



**Estados Autoritários no América Latina: uma revisão crítica ao conceito de Estado Burocrático-Autoritário em Guillermo O'Donnell**

José Carlos Martines Belieiro Junior<sup>1</sup>  
Gaston Ernesto Passic Livacic<sup>2</sup>

**Resumo**

O objetivo principal do presente trabalho é fazer uma revisão crítica do conceito de Estado Burocrático-Autoritário (EBA) na obra do cientista político argentino Guillermo O'Donnell. O conceito de EBA foi utilizado para compreender a relação entre mudanças econômicas e mudanças políticas na América Latina. Os regimes autoritários que apareceram na América Latina nos anos 1960 e 1970 foram explicados pelo autor a partir da identificação de traços econômicos e sociais comuns aos países latino-americanos. O trabalho pretende atualizar o debate sobre as condições e utilidade conceitual do EBA para os casos dos regimes autoritários de Brasil e Chile, verificando se é possível conceber os regimes brasileiros e chileno como um fenômeno único. É um trabalho de caráter teórico, discutindo a aplicação do conceito de EBA para os dois casos, não se preocupando com a análise dos Estados autoritários nos dois países em profundidade. O presente texto está organizado em cinco seções, de forma a tornar a leitura clara e organizada da teoria do EBA.

**Palavras-chave:** Estado Burocrático-Autoritário, Regime Militar no Brasil, Regime Militar no Chile.

**Estados Autoritarios en Latinoamerica: una revision critica al concepto de Estado B.A. en Guillermo O'Donnell**

**Resumen**

El objetivo principal del presente trabajo es hacer una revisión crítica del concepto de Estado Burocrático-Autoritário en la obra del eminente cientista político argentino Guillermo O'Donnell, uno de los principales autores del continente. El concepto del EBA fue utilizado para la comprensión de las relaciones entre cambios políticos y económicos en la América Latina. Los regimes autoritarios latinoamericanos surgieron en los años 1960 y 1970, y fueron explicados por el autor como rasgos económicos y sociales comunes. El trabajo quiere actualizar el debate sobre las condiciones y utilidad conceptual del concepto EBA para la analise del caso del autoritarismo de Brasil y Chile. Es un trabajo teorico, discutindo la aplicación del concepto EBA para los dos países, pero no se discute los regimes autoritarios en profundidad. El texto está estructurado em cinco secciones, para se lograr una lectura clara y organizada de la teoria de O'Donnell.

**Palabras-clave:** Estado Burocrático-Autoritario, Regime Militar en Brasil, Regime Militar en Chile

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Maria, Departamento de Ciências Sociais, área de Ciências Políticas.

<sup>2</sup> Licenciatura em Ciência Política - Universidad Diego Portales – Chile. Mestre em Ciências Sociais - UFSM - Brasil

## Authoritarian State in Latin America: A Critical Review of the B.A. Concept in Guillermo O'Donnell

### Summary

The main objective of the present work is to make a critical review of the concept of Bureaucratic-Authoritarian State (EBA) in the work of Argentine political scientist Guillermo O'Donnell. The concept of EBA was used to understand the relationship between economic change and political change in Latin America. The authoritarian regimes that appeared in Latin America in the 1960s and 1970s were explained by the author from the identification of economic and social traits common to Latin American countries. The paper intends to update the debate about the conditions and conceptual utility of the EBA for the cases of the authoritarian regimes of Brazil and Chile, verifying if it is possible to conceive the Brazilian and Chilean regimes as a unique phenomenon. It is a theoretical work, discussing the application of the concept of EBA for the two cases, not worrying about the analysis of authoritarian states in the two countries in depth. The present text is organized into five sections in order to make the clear and organized reading of the EBA theory.

**Key-words:** Authoritarian Bureaucratic State, Military Regime in Brazil, Military Regime in Chile.

### 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir o conceito de Estado burocrático-autoritário do cientista político argentino Guillermo O'Donnell, numa perspectiva crítica e tendo como foco de análise específica, a aplicação do conceito de Estado BA para os regimes autoritários de Brasil e Chile. Durante os anos 1960 e 1970, os países sul-americanos foram acometidos por regimes militares em contextos econômicos, sociais e políticas comuns. A abordagem de O'Donnell procurou explicar a emergência dos Estados autoritários nos países da região a partir de uma explicação econômica, ligada ao processo de industrialização tardia desses países. O aparecimento dos regimes autoritários responderia a uma exigência do sistema econômico e do capitalismo latino-americano, ou seja, um capitalismo dependente cujo aprofundamento, requeria um novo tipo de autoritarismo como requisito para sua efetiva continuidade e aprofundamento.

Nesse sentido, a abordagem teórica de O'Donnell, além de rica e ambiciosa, pretendeu generalizar características e processos comuns aos países sul-americanos, vinculados às trajetórias de desenvolvimento econômico e industrialização tardia na região. A pergunta que faz este trabalho é: pode a explicação do Estado Burocrático-Autoritário ser válida para as experiências autoritárias de Brasil e Chile? Esses países experimentaram trajetórias

semelhantes de desenvolvimento econômico e industrialização que explicariam as razões da crise dos regimes democráticos e sobretudo, o tipo de Estado autoritário implementado? Os Estados autoritários no Brasil pós-64 e pós-73 no Chile são semelhantes ou diferentes? E nesse aspecto, qual o peso dos fatores eminentemente políticos no tipo de autoritarismo nos dois países? Essas são questões que este trabalho pretende discutir de modo crítico, considerando a grande importância e utilidade da obra de O'Donnell para o estudo dos Estados autoritários na América Latina.

A teoria do E.B.A. de O'Donnell se insere na tradição do pensamento estruturalista latino-americano, de inspiração marxista, com desdobramentos na teoria da dependência e na teoria do imperialismo. A tese central do autor é que o desenvolvimento econômico dos países da região, de forte presença do capital internacional e aliado com o capital nacional, teria entrado em crise de acumulação nos anos 1960, e a continuidade do desenvolvimento dependente latino-americano demandaria uma nova forma de Estado, autoritário e burocrático, como forma de responder às ameaças representadas pelos movimentos sociais e grupos reformistas. O que explicaria a emergência do novo autoritarismo latino-americano seriam causas eminentemente econômicas, associadas ao esgotamento do ciclo fácil da industrialização tardia. A continuidade do processo de desenvolvimento e a viabilidade para um novo ciclo de acumulação de capital seriam possíveis a partir de um Estado autoritário que pudesse com sucesso eliminar a insegurança e o radicalismo dos movimentos sociais reformistas e revolucionários.

A teoria do E.B.A. considera que o estágio de desenvolvimento econômico capitalista de países como Argentina, Brasil e Chile, possui características comuns, mas do mesmo modo, se diferencia do estágio de outros países da América do Sul. A singularidade desses países também seria diferente do tipo de desenvolvimento dos países centrais. A partir dessa importante tradição teórica do pensamento latino-americano, o artigo pretende explicar e revisar a teoria do E.B.A. como forma de compreender os regimes autoritários de Brasil e Chile, questionando se podem ser tratados como fenômenos da mesma espécie. Os Estados no Brasil e Chile adotaram estratégias diferentes de desenvolvimento econômico e responderam de modo distinto à crise econômica. De fato, há elementos comuns que explicam a eclosão dos golpes militares nos dois casos, porém, os tipos de Estado autoritário no Brasil e Chile permitem pensar repostas diferentes ao mesmo problema enfrentado pelos países. Desse modo, o trabalho tem o objetivo de questionar a teoria de O'Donnell e sua viabilidade explicativa para esses dois casos nacionais.

A revisão crítica da teoria do Estado burocrático-autoritário se faz necessária para

tentar contribuir com os estudos preocupados com as relações entre economia e política no desenvolvimento econômico latino-americano. A teoria do E.B.A. entendeu o desenvolvimento econômico da América Latina a partir de um caminho único e exclusivo, revelando uma carência analítica sobre a possibilidade de diferentes estratégias de desenvolvimento e diferentes respostas aos desafios da economia. Por isso, se pretende questionar as formulações da teoria do B.A. levando em conta as experiências de desenvolvimento econômico brasileira e chilena, a partir de suas trajetórias de desenvolvimento e o papel do Estado autoritário na condução da economia.

Brasil e Chile adotaram diferentes políticas econômicas após a eclosão dos golpes militares em 1964 e 1973 respectivamente. Enquanto no Brasil, o Estado pós-64 adotou políticas de aprofundamento da industrialização com estatização crescente do sistema econômico, no caso do Chile, o Estado a partir de 1973, adotou políticas de desestatização e abandono do projeto de industrialização anterior. A economia foi amplamente desestatizada e o regime militar chileno adotou deliberadamente políticas de inspiração liberal e privatizações de empresas nacionais. Portanto, é importante considerar que as políticas adotadas pelos dois países foram diferentes no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e ao papel do Estado na economia, embora inscritos na mesma denominação conceitual pelo importante autor argentino.

Neste trabalho, concorda-se com O'Donnell de que havia uma crise estrutural que explica a crise das democracias e a emergência do autoritarismo num dado contexto histórico. A questão da ameaça social dos grupos radicais também é um aspecto comum aos países, concebidos como risco a continuidade do capitalismo dependente no Brasil e no Chile. A forte repressão ao sindicalismo organizado e a supressão das liberdades de ação política da classe trabalhadora representam essa característica comum dos regimes autoritários. No entanto, esse itinerário comum não consegue explicar as trajetórias de desenvolvimento adotadas entre Brasil e Chile. No caso chileno, torna-se frágil considerar que o conflito político tenha sido motivado apenas pela internacionalização da economia, como ocorreu mais claramente no caso brasileiro. A nacionalização da economia, fonte de legitimidade para o regime militar brasileiro, também não explicaria o caso chileno, que promoveu abertura e maior internacionalização econômica.

O trabalho pretende explicar o itinerário teórico do EBA, procurando discutir os aspectos centrais de sua abordagem, considerando dimensões gerais da teorização de O'Donnell, como as etapas históricas nas quais se articulam os padrões comuns para o advento do Estado burocrático-autoritário, sem desconsiderar as questões particulares ligadas

às dinâmicas políticas pós-golpes que explicam a consolidação deste tipo de dominação política no Brasil e Chile. O artigo se concentra no enfoque estruturalista das relações entre esfera econômica e esfera política utilizado pelo autor, porém considera que essa abordagem não explica toda a complexidade política dos regimes autoritários brasileiro e chileno.

## 2. A Teoria do Estado Burocrático-Autoritário

As rupturas democráticas das décadas de 60 e 70 produziram uma nova ordem política, econômica e social nos países da América Latina. Na construção teórica de O'Donnell, o Estado burocrático-autoritário é um conceito que tem por objetivo explicar a ruptura institucional das democracias nas economias periféricas. Embora trate do caso latino-americano, sua abordagem incluiu outros países periféricos, como Grécia, Espanha e outros<sup>3</sup>. O conceito de Estado B.A. estabelece os pilares explicativos de um novo tipo de dominação autoritária na região, cujo pressuposto se dá a partir da definição de características histórico-estruturais, determinadas por padrões comuns que pavimentam o caminho para o autoritarismo. Esse enfoque estruturalista explica que as variáveis econômicas determinam a ordem política na América Latina.

Nesse sentido, o argumento do autor é baseado na lógica de que “as sociedades estariam determinadas por uma certa ordem social, econômica ou cultural que afeta as condutas e comportamento dos atores sociais e políticos ao longo do tempo (CASTIGLIONI, FUENTES: 2015. P. 16). Como consequência, haveria uma correspondência entre estrutura econômica e o tipo de ordem política, onde os fatores econômicos são determinantes para as mudanças na ordem política. No entanto, contrariando a teoria do EBA e baseado na experiência histórica dos regimes políticos, não há uma correspondência necessária entre a estrutura socioeconômica e o tipo de regime político. Porém, segundo o autor “não cabe dúvida que o conhecimento de tal estrutura permite uma aproximação para o estudo e predição do regime político que exista em um momento e em um espaço historicamente dado” (O'DONNELL, 2011: P. 17).

A questão principal na teoria E.B.A. é entender as consequências políticas da estrutura econômica latino-americana. Os estudos de O'Donnell pretenderam explicar o desenvolvimento econômico na América Latina articulado num tipo próprio de Estado em

<sup>3</sup> No texto *Reflexões sobre os Padrões de Mudança no Estado burocrático-autoritário*, Guillermo O'Donnell, postula uma ampliação do campo analítico e histórico de tais regimes de governos, ou seja, ademais dos casos de Argentina, Brasil, Uruguai e o Chile amplia o conceito sobre os casos de Espanha, Grécia, Coreia do Sul, Indonésia e Filipinas entre outros casos (O'DONNELL, 2013: P. 136-145).

cada fase desse processo, desde as primeiras tentativas de industrialização até a emergência dos Estados B.A. Num primeiro momento, a industrialização na América Latina se baseou a partir de Estados populistas, e no segundo momento, a partir de Estados autoritários. No primeiro momento de industrialização latino-americana sob o populismo, foi caracterizado pela ativação de movimentos populares urbanos, a classe operária e segmentos de classe média baixa. Os exemplos de Argentina e Brasil e Chile nos anos 1950 e 1960 são os casos mais conhecidos.

No segundo momento histórico da industrialização latino-americana, o processo de modernização socioeconômica promoveu grupos sociais contrários às demandas políticas dos movimentos populares ativados, gerando conflitos sociais e políticos. Assim, a primeira etapa da industrialização na América Latina, foi marcada por um regime político incorporante, porém controlado por uma coalização política populista, como no Brasil de Vargas e Argentina de Perón. Os líderes populistas “fomentaram a sindicalização dos trabalhadores permitindo consolidar sua popularidade com o apoio destes facilitando também o controle governamental sobre os segmentos recém incorporados ao setor popular” (O’DONNELL, 2011: P. 77). Portanto, a expansão da industrialização latino-americana foi controlada desde cima pela coalização política, conforme já havia apontado Weffort (1980) em obra clássica sobre o populismo.

Os primórdios da industrialização latino-americana são caracterizados por sua lógica horizontal ou extensiva, para o autor. Sob essa perspectiva, as contradições associadas a esse processo de mudança promovem paradoxalmente um limite na expansão do modelo produtivo, que acabam se expressando para O’Donnell, a uma verdadeira constelação de problemas ao regime. Do ponto de vista do sistema produtivo, “a horizontalidade do modelo só conseguiu se preocupar com a satisfação da composição de demanda já existente para bens de consumo final” (O’DONNELL, 2011). Como decorrência, a exaustão do modelo econômico estimula na arena política uma forte deliberação em torno de suas características centrais.

Num cenário de crise política e social, a sustentação política do modelo de industrialização entra em colapso, e a classe política e suas bases de apoio demandam por mudanças na continuidade da ISI (Industrialização Substitutiva de Importações). Em tais circunstâncias, as demandas reativas reclamam por novas propostas, como: eliminação de subsídios às empresas nacionais, postergação de demandas sociais, “eliminação de todas as restrições, e inclusive a concessão de maiores vantagens às empresas que são de capital mais intensivo, mais avançadas tecnologicamente e financeiramente mais poderosas”

(O'DONNELL, 2011, p.87). Tais propostas, além de romperem com os pilares fundamentais da industrialização latino-americana, representam o fim ideológico de projetos de maior independência econômica, política e social dos países da região.

A crise da industrialização populista coloca na cena política o debate de posições antagônicas para garantir a continuidade do desenvolvimento econômico. Diante de tal cenário polarizado, as estruturas socioeconômicas demandam profunda reestruturação em meios às graves tensões promovidas pela modernização capitalista. Segundo O'Donnell (2011), o debate político no capitalismo periférico latino-americano se organiza a partir de um conflito entre propostas conflitantes para superar a crise em questão: de um lado, propostas de desnacionalização das economias nacionais (capitalismo nacional sem capitalistas nacionais) visando promover maior internacionalização produtiva, e de outro lado, projetos políticos à esquerda, basicamente de caráter nacionalizante, voltadas para a expropriação de capitais situados em enclaves extrativistas internacionais.

Para o eminente autor, o descontrole das demandas sociais pelo Estado de compromisso populista representa a crise da expansão do modelo de industrialização substitutiva (ISI). Esse modelo econômico, promovido e sustentado por coalizações populistas, tem o seu 'fim' relacionado ao declínio desse tipo de dominação política, gerando o estrangulamento do modelo de desenvolvimento. Além da polarização política centrado na nacionalização e desnacionalização da matriz produtiva, "os períodos de expansão socioeconômicas são acompanhados pelo crescimento da ativação política de mais atores formulando mais demandas" (O'DONNELL, 2011, p.94). A expansão do processo produtivo, e sua conseqüente complexidade social, extrapola e permeia toda sociedade.

A polarização política transforma-se em crise econômica, social e ideológica. Nesse cenário histórico-crítico, os interesses políticos e sociais conflitantes condicionam as pressões para rupturas institucionais e golpes de Estado. Segundo o autor, essas características podem ser resumidas a partir da ideia de que, "embora a estrutura de produção seja diferenciada e complexa, também é desequilibrada e incompleta, no sentido que sua integração vertical é limitada, sobretudo, pela escassa produção interna de bens de capitais complexos e de tecnologia" (O'DONNELL, 1990, p.37). Essas características explicam os limites políticos da estratégia nacional de desenvolvimento, pelo fato de que a horizontalidade da estrutura socioeconômica dos países, voltada à satisfação do consumo final, paradoxalmente, estimula um processo de vastas importações.

Essa dinâmica política e econômica contraditória garantiu a cadeia produtiva na sua primeira fase, porém, a sua própria lógica termina condicionando seus limites. É nesse

contexto que surgem as fissuras que levam a exaustão do modelo nacional desenvolvimentista. Para O'Donnell, os limites da industrialização horizontal são produtos de variáveis exógenas ao modelo, isto é, haveria uma dependência estrutural que limita a tentativa de guiar um modelo de capitalismo autônomo no cenário internacional. No plano interno, essa lógica contraditória provoca a crise das alianças populistas ao não satisfazerem as demandas da base de apoio populares. Contraditoriamente, a pressão para o aprofundamento da estrutura socioeconômica implica maior transnacionalização econômica gerando dispersão ideológica das classes industriais nacionais assim como a subordinação destes a uma alta burguesia. Como afirmou:

Resultou uma produção (e uma sociedade) profundamente transnacionalizada, não se trata apenas de que muitos dos seus atores econômicos mais dinâmicos e rentáveis sejam filiais de ETs. O processo que levou a esta introjeção de capital transnacional como produto direto em e para os mercados foi um fenômeno típico de recriação, destruição e subordinação do conjunto da sociedade, em vários sentidos. Em primeiro lugar, a inserção do capital transnacional na economia urbana, aproveitando os esforços industrializantes dos períodos populistas, deslocou a supremacia das atividades primárias exportadoras e as classes ligadas a eles. Em segundo lugar, provocou uma profunda recomposição da burguesia. O que ocorreu não foi uma captura da estrutura já vigente existente, mas sim a criação *ex novo* de ramos e atividades industriais, comerciais e de serviços. Ante isso, boa parte da burguesia urbana preexistente –em sua esmagadora maioria nacional, no tocante à origem do seu capital e à localização dos seus centros de decisões- ficou limitada aos ramos mais tradicionais, de crescimento lento, menos intensivos em capital e tecnologia, e sujeitos a condições mais competitivas (O'DONNELL, 1990, p.38).

Na teoria do autor, o momento representado pela exaustão do modelo nacional-desenvolvimentista e o conflito político incentivado pela internacionalização da economia capitalista periférica culminaria num contexto histórico acumulativo para a revolução capitalista na América Latina. Nesse sentido, a aparição de um Estado burocrático-autoritário responde às impossibilidades de continuação do modelo industrial de tipo populista, e de outro lado o EBA como uma necessidade de rearticulação das bases fundamentais da estrutura socioeconômica e dominação política numa nova ordem econômica e social. Assim, a análise de O'Donnell se distancia das premissas clássicas da teoria da modernização, prevendo que o desenvolvimento econômico e a modernização social criariam as condições para a democracia política, tal como ocorreu nas democracias maduras. No caso da América Latina, seria o contrário, ou seja, para o cientista político argentino, o desenvolvimento econômico e sua continuidade cria e condiciona formas autoritárias de dominação política.

O argumento teórico e metodológico de Guillermo O'Donnell rompe com o paradigma



tradicional da teoria da modernização, importante tradição teórica na ciência política. Nos países periféricos e dependentes da América Latina, não há reprodução linear do itinerário da modernização econômica, social e política tal como ocorreu nos países centrais. Sendo assim, o constructo teórico de EBA transforma-se em uma inversão à teoria da modernização acumulativa do sociólogo Gino Germani para América Latina, simultaneamente, sua abordagem supera e revisa a teoria da “equação otimista” do cientista político norte-americano Seymour Martin Lipset (O’DONNELL, 2011, p.18-20).

O processo de modernização social e econômica latino-americana não conduz necessariamente à consolidação da democracia política. No entanto, o processo de modernização também produz uma tendência à pluralização política. À proporção que se moderniza o processo produtivo nos países da região, as relações de poder sofrem alterações importantes. Seguindo a lógica argumentativa de O’Donnell (2011), nos países mais industrializados da América Latina nascem novos conflitos em decorrência da pluralização de atores sociais e instituições, compreendendo uma nova realidade de interesses. A complexidade ideológica e de valores nessas sociedades ativadas pela modernização, aliadas a contexto histórico de declínio da etapa ‘fácil’ de industrialização, acaba por incentivar atores tecnocráticos, como civis e militares, atores políticos que acabam por assumir o papel de garantir o futuro das sociedades latino-americanas.

A industrialização associada e dependente consolida um modelo econômico específico na América Latina, diferente dos países centrais. A expansão do mercado interno foi fortemente estimulada por empresas transnacionais (ETs), e no período de maior expansão, “se tornariam nas unidades econômicas mais dinâmicas desses países, muitas vezes, pagando os melhores salários da região” (RICUPERO, 2014: p.97). Por outro lado, mas em correlação com os efeitos da dependência, “as indústrias que são mais intensivas em termos de capital e tecnologia se encontraram por cima das médias industriais nacionais na proporção de executivos altamente treinados, de engenheiros e técnicos e trabalhadores capacitados que empregam” (O’DONNELL, 2011, p.60). A peculiaridade econômica dessas empresas, segundo o cientista político, condicionou cenários tendentes à segregação social e o aumento da desigualdade na distribuição de renda no interior dos países.

Desse modo, o E.B.A, segundo O’Donnell (2011), surge de um processo de alta modernização econômica, sugerindo não apenas uma “afinidade” entre o industrialismo avançando e o autoritarismo político na América Latina como também, tomando emprestada uma frase de Max Weber, uma “afinidade eletiva” (COLLIER, 1979, p.37). Do processo de alta modernidade, ocorre a instauração de uma “solução” autoritária para a modernização

latino-americana e para os conflitos sociais derivados desse processo intenso de mudanças sociais. Os conflitos sociais são expressos sobre dois projetos distintos de rearticulação Estado/Sociedade. O primeiro, visando a recuperação da agenda econômica, e o segundo, articulado no princípio da recuperação da dominação, fundado em uma crise de autoridade/hegemonia.

Para O'Donnell (2011) as principais causas da crise econômica são:

As profundas crises em que desembocaram as economias desses países foram devidas ao “esgotamento” das etapas “fáceis” da industrialização, ou seja, o fim do crescimento industrial extensivo, ‘horizontal’ baseado na substituição de importação de bens de consumo final. Paradoxalmente, a substituição de importações resultou ser uma atividade de importação sumamente intensiva. A industrialização horizontal coincidiu com erráticos preços internacionais para os bens de exportação, agravados pela pobre produtividade dos setores exportadores. Se também se adiciona as crescentes necessidades de importação de matérias primas, de insumos intermédios e de bens de capital para manter a expandida industrialização, é fácil compreender como estes fatores levaram à crise na balança de pagos internacionais. (ibidem, p. 78-79).

A estagnação econômica e o fim da fase “fácil” do modelo econômico “para dentro”, contribuem para ativar comportamentos de crescente polarização política devido à disposição dos grupos sociais pela disputa de recursos escassos na ordem político-econômica. Ao mesmo tempo, a incorporação de tecnologias mais sofisticadas pelas empresas multinacionais e os questionamentos ao rendimento das empresas de capital nacional são, em última instância, os elementos catalisadores de interesses políticos irreconciliáveis entre classes sociais. A resistência das indústrias nacionais ao pagamento de melhores salários, e a contenção política dos partidos populares estimula a resistência dos sindicatos e outras formas associativas, atuando como muralha de contenção em relação às antigas conquistas sociais promovidas pela dominação populista.

Segundo O'Donnell (2011), nos momentos históricos de alta modernidade na América Latina, anteriores a gestação dos E.B.A, surgem situações políticas chamadas de ‘pretorianismo de massas’. De modo sucinto, a terminologia utilizada pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington, foi formulada para diagnosticar o estado da estabilidade política, a qual:

Depende do quociente de institucionalização sobre participação. À medida que aumenta a participação política, a complexidade, autonomia, adaptabilidade e coerência das instituições políticas da sociedade devem também aumentar, para que a estabilidade política possa ser mantida. (HUNTINGTON: 1975, P. 93).

Segundo a complexidade social promovida pela alta modernidade, “os tecnocratas se distanciam e se organizam em formas orgânicas. Mas, em condições de alta modernidade que têm derivado em pretorianismo de massa, é provável que se formem coalizações golpistas” (O’DONNELL, 2011, p. 109). Nesse sentido, os tecnocratas encarregados da normalização da economia tiveram por objetivo:

Despolitizar o tratamento de questões sociais, submetendo-o àquilo que se qualifica como critérios neutros e objetivos de racionalidade técnica. Esta é a contrapartida da proibição de invocar questões de justiça substantiva ligada ao popular ou classe, que aparecem introduzindo “irracionalidades” com relação à normalização econômica e aos mecanismos de acumulação de capital (O’DONNELL, 1990, p. 61).

Em tais circunstâncias de crise do modelo socioeconômico, emergem duas racionalidades ou ‘roles tecnocráticos’, conforme nomeou o cientista político argentino. Os primeiros, na defesa da normalização da economia; enquanto os segundos, defendem a instauração da ordem e a eliminação dos inimigos internos, notadamente os movimentos sociais e políticos de esquerda socialista. Embora motivada por razões de classe, a explicação deste tipo de domínio político vai além das variáveis de classe e de mudanças na estrutura produtiva capitalista e dependente. A teoria dos regimes autoritários, segundo Remmer e Mekrx, adquire caráter “descritivo aplicada a um estado de coisas tipificado e definido por uma conjunção de ao menos oito fatores, resumidos, num tipo ideal no sentido weberiano” (REMMER-MERKX, 2013, p. 150):

a) os cargos governamentais mais altos são ocupados habitualmente por pessoas com exitosas carreiras em organizações altamente burocratizadas e complexas como as Forças Armadas, a burocracia estatal e grandes companhias do setor privado; b) há exclusão política, isto significa fechar os canais de acesso político ao setor popular e seus aliados de maneira de desativá-los politicamente, não só por meio da repressão senão ademais da imposição por parte do Estado de controles verticais (corporativistas) sobre organizações como sindicatos. c) há exclusão econômica, enquanto se posterga indefinidamente a aspiração do setor popular para uma participação econômica; d) a despolitização, no sentido que se pretende reduzir os problemas sociais e políticos a assuntos “técnicos” que devem ser resolvidos mediante as altas esferas (O’DONNELL, 2013, p. 105-106).

Para os autores críticos da teoria do E.B.A., essa tipificação dos regimes autoritários: “são resultado de uma criação analítica, um ‘tipo construído’ que não pretende descrever inteiramente ou exatamente nenhum dos casos que se lhe atribuem, embora se aproximam o suficiente para ser incluídos em uma categoria de certos padrões comuns (REMMER-MERKX, 2013, p. 150-151). No entanto, a abordagem do E.B.A. de O’Donnell se apoia na

metodologia marxista e no materialismo histórico, em que as condições econômicas próprias da América Latina incidem no rumo/direção de um modelo político autoritário específico, como foi o E.B.A. e como esse regime se transforma numa necessidade histórica para o aprofundamento da matriz socioeconômica. Conforme o caráter acumulativo do modelo econômico latino-americano, o novo tipo de Estado pretende eliminar os vícios do passado, através de soluções messiânicas por cima da sociedade, para reconstruir a ordem econômica segura, sob dominação capitalista.

Seguindo Alejandro Diaz, enfatizando o caráter político dos E.B.A., afirma que o caráter global das funções dos regimes autoritários se relaciona mais com a perda dos recursos de poder do Estado, como: coerção física, controle ideológico e controle econômico. Assim, a emergência de um Estado autoritário tem mais a ver com a eventual perda de tais meios, portanto, “o controle de qualquer destes recursos permite o exercício da coerção, consistente em submeter dominados a severas sanções. Significando a instalação de um sistema no que o dominado assume como justo e natural a relação assimétrica, se submetendo” (DIAZ, 2001, p. 5). Consequentemente, a impugnação dessa dominação “se manifesta com a coação porque os outros elementos de poder se tornaram insuficientes” (DIAZ, 2001, p. 5).

As condições sociais assimétricas e das relações de poder nas sociedades capitalistas estão organizadas segundo O’Donnell no seguinte marcador social:

Esse grande diferenciador é a classe social, mais precisamente, a articulação desigual (e contraditória) da sociedade em classes sociais. Por classe social, o autor entende, como uma primeira aproximação, posições na estrutura social determinados por comuns modalidades do exercício do trabalho e de criação e apropriação de seu valor. Veremos que sua apropriação não é só econômica senão que, também constituindo-ás intrinsecamente, há outras dimensões, entre elas as definidas como a estatal ou político no sentido próprio (O’DONNELL, 1984, p. 4).

Coerente com a tradição marxista, argumenta que centro das relações sociais no capitalismo, se estrutura entre o capitalista e o assalariado, como o grande princípio de contradição e ordenamento. No entanto, não significa que seja a forma relacional exclusiva em tais sociedades. “A separação do capitalista do controle direto desses médios (coativos) entranha a emergência de um terceiro sujeito social, cuja especificidade é o exercício da supremacia da coação. Esse terceiro sujeito são as instituições públicas” (O’DONNELL, 1984, p. 6). As instituições públicas estabelecem a garantia nas relações de dominação, inclusive as econômicas, promovendo a manutenção e a reprodução das relações sociais no capitalismo, relações de produção e coerção econômica. Embora o Estado B.A. seja um Estado que promove relações sociais de tipo capitalistas, a presença dos militares na condução

do Estado representa outra condição. Para o autor: “isto implica que o Estado não respalda diretamente ao capitalista (nem como sujeito concreto nem como classe social) senão como a relação social como tal” (O’DONNELL, 1984, p. 7).

De outro lado, as condições materiais objetivas do Estado em relação às garantias coativas e de controle sobre as relações sociais centrais da sociedade o transformam num Estado capitalista. O Estado garante as relações sociais como tais, e, como terceiro sujeito, converte o político num aspecto co-constitutivo das relações sociais em que “o estatal ou propriamente político, é, simultaneamente, a garantia das relações capitalistas de produção, da articulação de classe de dita sociedade, da diferenciação sistemática do acesso aos recursos de poder (o sistema de dominação) e da geração e reprodução de capital” (O’DONNELL, 1984, p. 8).

Embora o E.B.A. seja um Estado capitalista e autoritário na periferia do capitalismo, não exclui a existência de uma lógica tipicamente política no seu funcionamento e dinâmica. O’Donnell reconhece que o E.B.A. também participa de relações de consenso-dissenso. Seu caráter contraditório de Estado capitalista atuando como o terceiro sujeito nas relações sociais capitalistas não elimina a busca por legitimidade propriamente política. Como mostrou ao autor: “todo Estado pressupõe de uma comunidade política, no sentido que é a condição necessária para uma dominação consensualmente aceita e que sua contínua reconstituição é uma das metas pelas quais intercedem as instituições públicas” (O’DONNELL, 1984, p. 20). O E.B.A. atua na manutenção e construção da ordem econômica e social mas procura apoio em solidariedades coletivas e de valores e interesses comuns pelas quais se constroem os Estados nacionais.

O E.B.A. não se baseia apenas na coerção física. As relações mediadas pelo direito e pela ordem legal, são reconhecidas pelo autor como mediações para articular o consenso político das sociedades. “Na medida que é assim, o Estado capitalista é um fator crucial de coesão social. Sua condição de garante de organização da sociedade capitalista funda-se no consenso da sociedade e seu correlato de legitimação, no fetiche às instituições” (O’DONNELL, 1984, p. 22). Apesar das contradições entre um interesse coletivo versus coação física, segundo O’Donnell, as relações sociais sob o Estado capitalista, “são o resultado de um amplo controle ideológico, ou hegemônico, exercício pleno mas encoberto da dominação na sociedade, respaldado por um Estado que aparece como custodio de um partilhado sentido comum de vida, assumido como natural e eticamente justo” (O’DONNELL, 1984, p. 22).

Desse modo, o conceito de dominação nos escritos de O’Donnell (1984), se refere a

capacidade atual e potencial de impor regularmente à vontade sobre outros, inclusive, contra sua resistência. As mediações políticas do Estado em nação, povo e cidadania são um processo de marcha e contramarcha que, em última instância, desnuda o caráter do Estado capitalista. Por conseguinte, a regulação do conflito social em situações contraditórias se restringe na cúpula política do Estado, pois seus princípios e ordenamento desse tipo de domínio político se estabelecem através de uma constante despolitização da política. Desse modo, em virtude do princípio coactivo do Estado, os sujeitos sociais são forçados a relações restritas de caráter privado e cotidianas, excluídas do espaço da política. A organização e a mobilização política dos movimentos nacionais populares, são objeto de repressão do Estado autoritário por suas demandas por igualdade e justiça que possam ameaçar a ordem econômica e social capitalista periférica.

### 3. Etapas do Estado Burocrático-Autoritário

As estruturas econômicas lideradas pelos setores mais dinâmicos da economia, em associação aos grandes capitais internacionais, em palavras de O'Donnell (2013, p.106), correspondem a um modelo de acumulação de capital que demandou pela reestruturação e segurança da ordem econômica, política e social. A sequência da industrialização sequencial abriu o espaço para a última fase de expansão do capitalismo dependente:

Essa nova etapa apontava como objetivo central: conseguir que a produção de aqueles bens (insumos industriais, equipamento, tecnologia finalmente) que a demanda havia incrementado velozmente com a primeira entrada das transnacionais virasse local. Por outro lado, uma nova etapa de substituição de importações – após os anúncios prematuros de seu *esgotamento* – eliminaria os itens que representavam obrigações gravosas para a balança de pagamentos. E, por outro lado, ao se gerar uma indústria verticalmente mais integrada abrir-se-iam as portas para futuras exportações (O'DONNELL, 2013, p. 113).

Em função das assimetrias das economias capitalistas centrais com as economias periféricas e da posição subalterna dos países latino-americanos, bem como a polarização ideológica do contexto internacional, o principal objetivo do E.B.A. era o estabelecimento de um sistema de dominação que garantisse os interesses em disputa, em favor de um tipo de capitalismo, industrializado e de fortes laços com capital internacional. Seria o modelo de capitalismo dependente dos países mais industrializados, modelo diferente dos outros países periféricos por causa da sua maior extensão industrial, como o Brasil e Argentina. Nesse sentido, o Estado burocrático-autoritário é, em grande medida, uma reação à ativação política

do setor popular (O'DONNELL, 2013, p. 115). Contudo, o papel referente aos detentores do monopólio da força, isto é, as forças armadas, guiou-se em eliminar o inimigo interno, principalmente os movimentos de esquerda. Desse ponto de vista, O Estado se preocupou em desarticular os vestígios da politização social originários do processo de expansão industrial anterior, implementando políticas repressivas para evitar a continuidade das mobilizações sociais na América Latina.

A ameaça representada pelos movimentos sociais, e o risco de uma ruptura no sistema econômico e político, coloca em suspense os pilares constitutivos da ordem planejada. Nesse sentido, de acordo com teoria de O'Donnell (2013), a configuração da ameaça na teoria do Estado burocrático-autoritário admite variações entre um e outro caso, variações que repercutem nas características específicas do sistema resultante:

Por conseguinte, as variações na implementação e execução do itinerário do *aprofundamento* estariam determinadas pelo fator de ameaça prévio. A situação pode-se especificar de diversas maneiras. Primeiro, um nível de ameaça maior confere mais peso, dentro das FF.AA, às linhas 'duras'. Segundo lugar, e estritamente ligado com isso, um alto nível de ameaça conduz em uma maior disposição a aplicar e respaldar uma repressão sistemática para conseguir a desativação política do setor popular e subordinação das organizações de classes. Em terceiro lugar, por razões relacionadas com a ortodoxia econômica, a ampla aliança não demora muito em se desintegrar (O'DONNELL, 2013, p. 108)

Em síntese, as condições para aparição de um E.B.A. e sua relação com o setor social:

A exclusão é o requisito fundamental para garantir a 'ordem social' e a estabilidade econômica; ordem e estabilidade que constituem as condições necessárias para atrair investidores internos e capital internacional, portanto, oferecer continuidade para um novo impulso em prol do aprofundamento da estrutura produtiva (O'DONNELL, 2013, p. 118)

A *conditio sine qua non* de um Estado burocrático-autoritário é a eliminação da ameaça social prévia para instaurar a nova ordem política para dar seguimento ao processo de aprofundamento econômico e industrialização capitalista. De tal modo, a primeira tarefa do regime é o combate aos setores previamente ativados e contrários ao novo sistema político, e assim, garantir o ingresso de capitais internacionais para a resolução dos desafios econômicos 'trancados'. Com respeito ao ponto relacionado à extirpação do setor social, a teoria do autor indica que o resultado incidirá na direção final do processo de consolidação do regime. Nas palavras de O'Donnell (2013), o tempo torna-se o elemento principal do êxito ou fracasso de um E.B.A., pois:

Para cortar a ativação política popular e a autonomia das organizações do setor popular; tempo para demonstrar sua capacidade de dissuadir ou demolir qualquer impugnação que possa aparecer, e tempo para demonstrar perante o capital internacional a seriedade de suas intenções em matérias socioeconômicas (ibidem, p. 121).

Nesse sentido, o objetivo central dos Estados B.A. é a superação dos desafios à continuidade do processo de acumulação de capital, criando condições favoráveis para implementar as etapas seguintes da industrialização dependente. Deste modo, a eliminação do risco dos movimentos populares e o estabelecimento de mecanismos institucionais favoráveis às medidas de ortodoxia econômica são a garantia para novos ingressos de capital internacional. No entanto, a adoção de políticas econômicas ortodoxas, pode promover também a crise na aliança golpista, na medida em que seus resultados e impactos, pode provocar a exclusão das burguesias nacionais na aliança do Estado B.A. Pretende-se adotar uma política econômica livre de irracionalidades políticas e de interesses particulares, tornando-se uma forte característica desse tipo de dominação política autoritária. Portanto, a primeira fase do E.B.A. é marcada por tensões e conflitos internos na aliança golpista.

A segunda etapa do E.B.A. ocorre a partir da hegemonia de uma nova coalização política: o Estado e os capitais internacionais. Esta aliança sustenta que a economia deve se tornar uma zona livre de ameaças e irracionalidades políticas, e um ambiente seguro e confiável para novos investimentos. Porém, os Estados burocrático-autoritários não estão isentos de conflitos e de mecanismos de legitimidade para além da violência física para manter seu domínio. Nesse aspecto, O'Donnell (2013) explica:

A dominação do E.B.A. carece tanto politicamente como ideologicamente de um componente crucial: o ingrediente nacional e privado com que só a burguesia nacional pode contribuir. (...) A prometida grandeza no caminho do aprofundamento agora se 'nacionaliza' mais plausivelmente beneficiando alguns setores da sociedade civil, os mais dominantes no âmbito interno (ibidem, p. 129).

A tensão política na base de apoio ao E.B.A. significa que o retorno da burguesia nacional à coalizão inicial demonstra que o processo sequencial do aprofundamento do modelo econômico não esteve ausente de conflitos. Embora sequencial na sua natureza, o modelo é atravessado por demandas que colocam em questão o seu processo constitutivo. O restabelecimento da base social originária de apoio explica-se, para o autor, na impossibilidade política de se adotar uma economia internacionalizada e sem fronteiras, que acaba provocando tensões que obriga a incorporação da burguesia nacional dentro da coalização, convertendo a aliança entre Estado e capital internacional numa aliança entre três,



ou seja, o Estado, o capital internacional e o capital privado nacional, um *ménage à trois* (O'DONNELL, 2013, p. 128-129). Isso porque, o isolamento do Estado diante da sociedade em geral e a possibilidade das burguesias nacionais excluídas rememorarem as antigas alianças com os movimentos populares, podem ameaçar ao processo de aprofundamento do modelo de industrialização dependente.

A nova constelação de poder derivada da inflexão política na direção da nacionalização da imagem do Estado B.A., apresenta a seguinte definição em relação aos seus atores principais:

Enquanto à burguesia nacional, sua posição está definida, por um lado, por sua importante contribuição política-ideológica à viabilidade do Estado burocrático-autoritário, e, por outro lado, por sua fragilidade econômica perante os outros membros do trio. Com respeito ao Estado, sua fragilidade se demonstra na necessidade de tutela ativa e permanente. Com respeito ao capital internacional, se deriva do fato de que esta burguesia é o setor do capitalismo nacional mais ligada ao capital internacional. Por conseguinte, ainda quando põe outro laço de dependência, também cria áreas de fricção nos pontos de determinação das modalidades específicas da sua relação assimétrica. Isto, simultaneamente, condiciona ao Estado a tutelar e respaldar à burguesia nacional na concreção de um papel, embora escassamente seja o da burguesia vitoriosa<sup>4</sup>, mas a leva bastante mais longe da nulidade ou marginalidade postulada pelas versões simplistas do imperialismo e da teoria da dependência (O'DONNELL, 2013, p. 131).

#### 4. Os Críticos do Estado Burocrático-Autoritário

Nesta parte do artigo, pretende-se discutir os argumentos de O'Donnell na defesa da teoria do E.B.A., procurando apontar alguns problemas teóricos e epistemológicos presentes na teoria, bem como possíveis saídas para a análise dos casos concretos em questão, ou seja, os casos de Brasil pós-64 e Chile pós-73. Uma das principais críticas a teoria do E.B.A., foi realizada pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso em texto clássico. Segundo a crítica de Cardoso, é necessário a distinção entre Estado e regime político: “uma forma idêntica de Estado – capitalista e dependente, na América Latina- pode coexistir com uma variedade de regimes políticos: autoritário, fascista, corporativista e até democrático” (CARDOSO, 1979, p. 47). Por tais motivos, ele considera “muito útil, usar a expressão autoritário-burocrático para se referir, não à forma de Estado como tal, mas ao tipo de regime político. A relação entre os dois tipos está longe de ser clara, já que é um assunto complexo e bastante controverso (CARDOSO, 1979, p. 48).

Na mesma perspectiva crítica adotada por Fernando H. Cardoso, o cientista político norte-americano, George Philips, avança no equívoco da teoria do E.B.A. em afirmar “que as crises econômicas eram de certo modo ‘estruturais’ – ao contrário de resultar de uma crise política ou políticas falidas, - e que a restauração econômica radical era conseqüentemente necessária, de modo que a repressão era o caminho da reestruturação” (PHILIPS, 1984, p. 60). Segundo essa abordagem, não se precisaria transitar necessariamente para um Estado burocrático-autoritário como condição de continuidade da fase seguinte da industrialização latino-americana. Segundo Ricúpero, e com base na distinção de Fernando Henrique Cardoso:

Um Estado capitalista dependente não precisaria ser necessariamente autoritário. Da mesma forma, iguais políticas econômicas poderiam conviver em diferentes regimes autoritários ou democráticos [...] Em suma, seria impossível identificar de maneira direta, a forma do regime político e o desenvolvimento capitalista (RICUPERO, 2014, p. 97-98).

De acordo com as críticas anteriores citadas, a trajetória comum que promoveria o autoritarismo, não parece ser exclusivo destes regimes. A inflexão em prol da internacionalização do mercado interno não parece ser sintoma dos ‘regimes burocrático-autoritários’. Em concordância com essa orientação, o economista José Serra menciona que “por esse caminho não é possível explicar porque não se implementou nenhum burocrático-autoritário em alguns países onde a internacionalização do mercado tem ocorrido –por exemplo, Colômbia e Venezuela-” (SERRA, 1979, p. 102). De outro lado, Albert Hirschman, um dos mais brilhantes cientistas sociais dedicados ao estudo dos determinantes econômicos na esfera política, defendeu a reformulação da teoria de Estado autoritário-burocrático, que segundo ele, não encontra uma saída teórica sustentável. Nesse contexto, Hirschman elabora uma tese de superação sobre a questão do aprofundamento da industrialização na teoria de O’Donnell:

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, mais muito pouco ortodoxa, combinação de inflação, supervalorização do meio circulante, rigorosos controles quantitativos às importações e algum financiamento estrangeiro sob a forma tanto de ajuda como de capitais privados (HIRSCHMAN, 1979, p. 76).

A tese de Hirschman se apoia na diminuição do ritmo da industrialização originada por ‘problemas’ mais amplos, entre eles, “os primeiros sucessos inesperados da fase ‘fácil’ da industrialização podem ter levado a uma superestimava da ‘elasticidade’ da economia. [...] Levando acentuar a baixa propensão dos formuladores políticos de se submeterem às

restrições econômicas normais (HIRSCHMAN, 1979, p. 71-72). Por outro lado, o autor assume que o verdadeiro conflito ideológico entre os formuladores políticos do golpe “foi pela inflação, a que foi atribuída à incompetência, prodigalidade e incapacidade de resistir às pressões populistas dos governos pré-golpe” (HIRSCHMAN, 1979, p. 79). Por outro lado, o autor discorre sobre os sintomas estruturais do modelo, fazendo referência aos tecnocratas e suas inclinações relativas para um certo tipo de economia. Porém, em relação ao ponto anterior, tais medidas não coincidem com as temáticas de um aprofundamento da estrutura socioeconômica.

Albert Hirschman esclarece:

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 recomendando, pelo menos ocasionalmente, o aprofundamento da estrutura industrial, mas eles nunca fizeram isso porque essa recomendação não combinava com suas premissas ideológicas e intenções (HIRSCHMAN, 1979, p. 81).

Do ponto de vista comparativo, ou seja, no âmbito dos diferentes países latino-americanos abordados na teoria E.B.A., as críticas apontam diversas incongruências operacionais para a análise dessa especificidade autoritária na região. Ao mesmo tempo, é possível encontrar inconsistência nos padrões pós-golpes e na comparação entre os casos englobados pelo tipo de dominação burocrático-autoritário. Os casos de Brasil pós-64 e Chile pós-73 representam bem essa diferença entre tipos de regime político e modelo de industrialização. A teoria de O’Donnell sobre o Estado B.A. somente se refere a um tipo de evolução natural deste tipo de dominação, apoiado na hipótese da consolidação e do aprofundamento da estrutura produtiva. De outro lado, a teoria do E.B.A. tentou explicar e situar o novo autoritarismo latino-americano diante de outros fenômenos autoritários, seja na região, como o caudilhismo tradicional, seja em relação ao moderno fascismo europeu.

Porém, a teoria do autor argentino não explicita as trajetórias dos países pós-golpe, principalmente para casos nacionais que não promoveram um aprofundamento da matriz produtiva de tipo capitalista, como se profetizou na teoria. Entretanto, O’Donnell considera os casos de fracasso na execução do projeto de dominação capitalista. Para O’Donnell, tais fracassos se explicam por dois motivos principais: na oposição à aliança do Estado com os capitais internacionais e o modo como a ameaça prévia ao sistema encontra lugar no modelo de Estado e de economia adotados. Sobre esse ponto, O’Donnell menciona que essas diferenças se referem ao itinerário político do autoritarismo –características descritivas-

“[...]as crises econômicas e políticas que precedem ao E.B.A. admitem variações de um caso a outro, dimensões que repercutem nas características específicas do sistema resultante” (O’DONNELL, 2013, p. 106-107).

Na questão específica da ameaça prévia, O’Donnell procurou explicar o argumento a partir de três situações distintas nos países da região: o caso da Argentina de 1966, considerado de baixa ameaça, o caso brasileiro de 1964 de ameaça intermediária, ao passo que os autoritarismos que emergem nos anos 1970 são considerados de alta ameaça, onde o chileno pode ser considerado. O significado de ameaça é formado por três fatores: “o nível de ativação popular, o índice de incremento deste e a ideologia dos grupos associados (ideologias não marxistas como o peronismo supõem menor percepção de ameaça que as ideologias socialistas e marxistas” (REMMER-MERKX, 2013, p. 155).

Nos casos de Argentina e Brasil, a teoria sugere uma aliança entre o capital internacional e o Estado BA. Portanto, a sistematização da violência nesses países ocorre em virtude do surgimento da oposição durante a fase inicial. Mas, as análises de Remmer e Merckx demonstram as inconsistências sobre esse padrão:

Durante a fase inicial do Estado burocrático-autoritário, o nível de repressão não foi notoriamente mais alto no Brasil em comparação com Argentina. A permanência do sistema eleitoral no Brasil, por exemplo, deixou aberta a possibilidade de que o setor popular exercesse alguma influência, o que não ocorreu no governo de Onganía na Argentina. As diferenças no nível de repressão só se evidenciaram depois de 1968, quando por primeira vez apareceram no Brasil os arrestos massivos e uma institucionalização da tortura. Mas, segundo as análises de O’Donnell, Brasil em 1968 se achava na transição à segunda fase do Estado burocrático-autoritário, enquanto o regime na Argentina estava se derrubando (REMMER-MERKX, 2013, p. 157).

A citação acima permite concluir que a repressão inicial não explica os rumos dos E.B.A. Por outro lado, em relação aos regimes do Chile em 1973, Uruguai e Argentina em 1976, casos com maior nível de ameaça, também é possível encontrar inconsistências. Os trabalhos de Remmer e Merckx, sustentam parcialmente a hipótese de O’Donnell a respeito aos autoritarismos nos anos 1960. O caso chileno, se explica pela adoção de políticas de nacionalização produtiva de corte marxista, promovidas pelo governo da Unidade Popular, e da intensa mobilização sindical nos anos 1970-1973. A repressão política foi extremamente agressiva no Chile após o golpe de Estado de 11 de setembro. Contudo, como apontam os autores do Estado Burocrático-Autoritário Revisitado, “as taxas de arrestos e execuções diminuí em forma considerável após alguns anos” (REMMER-MERKX, 2013, p. 157).

De fato, se pode compreender que a experiência brasileira pós-64 se coloca como um

caso ideal para a teoria do E.B.A. Os padrões de desenvolvimento econômico observados no país depois do golpe militar, bem como a extensão da repressão política, a aliança do Estado com os capitais internacionais e a nacionalização do regime com a integração seletiva da burguesia nacional<sup>5</sup>, indicam essa condição. Numa situação de ameaça moderada como a do Brasil, os agentes do capitalismo mundial são propensos a se aliar no processo de aprofundamento, enquanto nos países de alta ameaça, haveria uma recusa do capital internacional em promover essa aliança, como no Chile.

Além do mais, o tamanho do mercado interno informa condições favoráveis para essa aliança, como é o caso do Brasil, diferente do caso chileno. Em relação a esta questão, apenas Brasil e Argentina poderiam ser mercados suficientemente atrativos para o processo de aprofundamento da industrialização. De modo que Remmer e Merckx apontam que esse indicador não toma em consideração as diferenças no sistema econômico entre a década de 60' e 70', argumentando que:

O colapso do sistema Bretton Woods, a perda de credibilidade do dólar, o surgimento do mercado privado de moeda e consequências e a conseguinte expansão dos préstimos aos países menos desenvolvidos são fatores que têm contribuído a esta tendência e criado importantes diferenças entre as políticas estabilizadoras dos anos sessenta e setenta. O incremento da liquidez internacional também coincidiu com e, até certo ponto estimulou, a perda de confiança na política da ISI do passado. Tais mudanças complicaram ainda mais as comparações entre alta e baixa ameaça (REMMER-MERCKX, 2013, p. 171).

Para a crítica de José Serra, o caso brasileiro não se explica pela total reestruturação econômica, como sugere a teoria do E.B.A. Para o economista brasileiro, a aliança dos tecnocratas com os militares não explica as mudanças na matriz econômica. Para Serra, esse processo de aprofundamento da industrialização estava em curso antes do golpe de Estado de 1964. Como afirmou: “nos anos 50’, e particularmente, entre 1956 e 1961, 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” (SERRA, 1979, p. 117). Situação contrária ao caso chileno, em que o regime pós-1973, procurou reestruturar a ordem econômica e política em relação com a etapa anterior.

Essa crítica nos remete a uma questão central da teoria do E.B.A. e das próprias relações entre economia e política na América Latina. Na teoria E.B.A., a estrutura econômica

<sup>5</sup> Ver Anéis Burocráticos, conceito sugerido por Fernando Henrique Cardoso no Livro Autoritarismo e Democratização, Editora Paz e Terra S/A: Rio de Janeiro, 1975.

conduz a um tipo de Estado nos países da região. No entanto, o caso do Chile pós-1973 se trata como um caso revolucionário: “porque se tratou de um projeto de reestruturação global que rompe violentamente com a tradição da sociedade chilena, tanto no nível das relações econômicas como quanto à natureza do Estado, e, inclusive, as concepções ideológico-culturais predominantes” (VERGARA, 1983 p.66). Ao mesmo tempo, o reduzido tamanho da economia chilena fez com que “qualquer transformação destinada a assegurar o desenvolvimento capitalista devia passar pela abertura da economia ao exterior e, portanto, por uma revisão radical do ‘aprofundamento’ do modelo anterior (VERGARA, 1983, p. 67-68).

Sobre o papel do Estado no Chile, este passou de um Estado intervencionista para um mero fiscalizador das relações econômicas depois do golpe militar de 1973. “A liberalização extrema dos mercados, a redução do gasto e do emprego público, e a privatização da maior parte das empresas em poder do Estado, inclusive as áreas consideradas estratégicas tem significado reduzir drasticamente o tamanho e a esfera de ação estatal” (VERGARA, 1983, p. 73).

No caso chileno, diferente do caso brasileiro, a desestatização da economia e do setor produtivo, configura situação contrária ao modelo de O’Donnell. Ainda assim, é possível generalizar os processos sociais, econômicos e políticos em diferentes países? Simultaneamente, que fatores explicam que alguns países tenham precisado recorrer à sistematização da violência em oposição a outros? É possível argumentar que o E.B.A. representa a fase culminante ou final nos países periféricos mais desenvolvidos? Os casos de Brasil e o Chile demonstram que de nenhuma maneira o aprofundamento da matriz econômica foi a condição obrigatória para a vigência do capitalismo nos países da região.

As correspondências nos autoritarismos de Brasil e Chile, relacionadas ao papel das Forças Armadas, a sistematização da violência e a negação da política e a despolitização da sociedade, associada a institucionalização de órgãos estatais repressivos através da criação de polícias secretas, respondem a questões cujas motivações são políticas, de ordem internacional e nacional de cada país. No plano externo, a Guerra Fria e os novos dispositivos e desafios de segurança hemisféricas patrocinadas e promovidas pelos Estados Unidos – ancoradas na doutrina Monroe, e em resposta à Revolução Cubana de 1959. O contexto internacional problemático e de disputa entre capitalismo e socialismo e o papel dos EUA na região contra a ameaça comunista representam claramente o elemento em comum nos dois países.

No plano político interno, as correspondências entre Brasil e Chile não podem ser

derivadas do aprofundamento da estrutura econômica e tampouco da internacionalização da economia. A situação autoritária não seria indispensável para esse processo. São vários fatores e condicionalidades que promovem a internacionalização dos mercados nacionais. A partir das diferentes trajetórias dos países latino-americanos, difícil aceitar a hipótese de uma convergência para o mesmo estágio de desenvolvimento econômico e político. No entanto, a teoria do E.B.A. pode servir de instrumento útil e necessário para se buscar elementos comuns e comparáveis entre as experiências de Brasil e Chile. O principal elemento comum tem a ver com a noção de que os regimes autoritários esgotaram um ciclo de mudanças sociais e políticas nos países da região, concordando com o cenário de ameaça política e ideológica nesses países. De outro lado, os regimes militares encerram o período político de caráter populista e de sistemas políticos competitivos e inclusivos dos movimentos populares portadores de projetos de mudança sociais.

O Estado B.A. na teoria de O'Donnell seria, portanto, a fase final do desenvolvimento econômico na América Latina, tendo uma decorrência natural desse tipo de capitalismo para a política. No processo de aprofundamento da fase final das economias industrializadas na região, alternativas populares e reformistas estariam fora da agenda política, ou seja, posições radicais de tipo socialista ou anti-imperialista seriam excluídas da cena política, tal como ocorreu no Brasil com os movimentos sindicais, e mais claramente no Chile com o governo da Unidade Popular (1970-1973). Por isso o E.B.A. nesses países estaria associado à representação da normalização da economia e das agitações sociais e na restauração e manutenção de uma ordem política autoritária. No limite, esses regimes promoveram uma verdadeira despolítica da sociedade e a negação da política como terreno do conflito e da disputa por interesses sociais legítimos e de classe.

## **5. Conclusões**

A teoria do Estado Burocrático-Autoritário do cientista político argentino Guillermo O'Donnell é de vital importância para a compreensão da realidade política na América Latina. Sua abordagem analítica representa um marco nos estudos de política comparada, ao apontar características e padrões estáveis e comuns da relação entre desenvolvimento econômico e ordem política nos países da região. Embora sua teoria não consiga explicar todas as diferenças e particularidades nacionais dos países, a teoria do E.B.A. serve como indispensável guia para o estudo dos autoritarismos latino-americanos.

Entretanto, este estudo procurou mostrar que os casos de Brasil e Chile são marcados

por semelhantes e diferenças e não respondem a todas as questões apontadas na teoria do E.B.A. Embora os regimes militares que surgem no Brasil em 1964 e 1973 no Chile são resultados de dinâmicas sociais e políticas semelhantes, tal como a abordagem da teoria E.B.A. explicou, as diferenças entre os dois países não foram bem detalhadas. Os padrões na direção política dos regimes, bem como as políticas de desenvolvimento e do papel do Estado adotadas nos dois casos, ilustra de modo evidente, essas relevantes diferenças entre Brasil e Chile. De outro lado, imputar à ordem econômica a esfera determinante para a mudança política como análise geral seria questionável para a análise mais detalhada dos diferentes casos nacionais. As variáveis políticas endógenas de cada país seriam mais determinantes do que a generalização de que as crises econômicas e a reestruturação da economia mundial seriam os únicos responsáveis pela emergência dos Estados autoritários.

Os casos de Brasil e Chile são diferentes na experiência anterior e posterior aos regimes B.A. No caso do Brasil, observou-se maior instabilidade política e institucional, combinada com a adoção de políticas desenvolvimentistas que aceleraram a modernização social e econômica. No caso chileno, se trata de um país com experiência democrática e institucional de longa duração, que resultou na experiência singular de socialismo por via eleitoral nos anos 1970. Nos contextos nacionais distintos, o regime brasileiro manteve um mínimo de competição política-eleitoral através do bipartidarismo (1966-1979) e da possibilidade de contestação por canais políticos e institucionais. No Brasil, não há evidência de personalização política do regime, tendo alternado no poder, cinco diferentes presidentes militares. No terreno econômico, o regime brasileiro ampliou a esfera da intervenção estatal na economia, contrariando expectativas de abertura e encerramento do projeto desenvolvimentista de tipo capitalista.

Ao contrário do Brasil, o regime militar chileno fechou os mecanismos políticos e eleitorais de participação, personalizando fortemente o Estado na figura de Pinochet, que permaneceu no poder durante toda a vida do regime, 1974-1990. O Estado retirou-se da atividade econômica, promovendo extensas privatizações de empresas e desregulamentação da economia de inspiração neoliberal. Portanto, à luz dos casos nacionais de Brasil e Chile, não são fenômenos da mesma natureza e suas determinações estruturais comuns não encontra explicação. Razões políticas nacionais e de trajetória devem ser encontradas para explicar a falência das democracias e a emergências dos autoritarismos nos países.

Por fim, é importante a valorização da dimensão estritamente política na análise dos regimes autoritários brasileiro e chileno. A dominação política no capitalismo tardio não parece se amparar exclusivamente no suposto da administração da crise (coerção física e



socioeconômica). Entre os fatores propriamente políticos, são essenciais considerar as relações Estado e sociedade e as dificuldades políticas dos Estados Burocrático-Autoritários sustentarem o conflito dicotômico entre nacionalização-desnacionalização, explicando a impossibilidade desses regimes se apoiarem em mecanismos exclusivamente econômicos de legitimidade política. Difícil não considerar os fatores de consenso e dissenso e o fato de que nenhum regime político é indiferente às vozes das maiorias.

Nesse sentido, como defendeu o cientista político chileno Carlos Huneeus, acreditamos inclusive que nesses regimes autoritários é necessário procurar instâncias mediadoras além da mera violência física. A relação entre coerção e legitimidade é complexa na análise dos Estados autoritários de Brasil e Chile, mas devem ser observados os mecanismos que determinam esse movimento pendular entre consenso e força. Quando se olha os mecanismos institucionais de legitimidade política, mais fortes no Brasil que no Chile, ajudam a demonstrar que a busca de legitimação desses autoritarismos não se baseou exclusivamente em uma dimensão econômica. No sentido político e institucional, as experiências mostram que a reestruturação do poder estatal respondeu muito mais a uma necessidade de legitimidade histórica permanente do que a uma resposta conjuntural a um contexto temporal e limitado de crise econômica.

A partir dessas breves considerações críticas a respeito da teoria do Estado Burocrático-Autoritário de O'Donnell, comparando-se experiências nacionais de dois regimes militares, Brasil e Chile, não é possível caracterizar as experiências mencionadas como fenômenos de uma mesma natureza e, sobretudo, enquanto existência de uma mesma correspondência estrutural para os dois casos concretos. Inviável encontrar um lugar comum de desenvolvimento para os países englobados na teoria. O processo econômico de desenvolvimento acumulativo e por etapas da estrutura econômica não pode ser concebido como um processo irreversível e inevitável para a conformação do autoritarismo político.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Maria Helena. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Bauru, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina In: COLLIER, David. (org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

CASTIGLIONE, Rosana. FUENTES, Claudio. **Política Comparada Sobre América Latina. Teorias, Metodos y Tópicos**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2015.

COLLIER, David. (org.). **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

DIAZ, Alejandro. **La Concepción del Estado en Guillermo O'Donnell. Apuntes para Nuevas Interpretaciones en el 2011**. Santiago de Chile, 2001. Disponível em: - <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000282.pdf>- Acesso em: 05/01/2015.

GERMANI, Gino. Etapas de la Modernización en América Latina. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Vol. 9. N 33, 1969.

HIRSCHMAN, Albert. A Mudança para o Autoritarismo na América Latina e a Busca de suas Determinantes Econômicas. In: **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do Autoritário Burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. **Apuntes para una Teoría del Estado**. Kellog Institute For International Studies, University of Notre Dame, 1984

O'DONNELL, Guillermo. **Autoritarismo y Modernización**. Buenos Aires: Prometeo, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Reflexiones sobre los Patrones de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario. In: **Ecos Mundiales del Golpe de Estado: Escritos sobre el 11 de Septiembre de 1973**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2013.

PHILIPS, George. Autoritarismo Militar en América del Sur: Brasil, Chile, Uruguay y Argentina. **Foro Internacional**, Ciudad de México. nº 97, julio-septiembre, 1984.

REMMER, Karen L. MERKS, G. W. El Autoritarismo Burocrático Revistado. In: **Ecos Mundiales del Golpe de Estado: Escritos sobre el 11 de Septiembre de 1973**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2013.

RICUPERO, Bernardo. Da Estrutura à Agência. Momento da Interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o Autoritarismo Latino-americano. **Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política**. Dossiê: Pensamento Social, Desenvolvimento e Desafios Contemporâneos. v.4, nº 2, 2014.

SERRA, José. Três Teses Equivocadas Relativas à Ligação entre Industrialização e Regimes Autoritários. In: COLLIER, David. (org.). **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

VERGARA, Pilar. Las Transformaciones del Estado Chileno bajo el Régimen Militar. In: Chile 1973 – 1980. Santiago, **Revista Mexicana de Sociología**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Flacso, 1983.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

1980.