modernization Series Nº 9, 1973).

Como foram mobilizadas na Europa as grandes quantidades de capital para o aço e as estradas de ferro? As maneiras variaram de um país para outro, mas vários países europeus puderam recorrer a meios e fontes que seriam inutilizáveis pelos países latino-americanos quando eles começaram a mobilizar capital para as suas próprias indústrias de bens de capital.

Na Inglaterra, o primeiro país a se industrializar, a mobilização do capital para esta fase ocorreu sem qualquer mudança dramática nas instituições financeiras ou na intervenção do estado. Na verdade, a mobilização de capital para a indústria inglesa de ferro e aço e para as estradas de ferro inglesas foi conseguida mais ou menos tão facilmente o tão incrementalmente como para as indústrias inglesas de bens de consumo. Mas na Inglaterra a facilidade de mobilização de capital para esta nova fase foi por si mesma parcialmente uma conseqüência do sucesso anterior esmagador dos têxteis ingleses nos mercados estrangeiros, o que gerou grandes lucros e grandes quantidades de capital para novos empreendimentos. Por ocasião do rápido crescimento em ferro, aço e estradas de ferro na Inglaterra nas décadas de 1840-1860, 50-70 por cento da produção têxtil inglesa cada ano era exportada, e 40-50 por cento dos lucros ingleses de exportação vieram destas exportações de têxteis.²⁸

Na França, o padrão de mobilização de capital para a indústria de ferro e aço e para as estradas de ferro foi um tanto diferente. Após um crescimento lento da indústria de ferro e das estradas de ferro antes de 1848, a França experimentou um crescimento rápido nestes setores nas décadas de 1850 e 1860. Constitui uma história muitas vezes repetida que este crescimento rápido exigiu novas instituições financeiras, tais como os bancos de investimento (p. ex., o *Crédit Mobilier* dos irmãos Periere); por sua vez, estes novos bancos de investimento, dizem, precisou do apoio de um estado forte (p. ex., o Segundo Império de Napoleão III, 1852-1870) para destruir o poder dos bancos tradicionais.²⁹ Na verdade, pode-se sustentar que o Segundo Império Francês foi o primeiro caso de um regime autoritário-tecnocrático engajado num projeto industrial. Ele ajudou no "aprofundamento" da industrialização francesa, e fez isso sob uma ideologia de "desenvolvimento", isto é, saint-simonismo ou positivismo (cujo lema, "Ordem e

29 Ver, por exemplo, Gerschenkron, *op. cit.*; *France and the Economic Development of Europe, 1800-1914, Conquests of Peace and Seeds of War* de Rondo E. Cameron (Princeton: Princeton University Press, 1961), Capítulo IV; *French Capitalism in the Nineteenth Century* de Guy P. Palmade, traduzido por Graeme M. Holmes (Newton Abbot, Devon: David and Charles, 1972).

Progresso”, tomou um sentido especial para os brasileiros, então e agora).

No fim da década de 1860, contudo, muitos industriais franceses de ferro e aço acreditavam que o governo de Napoleão III tinha deixado de apoiar o crescimento industrial mas agora pelo contrário suprimiu-o. Como Luís Felipe antes dele, Luís Napoleão primeiro conseguiu o poder através de uma aliança com os industriais contra os banqueiros e depois manteve o poder por uma aliança com os banqueiros contra os industriais. Conseqüentemente, muitos industriais estavam olhando em volta à procura de alguma fórmula política alternativa nas vésperas da Guerra Franco-Prussiana.³⁰

A Terceira República, que substituiu o Segundo Império após sua derrota na guerra de 1870, não foi um regime autoritário. Contudo na década de 1880 ela organizou e apoiou, através do Plano Freycinet, outra expansão importante na indústria de aço francesa e nas estradas de ferro.³¹ Isto lança dúvidas sobre o argumento de que a industrialização do aço e das estradas de ferro na França foi associada com o estabelecimento de um regime autoritário. Por outro lado, exatamente como na Inglaterra na primeira metade do século dezenove, assim também na França na década de 1880, a exportação de têxteis forneceu em parte o capital para financiar a expansão do aço e das estradas de ferro. Na ocasião, 30-40 por cento dos lucros das exportações francesas vieram da exportação de têxteis.³² Na Inglaterra, o financiamento da expansão tinha sido facilitado pelo domínio inglês dos mercados internacionais para artigos de algodão de baixo preço; na França, o financiamento da expansão foi facilitado pelo domínio francês do mercado internacional de alta qualidade, especialmente de artigos de lã e seda. Foi a vocação especial da França pelos produtos de qualidade da última fase da era pré-industrial que facilitou sua transição através da segunda fase da revolução industrial – e tornou mais fácil passar sem as supostas capacidades de mobilização de capital de um regime autoritário.

As questões levantadas pelos casos da Alemanha e da Áustria são um tanto diferentes, já que estes países eram governados por regimes em grande parte autoritários desde suas origens até 1918. Daí, a questão principal diz respeito à forma e ao grau do autoritarismo. O crescimento rápido da indústria do aço e das estradas de ferro alemãs ocor-

reu nas décadas de 1860-1880. Como o Segundo Império Francês (1852-1870), o Segundo Império Alemão (1871-1918) com a sua Lei Anti-Socialista (1879-1890) parece ter sido um tanto semelhante aos regimes autoritário-tecnocráticos mais recentes. O autoritarismo aumentou após o que foi chamado de Segunda Fundação do Segundo Império em 1879, quando os industriais do aço e os Junkers agrários concordaram numa política mutuamente benéfica de altas tarifas, o famoso “casamento do ferro com o centeio”. Mas não parece ter havido um bom relacionamento entre o autoritarismo da Prússia na década de 1860 (e na Alemanha unificada mais tarde) e as necessidades de mobilização de capital da indústria do aço e das estradas de ferro alemãs durante a fase da criação. Nem o crescimento rápido das novas indústrias elétricas e de produtos químicos no fim do século parece haver resultado por si mesmo em mais autoritarismo.³³

Na Inglaterra, França e Alemanha, a indústria de ferro e aço e as estradas de ferro se desenvolveram juntas, como uma espécie de “complexo aço-trilho”. Na Itália, Espanha e Portugal, contudo, esta ligação foi desfeita, tal como aconteceu na América Latina. As principais estradas de ferro da Europa Latina foram construídas com trilhos e material rodante importados da Inglaterra e da França e foram financiados com capital emprestado pelos bancos de investimento ingleses e franceses.³⁴ O resultado foi a expansão das estradas de ferro sem a industrialização do aço. Já que a mobilização do capital para as estradas de ferro da Europa Latina vinha de investidores estrangeiros em vez do governo nacional, isto é, de fora em vez de de cima, não foi necessária nenhuma reorganização dramática do estado. Não é de surpreender, portanto, que a construção das estradas de ferro da Itália, Espanha e Portugal no meio e no fim do século dezenove pudesse coexistir com a conservação de suas instituições liberais e sistemas de *transformismo*.

A Itália construiu uma indústria de aço substancial entre 1900 e 1910, contudo. (A Espanha não faria isso senão após a II Guerra Mundial). Mas, como na Inglaterra e na França em épocas anteriores,

30 *The Making of the Third Republic: Class and Politics in France, 1868-1884* de Sanford Elwitt (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1975), Introdução e Capítulo 1.

31 *Ibid.*, Capítulos III-IV.

32 “The Emergence of an International Economy, 1700-1914” de William Woodruff, em *op. cit.*, de Cipolla, pp. 673-74.

33 Uma discussão útil e detalhada do relacionamento entre a economia e a política na Alemanha de Bismarck é apresentada por Fritz Stern, em *Gold and Iron: Bismarck, Bleichröder, and the Building of the German Empire* (Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1977); a industrialização alemã durante o fim do século dezenove é discutida também por Gustav Stolper, Karl Häuser e Knut Borchardt, em *The German Economy, 1870 to the Present*, traduzido por Tom Stolper (Nova Iorque: Harcourt, Brace, and World, 1967).

34 *Op. cit.* de Cameron; *Britain and Industrial Europe: 1750-1870: Studies in British Influence on the Industrial Revolution in Western Europe*, terceira edição de W.O. Henderson (Londres: Leicester University Press, 1972).

a mobilização do capital na Itália foi em parte decorrente da exportação de têxteis. No caso da Itália, foi um domínio relativamente temporário do mercado internacional para produtos de seda de alta qualidade. Foi também outro caso em que a transição através da *segunda* fase da revolução industrial foi tornada mais fácil pelas realizações da última fase da era pré-industrial. Outra fonte substancial de ganhos em moeda estrangeira foram as remessas do grande número de emigrantes italianos nestes anos.³⁵

Os países que industrializaram o aço mais tarde tais como a Espanha, o Brasil e a Argentina não tiveram a capacidade de dominar o mercado internacional com um produto industrial particular. Isto os levou a graves dificuldades no balanço de pagamentos (embora fossem exportadores de produtos agrícolas), uma vez tentarem mudar da fase da industrialização dos bens de consumo para a fase da industrialização de bens de capital. Um segundo motivo pelo qual estes países que se desenvolveram mais tarde tiveram dificuldades inusitadas foi que a industrialização de bens de capital agora significava industrialização multi-setorial ou "rigorosamente por fases", inclusive não só o aço e as estradas de ferro mas produtos químicos, eletricidade e construção naval. A conjunção de (1) a necessidade de mobilizar grandes quantidades de capital e (2) déficits graves no balanço de pagamentos levando a desvalorizações erráticas e inflação séria criaram uma clientela influente entre as elites econômica, burocrática e tecnocrática em apoio do regime autoritário. Em contraste com o sistema democrático, um regime autoritário era mais capaz de destruir os sindicatos trabalhistas, reprimir os salários e a demanda dos consumidores e assim espremer o capital para fora da classe trabalhadora a fim de financiar os novos setores de bens de capital. Na Espanha, contudo, a fase da industrialização de bens de capital não ocorreu realmente senão na década de 1950, muito depois do regime autoritário de Primo de Rivera (1923-1930) e vinte anos depois da revolta militar de 1936 que começou a Guerra Civil Espanhola e levou à instalação do regime de Franco. E no Brasil e na Argentina, como sustentam Albert Hirschman e Robert Kaufman em seus capítulos neste livro, esta ligação entre a formação de uma coalizão austera e o advento de um regime autoritário é de fato complexa e indireta.

A Fase de Saturação da Indústria do Aço. O impacto mais pronunciado da indústria do aço sobre a mudança política veio, não na fase de criação da indústria mas em sua fase de estagnação, isto é, após a produção de aço atingir a saturação em seu mercado doméstico. Esta primeira ocorreu quando a construção das estradas de ferro domésticas foi essencialmente completada, como na Inglaterra na década de

1870, e na França e na Alemanha na de 1880. Na Inglaterra, as estradas de ferro normalmente haviam absorvido 50-60 por cento da produção de aço no começo da década de 1870.³⁶ A primeira resposta das indústrias de aço inglesas e dos bancos a elas associados foi simplesmente continuar sua velha atividade num novo lugar; isto é, eles mudaram a construção e financiamento de estradas de ferro da Europa para as "regiões de colonização recente" (p. ex., os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina) e para as regiões das fronteiras da Europa (p. ex., Turquia e Egito). Em algumas das últimas regiões, contudo, a incapacidade dos governos fracos e corruptos de atenderem ao pagamento de suas obrigações levou a Inglaterra nas décadas de 1870 e 1880 a intervenções e até anexações. Assim começaram os primeiros passos para o "novo imperialismo". A França e a Alemanha também iniciaram novas políticas coloniais na década de 1880 e outras mais ativas na de 1890. Naturalmente, os fatores que favoreciam "o novo imperialismo" eram muitos, e os historiadores desenvolveram uma variedade de explicações, tais como o cálculo estratégico, atividades burocráticas e estados de espírito popular. O fator industrial e financeiro, contudo, parece ter sido especialmente coerente e comum.³⁷

Mais tarde, quando a construção de estradas de ferro nestas novas regiões também se aproximou da saturação, a Inglaterra e a Alemanha se voltaram para a construção de navios mercantes a vapor e finalmente para a construção de navios de guerra. As necessidades das indústrias de aço inglesas e alemãs constituíram um dos fatores que impeliram a corrida naval anglo-germânica de 1864 até 1914, que logo tomou uma dinâmica recíproca própria.³⁸

36 *The Economic History of Steelmaking, 1867-1939: A Study in Competition* de Duncan Burn (Cambridge: Cambridge University Press, 1961), Capítulo II.

37 Vários aspectos do imperialismo são analisados em *Studies in the Theory of Imperialism* de Roger Owen e Bob Sutcliffe, editores (Londres: Longman, 1972). Uma crítica das análises que acentua os fatores econômicos é feita em *Economics and Empire* de D.K. Fieldhouse (Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 1971). Este período após o término da construção de estradas de ferro na Europa Ocidental foi muitas vezes mencionado como a Grande Depressão de 1873-1896. As ligações entre o fim da construção de estradas de ferro e o começo da Grande Depressão são discutidas em *Industry and Empire* de Hobsbawm, e *British Economy in the 19th Century* de W.W. Rostow (Cambridge: Cambridge University Press, 1948). Uma excelente análise comparativa da política da Grande Depressão é "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896" de Peter Alexis Gourevitch, *The Journal of Inter-Disciplinary History*, Volume VIII (Outono 1977), pp. 281-313. Um relato clássico anterior é "Political and Social Consequences of the Great Depression of 1873-1896 in Central Europe" de Hans Rosenberg, *Economic History Review*, Volume XIII (1943), pp. 58-73.

38 Discuti a ligação entre as indústrias de aço alemãs e inglesas e a corrida naval anglo-germânica com maiores detalhes no meu "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes", *International Organization* 33;

35 *Op. cit.* de Cafagna, pp. 289-90. 302-25.

A indústria italiana de aço foi construída em grande parte na década de 1900-1910. Mais até do que as indústrias de aço precedentes, ela era dependente de contratos e garantias do estado. Quase imediatamente, ela tornou-se uma força importante para uma política externa vigorosa para conseguir concessões de estradas de ferro nos Balcãs (especialmente em Montenegro e na Albânia) e no Império Otomano e uma força para um aumento importante da marinha italiana.³⁹ Na verdade, nos últimos anos antes da I Guerra Mundial, houve uma espécie de guerra de estradas de ferro entre a Itália e a Austria-Hungria nos Balcãs. Foi esta rivalidade que separou gradualmente a Itália da sua cooperação com a Alemanha e a Austria-Hungria na Tríplice Aliança, e foi esta busca de novos territórios coloniais no Leste que impeliu a Itália para a guerra ao lado da Tríplice Entente da Inglaterra, França e Rússia em 1915.

No dia seguinte à I Guerra Mundial, as indústrias de aço da Europa estavam novamente diante do seu velho problema: como poderiam elas se manter no negócio, após o período de reconstrução de pós-guerra chegar ao seu fim inevitável?

Os ingleses na maior parte preferiram simplesmente fazer mais do mesmo. Eles conservaram seu império de ultramar após a guerra, e assim puderam continuar a construir estradas de ferro para transporem suas colônias, navios a vapor para atendê-las e navios de guerra para defendê-las. Eles assim continuaram suas três respostas à era anterior da saturação. Além disso, contudo, eles começaram a transição para um novo setor industrial importante. Tendo baseado grande parte da sua industrialização anterior nos têxteis e tendo tido altos lucros no comércio e investimentos estrangeiros, os ingleses tiveram, mais do que qualquer outro país europeu, uma economia orientada para o consumo e uma alta renda per capita. Conseqüentemente, possuíam em 1920 a segunda maior indústria de automóveis (depois dos americanos) do mundo, e esta experimentou um crescimento lento mas constante durante a década de 1920.

Os franceses seguiram o padrão inglês, mas numa escala menor. Antes da guerra, seu império, seus lucros das exportações de têxteis e

seus lucros dos investimentos estrangeiros haviam cada um sido segundos apenas em relação à Inglaterra. Após a guerra, eles também despejaram a produção de sua indústria do aço em mais estradas de ferro coloniais, navios a vapor e navios de guerra e também numa pequena indústria de automóveis que não obstante era a terceira maior indústria automobilística do mundo.

Os alemães, tendo perdido a guerra e continuado um país sem um setor forte de bens de consumo, não tinham em 1920 nem um império de ultramar nem uma indústria de automóveis. Para a indústria siderúrgica alemã, conseqüentemente, parecia haver apenas dois caminhos exequíveis, e estes se reforçavam mutuamente. Um deles era a produção renovada de armamentos, o outro era as exportações de produtos de aço para os mercados da Europa Oriental, conseguindo dessa forma o controle sobre as indústrias de aço crescentes e concorrentes da Áustria, Tchecoslováquia e Polônia. Durante toda a década de 1920, a indústria do aço apoiou aqueles partidos políticos que por sua vez apoiaram o rearmamento, a revisão do Tratado de Versailles, as barreiras tarifárias contra a Europa Ocidental, o domínio alemão da Europa Oriental, e medidas autoritárias e repressão salarial domésticas. Seu veículo político favorito foi o Partido Nacional do Povo, dirigido por Alfred Hugenberg, que advogava a abolição da República de Weimar.⁴⁰ A indústria do aço foi auxiliada em seu apoio pelos Junkers agrários, tornando o Partido Nacional do Povo uma renovação do velho casamento do ferro com o centeio. Os Junkers, imbuídos das tradições militares e ameaçados pelas importações de grãos baratos da Polônia, tinham seus próprios motivos para o rearmamento, a revisão do Tratado de Versailles, o domínio da Europa Oriental, o autoritarismo e a repressão salarial.

Na década de 1920, contudo, a cena econômica alemã incluía duas outras grandes indústrias no setor de bens intermediários e de capital, a indústria química e a indústria elétrica, e estas tinham uma tendência política muito diferente. A indústria química alemã era a indústria química mais adiantada do mundo e a maior da Europa. (Sua companhia principal, a I.G. Farben, era a maior companhia química do mundo e a maior companhia de qualquer tipo da Europa)⁴¹. Isto

nº 1 (Inverno 1979), pp. 1-34. O tópico é também discutido em *The Anatomy of British Sea Power: A History of British Naval Policy in the Pre-Dreadnought Era, 1880-1905* de Arthur J. Marder (Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1940), Capítulo 2; *Germany and the Approach of War in 1914* de V.R. Berghahan (Nova Iorque: St. Martin's Press, 1973); e, a análise clássica do agenciamento naval alemão, *Battleship Building and Party Politics* de Eckart Kehr (Chicago: University of Chicago Press, 1975). (O livro de Kehr foi publicado originalmente em alemão em 1930).

³⁹ *Industrial Imperialism in Italy, 1908-1915* de R.A. Webster (Berkeley: University of California Press, 1975).

⁴⁰ A política da indústria siderúrgica alemã durante a década de 1920 é discutida em *Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923* de Gerald D. Feldman (Princeton: Princeton University Press, 1977); *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I* de Charles S. Maier (Princeton: Princeton University Press, 1975); e *Inter-Class Conflict and the Formation of Ruling Class Consensus in Late Weimar Germany* de David Abraham (dissertação de doutorado apresentada ao Departamento de História da Universidade de Chicago, dezembro 1977).

⁴¹ Sobre a I.G. Farben, ver *Buna Rubber: The Birth of an Industry* de Frank A. Howard (Nova Iorque: D. Van Nostrand, 1947); e *The Crime and Punishment of I.G. Far-*

significava que a indústria química tinha um forte interesse no livre comércio ou pelo menos nas condições que encorajavam as exportações. O mesmo era verdade para a indústria elétrica alemã, que era a maior e a mais adiantada indústria elétrica da Europa. E já que os mercados maiores e melhores para os produtos químicos e elétricos eram outras economias industriais adiantadas, estas duas indústrias estavam vitalmente interessadas em boas relações com a Europa Ocidental. Isto levou-as a apoiarem aqueles partidos políticos que por sua vez apoiavam o “cumprimento” do Tratado de Versailles e a conclusão do Tratado de Locarno em 1925 entre a Alemanha e seus vizinhos ocidentais. Inversamente, elas eram basicamente indiferentes quanto à Europa Oriental na década de 1920 (e nunca houve um “Locarno Oriental”). O veículo político favorito das indústrias química e elétrica era o Partido do Povo Alemão, dirigido por Gustav Stresemann.⁴²

Além do interesse delas no livre comércio, as indústrias química e elétrica tinham também interesse em promover o consumo de massa e portanto em apoiar as políticas sociais de bem-estar e democráticas. A I.G. Farben, encorajada pelo consenso generalizado entre os especialistas na década de 1920 de que os suprimentos de petróleo do mundo estariam logo exauridos, desviou grande parte dos seus novos investimentos de capital construindo fábricas enormes para produzir gasolina de carvão por um processo conhecido como hidrogenação.⁴³ Ela adquiriu assim um forte interesse no desenvolvimento de uma grande indústria automobilística alemã. Da mesma forma, a indústria elétrica alemã, produtora de artigos de consumo durável e equipamento elétrico municipal, tinha também um forte interesse nos serviços de bem-estar social e municipais. Estas características levaram as indústrias ao apoio de coalizões parlamentares que incluíam o Partido Social Democrático. Em resumo, então, a República de Weimar, com a sua política externa de “cumprimento” e sua política doméstica de bem-estar social, baseava-se de muitas maneiras numa coalizão da química, eletricidade e mão-de-obra em oposição à coalizão do ferro com o centeio.⁴⁴

O sistema de Weimar era, contudo, um equilíbrio instável. Seu líder principal, Stresemann, morreu em outubro de 1929. Ao mesmo tempo, o craque do mercado de ações de Nova Iorque marcou o come-

ço da Grande Depressão. As reações americanas à crise econômica tiveram consequências momentosas para a Alemanha. A Tarifa de Smoot-Hawley de 1930 levou ao erguimento de barreiras tarifárias em outros países, aplicando um golpe sério nas políticas de livre comércio das indústrias química e elétrica alemãs. Além disso, o ressecamento dos empréstimos americanos à Alemanha rompeu um laço decisivo na corrente econômica internacional que havia contribuído para a prosperidade alemã na década de 1920 (Empréstimos americanos à Alemanha – Reparações alemãs à França e Inglaterra – Importações inglesas e francesas da Alemanha). Estes dois acontecimentos significavam que a opção do livre comércio, a *Westpolitik*, das indústrias química e elétrica tornaram-se subitamente muito menos viáveis. E esta significava por sua vez que a opção de comércio coagido, a *Ostpolitik*, da indústria do aço tornava-se subitamente mais atraente. Finalmente, a queda violenta produzida pela depressão dos preços mundiais do petróleo em 1930-1931 e a abertura do vasto campo petrolífero do Texas Oriental em 1931 significou que a I.G. Farben, com os seus investimentos enormes nas fábricas de hidrogenação, ficou subitamente ameaçada pelas importações maciças de petróleo americano barato, da mesma forma como os Junkers agrários haviam subitamente sido ameaçados pelas importações maciças de grão americano barato sessenta anos antes. Para a I.G. Farben, a única solução para o problema texano era um governo alemão que fosse bastante forte e bastante disposto para garantir um mercado para a sua gasolina baseada no carvão, erguendo barreiras tarifárias, concedendo subsídios, comprando a própria gasolina e legitimando as vastas despesas feitas com uma ideologia de autarquia econômica e preparativos militares – isto é, a mesma ideologia promovida pela indústria do aço e produtores de grãos.⁴⁵

Juntos, estes novos acontecimentos no mercado mundial impeliram as indústrias química e elétrica durante 1932 da oposição política para a cooperação política com a indústria de aço e os produtores de grãos. E quando o Partido Nacional do Povo sob Hugenberg provou ser insuficientemente popular para ganhar as várias eleições de 1932, primeiro a indústria do aço e depois as indústrias químicas e elétricas passaram o seu apoio financeiro para o Partido Nacional Socialista sob Hitler.⁴⁶ Este apoio industrial foi um dos fatores na conjunção de

ben de Joseph Borkin (Nova Iorque: The Free Press, 1978), uma história industrial informativa e perceptiva, que vai além das conotações do seu título.

42 A política das indústrias química e elétrica alemã durante a década de 1920 é discutida por Maier, *op. cit.*, e Abraham, *op. cit.*

43 Howard, *op. cit.*; Borkin, *op. cit.*, capítulo 2.

44 Abraham, *op. cit.*, apresenta uma demonstração completa e sofisticada deste argumento.

45 Borkin, *op. cit.*, capítulo 3.

46 Abraham, *op. cit.*; Borkin, *op. cit.*, Cap. 3. Sobre o papel industrial nas eleições de 1932, ver também *Hitler: A study in Tyranny* de Alan Bullock, edição revista (Nova Iorque: Harper and Row, 1964), Capítulo 4. Relatos gerais das relações entre a indústria e os nazistas são *Big Business in the Third Reich* de Arthur Schweitzer (Bloomington, In-

circunstâncias que levaram os nazistas ao poder em 1933.⁴⁷

A experiência alemã havia tido um teste anterior e mais simples na Itália. De todas as indústrias siderúrgicas européias antes de I Guerra Mundial, a italiana tinha sido a mais recente e a menos competitiva, o caso típico ideal de industrialização atrasada e protegida. Assim sendo, tinha sido a indústria siderúrgica mais dependente dos contratos de armamentos. Ela era, portanto, inusitadamente vulnerável a um período de paz, especialmente um no qual o tratado de paz, como o de Versailles, não dava à Itália nenhum território substancial no qual pudessem ser assentadas novas estradas de ferro. A primeira depressão econômica de pós-guerra atingiu a Itália em 1921 com uma gravidade especial. Conseqüentemente, os industriais do aço apoiaram os movimentos populares que exigiam a revisão da “paz mutilada” e a anexação de novos territórios. O mais importante desses movimentos, o fascismo, conseguiu o poder em 1922.⁴⁸ Mas os esforços de expansão territorial da Itália teriam que esperar por mais de uma década até a Grande Depressão produzir uma constelação diplomática de potências maiores que fosse mais favorável aos objetivos italianos.

As indústrias siderúrgicas da Alemanha e da Itália foram assim um fator na explicação da força dos partidos nazista e fascista e da oportunidade da sua chegada ao poder. Seria satisfatório, portanto, se pudessemos culpar a indústria siderúrgica, ou as indústrias de bens de capital em geral, nos outros países, pelos crimes autoritários ou totalitários na era interguerras. Mas não havia de fato nenhuma indústria siderúrgica substancial na Espanha, Portugal e os vários pequenos países da Europa Oriental que sucumbiram ao governo autoritário. (Ironicamente, entre os pequenos países da Europa Oriental, a única indústria siderúrgica substancial era a da Tchecoslováquia, que continuou uma democracia liberal estável desde as suas origens em 1918 até a sua ocupação pela Alemanha em 1938-1939). Na verdade, a maioria destes pequenos países da Europa Oriental haviam apenas começado a sua fase da industrialização de bens de consumo durante estes anos. A

diana: Indiana University Press, 1964); e *Behemoth: The Structure and Process of National Socialism* de Franz Neumann (Nova Iorque: Oxford University Press, 1942).

47 Interpretações importantes enfatizando outros fatores além do industrial incluem *The German Dictatorship: the Origins, Structure, and Effects of National Socialism* de Karl Dietrich Bracher, traduzido por Jean Steinberg (Nova Iorque: Praeger, 1970); *Society and Democracy in Germany* de Ralf Dahrendorf (Garden City; Nova Iorque: Doubleday Anchor, 1969); e *Three Faces of Fascism: Action Française, Italian Fascism, National Socialism* de Ernst Nolte, traduzido por Leila Vennewitz (Nova Iorque: Rinehart and Winton, 1966).

48 *Fascism and the Industrial Leadership in Italy, 1919-1940* de Roland Sarti (Berkeley: University of California Press, 1971).

industrialização do sudeste da Europa nas décadas de 1920-1930 em particular foi bastante parecida com a da Europa Latina na década de 1870. Por si mesmo, isto podia ter previsto novos casos de sistemas *transformistas*. E de fato este foi o tipo de sistema na Grécia em 1926-1936 e na România e Hungria na maior parte destes anos. Contudo, estes sistemas políticos foram facilmente desfeitos por qualquer uma de uma variedade de ameaças, tais como um pequeno partido comunista na Grécia, a Guarda de Ferro na România, ou a pressão diplomática alemã na Hungria, e eles foram substituídos no fim da década de 1930 por regimes autoritários.⁴⁹

O Estabelecimento de Democracias Estáveis

No fim da II Guerra Mundial, o exército americano, no papel de uma “burguesia conquistadora”, afetou uma restauração democrática-liberal virtualmente em todas as partes da Europa que ocupou. A um certo nível, então, há pouco a explicar sobre o restabelecimento dos sistemas democráticos na Europa em 1945. A causa é óbvia.

Em outro nível, contudo, certas questões são levantadas. A estabilidade de alguns destes sistemas democráticos por trinta anos após a II Guerra Mundial contrasta grandemente com a sua instabilidade após a I Guerra Mundial. Este é especialmente e obviamente o caso da Alemanha, Áustria e Itália, mas é verdadeiro também na França.

Pode este contraste político ser explicado em parte por fatores industriais? Por analogia com a nossa prática anterior, um enfoque seria examinar o impacto político das indústrias de bens de consumo duráveis na Europa, especialmente a indústria automobilística. A Europa não entrou realmente em sua “era auto-industrial”⁵⁰ senão após a II Guerra Mundial. Em 1935, a Inglaterra tinha apenas um automóvel para cada 20 pessoas, a França um por 35, a Alemanha um por 100, e a Itália um por 200. (Em contraste os Estados Unidos em 1935 já tinha um automóvel para cada 5 pessoas, número esse que os países europeus não atingiriam senão na década de 1960).⁵¹

49 Estatísticas comparativas sobre a industrialização dos países do sudeste da Europa e da Europa Latina podem ser encontradas em Mitchel, *op. cit.* A política européia oriental deste período é discutida em *The European Right: A Historical Profile* de Hans Rogger e Eugen Weber, editores (Berkeley: University of California Press, 1965); e em *Eastern Europe Between the Wars, 1918-1941*, terceira edição revista, de Hugh Seton-Watson (Nova Iorque: Harper and Row, 1967).

50 A frase é de Emma Rothschild em *Paradise Lost: The Decline of the Auto-Industrial Age* (Nova Iorque: Random House, 1973).

51 *Politics and the Stage of Growth* de W.W. Rostow (Cambridge: Cambridge University Press, 1971), pp. 227-29. Uma pesquisa sistemática da indústria européia de automóveis antes da II Guerra Mundial, e também de outras indústrias é *Growth and Stagnation in the European Economy* de Ingvar Svennilson (Genebra: Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, 1954).

A Fase dos Bens de Consumo Duráveis e a Política Democrática

Como foram mobilizadas as grandes quantidades de capital para a industrialização dos bens de consumo duráveis na Europa após a II Guerra Mundial? Um dos métodos, análogo ao da mobilização de capital para o aço e as estradas de ferro na Inglaterra, França e Itália décadas antes, foi através da exportação de produtos manufaturados desenvolvida numa fase anterior, isto é, "crescimento induzido pela exportação". Aqui, um fator importante foi não só a alta qualidade dos produtos, mas os salários baixos da mão-de-obra europeia (em relação aos Estados Unidos) nas duas décadas após o fim da guerra. Nenhum regime autoritário foi necessário para reprimir os salários na Europa. As baixas expectativas de participação nos sindicatos, decorrentes da privação da II Guerra Mundial, e as divisões políticas da organização sindical na França e na Itália, decorrentes do anti-comunismo da Guerra Fria, foram por muitos anos o equivalente funcional da repressão salarial. O papel desempenhado em alguns países latino-americanos pelos seus próprios exércitos através do governo autoritário foi desempenhado na Europa pelo fantasma do exército alemão e o espectro do exército russo.

Um segundo método, análogo à mobilização anterior de capital para as estradas de ferro da Itália, Espanha e Portugal, foi através da importação de fundos estrangeiros. Até o meio da década de 1950, isto envolveu a ajuda do governo americano (isto é, o Plano Marshall), e do meio da década de 1950 até o meio da de 1970 envolveu o investimento direto americano maciço na indústria automobilística europeia. Mesmo no fim da década de 1940, a General Motors e a Ford possuíam uma grande parcela da indústria europeia, e na década de 1950 a indústria automobilística americana entrou em larga escala na fase do investimento externo do seu ciclo de produto. As companhias automobilísticas americanas realizaram primeiro grandes investimentos industriais na Inglaterra, depois na Alemanha Ocidental, e depois (Chrysler) na França. Normalmente, quando um país de população de mais de 20 milhões ou coisa parecida atinge um certo nível de desenvolvimento econômico (grosseiramente \$1.000 *per capita* do PNB em dólares de 1965), cria um mercado de bens de consumo duráveis bastante grande e próspero para atrair investimentos diretos em grande escala na indústria pelas companhias automobilísticas americanas. E já que a mão-de-obra europeia era relativamente autocontida em suas exigências salariais, o fluxo continuado de investimento direto americano não exigiu também as políticas repressivas da mão-de-obra de um regime autoritário. Naturalmente, as políticas repressivas da mão-de-obra e os regimes autoritários não inibiram também o fluxo de investimentos estrangeiros diretos na Europa, como ficou demonstrado pelas companhias automobilísticas multinacionais quando estas realizaram

grandes investimentos industriais na Espanha quando esse país ultrapassou o limiar de \$1.000 no fim da década de 1960.

Embora as indústrias automobilísticas da Inglaterra, Alemanha Ocidental, França e finalmente da Espanha fossem construídas em parte com investimentos americanos diretos, a indústria automobilística italiana foi construída independentemente deles. A companhia automobilística dominante na Itália, a Fiat, há muito tempo era diferente das outras companhias automobilísticas europeias no sentido de que era um conglomerado gigantesco e lucrativo que produzia locomotivas, aviões e outras maquinarias, bem como automóveis. Outros produtores italianos de automóveis pertenciam ou eram financiados pelo governo.

Em geral, a mobilização de capital para estabelecer as indústrias de bens de consumo duráveis na Europa pôde ocorrer sem a intervenção radical pelo estado.⁵² Conseqüentemente, os industriais de bens de consumo duráveis não desejavam nenhuma mudança importante nos sistemas políticos democráticos tal como existiam no fim da década de 1940 nas vésperas desta fase. Contudo, o tamanho maciço deste setor sugere que ele podia ter tido algum impacto político substancial quando foi além da mobilização do capital para a produção plena.

O contexto básico para a política europeia após a II Guerra Mundial foi constituído pela ojeriza generalizada contra o fascismo, a redução dos estados europeus a um papel subordinado no sistema internacional, o medo da União Soviética e a dependência militar dos Estados Unidos. Estas características por si mesmas podem ter produzido democracias estáveis impedindo os partidos fascista ou comunista de obterem força suficiente para tomar o poder ou para lançar um país na agitação política ou guerra civil. Como veremos abaixo, contudo, as características da fase de bens de consumo duráveis também funcionaram no mesmo sentido, apoiando e reforçando as tendências para uma democracia estável.

A Inglaterra, Alemanha Ocidental, França e Itália entraram na fase dos bens de consumo duráveis, "a era auto-industrial", na década de 1950. O surto econômico na produção de bens de consumo duráveis, especialmente automóveis, nestes países durante as décadas de 1950 e 1960 constituiu o núcleo da sua prosperidade e crescimento eco-

⁵² As relações entre as diferentes indústrias e o estado na Europa da década de 1940 a de 1960 são discutidas em *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe* de Raymond Vernon, editor (Cambridge: Harvard University Press, 1974); *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* de Andrew Shonfield (Nova Iorque: Oxford University Press, 1969); *The Growth of European Mixed Economies, 1945-1970* de Sima Lieberman (Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1977); e *An Economic History of Western Europe, 1945-1964* de M.M. Postan (Londres: Methuen, 1967). O volume editado por Vernon inclui um análise completa da indústria automobilística de Louis T. Welis (pp. 229-54).

nômico mais geral durante essa época. Como muitos analistas políticos observaram, esta prosperidade e crescimento econômicos gerais contribuíram para a legitimação dos sistemas europeus democrático-liberais, para a desradicalização da classe trabalhadora europeia, e para a desmarxificação dos programas do fim da década de 1950 dos partidos socialistas ingleses e alemães ocidentais, que tinham um grande eleitorado da classe trabalhadora.⁵³ O surto econômico dos bens de consumo duráveis contribuiu ainda mais para a desradicalização da classe trabalhadora europeia induzindo uma espécie de mudança das atividades de grupo da classe trabalhadora para atividades individuais ou familiares centralizadas no automóvel, televisão, etc.

Muitos fatores operaram para impedir um renascimento fascista na Europa após a II Guerra Mundial, e já notamos os mais importantes, a experiência histórica com o fascismo e o novo cenário internacional da Europa. Mas a fase dos bens de consumo duráveis também contribuiu para o mesmo resultado. O radicalismo diminuído da classe trabalhadora europeia eliminou um incentivo importante para as pessoas da classe média se juntarem aos movimentos de massa da direita e para as pessoas das classes superiores fundá-los; a desradicalização da classe trabalhadora tornou desnecessária qualquer contraradicalização das classes média e superior, embora nas décadas de 1920-1930 a situação oposta tivesse existido e contribuído para a ascensão do fascismo na Itália e na Alemanha e para um movimento fascista substancial na França.⁵⁴ Além disso, nas décadas de 1950-1960 as indústrias de bens de capital puderam despejar seus produtos nas novas indústrias de bens de consumo duráveis, seu aço nos automóveis, ao passo que nas décadas de 1920-1930 suas opções haviam se restringido às estradas de ferro coloniais e armamentos, isto é, ao imperialismo e ao militarismo. O surto econômico dos bens de consumo duráveis eliminou assim algumas das fontes do que havia sido a base da massa e a base da elite para as políticas fascistas doméstica e externa.

O crescimento da indústria automobilística foi especialmente rápido e pronunciado nos ex-países do Eixo, Alemanha e Itália. Não surpreendentemente, as políticas liberais para os negócios destes países nas décadas de 1950 e 1960, o tipo de políticas naturais a um capitalismo confiante engajado num grande surto econômico, pareciam as políticas liberais para os negócios dos Estados Unidos na década de 1920, a época do primeiro grande surto econômico da produção automobilística americana.⁵⁵ Os partidos das classes trabalhadoras não

participaram absolutamente dos governos alemão e italiano durante as décadas de 1950 e começo da de 1960.

No começo da década de 1970, contudo, o número de automóveis na Inglaterra, França, Alemanha Ocidental e Itália havia atingido o nível de cerca de um carro para cada 3 ou 4 pessoas, algo como um ponto de saturação. Uma consequência foi contribuir para a recessão e estagnação econômicas de 1974-1978. Naturalmente as causas dos problemas econômicos dos últimos anos na Europa são muitas, mas a saturação do mercado automobilístico na Inglaterra, França, Alemanha Ocidental e Itália sugere que há pouca base para uma recuperação sustentada a menos que os governos se engajem na *strukturpolitik*, isto é, na criação consciente de novos setores industriais importantes e a refusão da estrutura industrial do país. Um partidário da teoria do ciclo do produto de Raymond Vernon poderia prever que os europeus adotariam como seus novos setores (ou renovados) aquelas mesmas indústrias que foram os novos setores americanos há uma década ou uma geração atrás, isto é, o aeroespacial, computadores, telecomunicações, e energia nuclear. E isto explicaria a intensidade do impulso exportador francês no setor aeroespacial e o impulso exportador francês e alemão em energia nuclear desde 1975.

As indústrias automobilísticas relativamente novas da Espanha e do Brasil (que agora estão em oitavo e nono lugar entre as indústrias automobilísticas do mundo), são provavelmente de especial interesse para os latino-americanistas. Estas se desenvolveram de uma forma bastante diferente daquelas da Inglaterra, França, Alemanha Ocidental e Itália.

Primeiro, na Inglaterra, França e Alemanha Ocidental, a presença multinacional na produção automobilística foi em grande parte americana (e na Itália não houve nenhuma produção multinacional). Na Espanha e no Brasil, ao contrário, encontram-se multinacionais com matrizes em vários países europeus e no Japão, bem como nos Estados Unidos. Porque na década de 1960, companhias tais como a Leyland, Renault, Volkswagen, Fiat e Toyota entraram na fase do financiamento externo direto dos seus próprios ciclos de produto.

Segundo, a Espanha e o Brasil foram as primeiras sociedades a realizar a produção e o consumo em massa de automóveis dentro de um sistema político autoritário. Mas as consequências políticas desta coexistência da era auto-industrial com regimes autoritários foram diferentes nos dois países.

Na Espanha, as companhias automobilísticas multinacionais foram uma das forças que impeliram os governos após a morte de Franco em 1975 para a liberalização e até a democratização do sistema político. O motivo principal foi que os automóveis produzidos na Espanha seriam muito competitivos dentro de um Mercado Comum Europeu.

53 Na Inglaterra e na Alemanha Ocidental, a ausência de partidos comunistas fortes também contribuiu para a desmarxificação dos partidos socialistas.

54 Nolte, *op. cit.*

55 Sobre as políticas alemãs e italianas para os negócios durante este período, ver especialmente *Big Business and the State* de Vernon, Shonfield, *op. cit.*

se a Espanha fosse membro. A Espanha atualmente pode ser tão efetiva em custos de automóveis quanto a Itália na década de 1960, porque a Espanha hoje está mais ou menos na situação salarial relativa que a Itália estava então. Mas o Mercado Comum não admitiria a Espanha como membro até que, nas palavras de uma resolução transitada em cada uma das suas principais instituições em 1975, "a liberdade e a democracia tenham sido estabelecidas na Espanha". (Na verdade, dado o auto-interesse dos fazendeiros franceses e italianos, eles podem não admitir a Espanha mesmo agora). No Brasil, como discutiremos na seção seguinte, as condições antecedentes foram diferentes, e o impacto das companhias automobilísticas multinacionais sobre a política tem sido muito menos benigno.

Resumo dos Padrões Europeus

Para resumir o impacto político das fases industriais na Europa, parece claro que a tendência geral das duas indústrias de consumo, não-duráveis e duráveis, foi no sentido de uma política mais liberal, mais democrática. Mas na fase dos bens de consumo não-duráveis, esta tendência foi muitas vezes restrita e limitada em suas consequências políticas pelos grupos sociais e instituições políticas pré-existentes. E na fase dos bens de consumo duráveis algo como o oposto predominou: havia tantos outros fatores já trabalhando no sentido do estabelecimento de democracias estáveis que as indústrias de bens de consumo duráveis pareciam redundantes, constituindo a indústria automobilística algo como um pneu sobressalente.

Inversamente, entre as indústrias de bens de capital houve algumas vezes uma tendência no sentido de uma política mais autoritária. Mas na fase de criação das indústrias, esta tendência foi muitas vezes limitada em seu efeito pela disponibilidade de outras fontes de mobilização de capital além do estado. E na fase de saturação, a tendência muitas vezes foi desviada para atividades coloniais ou militares (uma espécie de exportação do autoritarismo), e estas não produziram imediata ou necessariamente um autoritarismo doméstico. Ou foi desviada em certas ocasiões para o seu oposto, políticas mais liberais, quando as indústrias de bens de capital viram oportunidades de produzir elas próprias para o mercado de consumidores, como fizeram as indústrias química e elétrica na Alemanha de Weimar e muitas indústrias da Europa mais recentemente.

Juntas, estas observações mostram que o impacto político das fases industriais na Europa, por bem ou por mal, foram mais configurativas do que determinativas. E isto sugere que no futuro, como no passado, haverá amplo espaço para o jogo de ações políticas e escolha política.

CONTRASTES ENTRE OS PADRÕES EUROPEUS E LATINO-AMERICANOS

O impacto político das nossas três fases da industrialização – bens de consumo não-duráveis, bens de capital e bens de consumo duráveis – foi evidentemente muito diferente na América Latina e na Europa.

Um dos fatores que contribuiu para esta diferença é novamente a estrutura econômica pré-industrial. Em certa ocasião vários países europeus tinham sido exportadores competitivos de utilidades agrícolas básicas; um exemplo bem conhecido foi a Prússia na primeira metade do século dezenove. Mas após a década de 1870, os países do Novo Mundo se tornaram os exportadores mais competitivos destas utilidades, e os produtores de grãos europeus foram totalmente extintos (como na Inglaterra) ou recuaram do livre comércio para a proteção tarifária (como na Alemanha, Itália e Espanha). Na América Latina, isto significou que os exportadores agrícolas acumularam uma grande riqueza, adquiriram um certo grau de hegemonia política sobre os seus países e impuseram políticas de livre comércio.

Privadas da proteção da indústria na infância, a fase da industrialização dos bens de consumo, inclusive a industrialização têxtil, foi retardada ainda mais na América Latina do que na Europa Latina. Uma exceção importante foi o Brasil, que passou pela industrialização têxtil (e estabeleceu também um sistema político tipo *transformismo*) quase na mesma época que a Espanha (a década de 1890). Em outros lugares da América Latina, contudo, a industrialização não começou realmente até a I Guerra Mundial. Isto significou que lá o crescimento de uma classe trabalhadora industrial teve lugar após a Europa ter sofrido as consequências políticas de uma classe trabalhadora militante organizada de baixo. A reação política de algumas elites latino-americanas à conjunção do crescimento de uma classe trabalhadora local e a interpretação delas da experiência europeia foi a organização e a cooptação preemptiva da classe trabalhadora vinda de cima, isto é, o "populismo". A política populista foi provavelmente tão bem adequada à fase da industrialização dos bens de consumo na América Latina como a política liberal tinha sido para a fase semelhante na Europa. Na verdade, por algum tempo, a política populista significou salários mais altos e benefícios de bem-estar mais altos e assim consumo doméstico mais alto de bens de consumo do que teria sido o caso num estado estritamente liberal. Mas estas mesmas medidas populistas tornariam também mais difícil a mobilização do capital para investimento na fase seguinte da industrialização de bens de capital.

Quando as indústrias de bens de capital se desenvolveram na América Latina após a II Guerra Mundial, elas cresceram num contexto também diferente daquele dos seus equivalentes europeus ante-

riores. Para as indústrias de aço européias, o mercado mais natural tinha sido as estradas de ferro. Mas para as indústrias de aço latino-americanas após a II Guerra Mundial, este mercado não existia. As estradas de ferro da América Latina e na verdade do resto do mundo já tinham sido construídas – e construídas na maior parte com aço europeu. Um segundo mercado para as indústrias de aço européias tinha sido o de armamentos, especialmente navios de guerra. Mas isto era novamente irrelevante para as indústrias de aço da América Latina. Dada a hegemonia estratégica dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental, teria sido bastante difícil antes da II Guerra Mundial para o Brasil ou a Argentina se engajarem num fortalecimento militar e numa política externa agressiva no estilo europeu; após a II Guerra Mundial, isso era impossível.

Dada a irrelevância destes dois mercados tradicionais para o aço, as indústrias de aço latino-americanas eram especialmente dependentes do terceiro mercado tradicional – os automóveis. Uma indústria de aço em expansão foi facilitada por uma indústria de automóveis em expansão. Assim na América Latina as fases da industrialização do aço e dos automóveis, e mais genericamente as fases de bens de capital e de bens de consumo duráveis, tenderam a convergir e se agrupar. Isto tornou o salto da industrialização dos bens de consumo para a(s) fase(s) seguinte(s) um empreendimento maior e mais difícil na América Latina do que na Europa. Além disso, dada a estrutura do mercado mundial de automóveis após a II Guerra Mundial, a construção de indústrias nacionais de automóveis na América Latina na década de 1960 significava quase inevitavelmente dependência das companhias multinacionais de automóveis.

Embora as indústrias de aço da Europa tivessem se associado em certas ocasiões aos movimentos de massa fascistas, não houve nenhum movimento de massa fascista na América Latina durante a sua fase de industrialização do aço. Um motivo, naturalmente, é que o fascismo já havia sido completamente desacreditado devido aos seus crimes e à *débâcle* no continente onde havia se originado. Na época em que a América Latina podia ter importado “legitimamente” o fascismo da Europa (as décadas de 1920-1930), ela ainda estava em sua fase de industrialização dos bens de consumo.* O resultado foi que em certas ocasiões houve líderes e movimentos políticos com um pouco do estilo e conteúdo fascistas porém com políticas sociais muito mais pró-trabalhistas do que na Europa, p. ex., Vargas e Perón. Inversamente, na ocasião em que a América Latina havia se desenvolvido para o nível “apropriado” da industrialização do aço (as décadas de 1960-

1970), não era mais legítimo importar símbolos fascistas da Europa – ou desenvolvê-los domesticamente. Outro motivo para a ausência de movimentos de massa fascistas é que as companhias multinacionais americanas podem não ser capazes de funcionar confortavelmente no mesmo país com eles. Comparados com os governos autoritários contemporâneos da América Latina, um regime autoritário baseado num movimento de massa fascista seria mais imprevisível e mais importuno, características especialmente pouco atraentes para as companhias multinacionais que são grandes organizações burocráticas que procuram a estabilidade e também para as organizações internacionais exatas tais como transferência de preços.

As companhias multinacionais podem funcionar facilmente em países cujos governos autoritários, contudo, passem sem um movimento de massa. E estes governos podem se beneficiar por sua vez da presença das companhias. O caso das companhias multinacionais de automóveis no Brasil é especialmente interessante.

As companhias multinacionais de automóveis começaram as operações de fabricação na década de 1950, e durante o período Kubitschek a indústria brasileira de automóveis experimentou um crescimento considerável. Contudo, durante o período do governo Goulart mais populista e mais radical no começo da década de 1960, houve uma rápida aceleração da inflação e um aumento da inquietação trabalhista. Durante os dois últimos anos do governo Goulart, o investimento estrangeiro na indústria brasileira diminuiu violentamente. Entre as elites econômicas, burocráticas e tecnocráticas do Brasil, constituía um argumento plausível que um regime autoritário fosse uma condição necessária para o fluxo renovado de investimentos estrangeiros e *a fortiori* para a expansão do fluxo necessário para continuar o avanço para a nova fase da industrialização. E, de fato, nos anos após o golpe militar de 1964, os investimentos americanos e europeus se despejaram no Brasil; a produção da indústria automobilística dobrou entre 1964 e 1970 e dobrou novamente entre 1970 e 1974. Contudo, o investimento estrangeiro na indústria brasileira de automóveis foi um tanto anômalo. Embora o PNB *per capita* em outros países hospedeiros fosse acima de \$ 1.000 quando as companhias multinacionais de automóveis fizeram seus grandes investimentos na indústria, o PNB *per capita* do Brasil em 1966 era apenas de \$ 340. Isto favoreceu um mercado de automóveis bastante tênue, apesar da grande população do Brasil. Este investimento estrangeiro “premature” na indústria automobilística brasileira foi evidentemente induzido pela estabilidade política, repressão dos sindicatos trabalhistas e os baixos salários impostos pelo regime autoritário estabelecido após o golpe militar de 1964.

Já que o Brasil tinha e continua a ter um PNB *per capita* muito mais baixo do que outros grandes produtores de automóveis, imaginou-se que o consumo grandemente aumentado de automóveis no

* NT – Na década de 1930 o Brasil importou o fascismo, que aqui tomou o nome de integralismo, não conseguindo vingar, porém.

Brasil exigisse uma forma especial de redistribuição da renda, isto é, redistribuição da classe inferior para a classe média. Isto foi conseguido através de medidas do governo que reprimiram os salários reais da classe trabalhadora, reduziram os programas de bem-estar e de saúde pública, aumentaram os salários reais da classe média e forneceram crédito do governo para a compra de automóveis.⁵⁶ Estas políticas necessárias para um era auto-industrial prematura podiam ser impostas muito mais facilmente por um governo autoritário do que por um governo liberal-democrático. Os cálculos do regime brasileiro foram sugeridos em 1974 por seu Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen: "Uma transferência da renda dos 20 por cento mais ricos para os 80 por cento mais pobres provavelmente aumentaria a demanda por alimentos, mas diminuiria a demanda por automóveis. O resultado de uma súbita redistribuição seria simplesmente gerar a inflação no setor de produção de alimentos e excesso de capacidade na indústria de carros."⁵⁷

Quando os militares procuraram legitimar o seu governo, seu principal argumento foi o sucesso da industrialização brasileira e o consumo grandemente aumentado de bens de consumo duráveis, especialmente automóveis. Naturalmente, mesmo sem a indústria multinacional de automóveis, provavelmente ainda teria havido um golpe militar no Brasil em 1964 e um regime autoritário. Mas a *estabilidade* do regime autoritário pode ter sido aumentada pelo crescimento bem-sucedido da indústria de automóveis.

O que, então, prevê a nossa análise da política de industrialização sobre o futuro político da Europa Latina e da América Latina? Uma possibilidade é que os países latinos não poderão inventar novos produtos industriais mas poderão fabricar apenas os produtos previamente inventados pelos outros, que eles continuarão a ser dependentes do capital estrangeiro e a ficar profundamente em débito com os bancos internacionais, e conseqüentemente que haverá pressões continuadas para o estabelecimento e manutenção de regimes autoritários repressivos da mão-de-obra.

Mas uma previsão bastante diferente pode ser feita à luz do padrão da difusão industrial internacional resultante do ciclo de produto e dos investimentos estrangeiros e à luz dos mercados mundiais para certas mercadorias, em particular os bens de consumo duráveis. Por-

que no começo da década de 1980, o próprio atraso econômico da Espanha e do Brasil nas novas indústrias da última geração (computadores, telecomunicações e aeroespacial) pode torná-los os produtores de custo mais efetivo no mercado mundial das indústrias que eram novas há duas gerações atrás (automóveis, aparelhos). Para os Estados Unidos e a Europa Ocidental no futuro próximo, a Espanha e o Brasil podem ser as melhores barganhas em bens de consumo duráveis, da mesma forma que a Itália e o Japão o foram na década de 1960. Os governos espanhol e brasileiro terão um aliado natural e influente nas companhias multinacionais e bancos internacionais cujos interesses estão em barreiras tarifárias baixas para suas mercadorias nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. E o crescimento "induzido pela exportação" na Espanha e no Brasil pode fornecer, como fez na Europa Ocidental nas décadas de 1950 e 1960, a base econômica para políticas mais liberais.

Qual destas duas previsões será realizada nos próximos anos? A economia não dá por si mesma a resposta, já que dá duas respostas opostas: o mundo latino está mais uma vez numa daquelas conjunturas históricas em que "a política assume o comando". E essa é uma ocasião em que as políticas econômicas internacionais das velhas democracias liberais do Ocidente podem mais uma vez fazer diferença.

⁵⁶ "Issues and Evidence of Recent Brazilian Economic Growth" de Edmar L. Bacha (Cambridge: Harvard Institute for International Development, Development Discussion Papers, 1976).

⁵⁷ Citado em "The Rise of Brazil" de Norman Gall, *Commentary*, Volume 63 (janeiro 1977), pp. 49-50.

CAPÍTULO 9
O MODELO AUTORITÁRIO-BUROCRÁTICO:
SÍNTESES E PRIORIDADES
PARA A PESQUISA FUTURA

David Collier

O objetivo deste livro foi de melhorar a compreensão do autoritarismo na América Latina contemporânea e suas relações com os problemas do desenvolvimento econômico. Os autores enfocaram este problema analítico dentro da estrutura do que foi descrito no Capítulo 1 como modelo autoritário-burocrático, focalizando as questões genéricas e os tópicos substantivos específicos que são os principais componentes deste modelo. Dentro deste conjunto partilhado de preocupações analíticas, eles procuraram avaliar, refinar, onde apropriado modificar ou rejeitar, e elaborar os conceitos e hipóteses que foram desenvolvidas em conjunção com este modelo.

Os cinco conjuntos de perguntas apresentadas no fim do primeiro capítulo fornecem uma base útil para reunir os argumentos desenvolvidos neste livro. Primeiro, como os autores usaram conceitos tais como autoritarismo-burocrático e populismo para lidar com o difícil problema de desenvolver uma descrição "comparativa" significativa do autoritarismo latino-americano? Segundo, que progresso foi feito para explicar a emergência do autoritarismo contemporâneo? Terceiro, pode esta explicação ser aperfeiçoada incorporando outros países latino-americanos no modelo? Quarto, que visões foram ganhas em relação à dinâmica do governo autoritário, e à luz dos padrões atuais de mudança, que direções pode a pesquisa futura sobre a políti-

ca latino-americana tomar mais utilmente? Finalmente, podem elementos do modelo ser estendidos utilmente a outras regiões do mundo, e podem essas extensões levar a aperfeiçoamentos do modelo tal como ele se aplica à América Latina?

Este capítulo final procura sintetizar algumas das linhas de análise apresentadas no livro e sugerir algumas prioridades para a pesquisa futura. A discussão se concentrará nestas cinco perguntas.

O CONCEITO DE AUTORITARISMO-BUROCÁTICO

O esforço original de O'Donnell para mapear a “constelação” complexa de características que ele considerou como traços definidores do autoritarismo-burocrático representou uma tentativa valiosa de encontrar padrões dentro das complexidades da política latino-americana. Isso fez a contribuição de chamar a atenção explicitamente para as ligações importantes entre as questões de regime, coalizão e a política de focalizar vivamente uma série de argumentos sobre a ocorrência de mudanças simultâneas e inter-relacionadas em todas estas três dimensões no contexto da ascensão recente de autoritarismo na América Latina. A formulação de O'Donnell deste conceito serviu como “guia” valioso que ajudou a orientar as pesquisas posteriores sobre o autoritarismo latino-americano.¹

Desde a apresentação da sua formulação inicial, foram propostas um certo número de modificações úteis deste conceito, inclusive várias neste livro, levando a uma diversidade surpreendente na maneira pela qual a expressão autoritarismo-burocrático tem sido usada. Dada a complexidade dos fenômenos políticos em estudo, dificilmente é de surpreender que isto pudesse acontecer. Dentro de limites razoáveis, da mesma forma parece apropriado que os estudiosos individuais devam adotar hábitos que se adaptem melhor às suas próprias preocupações analíticas, desde que identifiquem claramente o sentido pretendido – o que creio ser o caso dentro de cada um dos capítulos deste volume.

Contudo, se se considera a frequência agregada desta diversidade de hábitos, ela pode apresentar um problema importante, tanto para aqueles que são “consumidores” desta literatura como para aqueles que desejam edificar sistematicamente sobre ela. Acho que a tendência de introduzir novas idéias e novas comparações na análise da política latino-americana contemporânea construindo-as dentro da definição do autoritarismo-burocrático foi muito longe. Em conseqüência, foi

proposto um certo número de definições diferentes. Nas diferentes análises, dependendo dos aspectos particulares da mudança política que os autores desejam acentuar, o conceito de autoritarismo-burocrático tem sido usado alternativamente para se referir a um tipo de sistema político; um tipo de estado, no sentido de estado como um conjunto de instituições concretas; e um tipo de estado, no sentido de estado como uma abstração analítica que consiste nas relações políticas que servem para manter as relações sociais de domínio. As preocupações distintas dos diferentes analistas levaram também a “listas de verificação” bastante diferentes das características definidoras do autoritarismo-burocrático. Finalmente, há também diferenças decisivas com relação a que casos estão incluídos dentro desta categoria. Por exemplo, algumas análises, que acentuaram as semelhanças entre o México contemporâneo e outros casos de autoritarismo-burocrático, incluíram o México; ao passo que outras análises acentuaram em vez disso as dessemelhanças e excluíram o México. O Peru pós-1968 foi tratado em algumas análises como autoritário-burocrático e em outras análises como populista.

Qual é a maneira mais construtiva de tratar estes problemas? Acho que o conceito de autoritarismo-burocrático deve ser conservado como uma “palavra zona”, como um farol que identifica utilmente o assunto partilhado não só nas análises deste volume, como também em muitos outros estudos. Contudo, este conceito tem tantas definições características que não serve bem como instrumento para análises comparativas. Ele leva muitas vezes mais à confusão do que à clareza no esforço para focalizar vivamente as semelhanças e diferenças entre os países mais importantes para a compreensão do autoritarismo contemporâneo.

Desagregação

A fim de focalizar vivamente estas semelhanças e diferenças, é útil tornar explícito um enfoque usado implicitamente em vários capítulos deste livro: o de desagregar este amplo conceito e se concentrar na interação entre as questões separadas de regime, coalizão e política. Este enfoque torna mais fácil fazer as três comparações políticas básicas decisivas para a análise: a comparação *entre* os sistemas políticos dos países da América Latina industrialmente mais adiantados; a ampla comparação histórica contida na hipótese de que o autoritarismo-burocrático é, de fato, um *novo* tipo de autoritarismo; e o contraste entre o autoritarismo-burocrático e os sistemas que existiram imediatamente antes da sua emergência. A discussão seguinte criticará algumas das semelhanças e diferenças mais salientes dentro da estrutura do modelo autoritário-burocrático mais amplo.

O contraste multifacetado entre a Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e México contemporâneos já recebeu considerável atenção neste

¹ Esta expressão me foi sugerida por Carla Robbins.

livro. Com relação ao regime, Cardoso deu ênfase particular à diferença fundamental entre partido e autoritarismo militar, e vários autores, inclusive O'Donnell, acentuaram as diferenças de regime, coalizão e política que se relacionam com a participação do setor agrícola e os benefícios recebidos por ele; às políticas de industrialização adotadas; ao grau de ênfase na construção, em contraposição ao desmantelamento do estado; às políticas em relação ao capital estrangeiro; e ao grau de repressão. Uma grande quantidade de traços essenciais ao modelo variam assim grandemente entre estes casos. Outras diferenças importantes para a compreensão da dinâmica a longo prazo do autoritarismo-burocrático podem também ser sublinhadas. No México, o partido e as organizações sindicais com uma base importante no setor popular desempenharam um papel decisivo no apoio ao sistema autoritário contemporâneo.² O relacionamento muito diferente entre o estado e as organizações do setor popular no Brasil podem ser descritas razoavelmente como envolvendo o "corporativismo do estado", ao passo que no Chile e no Uruguai este relacionamento envolve mais precisamente repressão pura.³ A competição eleitoral é seriamente limitada no Brasil e no México, mas o uso de eleições nestes países reflete um contraste importante em termos da intensidade das políticas exclusivas em comparação com o Chile e o Uruguai na primeira fase da sua experiência autoritária atual. Este uso das eleições indica também um elemento de semelhança entre o México e o Brasil e a experiência não-autoritário-burocrática da Colômbia e da Venezuela, que passaram também recentemente por períodos de eleições semi-competitivas.⁴ Estamos tratando assim como um panorama complexo de semelhanças e diferenças entre estes casos.

No contexto deste panorama de semelhança e diferenças, um enfoque desagregado evita os debates sobre se um caso particular "é realmente" autoritário-burocrático. A questão foi levantada com relação ao México, e com base nas classificações dos casos apresentados neste livro pode ser levantada também com relação ao México. Contudo dentro da estrutura de uma literatura na qual o autoritarismo-burocrático recebeu tantas definições, não acho que estas sejam questões interessantes. Há semelhanças importantes e diferenças importan-

tes, e a importância relativa dessas semelhanças e diferenças não pode ser determinada com base em definições, porém mais com base numa análise causal preocupada em descobrir que fatores desempenham os papéis mais importantes para dar forma à evolução política destas sociedades.

Este enfoque desagregado permite também uma avaliação mais adequada do grau pelo qual o autoritarismo-burocrático é, de fato, algo novo. Embora ele represente indubitavelmente uma mudança importante dos padrões políticos que prevaleceram na América Latina no fim da década de 1950 e no começo da de 1960, os argumentos apresentados por estudiosos tais como Thomas Skidmore e Philippe Schmitter tornam claro que o grau pelo qual ele difere de certas formas anteriores de autoritarismo não é de maneira alguma uma questão encerrada.⁵ Os governos que em graus variáveis excluem um setor popular previamente ativado, perseguem políticas econômicas ortodoxas, têm um certo grau de orientação tecnocrática, procuram ativamente o capital estrangeiro e promovem pelo menos até certo ponto a produção de bens intermediários e de capital apareceram em vários níveis de modernização industrial na América Latina.⁶ O capítulo de Kaufman indica uma série de características do primeiro governo Vargas no Brasil que se pode associar com o autoritarismo-burocrático, e o governo militar de 1943 na Argentina teve também algumas destas características.

Em vez de tentar determinar se o autoritarismo-burocrático é realmente alguma coisa nova, parece mais simples enumerar os traços

2 Ver *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime* de Susan Kaufman Purcell (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1975), Capítulo 1.

3 "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'" de Ruth B. Collier e David Collier, *The American Political Science Review*, a sair, 1979.

4 Para discussões valiosas da Venezuela e da Colômbia, ver "The Role of Political Learning in the Restoration and Consolidation of Democracy: Venezuela since 1958" de Daniel Levine e "The Breakdown of Oligarchical Democracy in Colombia" de Alexander W. Wilde, ambos em *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America* de Juan J. Linz e Alfred Stepan, eds (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).

5 "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71" de Thomas Skidmore e "The 'Portugalization' of Brazil?" de Philippe C. Schmitter, ambos em *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* de Alfred Stepan, ed. (New Haven: Yale University Press, 1973).

6 Um dos contextos no qual aparecem governos anteriormente exclusivos é nos casos de economias de "enclave" discutidos no capítulo de Cotler e no texto abaixo. Estes enclaves produziram uma ativação política muito cedo e intensa do trabalho organizado que foi um elemento decisivo em episódios importantes das políticas de incorporação e das coalizões do tipo populista – o que por sua vez pôs em movimento os ciclos em curso de incorporação e exclusão num ponto em que estes países estavam em níveis relativamente baixos de industrialização – na verdade, muito mais baixos do que se poderia esperar com base nas hipóteses de que o populismo esteja ligado à fase inicial da industrialização. Para uma discussão deste padrão de enclave no Peru, ver *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party* de Peter F. Klaren (Austin: University of Texas Press, 1973). O meu *Squatter and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976) discute estes ciclos de incorporação e exclusão. Para uma discussão do papel das orientações tecnocráticas e a preocupação com as indústrias de bens intermediários e de capital no que é geralmente considerado como sendo um período populista principal no Brasil – o governo Vargas de 1930-1945 – ver *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy* de Thomas Skidmore (Londres: Oxford University Press, 1967), Capítulo 13.

específicos novos. Três traços importantes acentuados neste livro parecem ser novos. São eles. (1) O papel decisivo da coalizão dominante de uma burguesia altamente internacionalizada e oligopolizada; (2) governo dos militares como instituição – em contraposição ao governo de um ou alguns líderes militares; e (3) o relacionamento com o setor agrícola. Este setor em certos casos importantes não está na coalizão, e quando está ele é mais agrocomercial progressivo em vez de agrupamentos sociais e políticos mais tradicionais associados anteriormente com o setor exportador, os quais desempenham um papel chave. A questão sobre se estas novas características *levam* a uma síndrome maior de características novas poderia parecer uma questão mais bem tratada com base na demonstração empírica.

Finalmente, os contrastes importantes pelos quais os diferentes países entraram na era atual do autoritarismo também não são focalizados até que se considere separadamente estas questões de regime, coalizão e política. No Brasil em 1964 e na Argentina em 1966, as mudanças importantes do regime ajudaram a levar ao poder coalizões políticas das quais muitos elementos tinham estado no poder anteriormente. Estas coalizões voltaram a muitas políticas que haviam sido tentadas antes.⁷ Em contraste, uma característica surpreendente do México contemporâneo é a sua capacidade de realizar uma mudança importante para políticas econômicas mais ortodoxas sem uma mudança do regime, como ocorreu após dezembro de 1976, em seguida à posse de López Portillo. Hirschman acentua que a transição para as políticas econômicas ortodoxas na Colômbia e no período Frei no Chile ocorreram não só sem uma mudança do regime, como sob regimes pluralistas. Vemo-nos assim diante de um espectro de tipos diferentes de interação entre regime e mudança política que atravessam a distinção autoritário-burocrática/não-autoritário-burocrática, e um enfoque “mais amaciado” para descrever este regime e mudanças políticas parece ser apropriado. Esse enfoque também parece apropriado à luz da preocupação expressa por estudiosos tais como Douglas Chalmers e outros para os quais tanto na retórica da política latino-

americana como na pesquisa sobre a política latino-americana pode haver uma tendência para exagerar o grau de mudança política que acompanha as mudanças importantes de regime.⁸ Embora não haja nenhuma dúvida de que em algumas áreas tenha ocorrido mudança política drástica, esta preocupação indica a importância de acompanhar bem de perto a mudança política.⁹

Com relação à oportunidade dos diferentes aspectos da mudança de regime, vale à pena notar que o uso realmente extensivo da tortura não começou no Brasil em 1964 com o início do regime militar, mas em vez disso no fim da década de 1960.* Da mesma forma, a tortura foi menos importante na Argentina sob o governo Onganía pós-1966 do que durante o período mais competitivo de 1973 a 1976 e durante o período autoritário pós-1976. Naturalmente ela foi extremamente importante no Chile e no Uruguai. Uma vez feitas estas distinções, pode-se ser levado a imaginar que embora certos aspectos do autoritarismo contemporâneo estivessem presentes desde o início de todos estes regimes e decorressem das crises imediatas que os levaram ao poder, a emergência da tortura pode ter sido em alguns casos parte da reação da direita política ao protesto urbano generalizado e ao terrorismo urbano que ocorreram a partir da década de 1960 em muitos países – não só na América Latina, mas também na Europa e nos Estados Unidos. Pondo de parte estes aspectos diferentes de mudança de regime, pode-se assim deduzir outras hipóteses sobre explicações alternativas que podem aumentar a compreensão do autoritarismo contemporâneo.

Assim, nos termos das três estruturas de comparação – entre os regimes autoritários e competitivos contemporâneos; entre o autoritarismo contemporâneo e as eras anteriores do autoritarismo; e entre o padrão do autoritarismo que emergiu recentemente em cada país e os padrões políticos que precederam imediatamente a sua emergência – encontra-se um espectro complexo de semelhanças e diferenças. Tan-

7 O'Donnel se refere rapidamente a estes elementos de continuidade em *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (University of California, Berkeley, Instituto de Estudos Internacionais, Série de Políticas de Modernização nº 9), pp. 64-65. Para uma discussão detalhada desta continuidade com relação à Argentina, ver “Changing Authoritarian Systems: An Assessment of their Impact on Public Policies in Argentina, 1930-1970” de Benjamim Most (dissertação de doutorado, Departamento de Ciência Política, Indiana University, 1978), Capítulo 3. Alguns observadores sustentam que os militares brasileiros não tinham um modelo econômico bem definido em mente quando tomaram o poder em 1964. Contudo, a evidência examinada por Stepan não apóia esta controvérsia. Ver *The Militar in Politics: Changing Patterns in Brazil* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 218, nota 6.

8 “The Politicized State in Latin America” de Douglas A. Chalmers, em *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* de James M. Malloy, ed. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977). Para uma crítica extensa da literatura sobre a América Latina que dá este argumento, ver “Changing Authoritarian Systems” de Most.

9 Um projeto importante de pesquisa comparativa sobre as políticas de estabilização adotadas por estes governos autoritários está sendo realizado atualmente por três centros importantes de pesquisa latino-americanos – o CEBRAP no Brasil, o CEDES na Argentina e o CIEPLAN no Chile. Este projeto certamente lançará nova luz sobre estes padrões de mudança política.

* NT – O autor devia ler as “Memórias do Cárcere” de Graciliano Ramos. Veria então que a tortura para fins políticos começou no Brasil por volta de 1935 após a revolta comunista, sob Vargas e Felinto Müller. Mais tarde, numa segunda fase, na chamada “República do Galeão” que investigou o “Crime da Rua Toneleros” e por fim após o golpe de 1964 e dos seqüestros de embaixadores pela guerrilha urbana.

to para o fim de descrição como a fim de “pôr em movimento” estas semelhanças e diferenças numa explicação dinâmica de mudança política, parece útil concentrar a análise num nível desagregado. Este enfoque não negligenciaria a idéia de que é essencial examinar as diferentes constelações e configurações nas quais os padrões distintos de regime, coalizão e política ocorrem juntos. A análise do inter-relacionamento entre estas dimensões constitui uma preocupação decisiva da análise. Esta interação é tratada simplesmente como sendo muito mais variada do que sugerida pela classificação original.

Uma Presunção Funcional Decisiva

Embora este enfoque desagregado facilite estas três comparações fundamentais, um outro elemento decorrente das discussões conceituais do autoritarismo-burocrático deve ser acrescentado para este enfoque refletir adequadamente as idéias subjacentes desta literatura. À luz dos argumentos apresentados neste livro por Cardoso e particularmente por O'Donnell, é importante construir dentro deste enfoque desagregado as preocupações levantadas em sua discussão do estado e no argumento de O'Donnell de que o autoritarismo-burocrático é um tipo de estado, no sentido abstrato de estado como o conjunto de relações políticas que servem para manter as relações sociais de domínio. No contexto das sociedades capitalistas que constituem o foco deste livro, isto envolve manter as relações capitalistas de produção.

O argumento de O'Donnell indica uma idéia muito importante – mas uma idéia que eu preferiria incorporar dentro da análise por alguns outros meios além de acrescentá-la a uma definição já extremamente complexa e mudando freqüentemente. Eu manteria em vez disso como presunção funcional decisiva da análise que uma força dinâmica principal na modelagem da mudança política e econômica será a interação entre as diferentes constelações de regime, coalizão e política, por um lado, e as questões que surgem em tentar manter ou alterar as relações capitalistas de produção, por outro. Esta interação envolve pelo menos três relações causais específicas. Primeiro, quando crises graves ameaçam as relações da produção capitalista existentes, isto pode fazer com que os líderes dentro dos grupos dominantes iniciem mudanças no regime, coalizão e/ou política a fim de protegerem melhor estas relações de produção. Segundo, a emergência de novas relações de produção – por exemplo, aquelas envolvidas na internacionalização da produção – podem gerar pressão para modificações do regime, coalizão e/ou política a fim de manter ou reforçar estas novas relações econômicas. Terceiro, independentemente dessas pressões, as modificações do regime, coalizão e/ou política podem ser iniciadas com o objetivo de mudar as relações capitalistas de produção – ou, no caso de uma revolução socialista, com o objetivo de eliminá-las.

Ao mesmo tempo que estes padrões causais particulares são extremamente importantes, muitos outros fatores devem ser considerados, como todos os autores deste livro reconhecem claramente: Uma larga variedade de diferentes forças econômicas e não-econômicas afetam a evolução do regime, coalizão e política. Da mesma forma, qualquer crise dada que ameace as relações de produção ou qualquer modificação dada nas relações de produção não resultam automaticamente num conjunto predeterminado de transformações políticas. A presunção funcional da análise simplesmente identifica um tipo de interação entre a esfera econômica e a política sobre as quais é particularmente frutífero desenvolver hipóteses.

Parece-me que esta presunção funcional, combinada com o enfoque desagregado advogado acima, proporciona uma base útil para tornar o atraente conceito do autoritarismo-burocrático mais útil para a análise comparativa.

POPULISMO

O conceito de populismo é decisivo para o modelo autoritário-burocrático e desempenha também direta ou indiretamente um papel importante em muitos dos capítulos deste volume, particularmente aqueles de Cotler, Kaufman e Hirschman. Dentro da estrutura da tentativa de explicar o autoritarismo-burocrático que é a preocupação deste livro, a discussão do populismo teve dois objetivos principais: primeiro, esclarecer mais caminhos pelos quais o autoritarismo-burocrático é novo e diferente comparando-o com um tipo de sistema importante anterior que é expressamente bastante diferente; e segundo, iluminar as origens da “agenda de problemas sociais importantes e gargalos desenvolvimentistas”¹⁰ que contribuem para a emergência do autoritarismo-burocrático.

Vários autores deste volume acentuaram que a experiência com o populismo variou grandemente entre os países. Daí, tanto com o fim de explorar o contraste descritivo com o autoritarismo-burocrático como para avaliar a importância das diferentes experiências para moldar os padrões subseqüentes de mudança, um enfoque desagregado é mais uma vez importante.

É importante evitar a presunção de que o populismo seja um sistema político bem definido e coerente que existe desde o tempo da extinção do sistema oligárquico até o ponto do início do autoritarismo-burocrático. O populismo não envolve necessariamente uma “coalizão ampla” com “nenhuma fonte fundamental de conflito” entre os seus

¹⁰ *Modernization* de Guillermo O'Donnell, p. 79.

membros,¹¹ porém muitas vezes uma coalizão estreita, frágil e instável. O setor popular e as elites industriais muitas vezes não estão na coalizão ao mesmo tempo.¹² Os períodos de “incorporação” são comumente breves, e muitas vezes seguem-se rapidamente períodos exclusivos.¹³ Em alguns casos a iniciativa para a coalizão veio dos militares ou tecnocratas civis muitas vezes considerados como associados principalmente com o autoritarismo-burocrático. Em alguns casos, tais como o Brasil, tem havido uma preocupação em promover não só a produção de bens de consumo como também a produção de bens intermediários e de capital, particularmente aqueles relacionados com a segurança militar.¹⁴ Em muitos casos não é claro que as elites governantes façam um esforço autoconsciente para estenderem os benefícios ao setor popular como um meio de expandir o mercado doméstico, e no México a fase inicial da industrialização coincidiu com uma diminuição constante da renda dos trabalhadores.¹⁵ Isto não significa que os casos classificados como populistas e autoritário-burocráticos não sejam diferentes. Isso sugere que o grau e a natureza das diferenças devem ser objeto de análise continuada.

A diversidade dos problemas sociais e dos gargalos desenvolvimentistas que constituem o legado do populismo é também surpreendente. O padrão da industrialização muitas vezes identificado com períodos populistas – envolvendo um subsídio da indústria através da extração de recursos do setor exportador – é considerado por muitos analistas como levando a sérias dificuldades econômicas e como debilitante, em vez de fortalecedora da economia nacional.¹⁶ Muitas vezes

tem sido sugerido, como nota Hirschman, que este ataque ao setor exportador pode tender a “matar a galinha dos ovos de ouro”.¹⁷ Contudo, como Hirschman e outros enfatizaram, o grau em que isto ocorreu variou grandemente entre os países. Em alguns contextos este padrão foi seguido de perto, com um enfraquecimento consequente das fontes principais de moeda estrangeira: o exemplo mais conspicuo é a Argentina. Em outros casos, a política agrária foi bastante diferente – envolvendo, nos casos do México, Venezuela, Colômbia e Peru (no período pós-1968) importantes reformas agrárias. No México e na Colômbia, este padrão diferente de “choque setorial” foi acompanhado de um padrão de crescimento especialmente mais equilibrado.¹⁸ Hirschman sugere outra fonte possível de diversidade acentuando que as crises econômicas que surgem no fim dos períodos populistas decorrem em medida considerável dos aumentos maciços da despesa pública que ocorreram nestes períodos – e daí da política pública, em vez de diretamente dos problemas subjacentes do tipo de industrialização experimentada. Diferenças importantes na intensidade destas crises econômicas podem assim ser explicadas em medida considerável pelos fatores políticos.

As diferenças políticas da experiência populista são importantes também em outros sentidos. Por exemplo, as diferenças na maneira pela qual ocorre a incorporação política e legal inicial do trabalhismo organizado – uma transição que muitas vezes coincide com outras transições identificadas com o populismo – parece pôr em movimento padrões de mudança diferentes.¹⁹ Por exemplo, encontram-se diferen-

11 *Ibid.* pp. 56 e 59.

12 Eldon Kenworthy em “Did the ‘New Industrialists’ Play a Significant Role in the Formation of Peron’s Coalition, 1943-46?” (em *New Perspectives on Modern Argentina* de Albert Ciria et al., Indiana University, Latin American Studies Working Papers, 1972, 15-28) levanta sérias questões quanto ao papel dos industriais na coalizão peronista original. Outro caso em tela é a cisão do Partido Liberal da Colômbia nas décadas de 1930 e 1940 em oposição à “Revolución en Marcha” populista (ver *Colombia: A Contemporary Political Survey* de John D. Martz, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962, Capítulo 3 e *Colombia: The Political Dimensions of Change* de Robert H. Dix, New Haven: Yale University Press, 1967, Capítulo 4).

13 A tendência para uma mudança rápida da incorporação para a exclusão surge claramente nos casos de “enclave” notados acima (ver nota 6).

14 Estes temas surgem claramente na discussão do primeiro período de Vargas em *Politics in Brazil*, Capítulo 1 de Skidmore, e parecem também serem elementos decisivos na orientação de um certo número de oficiais que lideraram o golpe na Argentina em 1943 que levou Perón ao governo inicialmente (ver *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945* de Robert Petash (Stanford: Stanford University Press, 1969).

15 Para evidência do declínio dos salários reais no México na década de 1940, década essa comumente identificada como uma fase inicial decisiva da expansão industrial, ver *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910* de James W. Wilkie (Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 187.

16 Para um resumo desta questão ver “Import-Substitution and Industrialization in

Latin America: Experiences and Interpretations” de Werner Baer, *Latin American Research Review*, VII (Primavera 1972), pp. 95-122.

17 *A Bias for Hope* de Albert O. Hirschman (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 12.

18 Ver “Mexico and Latin American Authoritarianism” de Robert R. Kaufman, em *Authoritarianism in Mexico* de José Luiz Reyna e Richards S. Wienert, eds. (Filadélfia: Instituto para o Estudo de Questões Humanas, 1977). Para uma discussão interessante do padrão de crescimento especialmente mais equilibrado da Colômbia, ver *Foreign Trade and Economic Development: Colombia* de Carlos F. Díaz - Alejandro (Nova Iorque: National Bureau of Economic Research, 1976).

19 Ver “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism” de David Collier e Ruth B. Collier, em *Authoritarianism and Corporatism* de Malloy, ed.; “Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism” de Ruth B. Collier e David Collier; e “Popular Sector Incorporation and Regime Evolution in Brazil and Mexico” de Ruth B. Collier (documento apresentado na Conferência sobre o Brasil e o México, Center for Inter-American Relations, Nova Iorque, 1978). Ver também “Mexico and Latin American Authoritarianism” de Kaufman, e “Populismos y ‘partidos de classe media’: Notas comparativas” de Marcelo Cavarozzi (Documento CEDES/G.E. CLACSO/nº 3, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976).

ças importantes entre os casos no grau pelo qual esta incorporação inicial envolveu uma tentativa por parte das elites de unir o trabalhismo, ao contrário de isolá-lo, a um partido ou movimento político. Esta variável, juntamente com a posição da coalizão das outras classes e grupos setoriais, o grau de polarização que ocorre em conjunção com o populismo e outros fatores, desempenham um papel para determinar se um partido político integrador multiclassem bem institucionalizado emerge do período populista – o que por sua vez tem implicações importantes para a capacidade de controle político do setor popular nos períodos posteriores.

Outras diferenças políticas envolvem a capacidade de “solução de conflitos” que aparecem, ou deixam de aparecer, na esteira dos episódios populistas. Na Colômbia e na Venezuela, onde a crise política associada com o populismo se tornou mais intensa na década de 1940, um período de governo autoritário severamente repressivo seguiu-se a esta crise. Então os principais partidos políticos civis preferiram limitar autoconscientemente a competição partidária e evitar desse modo a futura polarização.²⁰ A Colômbia e a Venezuela portanto entraram nas décadas de 1960 e 1970 tendo já passado por normas para limitar a expressão política do setor popular dentro de uma estrutura democrática. Da mesma forma no México, o populismo e a campanha contra a Igreja da década de 1930 foram terminadas sem deixar um resíduo maciço de antagonismos e polarização política.²¹ O fim da era de Perón na Argentina, em comparação, foi caracterizado por antagonismos e polarização políticas extremas.²²

A ligação imaginada entre a emergência do populismo e a fase inicial da substituição das importações exige exame detalhado. Se se examinar a oportunidade dos períodos populistas discutidos mais frequentemente – tais como os governos de Cardenas e Vargas, o primeiro governo de Perón, o “Trienio” na Venezuela de 1945 a 1948, e o período de Bustamante no Peru – torna-se claro que esta ligação é na melhor hipótese complexa e em alguns casos não existente. Em alguns casos tais como na Argentina, o populismo aparece no fim da fase inicial da substituição das importações, ao passo que em outros contextos, sistemas com muitas características populistas aparecem no come-

ço ou bem antes do começo de qualquer grau significativo de substituição das importações – particularmente na Venezuela e no Peru e também no Chile. O capítulo de Kaufman dá um argumento paralelo. Ele acentua que a fase inicial da substituição das importações pode coincidir com “pressões populistas”, mas que o populismo de fato passa por diferentes fases envolvendo diferentes coalizões e diferentes porções do setor popular – e que estas fases muitas vezes não coincidem com a primeira fase de substituição das importações.

Outras visões dentro destas variações importantes da experiência de diferentes países com o populismo podem ser obtidas se se considerar um espectro mais amplo de explicações do populismo. Uma dessas explicações, que tem importantes implicações para o conjunto maior de problemas que constituem o legado do populismo, envolve o argumento de que o populismo não ocorre necessariamente em resposta aos recursos tornados disponíveis pelo “bolo econômico em expansão” que é imaginado para caracterizar a fase inicial da substituição das importações. O contexto econômico imediato pode envolver em parte uma expansão dos recursos disponíveis que resultam de aumentos importantes do volume e/ou preços das exportações de produtos primários. Um exemplo importante pode ser o primeiro governo de Perón na Argentina.²³

Outra explicação do populismo acentuada por Cotler envolve uma análise não das fases da industrialização mas de certos padrões de diferenciação social e ativação política do setor popular que apareceram em alguns países bem antes do começo de qualquer grau significativo de industrialização, em contextos caracterizados por setores modernos relativamente pequenos e não diferenciados. No Peru, Chile, Venezuela e México, alguns dos aspectos da modernização no século vinte que moldaram a emergência do populismo, envolveram a extração ou produção de minerais e produtos agrícolas em “enclaves” isolados de atividade econômica moderna altamente capitalizados e mecanizados. As concentrações isoladas de trabalhadores nestas áreas produziram intensa ativação política da mão-de-obra organizada numa ocasião em que o processo de substituição das importações estava numa fase muito preliminar. Esta ativação foi um elemento decisivo em episódios importantes de políticas de incorporação e coalizões do tipo populista que tiveram importância substancial na evolução política global destes países. Particularmente no Peru, estes episódios incorporadores iniciais puseram em movimento os ciclos em curso de

²⁰ Ver nota 4.

²¹ Uma análise sugestiva da solução do conflito da Igreja é apresentada em “Opposition in an Authoritarian Regime: The Incorporation and Institutionalization of the Mexican National Party (PAN)” de Laura N. O’Shaughnessy (dissertação de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Indiana, 1976).

²² Uma análise fascinante destes antagonismos é apresentada em *Modernization de O’Donnell*, Capítulo 4.

²³ Para dados importantes sobre as tendências das exportações da Argentina, ver *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* de Carlos Diaz-Alejandro (New Haven: Yale University Press, 1970).

incorporação e exclusão que se tornaram características decisivas da política nacional.²⁴ Parece assim que a análise do populismo e da incorporação (bem como da exclusão) tem sido ligada muito estreitamente ao processo de industrialização.

Em vez de considerar o populismo como uma transição relativamente semelhante pela qual passam todos os países, parece mais útil considerá-lo como um ponto importante de diferenciação entre os países, tanto com relação às suas causas como às suas conseqüências. Ele se torna assim um “pano de fundo variável” importante que contribui para moldar as diferenças na experiência subsequente destes países. Como com o conceito de autoritarismo-burocrático, parece melhor realizar a comparação dos períodos populistas a um nível relativamente desagregado, considerando separadamente as questões de regime, política e coalizão – bem como empregando a presunção funcional notada acima. Ao mesmo tempo, como com o conceito de autoritarismo-burocrático, parece perfeitamente apropriado conservar o termo populismo (ou populista) para os períodos em que o setor popular desempenha um papel importante na política nacional.

EXPLICAÇÃO DA ASCENSÃO DO AUTORITARISMO

Os capítulos deste livro tentaram explicar mais adequadamente a recente ascensão do autoritarismo na América Latina. Os resultados deste esforço foram, em certo sentido, bastante frustrantes, e contudo em outro sentido bastante úteis. A frustração tem duas fontes. Primeiro, embora tenha sido feito um esforço considerável para testar as explicações alternativas, este não é um assunto que se preste prontamente à não-confirmação definitiva das hipóteses – ou aos fracassos definitivos para não confirmar que reforçam grandemente a plausibilidade de uma determinada linha de argumento. Segundo, foram propostas muitas explicações novas. Como relativamente poucas hipóteses foram decisivamente rejeitadas e um certo número de explicações potenciais foram acrescentadas, estamos agora diante de bem mais de uma dúzia de fatores explicativos alternativos.²⁵

24 Com referência ao Peru, ver nota 6 acima e o capítulo de Cotler.

25 Um inventário das explicações alternativas da ascensão do autoritarismo (e do seu não aparecimento em certos países) que são tocadas neste volume pode incluir: os problemas associados com as diferentes fases da industrialização; a ascensão das companhias transnacionais e a internacionalização da produção; as diferenças entre os países na prosperidade a longo prazo do setor exportador de produtos primários; as flutuações a curto prazo da prosperidade deste setor; o objetivo dos recursos que o estado é capaz de auferir tributando este setor; a importância política crescente de certos setores e papéis sociais, tais como o setor popular, tecnocrata e “nacionais” dentro de cada país que esteja intimamente ligado às companhias transnacionais; a emergência do “novo

Ao mesmo tempo, tem havido um certo progresso na compreensão. Primeiro, foram propostas novas maneiras de pensar sobre o problema de explicar a ascensão do autoritarismo que tornarão mais fácil evitar enganos ou mal-entendidos que ocorreram previamente em conjunção com esta literatura. Segundo, certos fatores explicativos, embora não totalmente não-confirmados, pelo menos têm sido colocados numa perspectiva mais apropriada. Terceiro, embora uma multidão de explicações tenha sido discutida, há um ordenamento lógico entre elas. Uma vez tornado explícito este ordenamento, a variedade de explicações parece menos confusa.

Considerável progresso pode ser feito impondo alguma ordem a estas explicações alternativas colocando-as em dois grupos. Por um lado, a ascensão do autoritarismo ocorreu no contexto de crises econômicas e políticas relativamente graves que, como disse O'Donnell em seu capítulo, ameaçaram em graus variáveis os parâmetros capitalistas da sociedade. Um certo número de linhas de argumentação envolvem explicações gerais de porque ocorreram estas crises. Importantes entre estas são, naturalmente, os argumentos sobre os problemas da industrialização latino-americana e as mudanças relacionadas no capitalismo internacional. Outras explicações dizem respeito a características de países particulares que podem ter intensificado estas crises ou tornado mais fáceis enfrentá-las sem mudança drástica do regime. Muitas das explicações deste segundo grupo envolvem diferenças entre os casos em que o autoritarismo contemporâneo emergiu em sua forma mais repressiva e a experiência diferente de países tais como o México, Venezuela, Colômbia e Peru. Por questão de conveniência estas explicações serão mencionadas como variáveis “pano de fundo”.²⁶

profissionalismo” dos militares e das suas novas ideologias sobre a intervenção na política; a natureza da incorporação política anterior de importantes grupos de classes na sociedade, por exemplo, o setor popular urbano e os industriais; as questões intimamente relacionadas do grau pelo qual o conflito social é mitigado pela existência de partidos integradores multiclasse e o grau de controle efetivo do estado do trabalhismo organizado; a força política do setor popular (que pode ser afetada pela natureza desta incorporação, mas que é também moldada por outros fatores); a intervenção dos Estados Unidos; a reação revolucionária e contra-revolucionária da revolução cubana; a competição militar entre os países latino-americanos; as diferenças entre os países em ideologia e cultura política; a liderança política; e a presença (ou ausência) de ação política “preemptiva” deliberada que leva a compromissos políticos que ajudam a mitigar as crises que tendem a desencadear a ascensão do autoritarismo; e um padrão de “experimentalidade” das instituições políticas americanas que faz a mudança regime ocorrer com mais probabilidade no contexto das crises.

26 Estes dois grupos podem num certo sentido se sobrepor até certo ponto. Por exemplo, o impacto direto sobre determinados países dos fatores do primeiro grupo pode diferir um tanto (ou mesmo consideravelmente), levando aos tipos de diferenças entre os casos que atribui aos fatores do segundo grupo. Não obstante, esta distinção parece útil para organizar a discussão.

Explicação do Contexto Geral da Crise

Como várias das principais explicações para estas crises envolvem fatores econômicos e como tem surgido alguma confusão com relação à importância relativa das explicações econômicas e políticas nesta literatura, é apropriado começar revendo rapidamente esta questão. Embora certamente seja verdade que as variáveis econômicas desempenham um amplo papel nas explicações da ascensão do autoritarismo, vários autores acentuaram que estes fatores econômicos só podem ser propriamente compreendidos examinando-se cuidadosamente a maneira pela qual eles interagiram com os fatores políticos. Cardoso acentuou este ponto por muitos anos,²⁷ e dedica considerável atenção a ele, neste livro. Hirschman também dá uma atenção decisiva, tanto em sua crítica do argumento sobre a desigualdade da renda aumentada do Brasil como nas novas explicações da ascensão do autoritarismo que ele propõe. Outros autores acentuam também este tema, particularmente Serra.

Este tema é também essencial para a compreensão da análise de O'Donnell. Embora O'Donnell dê ênfase decisiva aos fatores econômicos, ele está também decisivamente preocupado com o impacto das mudanças na estrutura social e com os conflitos que emergem entre atores cujos papéis são definidos tanto em termos sociais e políticos como em termos econômicos.²⁸ Assim, esta análise da ascensão do autoritarismo focalizada na interação entre o setor popular e os tecnocratas, e sua análise neste livro da dinâmica do autoritarismo focalizam interações tais como aquelas entre o nacionalismo dos militares e o internacionalismo da alta burguesia. Em consequência, as ligações reais entre as variáveis econômicas e os resultados políticos são extremamente complexas, como se pode ver prontamente no Gráfico 1 do Capítulo 1. Sua ênfase na idéia de "afinidade eletivas" refletiram uma preocupação semelhante com o papel dos fatores políticos. Daí, mesmo quando se está examinando os argumentos econômicos sobre este período de crises na América Latina, é importante reconhecer que o que está envolvido são em parte explicações políticas da reação destes países aos problemas econômicos.

Tendo em mente estes avisos, podemos agora rever as descobertas deste livro com relação aos principais argumentos econômicos. Talvez

a descoberta mais clara diga respeito à hipótese de que a emergência do novo autoritarismo ocorreu numa medida importante em resposta aos problemas que surgem em conjunção com o aprofundamento da industrialização, envolvendo a integração vertical da produção para incluir a fabricação ou processamento doméstico de bens intermediários ou de capital. Hirschman, Serra e Kaufman acham que, exceto para o caso da Argentina, há pouco apoio para esta hipótese. Uma preocupação com o aprofundamento não estava na agenda do debate internacional sobre os problemas da industrialização, e com referência ao caso decisivo brasileiro, Serra mostra que o que ocorreu inicialmente foi de fato um processo de "não-aprofundamento", embora emergisse uma ênfase no aprofundamento na década de 1970. No Cone Sul hoje, uma prioridade decisiva do desenvolvimento parece não ser o aprofundamento mas em vez disso, entre outras coisas, uma "reagravização" da economia.

Contudo devem ser feitas três observações qualificadoras com referência a esta rejeição da hipótese do aprofundamento. Primeiro, o aprofundamento foi importante na Argentina, e mais tarde tornou-se importante no Brasil. Segundo, O'Donnell acentua que nos casos em que as altas taxas de inflação continuem sob o governo autoritário, a acumulação de capital ocorrerá mais através de especulação financeira do que de investimentos em novas atividades produtivas, inibindo assim a promoção efetiva de novas formas de produção. Ele sugere que quando e se este problema for superado, pode emergir uma ênfase mais forte no aprofundamento – particularmente nos países maiores. Terceiro, em sua análise da Argentina de 1970 a 1976, Kaufman mostra que o afrouxamento dos controles autoritários pareceram ter um impacto negativo muito maior nos novos investimentos em áreas de produção que envolveram o aprofundamento, e um impacto muito menor nos investimentos na produção de artigos manufaturados para a exportação. Esta descoberta apóia a hipótese de que dar uma garantia a longo prazo de estabilidade econômica e política é particularmente importante para os investimentos no aprofundamento.

Não obstante, a preocupação com o aprofundamento foi no máximo apenas um elemento dentro de um amplo espectro de preocupações políticas, e em alguns casos foi completamente irrelevante – ou representou de fato uma prioridade oposta àquela refletida nas políticas econômicas que emergiram imediatamente após os golpes militares.

Embora a hipótese do aprofundamento deva ser em grande parte rejeitada, ela foi apenas um dos elementos do argumento original de O'Donnell sobre as ligações entre os problemas de substituição das importações e a mudança política (ver Gráfico 1 do Capítulo 1). Outras evidências apresentadas neste livro são mais especialmente coerentes com outras partes do argumento original. Assim, tanto Kaufman

²⁷ Ver, por exemplo, *Dependencia y desarrollo en América Latina* de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1969), pp. 162-63; e "Associated Dependent Development: Theoretical and Practical Implications" de Cardoso, em *Authoritarian Brazil* de Alfred Stepan, ed; p. 143.

²⁸ Agradeço as úteis conversas que tive com relação a este ponto com Louis Goodman e Barbara Geddes.

como Hirschman sustentam que o período mais recente de crescimento econômico na América Latina foi de maneiras importantes mais difícil do que a fase inicial da industrialização e que estas novas dificuldades tiveram implicações políticas importantes.

A análise de Kaufman, como a minha própria discussão acima, sugere que a fase inicial da industrialização não foi associada coerentemente com o populismo. Na verdade, aproveitando a pesquisa anterior cheia de visão de Charles Anderson, Kaufman enfatiza que o que é surpreendente quanto a esta fase anterior é que ela correu sob uma variedade de condições políticas diferentes. Há uma *falta* de qualquer associação coerente com um tipo particular de sistema político. Neste sentido, a fase inicial “fácil” de substituição das importações na verdade foi mais fácil. Em comparação, embora haja certamente algumas variações importantes entre os tipos de sistemas políticos que apareceram nos países industrialmente mais adiantados da América Latina, Kaufman sugere que devido às trocas e tensões que surgem em conjunção com as políticas alternativas de crescimento econômico que são dentro em pouco importantes nestes países, houve uma redução na gama de condições políticas sob as quais estas economias capitalistas dependentes podem agora prosperar.

Um argumento paralelo, porém distinto, sobre as fases da industrialização é dado por Hirschman, que acentua as consequências da fase inicial da expansão industrial para a política pública e para as atitudes dos líderes políticos quanto ao uso dos recursos econômicos. Ele sugere que os líderes políticos importantes deste período “podem ser todos considerados vítimas das ilusões da invulnerabilidade econômica produzidas pelos primeiros passos surpreendentes e pela rápida penetração da indústria num ambiente supostamente hostil.”²⁹ Isto pode ter contribuído para um padrão “não ortodoxo” de políticas econômicas que desempenhou um papel importante nas dificuldades econômicas subsequentes. A combinação da diminuição da velocidade da expansão industrial após a fase inicial de crescimento, as exigências variáveis do capital internacional com relação a um “clima de investimentos” apropriado, e o legado das políticas econômicas anteriores criaram uma pressão importante para uma mudança para as políticas econômicas ortodoxas. Ele considera a necessidade de fazer esta transição como fazer novas exigências ao sistema político. Como Kaufman e O'Donnell, contudo, ele não considera a necessidade de fazer esta transição como impor quaisquer “exigências” absolutas em termos da forma do regime político, e acentua que em dois casos isso foi realizado sob regimes competitivos.

A explicação original do autoritarismo-burocrático não estava, naturalmente, ligada exclusivamente à idéia das fases da industrialização. Com relação ao argumento sobre a ativação política crescente do setor popular, o papel político crescente deste setor parece ter sido, em conjunção com estes outros problemas econômicos, um elemento importante nas crises que ocorreram e na reação a elas. Contudo, parece também haver diferenças importantes a longo prazo entre os países na força do setor popular que será acentuada abaixo na discussão das variáveis do pano de fundo.

Com relação a outra mudança fundamental na estrutura social, a disseminação dos papéis tecnocráticos, a análise de Kaufman do Uruguai – onde ele encontrou uma orientação política tecnocrática num contexto no qual havia apenas um desenvolvimento modesto dos papéis ocupacionais tecnocráticos – levou-o a ficar cético quanto à importância deste fator. A própria discussão mais recente de O'Donnell pode sugerir uma base para reconciliar esta descoberta com relação ao Uruguai com o argumento maior. Embora esta discussão inicial dos tecnocratas desse ênfase substancial à significação da sua importância numérica crescente, sua análise subsequente dá uma ênfase maior à idéia de que os tecnocratas servem para transmitir as normas dos negócios internacionais e da comunidade financeira. O caso do Uruguai sugere que essas influências externas podem desempenhar um papel tão grande na produção da orientação política tecnocrática como o número real de tecnocratas em qualquer país determinado.

Este argumento sobre o papel dos tecnocratas em transmitir normas externas indica apenas uma de uma série de fatores do sistema internacional que exigem mais atenção sistemática. As discussões do autoritarismo-burocrático freqüentemente se referem a esses fatores como mudanças no capitalismo internacional, a Revolução Cubana, e a intervenção dos Estados Unidos, mas não é claro se estas são condições adicionais necessárias para a emergência do autoritarismo-burocrático, condições “de apoio” ou condições apenas de importância marginal.

A expansão do papel estrangeiro na industrialização latino-americana que ocorreu nas duas últimas décadas pode ter tido lugar em parte em resposta às mudanças internas na indústria – isto é, devido aos níveis de tecnologia, capacidade administrativa e capital necessários para manter o crescimento de formas mais adiantadas de produção industrial. É também o caso, contudo, que o capital internacional estava procurando novas oportunidades de investimento no Terceiro Mundo nas décadas de 1950 e 1960. Em consequência desta “pressão para novos investimentos” externos,³⁰ este foi um período de um au-

29 Ver o capítulo de Hirschman neste volume, p. III%10.

30 Cardoso e Faletto, pp. 140-41.

mento importante dos investimentos estrangeiros num certo número de países latino-americanos numa variedade de níveis de industrialização. Foi também o período da ascensão das companhias multinacionais e de uma internacionalização crescente da produção industrial na América Latina. As implicações complexas desta internacionalização iniciada externamente da produção de padrões domésticos de coalizão e do colapso do populismo foi acentuada desde o começo da literatura populista/pós-populista.³¹ Neste livro, a natureza dos argumentos sobre estas implicações está bem ilustrada no capítulo de O'Donnell, que estende esta linha de análise a fim de conseguir novas visões dos dilemas que emergem uma vez estabelecido o autoritarismo. Na verdade, O'Donnell considera o papel decisivo da colisão dominante de uma burguesia altamente internacionalizada como uma característica partilhada tão importante destes casos de autoritarismo contemporâneo que tratou esta característica como um traço definidor do autoritarismo-burocrático.³²

Outro fator externo que vários autores mencionaram é a reação à Revolução Cubana. No Chile, Brasil e Uruguai no período anterior à ascensão do autoritarismo, um movimento populista radical ou socialista tentou levar o sistema político para a esquerda, como um meio muito diferente de tratar os problemas sociais e econômicos destas sociedades daquele que foi adotado subsequente pelos governos militares. Estas mudanças para a esquerda foram acompanhadas naturalmente por uma mudança violenta para a direita e a ascensão do autoritarismo. Ao explicar esta sequência de acontecimentos, bem como os padrões de mudança seguidos na Argentina,³³ é essencial considerar o efeito de demonstração da Revolução Cubana. O sucesso da Revolução Cubana aumentou indubitavelmente a plausibilidade de tentar uma mudança para a esquerda nestes países. Da mesma forma, tanto no setor militar da sociedade como em outros, a preocupação em impedir uma "segunda Cuba" intensificou grandemente a reação da direita política em cada país a estas tentativas de mudança para a

esquerda. A consequência a curto e médio prazo para os países vizinhos de algumas das revoluções mais importantes da história moderna tem sido mais contra-revolucionária do que revolucionária. Correspondentemente, o período atual de governo militar na América Latina pode envolver em parte a exaustão das implicações contra-revolucionárias da Revolução Cubana.

Tudo isto ocorreu naturalmente num cenário regional no qual uma segunda Cuba era da mesma forma inaceitável para os Estados Unidos. A reação dos Estados Unidos encorajou esta mudança para a direita de várias maneiras, tanto através da intervenção direta, aberta e disfarçada, como através do forte apoio americano para a emergência de uma nova orientação intervencionista tecnocrática junto aos militares latino-americanos. A intervenção americana desempenhou um papel importante em parte durante o período imediatamente anterior à emergência do autoritarismo. Num nível mais amplo, uma documentação cada vez mais completa está agora disponível do esforço mantido durante muitos anos pelo governo americano e por grupos privados dos Estados Unidos para enfraquecer a esquerda num certo número de países latino-americanos.³⁴ Isto pode ter tido um importante efeito sobre a força relativa da esquerda e direita políticas no contexto destas crises recentes, e daí possivelmente no resultado destas crises. Uma prioridade importante para conseguir uma explicação mais completa da recente ascensão do autoritarismo é avaliar mais adequadamente a importância deste conjunto complexo de reações e contra-reações externas e internas à Cuba – bem como o contexto maior da Guerra Fria. Da mesma forma, embora estas reações e contra-reações se tornem indubitavelmente emaranhadas com as questões do desenvolvimento econômico discutidas acima, deve-se reconhecer que esta reação às forças políticas internacionais pode representar possivelmente uma condição adicional necessária para a ascensão do autoritarismo.³⁵

Variáveis do Pano de Fundo

Outros fatores explicativos que devem ser considerados envolvem as variáveis do pano de fundo que contribuem para a compreensão das

31 *Ibid.*, Capítulo 6.

32 Devo acentuar que, até o ponto em que o objetivo da análise é explicar o autoritarismo-burocrático, acho problemático incluir na definição um dos traços que é também uma explicação principal, já que isto torna logicamente impossível falsificar a explicação descobrindo casos de autoritarismo-burocrático nos quais este fator explicativo não esteja presente. Como o capítulo de O'Donnell neste livro não está preocupado em explicar a ascensão do autoritarismo-burocrático, este problema não surge em conexão com a sua análise atual. Contudo, este costume indica mais uma vez o problema da confusão que pode surgir devido às diferentes definições serem propostas em resposta às preocupações particulares de cada analista.

33 *Modernization* de O'Donnell, p. 72, se refere ao impacto de Cuba na Argentina.

34 Para um estudo valioso que fornece documentação útil da intervenção americana durante várias décadas no Chile e no Brasil, ao mesmo tempo que usa elementos da análise de O'Donnell, ver "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil" de Kenneth P. Erickson e Patrick V. Pette, *Latin American Perspectives*, III Inverno 1976, 19-44.

35 A importância da difusão internacional do protesto e do terrorismo urbano no fim da década de 1960 que foi mencionada acima pode ser examinada também, embora isto envolva, em parte, a explicação de resultados ligeiramente diferentes – inclusive a intensificação da repressão sob um regime autoritário existente no Brasil, um episódio importante da repressão no México e o colapso do autoritarismo na Argentina.

diferenças importantes entre os países na reação política a este contexto maior da crise. Um dos principais meios empregados para pôr em foco estas explicações foi explorar os contrastes entre a experiência da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai e aquela de casos tais como os do México, Peru, Venezuela e Colômbia onde o autoritarismo contemporâneo emergiu de uma forma diferente – ou absolutamente não emergiu.

Vários capítulos adotam esta estratégia de pesquisa. Kaufman tenta explicar diferentes padrões de mudança acrescentando o México à comparação da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai numa análise comparativa da interação entre taxas de crescimento, taxas de inflação e força das pressões políticas populistas. Sua análise indica a importância de uma longa tradição de pressões intensas do setor popular na Argentina, Chile e Uruguai como um fator do pano de fundo que parece ter intensificado as crises nestes três casos. Hirschman sugere que parte da explicação para a sobrevivência de regimes competitivos na Colômbia e Venezuela pode ser encontrada na maneira pela qual a interação entre as funções empresariais e de reforma ocorreram nestes países e em seu isolamento do padrão de escalada ideológica que foi mais decisivo para o debate político em outros países. Ele considera assim a maneira diferente pela qual a interação entre estas duas funções ocorreu nos países do Cone Sul e sua centralidade maior dentro do padrão imaginado da escalada ideológica como uma característica importante do contexto político maior destes países dentro dos quais as implicações políticas do período recente de crise foram exauridas. Cotler explora os padrões de mudança seguidos no Cone Sul mais o Brasil, em contraposição ao Peru e do México. Ele delinea as consequências para o caráter do populismo de um padrão anterior de crescimento das exportações que foi em grande parte controlado nacionalmente, como nos países do sul, em contraposição a um que foi organizado em grau maior em torno do sul, em contraposição a um que foi organizado em grau maior em torno dos enclaves exportadores controlados por estrangeiros, como no Peru e no México. Estes enclaves experimentaram um tipo de populismo caracterizado por um grau maior de nacionalismo e por um componente agrário muito maior. Cotler então descreve o colapso do populismo no Peru e no México, e especula sobre a possibilidade deles virem a convergir com os padrões mais severamente repressivos dos outros países. Assim, enquanto outros capítulos indicam a possibilidade do colapso do autoritarismo no Cone Sul, Cotler sugere que o Peru e o México podem estar prestes a entrar numa fase mais severa do autoritarismo.

Ao classificar as semelhanças e diferenças entre estes países, é interessante especular se seria possível identificar um conjunto parcimo-

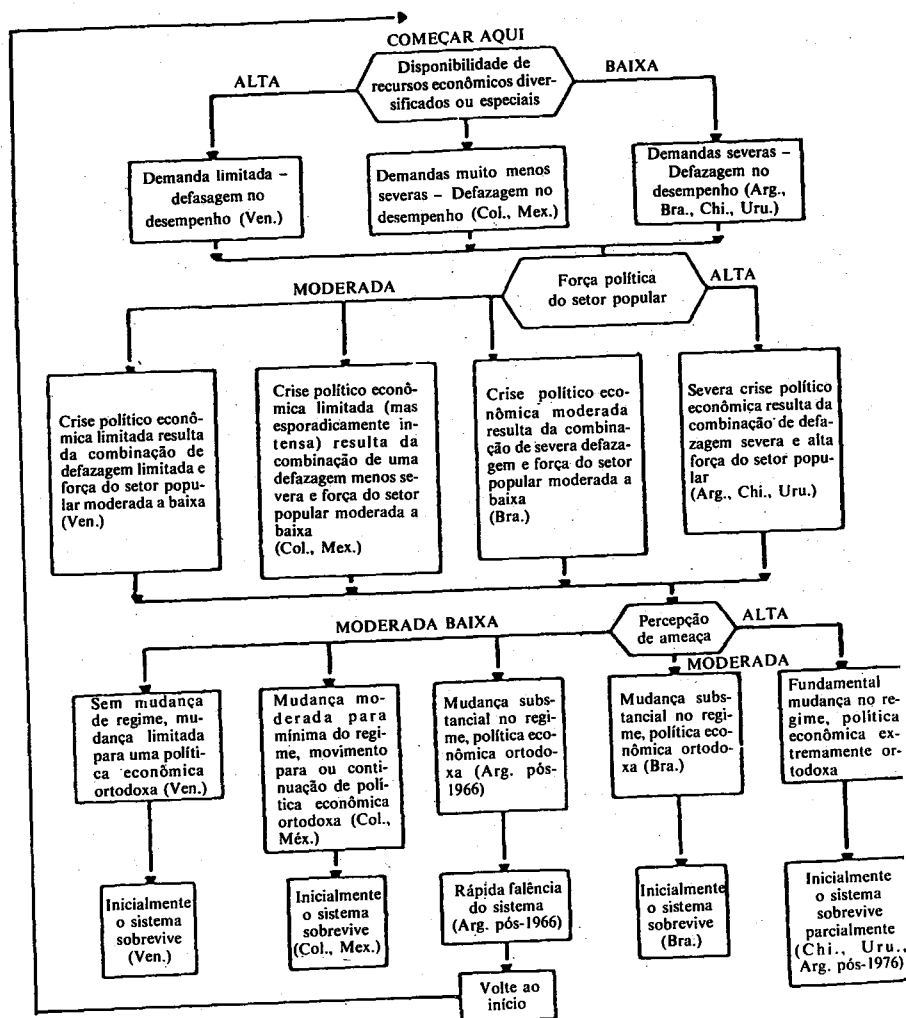
nioso de variáveis que pudesse contribuir para a compreensão de todos estes casos juntos. Uma medida útil no sentido de explicar as diferenças entre os países na ascensão e consolidação inicial do autoritarismo pode ser tomada focalizando duas variáveis do pano de fundo que foram discutidas em outros capítulos deste livro e também em minha discussão do populismo acima: (1) Diferenças importantes entre países na disponibilidade de recursos econômicos, que tenham implicações importantes para o “intervalo exigências-desempenho” que é uma característica decisiva do período de crise econômica e política anterior à emergência do autoritarismo; e (2) A força política do setor popular. Uma terceira variável “interveniente” decorrente da análise original de O'Donnell pode ser acrescentada que contribuirá ainda mais para delinear os diferentes padrões de mudança seguidos pelos diferentes países: O grau de percepção da ameaça por parte das elites estabelecidas diante das crises e da polarização que ocorreram nas décadas de 1960 e 1970. O Gráfico 1 apresenta experimentalmente um argumento que pode ser dado com base nestas três variáveis. Deve-se enfatizar que a classificação dos casos refletida nesta figura é ilustrativa em vez de definitiva; que o argumento causal insinuado permanece incompleto e na fase de hipótese; e que o argumento assume simplesmente, e não tem intenção de explicar, a existência do contexto maior de crises, e não tem intenção de explicar, a existência do contexto maior de crise discutido acima. O argumento pode ser organizado nas seguintes fases:

1. *Disponibilidade de Recursos Econômicos Diversificados ou Especiais e o Intervalo Exigências-Desempenho.* O papel especial das receitas do petróleo na Venezuela e o padrão de crescimento moderadamente equilibrado na Colômbia e no México, que constituem em parte o legado econômico do populismo que eles experimentaram, parecem ter levado a intervalos mais moderados entre as exigências e o desempenho. Os outros quatro países parecem ter se beneficiado de recursos diversificados ou alternativos num grau consideravelmente menor, e portanto terem tido intervalos mais graves entre as exigências e o desempenho.

2. *Força Política do Setor Popular e Crise Política e Econômica.* A força do setor popular,³⁶ que é em parte um legado político do tipo de populismo experimentado em cada país, pode ter um impacto decisivo sobre se o intervalo entre as exigências e o desempenho leva a crises graves. Na Venezuela, Colômbia e Brasil, a força do setor popular

36 A colocação desta segunda variável após os recursos econômicos tanto no texto como na figura não tem a intenção de insinuar que uma é consequência da outra. Elas podem variar independentemente.

GRÁFICO I
INTERAÇÃO HIPOTÉTICA ENTRE
RECURSOS ECONÔMICOS, SETORES POPULARES
E PERCEPÇÃO DE AMEAÇA



pode ser classificada como de moderada a baixa. O nível resultante da crise econômica política é mais moderado, com as diferenças entre casos sendo devidas talvez, pelo menos em parte, às diferenças em recursos econômicos. Na Argentina, Chile e Uruguai a combinação de um setor popular forte e recursos mais limitados levou a crises políticas e econômicas particularmente graves.

3. *Percepção da Ameaça, Mudança de Regime e de Política e Sistema Inicial de sobrevivência.* O grau pelo qual os tecnocratas, os membros da comunidade de negócios e a classe média percebem a crise política e econômica como uma ameaça à ordem econômica e política existente tem um impacto decisivo sobre a formação de uma nova coalização orientada tecnocraticamente; sobre o grau da mudança subsequente do regime e da política; e sobre o grau pelo qual a nova coalizão é capaz de manter esta mudança de regime e de política. Na Venezuela, Colômbia e México a percepção de moderada a baixa da ameaça levou a mudanças na política econômica, de agravamento da repressão e dos controles políticos e a esforços para manter alguma forma de acordo entre os principais partidos políticos (ou dentro do PRI, no caso do México) para limitar a competição e a polarização. Até agora, contudo, os golpes militares e as interrupções mais dramáticas do regime, coalizão e política dos outros países não ocorreram.

A Argentina em 1966 é o outro caso de percepção moderada a baixa da ameaça. Neste caso a história da crise política e econômica foi suficientemente intensa para os militares darem um golpe e iniciarem uma mudança substancial do regime. O grau mais baixo de percepção imediata da ameaça e da coesão da elite, contudo, deixou a nova coalizão sem unidade suficiente para resistir às pressões extremas dos setores sociais descontentes, particularmente o poderoso setor popular. Em parte devido a esta "combinação inadequada" entre a força do setor popular fundamental e a percepção imediata da ameaça, a nova coalizão logo se desintegrou.

Embora a Argentina obviamente tenha mudado profundamente entre o meio da década de 1960 e a de 1970 dentro da estrutura desta discussão, num certo sentido ela "voltou ao ponto de partida" (ver Figura 1) após o fracasso do governo pós-1966. Mais uma vez a Argentina enfrentou o problema da disponibilidade de recursos, combinado com as questões que surgem por ter um setor popular extremamente forte. Em resposta à grave crise política e econômica do meio da década de 1970, contudo, a Argentina seguiu um padrão mais semelhante ao do Chile e Uruguai. Uma alta percepção da ameaça foi acompanhada por uma mudança importante do regime e uma mudança para políticas econômicas extremamente ortodoxas. Embora em todos os três casos a coalizão experimentasse graves tensões internas e políticas, o alto grau da ameaça percebida tornou possível até agora manter os novos sistemas.

O Brasil pode ser categorizado grosseiramente como intermediário com relação à percepção da ameaça. A trajetória deste caso difere fortemente daquela do sistema da Argentina pós-1966 na qual a nova coalizão dominante enfrentou um setor popular de força apenas baixa a moderada, em contraposição ao setor popular excepcionalmente forte da Argentina. O novo sistema brasileiro portanto não só sobreviveu inicialmente, como de muitas maneiras foi mais ou menos “bem-sucedido” em seus próprios termos.

Como se encaixa o Peru nesta análise? Embora os oito países considerados neste livro possam ser classificados como as nações industrialmente mais adiantadas da América Latina, o Peru é a nação industrialmente menos adiantada deste grupo. Em sentidos importantes, o Peru está historicamente “atrás” dos outros sete países na oportunidade de um certo número de transformações econômicas, sociais e políticas fundamentais. Mais ainda, mesmo se se reconhecer a necessidade de desagregar a idéia do populismo e examinar as diferenças entre os casos, há indubitavelmente uma “agenda” básica de reformas associada ao populismo. Antes do golpe militar de 1968, muitas destas reformas não haviam sido realizadas no Peru.

A existência deste “espaço de reforma” convidativo, combinado com o nível mais baixo de desenvolvimento urbano e industrial, ajuda a explicar muitos dos contrastes importantes analisados em detalhe por Cotler e notados por Cardoso e O'Donnell, entre o governo militar institucional do Peru e aqueles que apareceram na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.³⁷ Embora a história do desenvolvimento do “enclave” do Peru e a tradição de sindicalismo militante que ela produziu tenham levado a um padrão contemporâneo de protesto trabalhista vigoroso, a intensidade do conflito no sistema político urbano desta sociedade um tanto menos industrial, relativamente menos urbanizada, foi muito mais limitada na década de 1960 do que em muitos dos outros países considerados neste livro. O conflito rural foi intenso, e sustentou-se que um alto grau de percepção da ameaça diante deste conflito contribuiu para a coesão inicial do governo militar peruano.³⁸ Contudo em comparação com a situação dos países mais adiantados do sul, houve uma maneira muito mais fácil de lidar com este conflito, envolvendo uma inovação política que já havia desempenhado um papel decisivo no desenvolvimento de outros casos de enclaves tais como o do México e da Venezuela: a reforma agrária.

37 Além das discussões do Peru nos capítulos de Cotler e Cardoso neste volume, ver *Modernization* de O'Donnell, pp. 111-12, onde ele apresenta uma estimativa valiosa da relação do caso peruano com este argumento maior.

38 Ver *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (Princeton: Princeton University Press), Capítulo 4.

Estes fatores múltiplos ajudam a explicar a atitude reformista inicial do governo militar institucional que subiu ao poder no Peru em 1968. Estes fatores são relacionados, mas obviamente vão muito além das variáveis acentuadas no Gráfico 1 acima. A plena integração destes fatores na análise exige um modelo muito maior que reúna as explicações do populismo e do autoritarismo-burocrático. A tarefa de construir este modelo está obviamente muito além do objetivo deste capítulo.

A virada recente para a direita e a mudança para políticas econômicas ortodoxas no Peru ocorreram em parte em resposta aos problemas do populismo já acentuados em várias análises deste volume, particularmente à inflação crescente, aos problemas no balanço de pagamentos e aos aumentos maciços no endividamento externo que resultaram das políticas de despesas e investimentos do governo militar e da séria deterioração das receitas de exportação de produtos primários. Embora estas políticas ortodoxas tenham sido implementadas por um regime autoritário-militar que já estava no poder, a coerência e estabilidade destas políticas e deste regime dificilmente estão garantidas. Isto pode ser devido em parte ao fato de que no meio da década de 1970 o governo militar já estava seriamente desacreditado, e em parte devido a dois fatores acentuados na Figura 1 acima – o aumento importante do tamanho e da militância do setor popular urbano que parece ter ocorrido especialmente nos dez anos desde que o governo militar subiu ao poder, e a percepção relativamente baixa da ameaça interna por ocasião da mudança inicial das políticas econômicas ortodoxas em 1976. Em consequência, pode se dar o caso de no Peru, como no período pós-1966 na Argentina, os militares logo estarem procurando maneiras de se desengajarem do poder.

Esta rápida discussão do Peru sugere dois motivos por que as tentativas de estender o modelo aos casos adicionais são instrutivas. Primeiro, elas podem fornecer visões novas destes novos casos. Segundo, elas podem estimular o pesquisador a modificar o modelo original de tal maneira que explique não só mais adequadamente os novos casos, como também explique talvez mais adequadamente os casos com referência aos quais o modelo foi construído originalmente.

Após esta discussão prolongada das explicações alternativas da ascensão do autoritarismo e o seu não aparecimento em alguns países, a que conclusões podemos chegar quanto às suas causas? Um progresso considerável tem sido feito para aperfeiçoar várias linhas importantes de argumentos e para obter uma compreensão mais profunda do contexto maior do qual emergiu o autoritarismo. Contudo, estes capítulos não chegam a conclusões rigorosas com relação às condições necessárias e suficientes para a sua emergência, e não têm a intenção de terminar o debate relativo a quais são de fato estas condições. Pelo

contrário, nossa esperança é estimular outros exames críticos das origens do novo autoritarismo na América Latina.

A EVOLUÇÃO DO AUTORITARISMO

A análise da mudança sob o governo autoritário tem sido uma preocupação importante desde a primeira fase da literatura sobre o novo autoritarismo, e os capítulos deste livro tomaram outras medidas importantes para explorar este tópico. Um tema decisivo que emerge, particularmente nas análises de Cardoso, Serra e O'Donnell, é que embora estes governos empreguem altos níveis de coação ao lidarem com a oposição, embora apliquem presumivelmente altos níveis de capacitação técnica na escolha das políticas econômicas, e embora gozem ou possam gozar potencialmente do apoio financeiro maciço do capitalismo internacional, seu governo é caracterizado por tensões e contradições internas importantes. Estes governos são de muitas maneiras frágeis e vulneráveis.

Estas tensões e contradições envolvem em parte questões econômicas e, como acentua Serra, estes governos autoritários podem ser exatamente tão vulneráveis aos fracassos e erros importantes da política econômica como os sistemas mais competitivos. As tensões e contradições decorrem também dos problemas políticos fundamentais. A aplicação efetiva das políticas de estabilização podem reduzir fortemente o tamanho da coalizão que apóia o governo quando os partidários sindicais do golpe em amplos setores da classe média descobrirem que não estão entre os beneficiários principais destas políticas. O caráter extremamente exclusivo destes sistemas mina ou envolve a eliminação completa das instituições de representação e dos símbolos políticos importantes que podem de outra forma servir para legitimar o estado e uni-lo à sociedade. O desaparecimento da ameaça de "subversão" elimina uma das justificações importantes para a repressão que possa ser necessária para manter o controle político do setor popular. Pode haver um conflito violento entre o internacionalismo e a orientação para o lucro dos elementos da burguesia que estejam entre os partidários mais importantes da coalizão, e o nacionalismo e a tendência para uma desconfiança da orientação para o lucro por parte de importantes elementos militares. Muitos tecnocratas e outros elementos da alta burguesia ficam, por sua vez, mais incomodados pela sua proximidade dentro da coalizão dominante com os elementos militares mais intimamente identificados com a repressão.

A tese da análise do O'Donnell é que as tensões e contradições tais como estas criarão em última análise uma pressão enorme que empurrará estes sistemas para alguma forma de abertura política ou democratização, e as conclusões dos capítulos de Cardoso e Hirschman, de maneiras um tanto diferentes, apontam na mesma direção. Natu-

ralmente é possível que países adicionais sucumbam ao governo militar repressivo. A Colômbia periodicamente parece ser candidata, e a análise de Cotler indica a possibilidade de uma intensificação importante da repressão no Peru e no México. Da mesma forma a possibilidade de guerra no Cone Sul apresenta graves riscos para quaisquer esforços para prever os padrões futuros da mudança – e pode representar a resposta final, patética, destes governos ao problema de evocar símbolos de identificação com o estado, tais como o nacionalismo. Contudo há terreno suficiente para acreditar que pelo menos alguns dos governos autoritários atuais da América Latina serão substituídos nos próximos anos por regimes mais competitivos. A experimentação com diferentes tipos de eleições controladas e com a restauração parcial do sistema partidário já desempenharam, ou desempenharão, um papel importante nas tentativas de legitimar o governo autoritário. A longo prazo, esta experimentação pode levar a tentativas de descobrir uma nova forma política que possa levar finalmente à restauração de alguma forma de democracia.

Até o ponto em que ocorram estas mudanças, elas abrirão novos caminhos interessantes para a pesquisa sobre a política latino-americana.³⁹ Em certo nível, o que será pedido serão análises intensivas e detalhadas destas restaurações tentadas à medida que elas tenham lugar nos próximos anos. Em outro nível, será essencial considerar a possibilidade dessa restauração da democracia fazer parte de um ciclo a longo prazo de autoritarismo e democracia dentro da região e que as tentativas para compreender as perspectivas de democratização devam ser ligadas a tentativas para explicar este ciclo de mudanças a longo prazo. Isto envolve várias linhas diferentes de indagação.

Primeiro, já que a consecução de alguma forma de democratização na América Latina na próxima década envolve em grau importante resolver as tensões e problemas que contribuíram para a ascensão recente do autoritarismo, a compreensão deste próximo período de democratização deve ser edificada sobre a melhor compreensão possível das causas destas tensões anteriores, bem como os motivos por que eles foram menos intensos em alguns países e em alguns casos não levaram ao autoritarismo. Daí, o maior progresso em melhorar a compreensão da era atual do autoritarismo continua uma prioridade importante.

Segundo, a perspectiva de analisar as situações atuais de democratização dentro da estrutura de um ciclo a longo prazo de mudança

39 Philippe C. Schmitter e Guillermo O'Donnell estão coordenando atualmente uma série de estudos apoiados pelo Centro Latino-Americano do Centro Internacional Woodrow Wilson para Estudiosos em Washington, D.C. que desempenhará um papel importante ao tratar destes tópicos.

política sugere certas comparações históricas que podem contribuir para a compreensão destes padrões futuros de mudança. Por exemplo, um ponto óbvio de comparação seria com o período de autoritarismo do fim da década de 1940 e começo da de 1950 em vários países e o período subsequente de democratização do meio para o fim da década de 1950. Tal comparação forneceria uma base para testar o argumento sobre os padrões causais a longo prazo tais como aqueles sugeridos pela hipótese de que a maneira pela qual a democracia é restaurada num certo ponto no tempo afeta a probabilidade da ascensão do autoritarismo num ponto subsequente, o que por sua vez pode modelar oportunidades para a democratização num ponto ainda mais posterior no tempo. A experiência de extrema polarização da Colômbia e da Venezuela nas décadas de 1940 e 1950; seguida pelo governo militar repressivo; seguido por sua vez pela restauração de um tipo de democracia baseado num pacto formal e informal entre os partidos políticos de limitarem a competição e a polarização futura, forneceria um ponto de partida interessante para essa análise. A experiência parcialmente paralela do Peru neste mesmo período, e a solução extremamente diferente de questões semelhantes na Argentina, forneceria outros pontos úteis de comparação.

Terceiro, esta perspectiva encoraja a se dar um passo atrás e fazer a pergunta mais genérica de por que ocorreu este ciclo. Neste nível, é possível que a ascensão e o colapso dos regimes autoritários tenham, em parte, a mesma explicação. A análise de Douglas Chalmers do “estado politizado” na América Latina, a análise de Charles Anderson da “experimentalidade” das instituições políticas latino-americanas e a discussão de Hirschman neste livro dos problemas de legitimação que surgem quando a acumulação de funções está em medida importante em mãos estrangeiras parece ser de grande relevância aqui.⁴⁰ Elas oferecem um ponto de partida para explorar um padrão de fragilidade maior das instituições políticas que aumenta a probabilidade de que no contexto da crise ocorrerá a mudança do regime – quer seja ela de democrático para autoritário quer de autoritário para democrático. Essa perspectiva em nenhum sentido eclipsaria os tipos de preocupações levantadas neste livro – serviria em vez disso como um suplemento importante para eles.

EXTENSÃO DA ANÁLISE A OUTRAS REGIÕES

O capítulo de Kurth, que introduz idéias decorrentes do modelo autoritário-burocrático numa discussão do desenvolvimento europeu,

representa um enfoque bastante diferente da extensão do objetivo da análise. As tentativas de estender a análise a outras regiões, muito parecida com a extensão da análise a países latino-americanos adicionais, pode contribuir para vários objetivos úteis. Essas tentativas fornecem novas explicações para padrões de mudança industrial e política nestas outras regiões. Elas podem estimular tentativas para ligar os modelos desenvolvidos com referência à América Latina a outras teorias de mudança industrial e política. Elas encorajam os estudiosos a avaliarem a generalidade dos padrões encontrados na América Latina, o que pode por sua vez ajudar os especialistas latino-americanos a identificar mais explícita e genericamente as características contextuais responsáveis pelos padrões políticos que emergiram na América Latina. Finalmente, as tentativas para elaborar o modelo dentro das tradições de cultura em outras regiões pode sugerir aos especialistas latino-americanos novos enfoques para analisarem as suas próprias regiões.

Estas oportunidades de conseguir novas visões e melhorar a teoria são bem ilustradas no capítulo de Kurth. O enfoque para analisar a política da industrialização que ele deduz em parte da pesquisa sobre a América Latina parece fornecer uma nova perspectiva interessante sobre a mudança política na Europa. O seu esforço para explorar mais as ligações entre as análises dos diferentes setores da indústria que é decisiva para o modelo autoritário-burocrático e os argumentos desenvolvidos na pesquisa sobre a Europa com relação à oportunidade da industrialização indica importantes maneiras pelas quais o objetivo teórico do modelo latino-americano pode ser aumentado. A análise de Kurth de uma série de padrões históricos e regionais diferentes da industrialização põe em foco mais vivamente as características do cenário latino-americano que forneceram os padrões recentes da evolução política nacional na América Latina, levando-o a interessantes especulações sobre os futuros padrões de mudança em países tais como o Brasil. Finalmente, a sensibilidade de Kurth para a interação contínua entre os quatro níveis diferentes de análise – envolvendo fatores políticos domésticos, fatores econômicos domésticos, relações internacionais políticas e militares e relações econômicas internacionais – reflete uma perspectiva analítica que merece imitação na pesquisa sobre a América Latina. Embora os outros autores deste volume notem frequentemente o impacto das relações internacionais políticas, militares e econômicas sobre os padrões de mudança nos países latino-americanos, nenhum deles tentou uma análise multifacetada da interação contínua entre estes diferentes fatores tal como apresentados no capítulo de Kurth.

A aplicação do modelo autoritário-burocrático a outras regiões do Terceiro Mundo pode também ser frutífera. Um estudo recente

⁴⁰ “The Politicized State” de Chalmers; *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations* de Charles W. Anderson (Princeton: D. Van Nostrand Co., 1967); e Hirschman, pp. III/46-III/48 neste livro.

aplicou explicitamente o modelo à Coreia do Sul.⁴¹ A extensão da análise a uma região tal como a África pode fornecer mais evidências para apoiar o argumento de que o modelo deve ser ligado menos estreitamente às fases da industrialização e mais orientado em termo das mudanças do sistema econômico internacional. Algumas das características importantes da economia política de muitos países africanos podem simplesmente representar variações dentro da categoria de “sistemas oligárquicos” descritos na literatura latino-americana. Estes países africanos são geralmente pré-industriais, orientados em torno das exportações agrícolas e minerais, com níveis relativamente baixos de ativação do setor popular. Mas o status de serem países desenvolvidos extremamente “tarde” pode produzir constelações novas e distintas de regime, coalizão e política. Muitos destes países parecem estar passando por problemas complexos em suas relações com o sistema capitalista internacional, problemas que têm traços importantes em comum com aqueles experimentados nos países mais adiantados da América Latina. Muitos estão sofrendo graves problemas de endividamento externo, balanço de pagamentos e inflação, bem como restrições na política econômica doméstica impostas pelas agências empresadoras internacionais, que soariam familiares aos estudiosos dos países adiantados latino-americanos. A extensão do argumento a casos tais como estes pode fornecer uma oportunidade valiosa para explorar a possibilidade de que o impacto penetrante do sistema econômico internacional contemporâneo pode afetar os países relativamente não-industriais da África e os países industrialmente mais adiantados da América Latina de maneira mais semelhante do que se poderia esperar com base no modelo autoritário-burocrático.

Além da contribuição dessas extensões da análise à teoria da ciência social, suas implicações práticas devem ser acentuadas também. Em vários pontos foi enfatizado que a necessidade de analisar o autoritarismo-burocrático decorre em parte da possibilidade de que uma compreensão melhor dos problemas econômicos, sociais e políticos que deram origem a este autoritarismo pode contribuir para a descoberta de soluções mais humanas para estes mesmos problemas. Dentro do cenário latino-americano, isto envolve em parte o esforço num certo número de países de dar um fim à era atual de autoritarismo severo. Envolve também uma preocupação em estimular um processo de aprendizagem política que pode tornar mais fácil para países adicionais – por exemplo, a Colômbia – evitar estas formas de autoritarismo.

Os estudiosos e os líderes políticos de outras regiões do Terceiro Mundo olham muitas vezes com preocupação para os acontecimentos recentes nos países do sul da América do Sul, preocupados que estes acontecimentos possam ter implicações importantes para a evolução futura de suas próprias nações. Estes estudiosos e líderes políticos certamente partilham com os autores deste livro a esperança de que uma compreensão do autoritarismo-burocrático possa contribuir para um outro processo de aprendizagem política que possa tornar mais fácil ainda para outros países evitarem as formas de opressão política que emergiram recentemente na América Latina.

41 “Power, Dependency, and Representation in South Korea” de Sungjoo Han (documento apresentado na assembléia anual de 1977 da Associação Americana de Ciência Política, Washington, D.C.).

GLOSSÁRIO

Os capítulos deste livro são escritos de tal maneira que o sentido dos termos empregados devem ser evidentes em muitos pontos do contexto. Contudo, como alguns termos podem ser pouco familiares para alguns leitores, e como há algumas diferenças no uso entre os autores, é apropriado apresentar aqui para alguns dos termos mais importantes as definições empregadas neste livro.

Autoritarismo. Seguindo Linz, pode-se considerar o autoritarismo como um tipo de regime político distinto tanto da democracia como de totalitarismo e que em certos sentidos, particularmente com relação ao grau de limitação do pluralismo político, é um tipo intermediário. Linz define os regimes autoritários como “sistemas políticos com pluralismo político limitado, não responsável; sem ideologia elaborada e orientadora (mas com mentalidades distintas); sem mobilização política intensiva ou extensiva (exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento); e nos quais um líder (ou ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos mas realmente bastante previsíveis.”¹

¹ “An Authoritarian Regime: Spain” de Juan J. Linz, em *Cleavages, Ideologies, and Party Systems* de Erik Allardt e Yrjö Littunen, eds. (Helsinki: Academic Bookstore, 1964).

Autoritarismo-Burocrático. Como uma primeira aproximação, este pode ser imaginado como um tipo de autoritarismo caracterizado por um enfoque auto-reconhecidamente tecnocrático, burocrático e não-personalista de formulação política e solução de problemas. Além disto, há alguma variação entre os autores deste livro no uso do termo. O uso original de O'Donnell, baseado num grande número de características definidoras que envolvem questões de regime, coalizão e política, está resumido no capítulo introdutório (p. 32). Sua definição mais recente, ligeiramente modificada é apresentada no Capítulo 7, páginas, 281-283. Sua definição abrange a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai contemporâneos, bem como a Argentina de 1966 até 1973. Embora em trabalhos anteriores ele tenha chamado a atenção para importantes atributos comuns entre estes casos e o México contemporâneo, ele não define na sua análise atual o México como autoritário-burocrático.

Cardoso (Capítulo 2, pp. 41 a 46) advoga um uso muito mais restrito que se refere apenas ao tipo de regime político, limita-o aos regimes caracterizados pelo governo militar institucional. Desse modo ele exclui explicitamente o México desta categoria, mas inclui o Peru no período pós-1968 dentro dela. Kaufman (Capítulo 5, pp. 183-187) usa também o termo para se referir ao tipo de regime político, e em seu capítulo da mesma forma não inclui o México. Ver também a discussão de Collier deste conceito no Capítulo 9, pp. 348-355.

Bens de Capital: Maquinaria e equipamento usados na produção industrial.

Corporativismo: Tal como usado neste volume (há importantes definições alternativas), este é um padrão de relacionamento entre o estado e grupos de interesse que envolve elementos tais como a estruturação do estado da representação que produz um sistema de associações de interesse não competitivas, oficialmente sancionadas, organizadas em grupamentos funcionais prescritos legalmente, e controle direto do estado sobre sua lideranças, apresentação de reivindicações e governo interno.

Aprofundamento da Industrialização: Expansão da produção industrial além dos bens de consumo para incluir os bens intermediários e de capital usados no processo de produção. Isto é mencionado também como integração "vertical" da produção através de "ligações para trás" da produção de bens de consumo para a produção de bens intermediários e de capital empregados na produção de bens de consumo.

Fase Fácil da Substituição das Importações: A rápida expansão da produção de bens de consumo que pode ocorrer quando esta pro-

dução é destinada a satisfazer um mercado doméstico já existente, recém-protégido pela imposição de tarifas ou controles da importação e/ou pelo colapso do comércio externo.

Exaustão da (Fase Fácil) de Substituição das Importações: O término da fase inicial da expansão industrial orientada no sentido de satisfazer o mercado doméstico de bens de consumo abastecido anteriormente por produtos importados. Ver as discussões apresentadas por Hirschman (Capítulo 3, pp. 73 e ss.) e Serra (Capítulo 5, pp. 113 e ss.)

Exclusão (do Setor Popular): "A recusa consistente do governo de atender às exigências políticas feitas pelos líderes do setor (popular) ... (e a negação) a este setor e aos seus líderes (de) acesso a posições de poder político de onde eles possam ter influência direta nas decisões políticas nacionais ... O conceito de 'exclusão' ... assume 'presença' anterior na arena política nacional: um setor excluído é um setor politicamente ativado."² Isto é discutido também por O'Donnell no Capítulo 7, pp. 281-283. Ver também Incorporação.

Industrialização para Substituir as Importações: Expansão da produção industrial para abastecer um mercado doméstico suprido previamente por bens importados. Ver também Fase Fácil da Substituição das Importações.

Incorporação (do Setor Popular): Esforço deliberado do governo para ativar o setor popular e para conceder-lhe alguma voz na política nacional. Isto inclui também os casos nos quais o governo, sem esforços deliberados quer para a exclusão quer para a incorporação, se adapta aos níveis existentes de ativação política e ao conjunto dado de atores políticos.³ Ver também "Exclusão".

Bens Intermediários: Insumos usados na produção industrial, tais como combustíveis, metais e produtos petroquímicos.

Internacionalização da Produção: Esta transição, que está associada com a ascensão das companhias multinacionais, envolve: 1. Uma ligação ou fusão crescente dos fatores da produção "locais" e "estrangeiros" – isto é, investimentos, crédito, tecnologia, administração, etc.; e 2. Uma ligação ou fusão crescente nas relações de produção através da associação crescente formal e informal da

² *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* de Guillermo O'Donnell (Instituto de Estudos Internacionais, Universidade da Califórnia, Berkeley, Série Política e Modernização Nº 9, 1973), p. 55.

³ *Loc. Cit.*

burguesia doméstica e internacional. Também mencionada como Transnacionalização da Produção.

Políticas Econômicas Monetaristas: Ver Políticas Econômicas Ortodoxas.

Políticas de Normalização: Ver Políticas Econômicas Ortodoxas.

Políticas Econômicas Ortodoxas: Políticas que enfatizam os mecanismos de mercado através de medidas tais como a desvalorização da moeda, adoção de taxas de câmbio flutuantes, redução de tarifas, abolição dos controles das importações e dos preços e aumentos das tarifas dos serviços públicos para refletirem seu custo. Contudo, controles rigorosos dos salários são muitas vezes introduzidos ao mesmo tempo que estes outros controles são abolidos. Também mencionadas como Políticas Econômicas Monetaristas, Políticas de Normalização e Políticas de Estabilização.

Sistema Político: No Capítulo 1, seguindo o uso de O'Donnell em *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism* (que se refere aos "sistemas políticos autoritário-burocráticos"), Collier usa este termo para a configuração global do regime, coalizão dominante e política pública que caracterizam uma política nacional. Mais recentemente, O'Donnell empregou em vez disso a expressão "estado autoritário-burocrático" (ver Estado).

Setor Popular: A classe baixa urbana e rural e a baixa classe média.

Populismo: Na análise original de O'Donnell, e mais genericamente na literatura populista/pós-populista (ver Capítulo 1, pp. 27-28, este termo é usado comumente para mencionar um tipo de sistema político (ou estado) caracterizado por um certo número de traços, inclusive os seguintes: (1) Ele é baseado numa coalizão multiclasse dos interesses urbano-industriais, inclusive das elites industriais e do setor popular urbano; (2) É politicamente "incorporador" diante do setor populacional urbano (e algumas vezes do rural também); e (3) Promove a fase inicial da industrialização para a substituição das importações orientada em torno dos bens de consumo. O populismo é comumente considerado como o tipo de sistema político que emerge com a extinção do sistema oligárquico anterior e que é subseqüentemente substituído pelo autoritarismo-burocrático. Ver a extensa análise do populismo no Capítulo de Cotler; no Capítulo 5, pp. 189-200; e no Capítulo 9, pp. 355-360.

Produtos Primários: Produtos originários da agricultura, exploração florestal ou mineração. Este contrasta com os produtos do setor secundário (manufatura e indústria) e o setor terciário (serviços).

Bens de Produção: Ver Bens de Capital.

Regime: A estrutura formal e informal dos papéis e processos governamentais. O regime inclui assim coisas tais como o método de escolha do governo (eleição, golpe, processo de escolha entre os militares, etc.), mecanismos formais e informais de representação e padrões de repressão. O regime é tipicamente distinto dos titulares particulares que ocupam os papéis governamentais, a coalizão política que apóia este titulares e as políticas que eles adotam (exceto naturalmente as políticas que definem ou transformam o próprio regime).

Políticas de Estabilização: Ver Políticas Econômicas Ortodoxas.

Estado: Cardoso usa este termo para significar "o 'pacto básico de domínio' que existe entre as classes ou frações de classes sociais e as normas que garantem seu domínio sobre as camadas subordinadas" (Capítulo 2, p. 46). O'Donnell emprega um uso semelhante, mas acentua que o termo deve ser compreendido em dois níveis. Num nível analítico, ele é "o aspecto político das relações sociais de domínio" (Capítulo 7, p. 277). Ele "apóia, organiza e garante a efetividade destas relações de domínio..." (p. 277). Num nível concreto, consiste num conjunto de instituições e na lei que executa esta função (p. 277).

Em certos pontos nos outros capítulos, encontra-se ocasionalmente um uso no qual o estado consiste na estrutura institucional, os titulares dentro desta estrutura, e o corpo da lei que constitui o setor público. Ele inclui assim o governo (no sentido do chefe do estado e a liderança política imediata que o cerca), a burocracia pública, a legislatura, o judiciário, companhias públicas e semi-públicas e o sistema legal. Ver também o Capítulo 5, pp. 243-244 e o Capítulo 9, pp. 354-355.

Tecnocratas: Indivíduos com um alto nível de treinamento acadêmico especializado que servem como o principal critério com base no qual são escolhidos para ocupar postos-chave de tomada de decisão ou desempenhar papéis consultivos em organizações grandes, complexas - tanto públicas como privadas.

Transnacionalização da Produção: Ver Internacionalização da Produção.

Alta Burguesia: A elite administrativa, profissional e proprietária que exerce o controle sobre a produção econômica ou está intimamente associada com o controle da produção.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografia fornece um resumo da literatura mais ampla da qual os capítulos deste livro fazem parte. Ela inclui as fontes citadas nos capítulos individuais e um número limitado de referências adicionais. As fontes sobre a América Latina são apresentadas primeiro sob sete títulos de assuntos: autoritarismo, industrialização e desenvolvimento econômico, contexto político e econômico internacional, populismo, os militares, insurgência, repressão e partidos políticos. Um conjunto de fontes parcialmente superpostas agrupados por país é então apresentado para a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Finalmente, há uma lista das fontes sobre a industrialização e o desenvolvimento europeu e de outras fontes gerais que são citadas neste livro. Cada seção da bibliografia inclui uma lista de referências cruzadas às outras seções.

Já que esta edição do livro é destinada principalmente a uma audiência norte-americana, a ênfase está nas fontes disponíveis nos Estados Unidos. Se um livro ou artigo foi publicado tanto em espanhol como em português e em inglês, a versão inglesa é geralmente citada. É inútil dizer, ao cobrir tanto a literatura geral como as referências a países individuais dentro da estrutura de uma bibliografia relativamente resumida, que foi necessário excluir muitos estudos excelentes.

I. FONTES SOBRE A AMÉRICA LATINA: LISTA DE ASSUNTOS

A. Autoritarismo

- (1) Anderson, Charles W. *Politics and Economic Change in Latin America*. Princeton: Van Nostrand Co., 1967.
- (2) Brodersohn, Mario S. "Sobre 'modernización y autoritarismo' y el estancamiento inflacionario argentino." *Desarrollo Económico* 13, Nº 51 (Outubro/Dezembro, 1973), pp. 591-605.
- (3) Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1969. Publicado recentemente em inglês sob o título *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978.
- (4) ———. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1971.
- (5) ———. *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1972.
- (6) ———. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (7) ———. "Estatização e autoritarismo esclarecido: Tendências e limites." Mimeografado, São Paulo, 1975.
- (8) ———. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- (9) Chalmers, Douglas A. "The Politicized State in Latin America." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (10) Collier, David and Ruth Berins Collier. "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (11) Collier, Ruth Berins. "Popular Sector Incorporation and Regime Evolution in Brazil and Mexico." Trabalho apresentado na Conferência sobre o Brasil e o México, Centro de Relações Interamericanas, Nova York, 1978.
- (12) ——— and David Collier. "Inducements Versus Constraints: Disaggregating Corporatism." *The American Political Science Review* 73, Nº 4 (Dezembro, 1979), a ser publicado.
- (13) Dos Santos, Theotonio. *Socialismo ou fascismo: Dilema Latinoamericano*. Santiago: Prensa Latinoamericana (2ª edição), 1972.
- (14) Germani, Gino. *Authoritarianism, National Populism, and Fascism*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1977.
- (15) Jaguaribe, Helio. *Crisis y alternativas de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1972.
- (16) Kaufman, Robert R. *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, Nº 01-060, 1976.
- (17) ———. "Notes on the Definition, Genesis, and Consolidation of Bureaucratic-Authoritarian Regimes." (Trabalho não publicado, Departamento de Ciência Política, Douglass College, New Brunswick, N.J., 1975.
- (18) ———. "Mexico and Latin American Authoritarianism." In José Luis Reyn and Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (19) Kling Merle, "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett World Library, 1968.
- (20) Linz, Juan J. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (21) ——— and Alfred Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (22) Malloy, James M. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (23) ———, ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (24) Morse, Richard M. "The Heritage of Latin America." In Louis Hartz, *The Founding of New Societies*. Nova York: Harcourt, Brace, & World, Inc., 1964.
- (25) O'Donnell, Guillermo A. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- (26) ———. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarianism State." *Latin American Research Review* 12, Nº 1 (Inverno de 1978), pp. 3-38. Também publicado em espanhol sob o título "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario." Documento CEDES/G.E. CLACSO Nº 1, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1975.
- (27) ———. "Corporatism and the Question of the State." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. Também publicado em espanhol sob o título "Sobre el 'corporativismo' y la cuestión de Estado." Documento CEDES/G.E. CLACSO Nº 2, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1976.
- (28) ———. "Apuntes para una teoría del Estado." Documento CEDES/G.E. CLACSO Nº 9, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977.
- (29) Petras, James F. "L'Amérique Latine, Banc d'Essai d'un Nouveau To-

- talitarisme." *Le Monde Diplomatique* (Paris) Abril, 1977.
- (30) Purcell, Susan Kaufman. *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1975.
- (31) Reyna, José Luis and Richard S. Weinert, eds. *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (32) Schmitter, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- (33) ———. "Paths to Political Development in Latin America." In Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Society*. Nova York: The Academy of Political Science, Columbia University, 1972.
- (34) ———. "Still the Century of Corporatism." *The Review of Politics* 36, Nº 1 (Janeiro 1974), pp. 85-121.
- (35) Stavenhagen, Rodolfo. "The Future of Latin America: Between Underdevelopment and Revolution." *Latin American Perspectives* 1, Nº 1 (Primavera de 1974), pp. 124-49.
- (36) Stepan, Alfred. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- (37) Véliz, Claudio. *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- (38) Wiarda, Howard J. "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model." *World Politics* 25, Nº 2 (Janeiro 1973), pp. 206-35.
Ver também 170, 183, 204, 209, 220, 230, 251, 261, 263, 298, 318, 353, 421, 470, 474, 475, 476.

B. Industrialização e Desenvolvimento Econômico

- (39) Anderson, Charles W. "Political Factors in Latin American Economic Development." *Journal of International Affairs* 20, Nº 2 (1966), pp. 235-53.
- (40) Ayza, Juan, Gerard Fichet and Norberto Gonzales. *América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones*. México, D.F.: ECLA, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- (41) Baer, Werner. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations." *Latin American Research Review* 7, Nº 1 (Primavera, 1972), pp. 95-122.
- (42) ———. "The Economics of Prebisch and ECLA." *Economic Development and Cultural Change* 10, Nº 2 (Janeiro, 1972), pp. 169-82.
- (43) Balassa, Bela et al. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971.
- (44) Cardoso, Fernando Henrique and José Luis Reyna. "Industrialization, Occupational Structure, and Social Stratification in Latin America." In Cole Blasier, ed., *Constructive Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1968.
- (45) ———. "The Industrial Elite." In Seymour Martin Lipset and Aldo Solari, eds., *Elites in Latin America*. Nova York: Oxford University Press, 1967.

- (46) Corden, Max. "The Structure of a Tariff System and the Effective Protection Rate." *Journal of Political Economy* 74, Nº 3 (Junho, 1966), pp. 221-37.
- (47) Diamand, Marcelo. *Doctrinas económicas: Desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1973.
- (48) Díaz-Alejandro, Carlos F. "On the Import Intensity of Import Substitution." *Kyklos* 18, Nº 3 (1965), pp. 495-509.
- (49) Dos Santos, Theotonio. "The Changing Structure of Foreign Investments in Latin America." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (50) Economic Commission for Latin America. *Economic Survey of Latin America* (Publicado anualmente desde 1948). Nova York: Nações Unidas.
- (51) ———. *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Lake Success, Nova York: Nações Unidas, 1950.
- (52) ———. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nova York: Nações Unidas, 1965.
- (53) ———. *El proceso de industrialización en América Latina en los primeros años del segundo decenio para el desarrollo*. Santiago, 1971.
- (54) ———. *La industrialización latinoamericana en los años setenta.* Cuadernos de la CEPAL, 1975.
- (55) ———. *Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales*. Santiago: Nações Unidas (E/CEPAL/L.128: 22 de janeiro de 1976), 1976.
- (56) ———. "En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización, y comercio externo." *Cuadernos de la CEPAL*, 1977.
- (57) ———. "En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina." *Cuadernos de la CEPAL*, 1977.
- (58) Epstein, Edward C. "Anti-Inflation Policies in Argentina and Chile or Who Pays the Cost." *Comparative Political Studies* 11, Nº 2 (Julho, 1978), pp. 211-30.
- (59) Felix, David. "Monetarists, Structuralists, and Import-Substituting Industrialization: A Critical Approach." *Studies in Comparative International Development*, Nº 10 (1965).
- (60) ———. "Technological Dualism in Late Industrializers." *Journal of Economic History* 34, Nº 1 (Março, 1974), pp. 194-238.
- (61) Fishlow, Albert. "Development Policy: Some Lessons from the Past." Texto apresentado no Encontro Anual da Associação Econômica Americana, Nova York, 1977.
- (62) Frank, Andre Gunder. *Lumpenbourgeoisie: Lumpendevelopment*. Nova York: Monthly Review Press, 1972.
- (63) ———. "Latinoamérica: Subdesarrollo capitalista o revolución socialista." *Pensamiento Crítico* Nº 13 (Fevereiro, 1968), pp. 3-41.
- (64) Furtado, Celso. *Economic Development of Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, Primeira edição, 1970. Segunda edição, 1976.
- (65) Glade, William P. *The Latin American Economies: A Study of Their Ins-*

- titutional Evolution*. Nova York: American Book Company, 1969.
- (66) Grunwald, Joseph. "Some Reflections on Latin American Industrialization Policies." *Journal of Political Economy* 78, Nº 4 (Agosto, 1970), pp. 826-56.
- (67) Hirschman, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- (68) ———. *Latin American Issues: Essays and Comments*. Nova York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- (69) ———. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nova York: Anchor Books, 1965.
- (70) ———. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America." *Quarterly Journal of Economics* 82, Nº 1 (Fevereiro, 1968), pp. 2-32.
- (71) ———. "Ideologies of Economic Development in Latin America." In Albert Hirschman, ed., *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (72) ———, ed. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (73) ———. "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 87, Nº 4 (Novembro, 1973), pp. 543-66.
- (74) ———. "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples." *Economic Development and Cultural Change* 25, Supplement: Essays in Honor of Bert F. Hoselitz (1977), pp. 67-98.
- (75) ———. "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations of the Latin American Experience." Mimeografado. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- (76) Iglesias, Enrique V. "Situation and Prospects of the Latin American Economy in 1975." *CEPAL Review*, Primeiro semestre de 1976, pp. 211-30.
- (77) Jaguaribe, Helio. "Dependencia y autonomía en América Latina." *Panorama Económico* Nº 243 (Abril, 1969).
- (78) Johnson, Harry G. *Economic Policies Toward Less Developed Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967.
- (79) Kahl, Joseph A., ed. *La industrialización en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- (80) Kenworthy, Eldon. "Argentina: The Politics of Late Industrialization." *Foreign Affairs* 47, Nº 3 (Abril, 1967), pp. 465-76.
- (81) King, Timothy. *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- (82) Leal Buitrago, Francisco. "Desarrollo subdesarrollo y ciencias sociales." In F. Leal Buitrago et al., *El agro en el desarrollo colombiano*. Bogotá: Punta de Lanza, 1977.
- (83) Leiserson, Alcira. *Notes on the Process of Industrialization in Argentina, Chile and Peru*. Politics of Modernization Series, Nº 3. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966.
- (84) Little, Ian, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott. *Industry and Trade in some Developing Countries*. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- (85) Marini, Rui M. *Subdesarrollo y revolución*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- (86) ———. *Dialéctica de la dependencia*. Cidade do México: Nueva Era, 1973.
- (87) Morley, Samuel and Gordon W. Smith. "On the Measurement of Import Substitution." *American Economic Review* 60, Nº 4 (Setembro, 1970), pp. 728-35.
- (88) Schydrowsky, Daniel M. "Industrialization and Growth." In Luigi R. Einaudi, ed., *Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of Its Future*. Nova York: Crane, Russak and Co., 1974.
- (89) ———. "Latin American Trade Policies in the Seventies: A Prospective Appraisal." *Quarterly Journal of Economics* 86, Nº 2 (Maio, 1972), pp. 263-89.
- (90) Serra, José. "El estilo reciente de desarrollo de América Latina – notas introductorias." *Trimestre Económico* (nº 174) Vol. 44, Nº 2 (Abril-Junho, 1977), pp. 427-54.
- (91) ——— and Fernando Henrique Cardoso. "As desventuras da dialéctica da dependência." Mimeografado. Princeton: Institute for Advanced Study, 1978.
- (92) Sheahan, John. "Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America." *Economic Development and Cultural Change*, a ser editado.
- (93) Skidmore, Thomas. E. "The Politics of Economic Stabilization in Post War Latin America." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (94) Weaver, Frederick S. *The Industrialization of South America*. Nova York: Urizon Press, a ser editado.
- (95) Wynia, Gary W. *The Politics of Latin American Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- Ver também 2, 142, 190, 195, 196, 197, 201, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 226, 228, 229, 234, 235, 236, 237, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 253, 258, 259, 260, 265, 267, 268, 269, 270, 272, 276, 277, 278, 285, 286, 287, 290, 296, 301, 303, 307, 308, 310, 320, 323, 325, 327, 329, 331, 335, 347, 350, 358, 359, 371.

C. Contexto Político e Econômico Internacional

- (96) Anderson, Charles W. "The Changing International Environment of Development and Latin America in the 1970s." *Inter-American Economic Affairs* 24, Nº 2 (Outono de 1970), pp. 65-87.
- (97) Apter, David E. and Louis Wolf Goodman, eds. *The Multinational Corporation and Social Change*. Nova York: Praeger Publishers, 1976.
- (98) Atkins, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. Nova York: The Free Press, 1977.
- (99) Barnett, Richard J. and Ronald E. Mueller. *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*. Nova York: Simon and Schuster, 1974.

- (100) Bath, C. Richard and Dilmus D. James. "Dependency Analysis of Latin America." *Latin American Research Review* 11, Nº 3 (1976), pp. 3-54.
 - (101) Bergsten, C. Fred and Thomas Horst. *American Multinationals and American Interests*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1978.
 - (102) ———. *The Dilemmas of the Dollar: The Economics and Politics of the United States International Policy*. Nova York: New York University Press, 1975.
 - (103) Blasier, Cole. *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976.
 - (104) Caporaso, James A., ed. *Dependence and Dependency in the Global System*. Special issue of *International Organization* 32, Nº 1 (Inverno, 1978).
 - (105) Cardoso, Fernando Henrique. "The Consumption of Dependency Theory in the United States." *Latin American Research Review* 12, Nº 3 (1977), pp. 7-24.
 - (106) Chilcote, Ronald H. "A Question of Dependency." *Latin American Research Review* 13, Nº 2 (1978), pp. 55-68.
 - (107) Commission on United States-Latin American Relations. *The Americas in a Changing World*. Nova York: Quadrangle Books, 1975.
 - (108) Cotler, Julio and Richard R. Fagen, eds. *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
 - (109) Domínguez, Jorge I. "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s." *Latin American Research Review* 13, Nº 1 (1978), pp. 87-126.
 - (110) Dos Santos, Theotonio. "The Changing Structure of Foreign Investments in Latin America." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
 - (111) Erickson, Kenneth P. and Patrick V. Peppe. "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil." *Latin American Perspectives* 3, Nº 1 (Inverno de 1976), pp. 19-44.
 - (112) Fagen, Richard R., ed. *U.S. Foreign Policy and Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1979.
 - (113) ———. "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach." *Latin American Research Review*, 12, Nº 2 (1977), pp. 3-27.
 - (114) Fishlow, Albert et al. *Rich and Poor Nations in the World Economy*. Nova York: McGraw Hill, 1977.
 - (115) Furtado, Celso. "U.S. Hegemony and the Future of Latin America." In Irving L. Horowitz, ed., *Latin American Radicalism*. Nova York: Vintage Books, 1969.
 - (116) Gilpin, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Direct Foreign Investment*. Nova York: Basic Books, 1975.
 - (117) Grunwald, Joseph, ed. *Latin America and World Economy: A Changing International Order*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.
 - (118) Hellman, Ronald and H. Jon Rosenbaum, eds. *Latin America: The Search for a New International Role*. Nova York: Sage Publications, 1975.
 - (119) Kindleberger, Charles P. *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978.
 - (120) Kurth, James R. "United States Foreign Policy and Latin American Military Rule." In Philippe C. Schmitter, ed., *Military Rule in Latin America: Functions Consequences, and Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
 - (121) Leontief, Wassily. *The Future of the World Economy*. Nova York: Oxford University Press, 1977.
 - (122) Lewis, W. Arthur. *The Evolution of the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
 - (123) Lowenthal, Abraham. "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption." *Foreign Affairs* 55, Nº 1 (Outubro, 1976), pp. 199-213.
 - (124) ———. "United States Policy Toward Latin America: 'Liberal,' 'Radical,' and 'Bureaucratic' Perspectives." *Latin American Research Review* 8, Nº 3 (Outono de 1973), pp. 3-25. Também publicado in Julio Cotler and Richard R. Fagen, eds., *Latin America and the United States*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
 - (125) Martins, Luciano. *Nação e Corporação Multinacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
 - (126) Sunkel, Osvaldo. *Capitalismo transnacional y disintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973.
 - (127) Vaitsos, Constantine. *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*. Oxford: Oxford University Press, 1974.
 - (128) Vernon, Raymond. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. Nova York: Basic Books, 1971.
 - (129) Whitaker, Arthur P. *The United States and the Southern Cone: Argentine, Chile and Uruguay*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.
- Ver também 3, 232, 288.
- D. *Populismo*
- (130) Álvaro, Moisés, Liisa North, and David Raby. "Conflicts within Populist Regimes, Brazil and Mexico." *Latin American Research Unit Studies* Vol. 2, Nº 1 (Outubro, 1977).
 - (131) Cavarozzi, Marcelo. "Populismos y 'partidos de clase media': Notas comparativas." Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 3, 1976.
 - (132) Di Tella, Torcuato S. "Populism and Reform in Latin America." In Claudio Véliz, ed., *Obstacles to Change in Latin America*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1966.
 - (133) Erickson, Kenneth P. "Populism and Political Control of the Working Class in Brazil." *Proceedings of the Pacific Coast Council of Latin American Studies*, Vol. 4, 1975.
 - (134) Ianni, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1975.

- (135) Jaguaribe, Helio. *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*. Nova Iorque: Harper & Row Publishers, 1973.
- (136) Kenworthy, Eldon. "The Function of the Little Known Case in Theory Formation or What Peronism Wasn't." *Comparative Politics* 6, Nº 1 (Outubro, 1973), pp. 17-46.
- (137) ———. "Did the 'New Institutionalists' Play a Significant Role in the Formation of Peron's Coalition, 1943-46?" In James Scobie, ed., *New Perspectives on Modern Argentina*. Bloomington, Indiana: Latin American Studies, Indiana University, 1971.
- (138) Weffort, Francisco C. "Le Populisme dans la Politique Bresilienne." *Les Temps Modernes* 23, Nº 257 (Outubro, 1967), pp. 624-49.
- (139) ———. "State and Mass in Brazil." In Irving Louis Horowitz, ed., *Masses in Latin America*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1970.
- Ver também 3, 11, 12, 14, 18, 22, 25, 27, 94, 200, 207, 208, 240, 257, 258, 316, 317, 342.

E. Os Militares

- (140) Burggraff, Winfield J. *The Venezuelan Armed Forces in Politics, 1933-1953*. Columbia: University of Missouri Press, 1972.
- (141) Cantón, Darío. "Military Intervention in Argentina: 1900-1966." Instituto Torquato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales Documento de Trabajo Nº 39, 1968.
- (142) Dean, Warren. "Latin American Golpes and Economic Fluctuations, 1823-1966." *Southwestern Social Science Quarterly* 51, Nº 1 (Junho, 1970), pp. 70-80.
- (143) Einaudi, Luigi R. and Alfred C. Stepan. "Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Peru and Brazil." Report prepared for The Office of External Research, Department of State. Rand Corporation, R-586-DOS.
- (144) Fitch, John S. "Toward a Model of the Coup d'Etat in Latin America." In Garry D. Brewer and Ronald D. Brunner, eds., *Political Development and Change: A Policy Approach*. Nova Iorque: The Free Press, 1975.
- (145) Germani, Gino and Kalman Silvert. "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America." *European Journal of Sociology* 1, Nº 1 (1961), pp. 62-81.
- (146) Horowitz, Irving L. and Ellen K. Trimberger. "State Power and Military Nationalism in Latin America." *Comparative Politics* 8, Nº 2 (Janeiro, 1976), pp. 223-44.
- (147) Loveman, Brian and Thomas M. Davies, Jr., eds. *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1978.
- (148) Lowenthal, Abraham F., ed. *Armies and Politics in Latin America*. Nova York: Holmes & Meier Publishers, 1976.
- (149) North, Liisa. *Civil-Military Relations in Argentina, Chile, and Peru*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966.

- (150) Nun, José. *Latin America: The Hegemonic Crisis and the Military Coup*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1969.
- (151) Nunn, Frederick M. "New Thoughts on Military Intervention in Latin American Politics: The Chilean Case 1973." *Journal of Latin American Studies* 7, Nº 2 (Novembro, 1975), pp. 271-304.
- (152) O'Donnell, Guillermo A. "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case." In Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*. Nova York: Holmes & Meier Publishers, 1976.
- (153) Potash, Robert A. "The Military and the Policy Making Process, 1946-1958 (Perón to Aramburu)." In James R. Scobie, ed., *New Perspectives on Modern Argentina*. Bloomington, Indiana: Latin American Studies, Indiana University, 1977.
- (154) ———. *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945: Yrigoyen to Perón*. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- (155) Roveldi, David F. "The Mexican Army and Political Order since 1940." In Abraham F. Lowenthal, ed., *Armies and Politics in Latin America*. Nova York: Holmes & Meier Publishers, 1976.
- (156) Schmitter, Philippe C., ed. *Military Rule in Latin America: Function, Consequences and Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- (157) Stepan, Alfred. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (158) Villanueva, Victor. *Nueva mentalidad militar en el Perú?* Buenos Aires: Editorial Replanteo, 1969.
- (159) ———. *El CAEM y la revolución de la fuerza armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1972.
- Ver também 120, 157, 170, 199, 209, 211, 250, 263, 298, 342, 351, 352.

F. Insurgência e Repressão

- (160) Alarcón, Rodrigo. *Brasil: Represión y tortura*. Santiago: Editorial Orbe, 1971.
- (161) Alves, Marcio Moreira. *A Grain of Mustard Seed. The Awakening of the Brazilian Revolution*. Nova York: Anchor Books, 1973.
- (162) Amnesty International. *Amnesty International Newsletter* (Publicado mensalmente).
- (163) ———. *Amnesty International Report on Torture 1975* (with a Special Report on Chile by Rose Styron). Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 1975.
- (164) ———. *Amnesty International Report 1977*. Londres: Amnesty International Publications, 1977.
- (165) Bajar, Hector. *Peru 1965: Notes on a Guerrilha Experience*. Nova York: Monthly Review Press, 1970.
- (166) Cristianos Frente a los Hechos Resistencia y Solidaridad. *Chile: Masacre de un pueblo*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, 1974.
- (167) Debray, Régis. *Revolutions in the Revolution?* Nova York: Grove Press, 1976.

- (168) Duff, Ernest and John McCamant. *Violence and Repression in Latin America*. Nova York: The Free Press, 1976.
- (169) Gott, Richard. *Guerrilla Movements in Latin America*. Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1970.
- (170) International Commission of Jurists. "Military Regimes in Latin America." *The Review of the International Commission of Jurists* No. 17 (Dezembro, 1976), pp. 13-26.
- (171) Kohl, James and John Litt. *Urban Guerrilla Warfare in Latin America*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1974.
- (172) Latin American Newletters, Ltd. "Torture in Latin America." *Latin America* 10, Nº 12 (19 de Março de 1976), p. 91.
- (173) Núcleo de Estudios Nacionales de Ediciones Grito de Asencio. *Torturas: Uruguay 70*. Montevideo, 1970?
- (174) Petras, James. "Revolution and Guerrilla Movements in Latin America: Venezuela, Guatemala, Colombia, and Peru." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (175) Ramsey, Russell W. "Critical Bibliography on La Violencia in Colombia." *Latin American Research Review* 8, Nº 1 (1973), pp. 3-44.
- (176) Russell, Charles A., James A. Miller, and Robert E. Hildner. "The Urban Guerrilla in Latin America: A Select Bibliography." *Latin American Research Review* 9, Nº 1 (1974), pp. 37-80.
- (177) ———. James F. Schenkel, and James A. Miller. "Urban Guerrillas in Argentina: A Select Bibliography." *Latin American Research Review* 9, Nº 3 (1974), pp. 53-92.
Ver também 92, 111, 157, 231, 263, 362, 364.

G. Partidos Políticos

- (178) Cantón, Dario. *Elecciones y partidos políticos en la Argentina, historia, interpretación y balance, 1910-1966*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1973.
- (179) Chalmers, Douglas A. "Parties and Society in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 7, Nº 2 (1972), pp. 102-30.
- (180) Fitzgibbon, Russell H. "The Party Potpourri in Latin America." *Western Political Quarterly* 10, Nº 1 (março, 1957), pp. 3-22.
- (181) ———. *A Directory of Latin American Political Parties*. Tempe: Center for Latin American Studies, Arizona State University, 1970.
- (182) Gott, Richard, ed. *Guide to the Political Parties of South America*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1973.
- (183) Kaufman, Robert R. "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Countries." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- (184) Martz, John D. "Dilemmas in the Study of Latin American Political Parties." *Journal of Politics* 26, Nº 3 (Agosto, 1964), pp. 509-31.
- (185) McDonald, Ronald H. *Party Systems and Elections in Latin America*. Chicago: Markham Publishing Co., 1971.
- (186) Needler, Martin C. "The Closeness of Elections in Latin America." *Latin American Research Review* 12, Nº 1 (1977), pp. 115-21.

- (187) Ranis, Peter. "A Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties." *Journal of Politics* 38, Nº 3 (Agosto, 1968), pp. 798-832.
- (188) Scott, Robert E. "Political Parties and Policy-Making in Latin America." In Joseph La Palombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- (189) Stevens, Evelyn P. "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?" In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
Ver também 11, 25, 131, 132, 199, 302, 305, 313, 330, 349, 398, 380.

II. FONTES SOBRE A AMÉRICA LATINA - LISTA DE PAÍSES

A. Argentina

- (190) Ayres, Robert L. "The 'Social Pact' as Anti-Inflationary Policy: The Argentine Experience since 1973." *World Politics* 28, Nº 4 (Julho, 1976), 473-501.
- (191) Brodersohn, Mario S., ed. *Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1970.
- (192) Corradi, Juan Eugenio. "Argentina." In Ronald Chilcote and Joel Edelstein, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (193) Delich, Francisco J. *Crisis y protesta social: Córdoba, 1969-1973*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- (194) Di Tella, Torcuato S. *El sistema político argentino y la clase obrera*. Buenos Aires: Editorial Universitario de Buenos Aires, 1964.
- (195) Díaz-Alejandro, Carlos F. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- (196) Economic Commission for Latin America. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, 5: El desarrollo económico de la Argentina, Parte I. Los problemas y perspectivas del crecimiento económico argentino, y Parte II. Los sectores de la producción*. Cidade do México: Nações Unidas, 1959.
- (197) Ferrer, Aldo. *La economía argentina: Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- (198) Germani, Gino. *Authoritarianism, National Populism, and Fascism*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1977.
- (199) de Imaz, José Luis. *Los que mandan*. Albany: State University of New York Press, 1970.
- (200) Kenworthy, Eldon. "The Formation of the Peronist Coalition." Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Yale University, 1970.
- (201) Mallon, Richard D. and Juan V. Sourrouville. *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.
- (202) Merckx, Gilbert W. "Sectoral Clashes and Political Change: The Argentine Experience." *Latin American Research Review* 4, Nº 3 (Outono

- de 1969), pp. 89-114.
- (203) Most, Benjamin A. "Changing Authoritarian Systems: An Assessment of Their Impact on Public Policy in Argentina, 1930-1970." Doctoral Dissertation, Department of Political Science, Indiana University, 1978.
- (204) O'Donnell, Guillermo A. "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976." *Desarrollo Económico* 16, Nº 64 (janeiro-março, 1977), pp. 523-24.
- (205) *Review of the River Plate*. (Várias datas)
- (206) Rock, David, ed. *Argentina in the Twentieth Century*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975.
- (207) Smith, Peter H. "The Social Bases of Peronism." *Hispanic American Historical Review* 32, Nº 1 (Fevereiro, 1972), pp. 53-73.
- (208) ———. *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among Political Elites, 1904-1955*. Madison: University of Wisconsin Press, 1974.
- (209) Smith, William C. "The Armed Forces and the Authoritarian-Bureaucratic State in Argentina." Trabalho apresentado no Seminário Interuniversitário sobre Forças Armadas na Sociedade, Tempe, Arizona, 1976.
- (210) Wynia, Gary W. *Argentina in the Postwar Era: Politics and Economic Policy Making in a Divided Society*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978.
- Ver também 2, 18, 25, 58, 80, 83, 93, 129, 136, 137, 141, 149, 152, 153, 154, 177, 178, 183.

B. Brasil

- (211) Ames, Barry. *Rhetoric and Reality in a Militarized Regime: Brazil since 1964*. Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 4, Nº 01.042 (1970).
- (212) Bacha, Edmar. "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth." *World Development* 5, Nos. 1 & 2 (Janeiro-Fevereiro, 1977), pp. 47-68.
- (213) ——— and L. Taylor. "Brazilian Income Distribution in the 1960s: Facts, Models, Results, and the Controversy." Mimeografado. Cambridge, Mass., 1977.
- (214) Baer, Werner. *Industrialization and Economic Development in Brazil*. Homewood, Illinois: The Economic Growth Center, Yale University, 1965.
- (215) ——— and A. Maneschi. "Import-Substitution, Stagnation, and Structural Change: An Interpretation of the Brazilian Case." *Journal of the Developing Areas* 6, Nº 2 (Janeiro, 1971), pp. 177-92.
- (216) Bergsman, Joel. *Brazil: Industrialization and Trade Policies*. New York: Oxford University Press, 1970.
- (217) ——— and Samuel Morley. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. A Comment." *Review of Economics and Statistics* 51, Nº 1 (Fevereiro 1969), pp. 101-04.

- (218) Bonelli, Regis e Pedro S. Malan. "Os limites do possível: Notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 6, Nº 2 (1976).
- (219) ———. "Growth and Technological Change in Brazilian Manufacturing Industries during the Sixties." Tese de Doutorado, Departamento de Economia, University of California, Berkeley, 1975.
- (220) Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- (221) ———. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964.
- (222) ———. *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*. Cidade do México: Siglo Veintiuno Editores, 1971.
- (223) ———. *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Difel, 1972.
- (224) Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos. "Família Assalariada: Padrão e Custo de Vida." *Estudos Sócio-Econômicos* 2 (Janeiro, 1974).
- (225) ———. "Dez anos de política salarial." *Estudos Sócio-Econômicos* 3 (Agosto, 1975).
- (226) Dos Santos, Theotonio. "Foreign Investment and the Large Enterprise in Latin America: The Brazilian Case." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett Publications, 1968.
- (227) ———. "Brazil: The Origins of a Crisis." In Ronald Chilcote and Joel Edelstein, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (228) Economic Commission for Latin America. "Growth and Decline of Import Substitution in Brazil." *Economic Bulletin for Latin America* 9, No. 1 (março 1964), pp. 1-59.
- (229) ———. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico, 2: El desarrollo económico del Brasil*. Cidade do México: Nações Unidas, 1956.
- (230) Erickson, Kenneth P. *The Brazilian Corporative State and Working Class Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.
- (231) ——— and Patrick V. Peppe. "Dependent Capitalist Development, U.S. Foreign Policy, and Repression of the Working Class in Chile and Brazil." *Latin American Perspectives* 3, Nº 1 (Inverno de 1976), pp. 19-44.
- (232) Evans, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- (233) Fernandes, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- (234) Fishlow, Albert. "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (235) Furtado, Celso. *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.

- (236) ———. *The Economic Growth of Brazil: A Survey from Colonial to Modern Times*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1971.
- (237) ———. *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- (238) Gall, Norman. "The Rise of Brazil." *Commentary* 63, Nº 1 (Janeiro, 1977), pp. 49-50.
- (239) Gudín, Eugenio. *Análise de Problemas Brasileiros*. Rio de Janeiro: Agir, 1965.
- (240) Ianni, Octavio. *Crisis in Brazil*. Nova York: Columbia University Press, 1970.
- (241) Instituto do Planejamento Econômico e Social do Ministerio do Planejamento. *Diagnóstico da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1968.
- (242) ———. *Crescimento Industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa, Nº 26, 1974.
- (243) Jaguaribe, Helio. *Economic and Political Development: A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (244) Lafer, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- (245) Leff, Nathaniel H. *The Brazilian Capital Goods Industry, 1929-1964*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (246) ———. "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil." *Quarterly Journal of Economics* 81, Nº 2 (Maio, 1967), pp. 286-301.
- (247) ———. "Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Growth." *The Review of Economics and Statistics* 49, Nº 4 (Novembro, 1967), pp. 494-501.
- (248) Morley, Samuel A. and Gordon W. Smith. "The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (249) Roett, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Edição Revisada. Nova York: Praeger Publishers, 1978.
- (250) ———. "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military." In Riordan Roett, ed., *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.
- (251) Schmitter, Philippe C. "The Portugalization of Brazil." In Alfred Stepan, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (252) Schneider, Ronald M. *The Political System of Brazil: Emergence of a "Modernizing" Authoritarian Regime, 1964-1970*. Nova York: Columbia University Press, 1971.
- (253) Serra, José. "El milagro económico brasileño: realidad o mito?" *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1, Nº 3.
- (254) Simonsen, Mario Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- (255) ———. "Brasil e suas perspectivas econômicas." Mimeografado. Ministerio de Fazenda, 1976.
- (256) ———. and Roberto Campos. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olimpio Editora, 1974.
- (257) Skidmore, Thomas E. *Politics in Brasil, 1930-1964*. Nova York: Oxford University Press, 1967.
- (258) ———. "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71." In Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (259) Soares, Glaucio Dillon. "The New Industrialization and the Brazilian Political System." In James Petras and Maurice Zeitlin, eds., *Latin America: Reform or Revolution?* Greenwich, Conn.: Fawcett World Library, 1968.
- (260) Stein, Stanley J. *The Brazilian Cotton Manufacture: Textile Enterprise in Underdeveloped Area, 1850-1950*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.
- (261) Stepan, Alfred, ed. *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- (262) ———. "Political Leadership and Regime Breakdown: Brazil." In Juan J. Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (263) ———. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- (264) Suplicy, E. "A Política Salarial e o Índice de Preços." Brasília Comissão de Economia do Senado, 1977.
- (265) Suzigan, Wilson et al. *Crescimento industrial no Brasil, incentivos e desempenho recente*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- (266) ———. "Contas nacionais do Brasil, conceitos e metodologia - Um comentário." *Pesquisa e Planejamento* 3, Nº 2 (1973), pp. 389-405.
- (267) Tavares, Maria de Conceição. "Growth and Decline of Import Substitution in Brazil." *Economic Bulletin for Latin America* 9 (Março 1964), pp. 1-65.
- (268) ———. *De Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- (269) ———. "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil." Mimeografado. Rio de Janeiro: Faculdade de Economia e Administração de UFRJ, 1975.
- (270) ———. e José Serra. "Más allá de la estagnación: Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente de Brasil." *El Trimestre Económico* 34, Nº 4 (Outubro-Dezembro, 1971), pp. 905-50.
- (271) Weffort, Francisco. "Los trabajadores callados." *Sociedad y Política* 1, Nº 3 (Maio, 1973), pp. 52-53.
Ver também 6, 8, 18, 20, 25, 32, 69, 84, 93, 111, 130, 133, 138, 139, 143, 157, 160, 161, 183, 231.

C. Chile

- (272) Ayres, Robert L. "Economic Stagnation and the Emergence of the Political Ideology of Chilean Underdevelopment." *World Politics* 25, Nº 1 (Outubro, 1972), pp. 34-61.

- (273) Cavarozzi, Marcelo J. and James F. Petras. "Chile." In Ronald Chilcote and Joel Edelstein, eds., *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co., 1974.
- (274) Cavarozzi, Marcelo José. "The Government and the Industrial Bourgeoisie in Chile: 1938-1964." Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de California, Berkeley, 1975.
- (275) Cleaves, Peter S. *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1974.
- (276) Economic Commission for Latin America. "Chile." Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976. Nações Unidas (E/CEPAL/1026/ADD. 1), 1976.
- (277) Ellsworth, P. T. *Chile: An Economy in Transition*. Nova York: MacMillan Publishing Co., 1945.
- (278) Felix, David. "Chile." In A. Pepelasis et al., eds., *Economic Development, Analysis and Case Studies*. Nova York: Harper and Row, 1961.
- (279) Fleet, Michael H. "Chile's Democratic Road to Socialism." *Western Political Quarterly* 26, Nº 4 (Dezembro, 1973), pp. 766-86.
- (280) Garretón, Manuel A. et al. "Ideología y procesos sociales en la sociedad chilena, 1970-1973: Informe y materiales de trabajo." 2 Volumes. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 1976.
- (281) ———. "Ideología y procesos sociales en la sociedade chilena, 1970-1973." Documentos de Trabajo: junio, 1976-marzo, 1977, 2 volumes. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 1977.
- (282) International Labour Office. *The Trade Union Situation in Chile*. Report of the Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, 1975.
- (283) Kaufman, Robert R. "The Chilean Political Right and Agrarian Reform: Resistance and Moderation." Institute for the Comparative Study of Political Systems, Washington, D.C., Operations and Policy Research, Inc., 1967.
- (284) ———. *The Politics of Chilean Land Reform, 1950-1970*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973.
- (285) Lagos, Ricardo and Oscar A. Rufatt. "Military Governments and Real Wages in Chile." *Latin American Research Review* 10, Nº 2 (Verão de 1975), pp. 139-47.
- (286) Mamalakis, Markos J. *The Growth and Structure of the Chilean Economy, from Independence to Allende*. New Haven: Yale University Press, 1976.
- (287) ———. and Clark W. Reynolds. *Essays on the Chilean Economy*. Homewood, Illinois: Irwin Publishers, 1965.
- (288) Moran, Theodore H. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- (289) Morris, James D. *Elites, Intellectuals, and Consensus: A Study of the Social Question and the Industrial Relations System in Chile*. Ithaca, Nova York: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cor-

- nell University, 1966.
- (290) Muñoz, Oscar. "An Essay on the Process of Industrialization in Chile since 1914." Yale Economic Essays, Yale University, 1968.
- (291) Peppe, Patrick V. "Working Class Politics in Chile." Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Columbia, 1971.
- (292) Pinto, Aníbal. *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Solar, 1971.
- (293) Plastrik, Stanley. "A First Word on the Chilean Tragedy." *Dissent* 21, Nº 1 (Inverno de 1974), pp. 7-11.
- (294) Serra, José. "Economic Policy and Income Distribution in Chile, 1970-1973." Doctoral Dissertation, Department of Economics, Cornell University, 1976.
- (295) Sigmund, Paul. "Seeing Allende Through the Myths." *Worldview* 17, Nº 4 (Abril, 1974), pp. 16-21.
- (296) Sunkel, Osvaldo. "Change and Frustration in Chile." In Claudio Véliz, ed., *Obstacles to Change in Latin America*. Nova York: Oxford University Press, 1965.
- (297) Sweezy, Paul M. "Chile, The Question of Power." *Monthly Review* 25, Nº 7 (Dezembro, 1973), pp. 1-11.
- (298) Valenzuela, Arturo. *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (299) ———. and J. Samuel Valenzuela, eds. *Chile: Politics and Society*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1976.
Ver também 16, 58, 69, 83, 111, 129, 149, 151, 166, 183, 231.

D. Colômbia

- (300) Bailey, John J. "Pluralist and Corporatism Dimensions of Interest Representation in Colombia." In James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1976.
- (301) Díaz-Alejandro, Carlos F. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. Nova York: Columbia University Press, 1976.
- (302) Dix, Robert H. *Colombia: The Political Dimension of Change*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- (303) Economic Commission for Latin America. *Analyses and Projections of Economic Development, 3: The Economic Development of Colombia*. Genebra: Nações Unidas, 1957.
- (304) Fluharty, Vernon Lee. *Dance of the Millions*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970.
- (305) Hartlyn, Jonathan. "Accommodation and Confrontation in Colombian Politics: The Dismantling of the National Front." Projeto de Tese, Departamento de Ciência Política, Universidade de Yale, 1976.
- (306) Martz, John D. *Colombia: A Contemporary Political Survey*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962.
- (307) Nelson, Richard R., T. Paul Schultz and Robert L. Slighton. *Structural Change in a Developing Economy, Colombia's Problems and Prospects*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

- (308) Nieto Arteta, Luis Eduardo. *El café en la sociedade colombiana*. Bogotá: Breviarios de Orientación Colombiana, 1958.
- (309) Ocampo, José F. "The Present Stage of the Colombian Revolution." *Latin American Perspectives* 2, Nº 3 (Outono de 1975), pp. 5-18.
- (310) Ospina Vásquez, Luis. *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*. Medellín, Colombia: E.S.F., 1955.
- (311) Sharpless, Richard E. *Gaitán of Colombia: A Political Biography*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- (312) Urrutia, Miguel and Mario Arrubla. *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Dirección de Divulgación Cultural, Universidade Nacional de Colombia, 1970.
- (313) Wilde, Alexander W. "Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia." In Juan J. Linz and Alfred, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- Veja também 69, 175, 183.

E. México

- (314) Anderson, Bo and James D. Cockroft. "Control and Cooptation in Mexican Politics." *International Journal of Comparative Sociology* 7, Nº 1 (Março, 1966), pp. 11-28.
- (315) Coleman, Kenneth M. *Diffuse Support in Mexico: The Potential for Crisis*. Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 5, Nº 01-057, 1976.
- (316) Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México, D.F.: Ediciones Era, 1974.
- (317) Cornelius, Wayne A. "Nation Building, Participation, and Distribution: The Politics of Social Reform Under Cárdenas." In Gabriel Almond et al., eds., *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown Co., 1973.
- (318) Davis, Charles L. "The Mobilization of Public Support for an Authoritarian Regime: The Case of the Lower Class in Mexico City." *American Journal of Political Science* 20, Nº 4 (Novembro, 1976), pp. 653-70.
- (319) Eckstein, Susan J. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (320) FitzGerald, E. V. K. "The State and Capital Accumulation in Mexico." Texto apresentado na Conferência da Sociedade de Estudos Latino-Americanos, 1977.
- (321) González Casanova, Pablo. *Democracy in Mexico*. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- (322) Hamilton, Nora. "The State and Class Formation in Post-Revolutionary Mexico." Texto apresentado no encontro conjunto da Associação de Estudos Latino-Americanos e da Associação de Estudos Africanos, Association, Houston, 1977.
- (323) Hansen, Roger D. *The Politics of Mexican Development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1971.
- (324) Johnson, Kenneth F. *Mexican Democracy: A Critical View*. Edição revisada. Nova York: Praeger Publishers, 1978.

- (325) King, Timothy. Mexico: *Industrialization and Trade Policies Since 1940*. Nova York: Oxford University Press, 1970.
- (326) Koslow, Lawrence E., ed. *The Future of Mexico*. Tempe: Center for Latin American Studies, University of Arizona, 1977.
- (327) Mosk, Sanford A. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1950.
- (328) O'Shaughnessy, Laura Nuzzi. "Opposition in an Authoritarian Regime: The Incorporation and Institutionalization of the Mexican National Action Party (PAN)." Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Indiana, 1976.
- (329) Reynolds, Clark W. *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure of Growth*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- (330) Scott, Robert E. *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- (331) Singer, Morris. *Growth, Equality and the Mexican Experience*. Austin: University of Texas Press, 1969.
- (332) Smith, Peter H. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- (333) Stevens, Evelyn P. *Protest and Response in Mexico*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1974.
- (334) Vernon, Raymond. *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- (335) Villareal, René. "The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975." In José Luis Reyna and Richard S. Weinert, eds., *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- (336) Wilkie, James W. *The Mexican Revolution*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970.
- Ver também 18, 30, 31, 84, 93, 155, 183, 189.

F. Peru

- (337) Alberti, Giorgio, Jorge Santistevan and Luis Pasara. *Estado y clase: La comunidad industrial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1977.
- (338) Astiz, Carlos A. *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- (339) Bourricaud, François. *Power and Society in Contemporary Peru*. Nova York: Praeger Publishers, 1970.
- (340) ———, Jorge Bravo Bresani, Henri Favre and Jean Piel. *La oligarquía en le Perú: Tres ensayos y una polémica*. Instituto de Estudios Peruanos, 1969.
- (341) Collier, David. *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Chance in Peru*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976.
- (342) Cotler, Julio. "Political Crisis and Military Populism in Peru." *Studies in Comparative International Development* 6, Nº 5 (1971), pp. 95-113.
- (343) ———. "The Mechanics of Internal Domination and Social Change in Peru." *Studies in Comparative International Development* 3, Nº

- 12 (1968), pp. 229-46.
- (344) ———. "The New Mode of Political Domination in Peru." In Abraham Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (345) ———. "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru." In Juan J. Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (346) ———. *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- (347) Economic Commission for Latin America. *Analyses and Projections of Economic Development, 6: The Industrial Development of Peru*. Cidade do México: Nações Unidas, 1959.
- (348) Haya de la Torre, Víctor Raúl. *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Editorial Amanta, 1972.
- (349) Klaren, Peter F. *Modernization, Dislocation, and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*. Austin: University of Texas Press, 1973.
- (350) Kuczynski, Pedro Pablo. *Economic Stress Under Peruvian Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (351) Lowenthal, Abraham F., ed. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (352) ———. "Peru's Ambiguous Revolution." In Abraham Lowenthal, ed., *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (353) Malloy, James M. "Authoritarianism, Corporatism, and Mobilization in Peru." *The Review of Politics* 36, Nº 1 (Janeiro, 1974), pp. 52-84.
- (354) Mariátegui, José Carlos. *Seven Interpretive Essays on Peruvian Reality*. Austin: University of Texas Press, 1971.
- (355) ———. *Ideología y política*. Lima: Editorial Amanta, 1972.
- (356) Quijano, Aníbal. "Nationalism and Capitalism in Peru: A Study in Neo-Imperialism." *Monthly Review* 23, Nº 3 (Julho, 1971), tiragem integral.
- (357) Sulmont, Denis. *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1975.
- (358) Webb, Richard C. *Government Policy and the Distribution of Wealth in Peru, 1963-1973*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978. Ver também 36, 83, 143, 149, 157, 158, 159.

G. Uruguai

- (359) Economic Commission for Latin America. "Uruguay." Separata del Estudio Económico de América Latina, 1976. Nações Unidas (E/CEPAL/1026/ADD, 2), 1976.
- (360) Errandonea, Alfred and Daniel Constabile. *Sindicato y sociedad en el Uruguay*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria, 1968.
- (361) Graillot, Helene. "Uruguay." In Richard Gott, ed., *Guide to the Poli-*

cal Parties of South America. Middlesex, Inglaterra: Penguin Books Ltd., 1973.

- (362) Handelman, Howard. "Uruguayan Journal." *Worldview* 20, Nº 10 (Outubro, 1977), pp. 16-24.
- (363) Kaufman, Edy. *Uruguay in Transition*. New Brunswick: Transaction Books, 1978.
- (364) ———. "Class Conflict and the Repression of the Uruguayan Working Class." Paper presented at the University of New Mexico Conference on "Contemporary Trends in Latin American Politics." 1977.
- (365) Pintos, Francisco R. *Historia del movimiento obrero del Uruguay*. Montevideo: Editorial "Gaceta de Cultura," 1960.
- (366) Taylor, Philip B., Jr. "Interests and Institutional Dysfunction in Uruguay." *The American Political Science Review* 43, Nº 1 (Março, 1963), pp. 62-74.
- (367) ———. *Government and Politics of Uruguay*. New Orleans: Tulane University Press, 1960.
- (368) Van Der Wolf, Bernard. "La programación monetario-financiera en el Uruguay, 1955-1970." Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, Nº 22, 1974.
- (369) Weinstein, Martin. *Uruguay: The Politics of Failure*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1975.
- (370) Whitaker, Arthur P. *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile, and Uruguay*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.
- (371) Wonsewer, Israel et al. *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*. Montevideo: Publicaciones de la Universidad, 1959. Veja também, 129, 173, 183.

H. Venezuela

- (372) Alexander, Robert J. *The Venezuelan Democratic Revolution*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1964.
- (373) Blank, David Eugene. *Politics in Venezuela*. Boston: Little, Brown Co., 1973.
- (374) Bonilla, Frank and José A. Michelena. *The Illusion of Democracy in Dependent Nations*. Vol. 3 of *The Politics of Change in Venezuela*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1971.
- (375) Bonilla, Frank. *The Failure of Elites*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970.
- (376) Chen, Chi-Yi. *Economía social del trabajo: Caso de Venezuela*. Caracas: Librería Editorial Salesiana, 1969.
- (377) Gil, José Antonio. "Entrepreneurs and Regime Consolidation." In John D. Martz and David J. Mayers, eds., *Venezuela: The Democratic Experience*. Nova York: Praeger Publishers, 1977.
- (378) Levine, Daniel H. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- (379) ———. "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics." In Juan J. Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins

- University Press, 1978.
- (380) Martz, John D. *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- (381) ——— and David J. Myers, eds. *Venezuela: The Democratic Experience*. Nova York: Praeger Publishers, 1977.
- (382) Powell, John Duncan. *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant*. Nova York: Cambridge University Press, 1971.
- (383) Ray, Talton F. *The Politics of the Barrios of Venezuela*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.
- (384) Tugwell, Franklin. *The Politics of Oil in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1975.
- Veja também, 140, 183.

III. INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EUROPEU

- (385) Abraham, David. "Inter-Class Conflict and the Formation of Ruling Class Consensus in Late Weimar-Germany." Tese de Doutorado, Departamento de História, Universidade de Chicago.
- (386) Anderson, Charles W. *The Political Economy of Modern Spain: Policy-Making in an Authoritarian System*. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.
- (387) Artz, Frederick B. *Reaction and Revolution, 1814-1832*. Nova York: Harper and Row, 1963.
- (388) Berghahn, V. R. *Germany and the Approach of War in 1914*. Nova York: St. Martin's Press, 1973.
- (389) Biucchi, B. M. "The Industrial Revolution in Switzerland." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (390) Borchardt, Knut. "The Industrial Revolution in Germany 1700-1914." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (391) Borkin, Joseph. *The Crime and Punishment of I. G. Farben*. Nova York: The Free Press, 1978.
- (392) Bracher, Karl Kietrich. *The German Dictatorship: The Origins, Structure, and Effects of National Socialism*. Nova York: Praeger Publishers, 1970.
- (393) Brennan, Gerald. *The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- (394) Bullock, Alan. *Hitler: A Study in Tyranny*. Edição revisada. Nova York: Harper and Row, 1964.
- (395) Burn, Duncan. *The Economic History of Steelmaking, 1867-1939: A Study in Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1961.
- (396) Cameron, Rondo E. *France and the Economic Development of Europe 1800-1914, Conquests of Peace and Seeds of War*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- (397) Catagna, Luciano. "The Industrial Revolution in Italy 1830-1914." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (398) Cipolla, Carlo M., ed. *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (399) Dahrendorf, Ralf. *Society and Democracy in Germany*. Garden City, Nova York: Doubleday Anchor, 1969.
- (400) Earle, Edward M., ed. *Modern France*. Princeton: Princeton University Press, 1951.
- (401) Elwitt, Sanford. *The Making of the Third Republic: Class and Politics in France, 1868-1884*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1975.
- (402) Feldman, Gerald D. *Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (403) Fieldhouse, D. K. *Economics and Empire*. Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1971.
- (404) Gerschenkron, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- (405) ———. *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (406) ———. *Bread and Democracy in Germany*. Berkeley: University of California Press, 1943.
- (407) Gourevitch, Peter. "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1876-1896." *The Journal of Interdisciplinary History*, Volume 8 (Outono, 1977), pp. 281-313.
- (408) Gross, N. T. "The Industrial Revolution in the Habsburg Monarchy, 1750-1914." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (409) Henderson, W. O. *Britain and Industrial Europe: 1750-1870: Studies in British Influence on the Industrial Revolution in Western Europe*. Terceira edição, Londres: Leicester University Press, 1972.
- (410) Hirschman, Albert O. *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- (411) Hobsbawm, Eric. *Industry and Empire: The Making of Modern Society, Vol. II, 1759 to the Present Day*. Nova York: Pantheon, 1968.
- (412) ———. *The Age of Capital, 1848-1875*. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1975.
- (413) ———. *The Age of Revolution: Europe 1789-1848*. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1962.
- (414) Howard, Frank. A. *Buna Rubber: The Bird of an Industry*. Nova York: The Free Press, 1978.
- (415) Kehr, Eckart. *Battleship Building and Party Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- (416) Kemp, Tom. *Industrialization in Nineteenth Century Europe*. Londres: Longman, 1969.
- (417) Kurth, James A. "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes." *International Organization*, a ser publicado.
- (418) Landes, David S. *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*.

- Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- (419) Langer, William L. *Political and Social Upheaval, 1832-1852*. Nova York: Harper and Row, 1969.
- (420) Lieberman, Sima. *The Growth of European Mixed Economies, 1945-1970*. Nova York: Oxford University Press, 1969.
- (421) Linz, Juan J. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (422) ——— and Alfred Stepan, eds. *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- (423) Maier, Charles S. *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- (424) Marder, Arthur J. *The Anatomy of British Sea Power: A History of British Naval Policy in the Pre-Dreadnought Era, 1880-1905*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1940.
- (425) Milward, Alan S. and S. B. Saul. *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870*. Totowa, Nova Jersey: Rowman and Littlefield, 1973.
- (426) Mitchell, B. R. *European Historical Statistics, 1750-1970*. Nova York: Columbia University Press, 1976.
- (427) Morazé, Charles. *The Triumph of the Middle Classes*. Garden City, Nova York: Anchor Books, 1968. Publicado inicialmente na França sob o título *Le Bourgeois Conquerants*.
- (428) Nadal, Jordi. "The Failure of the Industrial Revolution in Spain 1830-1914." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.
- (429) Neumann, Franz. *Behemoth: The Structure and Practice of National Socialism*. Nova York: Oxford University Press, 1942.
- (430) Nolte, Ernst. *Three Faces of Fascism: Action Francaise, Italian Fascism National Socialism*. Nova York: Holt, Rinehart, and Winston, 1966.
- (431) Ortega y Gasset, José. *Invertebrate Spain*. Nova York: W. W. Norton, 1937.
- (432) Overy, R. J. "Cars, Roads, and Economic Recovery in Germany, 1932-1938." *The Economic History Review*, 27, Nº 3 (1975), pp. 466-83.
- (433) Owen, Roger and Bob Sutcliffe, eds. *Studies in the Theory of Imperialism*. Londres: Longman, 1972.
- (434) Paine, Stanley. "Spain." In Hans Rogger and Eugen Weber, eds., *The European Right: A Historical Profile*. Berkeley: University of California Press, 1965.
- (435) Palmade, Guy P. *French Capitalism in the Nineteenth Century*. Newton Abbot, Devon: David and Charles, 1972.
- (436) Polyani, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957.
- (437) Postan, M. M. *An Economic History of Western Europe, 1945-1964*. Londres: Meuthen, 1967.
- (438) Rogger, Hans and Eugen Weber, eds. *The European Right: A Historical Profile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.
- (439) Rosenberg, Hans. "Political and Social Consequences of the Great De-

- pression of 1873-1896 in Central Europe." *Economic History Review*, 13 (1943).
- (440) Rostow, Walt W. *British Economy in the 19th Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1948.
- (441) Sarti, Roland. *Fascism and the Industrial Leadership in Italy, 1919-1940*. Berkeley: University of California Press, 1971.
- (442) Schweitzer, Arthur. *Big Business in the Third Reich*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1964.
- (443) Seton-Watson, Hugh. *Eastern Europe Between the Wars, 1918-1941*. Terceira edição, revisada. Nova York: Harper and Row, 1967.
- (444) Smith, Dennis Mack. *Italy: A Modern History*. Edição revisada. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1969.
- (445) Stern, Fritz. *Gold and Iron: Bismarck, Bleichroder, and the Building of the German Empire*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1977.
- (446) Stolper, Gustav, Karl Häuser, and Knut Borchardt. *The German Economy, 1870 to the Present*. Nova York: Harcourt, Brace, and World, 1967.
- (447) Sventnilson, Ingvar. *Growth and Stagnation in the European Economy*. Genebra: Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, 1954.
- (448) Ullman, Joan Connelly. *The Tragic Week: A Study of Anti-Clericalism in Spain, 1875-1912*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (449) Vernon, Raymond, ed. *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.
- (450) Webster, R. A. *Industrial Imperialism in Italy, 1908-1915*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- (451) Whyte, Arthur James. *The Evolution of Modern Italy*. Nova York: W. W. Norton, 1965.
- (452) Woodruff, William. "The Emergence of an International Economy, 1700-1914." In Carlo M. Cipolla, ed., *The Emergence of Industrial Societies*. Londres: Collins/Fontana, 1973.

IV. OUTRAS FONTES GERAIS CITADAS NESTE VOLUME

- (453) Afanas'ev, A. *Russian Fairy Tales*. Nova York: Pantheon, 1973.
- (454) Anderson, Perry. "The Antinomies of Antonio Gramsci." *New Left Review*, Nº 100 (Novembro de 1976 a Janeiro de 1977), pp. 5-80.
- (455) Bates, Thomas R. "Gramsci and the Theory of Hegemony." *Journal of the History of Ideas* 36, Nº 2 (Abril-Maio, 1975), pp. 351-66.
- (456) Bayari, Jean-François. "L'Analyse des Situations Autoritaires: Etude Bibliographique." *Revue Française de Science Politique* 26, Nº 3 (Junho, 1976), pp. 483-520.
- (457) Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Garden City, N. Y.: Anchor Books, 1962.
- (458) ———. "Tradition and Modernity Reconsidered." *Comparative Studies in Society and History* 9 (Abril, 1967), pp. 292-346.
- (459) Coleman, James S. "Conclusion: The Political Systems of the Develo-

- ping Areas." In Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- (460) Cutright, Phillips. "National Political Development: Measurement and Analysis." *The American Sociological Review* 28, Nº 2 (Abril, 1963), pp. 253-64.
- (461) Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- (462) Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova York: John Wiley & Sons, 1965.
- (463) Gerschenkron, Alexander. *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (464) ———. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
- (465) ———. "The Typology of Industrial Development as a Tool of Analysis." In Alexander Gerschenkron, *Continuity in History and Other Essays*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- (466) Glaser, Barney and Anselm Strauss. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1967.
- (467) Gusfield, Joseph R. "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in the Study of Social Change." *American Journal of Sociology* 72 (Janeiro, 1967), pp. 351-62.
- (468) Han, Sungjoo. "Power, Dependency, and Representation in South Korea." Texto apresentado no Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política, Washington, D.C., 1977.
- (469) Hartz, Louis. *The Liberal Tradition in America*. Nova York: Harcourt, Brace, 1955.
- (470) ———. *The Founding of New Societies: Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada, and Australia*. Nova York: Harcourt, Brace & World, Inc., 1964.
- (471) Huntington, Samuel P. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 18, Nº 3 (Abril, 1965), pp. 386-430.
- (472) ———. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- (473) ——— and Clement H. Moore, eds. *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems*. Nova York: Basic Books, 1970.
- (474) Linz, Juan J. "An Authoritarian Regime: Spain." In Erik Allardt and Yrjö Littunen, eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: Academic Bookstore, 1964.
- (475) ———. "Notes Toward a Typology of Authoritarian Regimes." Texto apresentado no Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política, Washington, D.C., 1972.
- (476) ———. "Totalitarianism and Authoritarian Regimes." In Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Macropolitical Theory. Reading, Mass.: Addison-Wesley Press, 1975.
- (477) Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53, Nº 1 (Março, 1959), pp. 69-105.
- (478) Moore, Barrington, Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.
- (479) O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York: St. Martin's Press, 1973.
- (480) Organski, A. F. K. *The Stages of Political Development*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1965.
- (481) Packenham, Robert A. *Liberal America and the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- (482) Pride, Richard A. "Origins of Democracy: A Cross National Study of Mobilization, Party Systems and Democratic Stability." Sage Professional Papers, Comparative Politics Series 1, Nº 02-012 (1970).
- (483) Przeworski, Adam and Henry Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nova York: John Wiley and Company, 1970.
- (484) Rostow, Walt W. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- (485) ———. *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- (486) Roth, Guenther. "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States." *World Politics* 20, Nº 2 (Janeiro, 1968), pp. 194-206.
- (487) Rothschild, Emma. *Paradise Lost: The Decline of the Auto-Industrial Age*. Nova York: Random House, 1973.
- (488) Rudolph, Lloyd I. and Susan Hoeber Rudolph. *The Modernity of Tradition: Political Development in India*. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- (489) Schmitter, Philippe C. *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. Sage Professional Papers, Contemporary Political Sociology Series, Vol. 1, Nº 06-011 (1975).
- (490) ———. "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal." In Henry Bienen and David Morell, eds., *Political Participation Under Military Regimes*. Beverly Hills: Sage Publications, 1976.
- (491) Shonfield, Andrew. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Nova York: Oxford University Press, 1969.
- (492) Tipps, Dean C. "Modernization Theory and the Comparative Study of Societies." *Comparative Studies in Society and History* 15 (Março, 1973), pp. 199-226.
- (493) Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*, editado pela Talcott Parsons. Nova York: The Free Press, 1964.
- (494) Whitaker, C. S. "A Dysrhythmic Process of Political Change." *World Politics* 19, Nº 2 (Janeiro, 1967), pp. 190-217.
- (495) Woytinsky, W. S. and E. S. Woytinsky. *World Population and Production: Trends and Outlook*. Nova York: The Twentieth Century Fund, 1953.