

A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL

FLORESTAN FERNANDES

Sociólogo cujas contribuições ao desenvolvimento de sua ciência já foram objeto de teses universitárias no exterior, fato que confere dimensão internacional ao seu prestígio de cientista social, FLORESTAN FERNANDES traça, neste livro, soberbo painel da evolução do capitalismo e da sociedade de classes no Brasil.

Para chegar à conceituação clara e precisa do que seja a nossa "revolução burguesa", FLORESTAN FERNANDES remonta ao processo de formação da economia e da sociedade nacional, desde os tempos em que se iniciou a colonização. Não o faz, porém, senão para exercer melhor a crítica da ordem nacional, a partir de suas estruturas, submetidas a rigorosa análise. Essa angulação lhe permite ver as singularidades brasileiras dos conceitos de "revolução burguesa", "burguesia" e "burguês", conceitos que não podem ser aplicados ao Brasil como simples transposição acadêmica. Capítulos como os que versam sobre o "status" colonial, as implicações sociais e econômicas da Independência e a formação da ordem social competitiva estabelecem as condições e iluminam os estágios do desencadeamento histórico da nossa "revolução burguesa". Alto nível de interesse ganham igualmente as páginas dedicadas ao exame dos problemas da *crise do poder burguês* no Brasil, crise deflagrada pela passagem do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista. Desdobra-se essa análise na abordagem do modelo autárquico-burguês de transformação capitalista vigente no Brasil, e das contradições sociais e políticas geradas no interior da nova ordem.

Desde o início do século a melhor tradição da Sociologia é a que a define (CARL BRINKMANN) como "ciência da oposição", no sentido de que sua missão específica é o exercício da crítica da sociedade. E isso por que ela nunca poderá deixar de considerar que a emancipação do homem e a defesa da dignidade humana são a razão mesma de ser de sua existência. Toda a obra de FLORESTAN FERNANDES insere-se nessa grande tradição científica, recentemente revigorada por autores como RENÉ KOENIG, para não citar o próprio mestre brasileiro.

A *Revolução Burguesa no Brasil* torna-se, por isso, livro de capital importância para a compreensão objetiva do impasse histórico com que nos defrontamos.

ZAHAR



EDITORES

A cultura a serviço do progresso social

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
e ENZO FALETTO

Dependência e Desenvolvimento na América Latina

Ensaio
de Interpretação
Sociológica

3ª
edição

biblioteca de ciências sociais

ZAHAR



EDITORES

DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

(3.ª edição)

É essencial à compreensão das categorias que regem o desenvolvimento econômico na América Latina o perfeito entendimento das concretas diversificações por que se manifesta esse mesmo desenvolvimento: sem essa análise constitutiva do processo não se apreenderá a realidade profunda do fenômeno.

Ninguém discorda a respeito da natureza social e política do processo de desenvolvimento latino-americano: o presente livro pretende mostrar de maneira direta e específica, *como* se dá essa relação e que implicações derivam da forma de comunicação que se estabelece entre economia, sociedade e política em momentos históricos e situações estruturais distintos.

O exame levado a efeito pelos autores — ambos sociólogos de renome internacional — oferece uma dimensão realmente esclarecedora para o estudo do desenvolvimento econômico da América Latina, exatamente porque coloca-se em função de coordenadas decisivas que levam à caracterização de sua tipicidade para os diferentes núcleos nacionais latino-americanos: falar da América Latina sem especificar dentro dela as diferenças de estrutura e de história constitui um equívoco técnico de conseqüências práticas perigosas.

A distinção necessária em relação a essas diferenças levou os autores, por força de uma metodologia adequada, à crítica dos conceitos de subdesenvolvimento e de periferia econômica e à valorização do conceito de dependência, como instrumento teórico para acentuar tanto os aspectos econômicos do subdesenvolvimento quanto os processos políticos de dominação de uns países por outros, de umas classes sobre as outras, num contexto de dependência nacional.

Dentro desse quadro de vigorosa apresentação da matéria é que se expressam as qualidades notáveis do presente estudo, possivelmente um dos mais completos que já se fizeram sobre as realidades econômicas, sociais e políticas da América Latina, nos seus aspectos últimos e essenciais.

DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Ensaio de Interpretação Sociológica

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

e

ENZO FALETTO

DEPENDÊNCIA E DESENVOL-
VIMENTO NA AMÉRICA
LATINA

Ensaio de Interpretação Sociológica

Terceira edição

ZAHAR EDITORES
RIO DE JANEIRO

Capa de
ÉRICO

1975

Direitos para esta edição concedidos a
ZAHAR EDITORES
Caixa Postal 207, ZC-00
Rua México, 31 — Rio de Janeiro

Impresso no Brasil

INDICE

PREFÁCIO	7
I. INTRODUÇÃO	9
II. ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO	16
1. A Análise Tipológica: Sociedades Tradicionais e Modernas	16
2. A Concepção de Mudança Social	19
3. Estrutura e Processo: Determinações Recíprocas	21
4. Subdesenvolvimento, Periferia e Dependência	25
5. O "Subdesenvolvimento Nacional"	30
6. Os Tipos de Vinculação das Economias Nacionais ao Mercado	34
7. Perspectivas para uma Análise Integrada do Desenvolvimento	37
III. AS SITUAÇÕES FUNDAMENTAIS NO PERÍODO DE "EXPANSÃO PARA FORA"	39
1. Controle Nacional do Sistema Produtivo	42
2. As Economias de Enclave	46
IV. DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA SOCIAL NO MO- MENTO DA TRANSIÇÃO	52
1. O Momento de Transição nas Sociedades com Produção Con- trolada Nacionalmente	55
A) A incorporação dos setores médios à hegemonia da bur- guesia exportadora (Argentina)	61
B) A incorporação dos setores médios "tradicionais" e a crise da dominação oligárquico-burguesa (Brasil)	63
C) A incorporação da classe média à aliança de poder (Uruguai)	67
D) O predomínio oligárquico e a debilidade da classe média (Colômbia)	69
E) Crise econômica, crise política e industrialização	71
2. As Economias de Enclave no Momento da Transição	74
A) A incorporação da classe média pelo enfraquecimento do predomínio oligárquico (México, Bolívia, Venezuela)	78
B) O acesso da classe média à dominação oligárquico-bur- guesa (Chile, Peru)	82
C) A classe média frente aos latifundiários e ao encla- ve (América Central)	86
D) Classe média, industrialização e política	88

V. NACIONALISMO E POPULISMO: FORÇAS SOCIAIS E POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO INTERNO	91
1. <i>Populismo e Economia de Livre Empresa</i>	97
2. <i>Populismo e Desenvolvimento Nacional</i>	103
3. <i>O Estado Desenvolvimentista</i>	108
A) O Processo de Industrialização do México	109
B) O Caso Chileno	110
VI. A INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO: O NOVO CARÁTER DA DEPENDÊNCIA	114
1. <i>Os Limites Estruturais do Processo de Industrialização Nacional</i>	115
2. <i>A Abertura dos Mercados Internos ao Controle Externo</i>	122
3. <i>Dependência e Desenvolvimento</i>	125
CONCLUSÕES	139

PREFÁCIO

ESTE ensaio foi escrito em Santiago entre 1966 e 1967, época em que os autores trabalhavam em estreita relação com economistas e planejadores, num instituto internacional de ensino, pesquisa e assessoria à planificação. O trabalho visava estabelecer um diálogo com os economistas sobre o desenvolvimento na América Latina, para salientar a natureza social e política daquele processo. Por certo, ninguém discorda da tese. O problema consistia exatamente em mostrar de forma mais direta e específica *como* se dá esta relação e que implicações derivam da forma de combinação que se estabelece entre economia, sociedade e política em momentos históricos e situações estruturais distintos.

É possível que este propósito limitado tenha sido ultrapassado num ou noutro desenvolvimento particular do texto. Não obstante, o pano de fundo da discussão permaneceu sendo este. Está longe do pensamento dos autores crer que o livro aborde todos os principais problemas do desenvolvimento econômico e de sua relação com os outros processos sociais. Não se discutem, por outro lado, questões históricas importantes para caracterizar o tipo e as diferenças do processo de transformação das sociedades nacionais da região, como, por exemplo, a amplitude e o tipo de escravidão existente no passado, o problema da existência de populações indígenas numerosas em muitos países ou a importância maior ou menor da imigração européia.

O objetivo do livro, bem mais modesto, é esclarecer alguns pontos controversos sobre as condições, possibilidades e formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os pólos hegemônicos do sistema capitalista, mas, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações e organizaram Estados Nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania. Por outro lado, procurou-se mostrar, implicitamente, que falar da América Latina sem especificar dentro dela as diferenças de estrutura e de história constitui um equívoco teórico de conseqüências práticas perigosas.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

AO TERMINAR a Segunda Guerra Mundial, parecia que alguns países da América Latina estavam em condições de completar o processo de formação de seu setor industrial e de iniciar, ademais, transformações econômicas capazes de alcançar um desenvolvimento auto-sustentado. Com efeito, depois de reorganizar a produção e os mercados, alterados como consequência da crise de 1929, certas economias latino-americanas, que haviam acumulado divisas em quantidades apreciáveis e que se haviam beneficiado da defesa automática do mercado interno provocada pela guerra, pareciam achar-se em condições de completar o ciclo denominado de “substituição de importações” e iniciar, sobre uma base firme, a etapa de produção de bens de capital, destinada a produzir a diferenciação dos sistemas produtivos. Nesses países o mercado interno parecia bastante amplo para estimular o sistema econômico e se contava, além disso, que a transferência da mão-de-obra dos setores de baixa produtividade — principalmente do campo — para os setores de alta produtividade seria um fator de ampliação do mercado. Mais tarde, por volta de 1955, considerou-se necessário um novo elemento para garantir o desenvolvimento: a redistribuição da renda. Esses fatores, atuando em conjunto, pareciam suficientes para assegurar o automatismo do crescimento, provocado, a partir de um certo momento, pelos simples estímulos do mercado.

Esta possibilidade, solidamente apoiada pela conjuntura econômica, foi expressa teoricamente nos trabalhos mais significativos sobre o desenvolvimento econômico escritos na América Latina. Passava-se assim, tanto na prática como na teoria, de uma fase em que a industrialização era concebida como um recurso complementar para um processo de desenvolvimento — baseado na exportação de produtos primários — e, além disso, como uma espécie de alternativa forçada para os

períodos de contração do mercado internacional,¹ a uma formulação teórica e a um conjunto de expectativas, apoiadas na convicção de que o industrialismo sucederia à expansão das exportações, complementando assim um ciclo de crescimento e inaugurando uma fase de desenvolvimento auto-sustentado. Este deveria basear-se nos estímulos do mercado interno e na diferenciação do sistema produtivo industrial, o que conduziria à criação de uma indústria própria de bens de capital.

Os vínculos com o mercado internacional continuariam atuando, tanto pela necessidade de assegurar compradores para os produtos de exportação quanto pela necessidade de obter inversões do exterior. Entretanto, a expansão do mercado interno deveria assegurar por si só o desenvolvimento continuado. A instalação de "indústrias exportadoras" continuaria sendo necessária para manter a "capacidade de importar", mas o sentido fundamental do desenvolvimento não seria dado pelo mercado externo, mas pelo interno.

Não se poderia negar que, em princípios da década de 1950, estavam dados alguns dos pressupostos para este novo passo da economia latino-americana, pelo menos em países como a Argentina, México, Chile, Colômbia e Brasil. Entre esses pressupostos caberia enumerar:

- 1) um mercado interno suficiente para o consumo dos produtos industriais, formado desde o século passado pela integração da economia agropecuária ou mineira ao mercado mundial;
- 2) uma base industrial formada lentamente nos últimos 80 anos, que compreendia indústrias leves de consumo (alimentícias, têxteis etc.) e, em certos casos, a produção de alguns bens relacionados com a economia de exportação;
- 3) uma abundante fonte de divisas constituída pela exploração agropecuária e mineira;
- 4) fortes estímulos para o crescimento econômico, especialmente em países como o Brasil e a Colômbia,

¹ Sobre a necessidade de complementar o crescimento do setor exportador da economia mediante a industrialização, como recurso para solucionar os problemas criados pela depressão do mercado mundial, ver Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", em *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, 1962, págs. 1-24.

graças ao fortalecimento do setor externo a partir da segunda metade da década de 1950;

- 5) a existência de uma taxa satisfatória de formação interna de capitais em alguns países, como, por exemplo, na Argentina.²

Do ponto de vista econômico, por conseguinte, parecia que toda política de desenvolvimento deveria concentrar-se em dois pontos:

- a) na absorção de uma tecnologia capaz de promover a diversificação da estrutura produtiva e de aumentar a produtividade;
- b) na definição de uma política de inversões que, através do Estado, criasse a infra-estrutura requerida por essa diversificação.³

As condições estruturais e de conjuntura favoráveis deram margem desde então à crença, comum entre os economistas, de que o desenvolvimento dependeria principalmente da capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse.

Na América Latina, depois da crise de 1929, até em países de tradição econômica "liberal" como a Argentina, começaram a fortalecer-se os instrumentos de ação do poder público como um meio de defender a economia exportadora. O passo seguinte consistiria na criação de instituições públicas para fomentar o desenvolvimento segundo as novas idéias e alcançar uma redefinição das expectativas e do comportamento dos encarregados de tais decisões na burocracia estatal.

O fortalecimento e a modernização do Estado pareciam os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento efetiva e eficaz. Tanto foi assim que os economistas latino-americanos tiveram que realçar o aspecto po-

² Sobre as condições de desenvolvimento na Argentina, ver Benjamin Hopenhayn, "Estancamiento e inestabilidad: el caso argentino en la etapa de sustitución forzosa de importaciones", em *El Trimestre Económico*, n.º 125, México, janeiro-março de 1965, págs. 126-139.

³ A outra alternativa teria sido incrementar a renda por habitante na produção primária para compensar assim a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio. Ver a esse propósito Prebisch, *op. cit.*, especialmente pág. 6.

lítico de suas posições, voltando conceptualmente à “economia política”.

O pressuposto geral implícito nessa concepção era que as bases históricas da situação latino-americana apontavam para um tipo de desenvolvimento eminentemente nacional. Tratava-se, então, de fortalecer o mercado interno e de organizar os centros nacionais de decisão de tal modo que se tornassem sensíveis aos problemas do desenvolvimento de seus próprios países.

Essa perspectiva otimista vem-se desvanecendo desde fins da década de 1950. Era difícil explicar por que — com tantas condições aparentemente favoráveis para passar da etapa de substituição de importações para outra em que se abriram novos campos de produção autônoma, orientadas para o mercado interno — não se tomaram as medidas necessárias para garantir a continuidade do desenvolvimento ou por que as providências tomadas não alcançaram seus objetivos. Mais ainda, em alguns casos a taxa de crescimento econômico, *stricto sensu*, não foi suficiente para dinamizar os setores mais atrasados da economia e assim tampouco foi possível absorver a pressão que significava o contínuo aumento demográfico. Para tanto contribuiu o tipo de tecnologia adotado nos setores mais modernos, que implicava uma baixa utilização de mão-de-obra. Entretanto, como todas essas dificuldades não significaram abertamente uma depressão, tampouco chegaram a produzir-se as conseqüências que esta poderia acarretar e que obrigariam a uma revisão das políticas de desenvolvimento adotadas.

Em outras palavras, se é verdade que as condições econômicas dos países mais prósperos da área — por exemplo, a Argentina — apontavam diretamente para o desenvolvimento até a metade da década de 1950, seria possível manter a hipótese de que faltaram as condições institucionais e sociais que haveriam de permitir que as condições econômicas favoráveis se traduzissem em um movimento capaz de garantir uma política de desenvolvimento, ou havia na realidade um erro de perspectiva que permitia crer possível um tipo de desenvolvimento que era irrealizável economicamente?

Em alguns países como o Brasil, os acontecimentos levavam a supor, principalmente nos anos 50, que não eram infundadas as esperanças nas possibilidades de um desenvolvimento auto-suficiente e autônomo. De fato, o processo substitutivo de importações alcançou a fase de implantação de

bens de capital que, por suas características, parecia implicar a instauração de uma etapa nova e de natureza irreversível da industrialização brasileira, pois o efeito multiplicador da produção de equipamentos costuma acarretar um forte dinamismo econômico. Além disso, este tipo de indústria, diferentemente do que ocorre de forma usual quando existe apenas a produção de bens de consumo, não permite facilmente a reconversão das indústrias ou sua eliminação nos períodos de crise. Os fatos, entretanto, tampouco neste caso parecem confirmar o otimismo inicial; pois ao auge a que se chegou através do processo de substituição de importações seguiu, nos anos 60, um período de estagnação relativa no qual continua submergida a Economia brasileira.⁴

Dos três países que mais avançaram industrialmente, apenas um parece haver mantido durante maior tempo uma taxa de crescimento elevada. É o caso do México, ainda que se deva reconhecer que sua estrutura econômica — sobretudo a diversidade de seu setor exportador — constitui um elemento que o diferencia dos outros países da América Latina. Também neste caso, apesar de tudo, a forte desigualdade na distribuição da renda e a participação crescente de capitais estrangeiros na economia podem ser consideradas como fatores que alteram as hipóteses apresentadas pelos economistas no que se refere às condições para o desenvolvimento auto-sustentado e autônomo.

Em uma primeira aproximação fica, pois, a impressão de que o esquema interpretativo e as previsões que à luz de fatores puramente econômicos podiam formular-se ao terminar os anos de 1940 não foram suficientes para explicar o curso posterior dos acontecimentos. Com efeito, o salto que parecia razoável esperar-se no desenvolvimento da Argentina não se deu, nem se produziram as transformações qualitativas desejadas. Ainda que as dificuldades da Economia brasileira pudessem ter sido provisoriamente solucionadas no impulso desenvolvimentista da década de 1950, apoiado pelo financiamento externo a curto prazo, reabriu-se uma fase de retrocesso e talvez de estagnação, quando já se anunciava a superação

⁴ Ver, neste sentido, “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”, em *Boletín Económico de América Latina*, 1964, vol. IX, págs. 1-62. Entretanto, as características da Economia brasileira parecem indicar que se trata, do ângulo econômico, de um fenômeno ainda relacionado a uma situação “de desenvolvimento”.

definitiva dos obstáculos ao desenvolvimento.⁵ Finalmente, a Economia mexicana, depois das dificuldades de um período de reajustes e transformações profundas, orientados por uma política nacionalista, parecia realizar suas possibilidades de expansão em grande medida, graças a sua integração no mercado mundial através da inversão externa de capitais e da diversificação de seu comércio exterior, dentro do qual tem um papel importante o turismo.

A luz desses fatos, pode generalizar-se a sugestão implícita na pergunta sobre as causas da insuficiência dinâmica das Economias nacionais que apresentavam perspectivas tão favoráveis como no caso da Argentina. Até que ponto o fato mesmo da Revolução mexicana, que rompeu o equilíbrio das forças sociais, não terá sido o fator fundamental do desenvolvimento alcançado posteriormente? Não terão sido os fatores inscritos na estrutura social brasileira, o jogo das forças políticas e sociais que atuaram na década “desenvolvimentista”, os responsáveis tanto do resultado favorável como da perda do impulso posterior do processo brasileiro de desenvolvimento?

Entretanto, assinalar o curso negativo seguido pelos acontecimentos como indicador da insuficiência das previsões econômicas anteriores e dele deduzir a necessidade de substituir as explicações econômicas por interpretações sociológicas, seria uma resposta superficial. No plano econômico tem sido freqüente condicionar a possibilidade de desenvolvimento na América Latina à continuação de perspectivas favoráveis para os produtos de exportação; e têm sido precisamente as condições favoráveis do comércio exterior as que perderam impulso depois do *boom* da Coréia e foram substituídas por conjunturas nitidamente desfavoráveis, que se caracterizam pela contínua deterioração dos termos de intercâmbio. Frente a essa situação, colocou-se como alternativa complementar a redefinição dos termos da cooperação internacional, seja através de programas diretos de financiamento exterior ao setor público, seja através de uma política de sustentação de preços; tais soluções não chegaram, entretanto, a concretizar-se de forma satisfatória para o desenvolvimento.

A esses fatos pode atribuir-se, em parte, que o processo de crescimento econômico haja sofrido uma diminuição de velocidade. A taxa de aumento do produto bruto alcançou

⁵ Ver Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961. Em especial o capítulo 5.

limites apenas suficientes para promover em alguns países a reorganização do sistema econômico. Entretanto, não se reorganizaram na direção esperada nem o sistema social, nem o sistema político. Isso levou a pensar que ainda quando a “sociedade tradicional” haja transformado em grande medida sua face econômica, contudo, alguns de seus grupos não perderam o controle do sistema de poder,⁶ apesar de terem sido obrigados a estabelecer um sistema complexo de alianças com os novos grupos que surgiram. Assim, pois, com a diminuição do ritmo de crescimento, que se iniciou em fins dos anos 50, teriam reaparecido os antigos problemas do Continente com novos protagonistas sociais ou com os mesmos de sempre, revestidos agora de aparência moderna.

Ainda que os graus de diferenciação da estrutura social dos diversos países da região condicionem de forma diversa o crescimento econômico, não é suficiente substituir a interpretação “econômica” do desenvolvimento por uma análise “sociológica”. Falta uma análise integrada que forneça elementos para dar resposta de forma mais ampla e matizada às questões gerais sobre as possibilidades do desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, e que responda às perguntas decisivas sobre seu sentido e suas condições políticas e sociais.

⁶ Ver, por exemplo, o estudo da CEPAL, *El Desarrollo Social de la América Latina en la Postguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963, aonde se sustenta a hipótese da flexibilidade da dominação tradicional.

CAPÍTULO II

ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

NÃO É suficiente, para responder às questões anteriores, substituir a perspectiva econômica da análise por uma perspectiva sociológica; o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes. Por isso não basta considerar as condições e efeitos sociais do sistema econômico. Tal tipo de análise já foi tentado, mas não deu resposta satisfatória às questões colocadas anteriormente. Com efeito, às análises baseadas nos esquemas econômicos de desenvolvimento (que pressupõem a viabilidade da passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, e reduzem este último, à criação de um setor dinâmico interno, capaz de determinar, por seu turno, tanto o crescimento auto-sustentado como a transferência dos “centros de decisão”) somaram-se esforços de interpretação sociológica visando explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas.

1. A ANÁLISE TIPOLÓGICA: SOCIEDADES TRADICIONAIS E MODERNAS

Essas análises propõem a formulação de *modelos* ou *tipos* de formações sociais.¹ Sustenta-se que as sociedades latino-americanas pertenceriam a um tipo estrutural denominado

¹ Essa perspectiva de análise, que põe ênfase na passagem de uma sociedade tradicional para uma de tipo moderno, aparece, em relação específica à América Latina, em trabalhos tais como os de R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1940, e mais tarde, com uma orientação decididamente sociológica, em B. Hoserlitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960; especificamente sobre a América Latina, o mesmo autor publicou “Economic Growth in Latin America”, em *Contributions to the First International Conference in Economic History*, Estocolmo, The Hague, Mouton & Co., 1960. Entre os autores latino-americanos, foi Gino Germani quem fez possivelmente a melhor formulação dessa perspectiva;

geralmente “sociedade tradicional” e que se está produzindo a passagem a outro tipo de sociedade chamada “moderna”. No curso do processo de mudança social pareceria que, antes de se constituir a sociedade moderna, forma-se um padrão intermediário, híbrido, que caracteriza as sociedades dos países “em desenvolvimento”. Quando não, formam-se situações estanques entre um setor da sociedade que se moderniza e outros que permanecem arcaicos. Invoca-se então a noção de “dualismo estrutural”.² Na realidade, metodologicamente, trata-se de uma renovação da velha dicotomia “comunidade-sociedade” em sua formulação clássica em Tönnies.

É possível criticar este esquema com certo fundamento segundo dois pontos de vista. De um lado, os conceitos “tradicional” e “moderno” não são bastante amplos para abranger de forma precisa todas as situações sociais existentes, nem permitem distinguir entre elas os componentes estruturais que definem o modo de ser das sociedades analisadas e mostram as condições de seu funcionamento e permanência. Tampouco se estabelecem, por outro lado, nexos inteligíveis entre as diferentes etapas econômicas — por exemplo, subdesenvolvimento, desenvolvimento através de exportações ou de substituição de importações etc. — e os diferentes tipos de estrutura social que pressupõem as sociedades “tradicionais” e as “modernas”.

Ampliando essas considerações, caberia imaginar que é possível inferir certas características dos tipos de sociedade

veja-se, por exemplo, desse autor, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

É oportuno assinalar aqui que a influência dos livros como o de Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, The Free Press, 1951, ou o de Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1949, desempenhara um papel decisivo na formulação desse tipo de análise do desenvolvimento. Por outro lado, Daniel Lerner, em *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958, formulou em termos mais gerais, isto é, não especificamente orientados para o problema do desenvolvimento, o enfoque do tradicionalismo e do modernismo como análise dos processos de mudança social. Em outros autores enfatizaram-se mais os aspectos psicossociais da passagem do tradicionalismo para o modernismo, como em Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, e David McClelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

² O conceito de dualismo estrutural, nesse contexto, encontra-se, por exemplo, em Jacques Lambert, *Le Brésil: Structure Sociale et Institutions Politiques*, Paris, 1953, e na perspectiva de um economista, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.

mencionados a partir das formas concretas adotadas pelas diferentes fases do processo de desenvolvimento. Entretanto, com esse procedimento ainda é impossível explicar os modos de transição de um tipo de sociedade para outro. Com efeito, a mudança das estruturas sociais, longe de ser somente um processo acumulativo no qual se agregam novas "variáveis" que se incorporam à configuração estrutural,³ implica fundamentalmente um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria.

Em termos puramente econômicos, o grau de desenvolvimento de um setor produtivo pode ser analisado através de um conjunto de variáveis e de relações entre variáveis que refletem o processo de diferenciação da economia. A partir dessa análise e principalmente levando-se em conta o comportamento da renda e a estrutura do emprego, pode-se inferir a forma que assume a estrutura social.

Entretanto, quando se trata de vincular a análise estritamente econômica à compreensão do desenvolvimento político e social, o problema básico a ser formulado não é somente o do caráter da estrutura social de uma dada sociedade, mas principalmente o processo de sua formação, como também a orientação e tipo de atuação das forças sociais que pressionam para mantê-la ou modificá-la, com todas as repercussões políticas e sociais que impliquem o equilíbrio dos grupos tanto no plano nacional como no plano externo.

Ademais, as análises do modernismo e do tradicionalismo parecem excessivamente simplificadas quando se estabelece uma relação unívoca, por um lado entre desenvolvimento e sociedade moderna e por outro entre subdesenvolvimento e sociedade tradicional. Com efeito, como se indicará no capítulo correspondente, a relação entre desenvolvimento e modernização não se verifica necessariamente, se se supõe que a dominação nas sociedades mais desenvolvidas exclui os "grupos tradicionais". Por outro lado, também pode dar-se o caso de que a sociedade se modernize em suas pautas de consumo, educação etc., sem que correlativamente haja uma menor dependência e um deslocamento do sistema econômico da periferia em relação ao centro.

³ Ver, por exemplo, Peter Heintz, *Análisis Contextual de los Países Latinoamericanos*, Berkeley, edição mimeografada.

2. A CONCEPÇÃO DE MUDANÇA SOCIAL

Não só convém assinalar, em termos analíticos e interpretativos, as implicações dos conceitos sociedade tradicional e sociedade moderna, como também pode ser útil referir-se, ainda que sumariamente, à concepção do processo histórico que supõe estes conceitos.

Quase sempre esteve presente, como suposto metodológico, nos esforços de interpretação inspirados nesta concepção, que as pautas dos sistemas político, social e econômico dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas. O "processo de desenvolvimento" consistiria em levar a cabo, e inclusive re-produzir, as diversas etapas que caracterizaram as transformações sociais daqueles países.⁴ É por isso que as variações históricas, quer dizer, as singularidades de cada situação de subdesenvolvimento têm pouco valor interpretativo para esse tipo de sociologia.

É claro, entretanto, que não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a estes últimos. Frequentemente, assinala-se como característica dos países subdesenvolvidos encontrarem-se "atrasados" em certos aspectos da estrutura, ainda que não em outros. Assim, por exemplo, a sindicalização em países como o Brasil e a Argentina alcançou expressão nacional e chegou a influir nas decisões relativas ao nível do salário em uma fase em que, por comparação com o que ocorreu nos países de "desenvolvimento original", não era "normal" que assim sucedesse. Ao mesmo tempo, a urbanização acelerada da América Latina, que precede cronologicamente à industrialização, facilita a difusão de aspirações e de formas de comportamento político que favorecem a participação crescente das massas no jogo do poder, antes que exista um crescimento econômico autônomo e baseado no mercado interno. Tais considerações acentuam que o que se poderia chamar de reivindicações populares com respeito ao controle das decisões que

⁴ Ver, especialmente, W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifest*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962; Wilbert Moore, *Economy and Society*, Nova York, Doubleday Co., 1955; Kerr, Dunlop e outros, *Industrialism and Industrial Man*, Londres, Heinemann, 1962.

afetam o consumo constituiriam um dado “precoce” no processo de desenvolvimento da América Latina.

Esse nível de participação — sobretudo nos aspectos sociais — supostamente similar ao dos países centrais, levou a pensar que através do mesmo seria criada uma espécie de ponte que tenderia a tornar semelhantes as pautas sociais e as orientações valorativas nas sociedades desenvolvidas e nas sociedades subdesenvolvidas. Isso, *grosso modo*, constitui o que se convencionou chamar “efeito de demonstração”.

No plano da análise econômica, o “efeito de demonstração” supõe que a modernização da economia efetua-se através do consumo e que, em última instância, portanto, introduz um elemento de alteração no sistema produtivo que pode provocar um desvio em relação às “etapas” da industrialização características dos países adiantados. Como os investimentos, quando se pensa em um desenvolvimento autônomo, dependem em grande medida da poupança interna, a mesma pressão modernizadora do consumo pode constituir-se em um freio ao desenvolvimento, enquanto favorece as importações de bens de consumo, como também as de bens de capital relacionados à produção daqueles, e induz a que se faça investimentos em setores que não são básicos para a economia.

Por outro lado, não se pensou no “efeito de demonstração” somente em termos econômicos. Supõe-se que os mesmos fatores que favorecem esse processo pressionam para que nos países insuficientemente desenvolvidos alterem-se outros aspectos do comportamento humano — no campo político e no campo social — antes que se verifique a diferenciação completa do sistema produtivo. Daí a conveniência de sublinhar que o “efeito de demonstração” tem lugar, pelo menos no caso da América Latina, em determinadas condições sociais que o tornam possível; isto é, que opera na medida em que existe “presença de massas”, quer dizer, um mínimo de participação destas, principalmente no campo da política. A análise sociológica deve explicar esta possibilidade de modo que fenômenos como o analisado não sejam, sem maiores considerações, tidos como elementos “causais” do processo. Um enfoque deste tipo equivale a considerar que o dinamismo das sociedades subdesenvolvidas deriva de fatores externos e que tanto as peculiaridades estruturais como a ação dos grupos e instituições sociais dos países subdesenvolvidos não são mais que desvios (*deviant cases*).

Consideramos mais adequado, por conseguinte, um procedimento metodológico que acentue a análise das condições

específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento. Em tal perspectiva, por exemplo, o “efeito de demonstração” incorporar-se-ia à análise como elemento explicativo subordinado, pois o fundamental seria caracterizar o modo de relação entre os grupos sociais no plano nacional — que, por suposto, depende do modo de vinculação ao sistema econômico e aos blocos políticos internacionais que podem produzir conseqüências dinâmicas na sociedade subdesenvolvida.

Assim, mais que assinalar as conseqüências do “efeito de demonstração” ou de outras variáveis exógenas, sobre o funcionamento do sistema econômico ou sobre o comportamento dos grupos sociais como “fator de modernização”, importa realçar as características histórico-estruturais que geram processos de semelhante natureza e que revelam o sentido mesmo que pode ter tal modernização.

3. ESTRUTURA E PROCESSO: DETERMINAÇÕES RECÍPROCAS

Para a análise global do desenvolvimento não é suficiente, entretanto, agregar ao conhecimento dos condicionantes estruturais a compreensão dos “fatores sociais”, entendidos estes como novas variáveis de tipo estrutural. Para adquirir significação, tal análise requer um duplo esforço de redefinição de perspectivas: por um lado, considerar em sua totalidade as “condições históricas particulares” — econômicas e sociais — subjacentes aos processos de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro, compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido, orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que “põem em marcha” as sociedades em desenvolvimento. Requer-se, portanto, e isso é fundamental, uma perspectiva que, ao realçar as mencionadas condições concretas — que são de caráter estrutural — e ao destacar os móveis dos movimentos sociais — objetivos, valores, ideologias — analise aquelas e estes em suas relações e determinações recíprocas.

Trata-se, por conseguinte, de buscar uma perspectiva que permita vincular concretamente os componentes econômicos e os sociais do desenvolvimento na análise da atuação dos grupos sociais e não só justapô-los. Isso supõe que a análise ultrapasse a abordagem que se pode chamar de enfoque estrutural, reintegrando-a em uma interpretação feita em ter-

mos de “processo histórico”. Tal interpretação não significa aceitar o ponto de vista ingênuo que assinala a importância da seqüência temporal para a explicação científica — origem e desenvolvimento de cada situação social — mas que o devir histórico só se explica por categorias que atribuam significação aos fatos e que, em consequência, sejam historicamente referidas. Dessa maneira, considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema sócio-econômico. A estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade.

Através da análise dos interesses e valores que orientam ou que podem orientar a ação, o processo de mudança deixa de apresentar-se como resultado de fatores “naturais” — isto é, independentes das alternativas históricas — e começa a perfilar-se como um processo que nas tensões entre grupos com interesses sociais e políticos e orientações divergentes encontra o filtro pelo qual passarão os influxos meramente econômicos.⁵

Para chegar-se a um enfoque teórico desta natureza — em que a temática parece alcançar extensão e complexidade crescentes — é necessário buscar categorias que expressem os diferentes momentos e características estruturais do processo histórico — alguns de natureza interna aos países e outras externa — significativos para o desenvolvimento. De acordo com o enfoque até agora descrito, o problema teórico fundamental é constituído pela determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe. Ademais, a configuração em um momento determinado dos aspectos político-institucionais não pode ser compreendida senão em função das estruturas de domínio. Em consequência, também é por intermédio de sua análise que se pode captar o processo de transformação da ordem política institucional. Esta opção teórica fica apoiada empiricamente pelo fato de que as transformações históricas significativas do pro-

⁵ Para uma análise desse ponto de vista, ver F. H. Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, capítulos 1 e 2.

cesso de desenvolvimento latino-americano têm sido sempre acompanhadas, senão de uma mudança radical na estrutura de dominação, pelo menos pela adoção de novas formas de relações, e portanto de conflito, entre as classes e grupos. É evidente que a explicação teórica das estruturas de dominação, no caso dos países latino-americanos, implica estabelecer as conexões que se dão entre os determinantes internos e externos, mas essas vinculações, em qualquer hipótese, não devem ser entendidas em termos de uma relação “causal-analítica”, nem muito menos em termos de uma determinação mecânica e imediata do interno pelo externo. Precisamente o conceito de dependência, que mais adiante será examinado, pretende outorgar significado a uma série de fatos e situações que aparecem conjuntamente em um momento dado e busca-se estabelecer, por seu intermédio, as relações que tornam inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais internos e externos. Mas o externo, nessa perspectiva, expressa-se também como um modo particular de relação entre grupos e classes sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas. É precisamente por isso que tem validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna, posto que o conceito de dependência utiliza-se como um tipo específico de conceito “causal-significante” — implicações determinadas por um modo de relação historicamente dado — e não como conceito meramente “mecânico-causal”, que enfatiza a determinação externa, anterior, que posteriormente produziria “consequências” internas.

Como o objetivo deste ensaio é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais, requer-se buscar um ponto de intersecção teórico, onde o poder econômico se expresse como dominação social, isto é, como política; pois é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política.

Por conseguinte, os temas que se perfilam com maior vigor são: os condicionantes econômicos do mercado mundial, inclusive o equilíbrio internacional do poder; a estrutura do sistema produtivo nacional e seu tipo de vinculação com o

mercado externo; a configuração histórica-estrutural de tais sociedades, com suas formas de distribuição e manutenção do poder, e sobretudo os movimentos político-sociais que pressionam para a mudança com suas respectivas orientações e objetivos. A análise direta dos principais fatores, processos e movimentos presentes na situação de subdesenvolvimento ou nas sociedades em vias de desenvolvimento é uma tarefa imensa e sem limites precisos. Entretanto, é possível determinar problemas definidos, que podem constituir um núcleo de significação fundamental para compreender as possibilidades de desenvolvimento, na medida em que certos temas, mesmo que de caráter particular, expressam o condicionamento global acima mencionado, e por isso, mesmo sua explicação ilumina o conjunto de situações de subdesenvolvimento. O critério para selecionar esses temas ou situações dependerá dos elementos que se possam oferecer para a formulação da perspectiva integrada de análise antes formulada. Há que se buscar os pontos de intersecção do sistema econômico com o sistema social, através dos quais se revelem os nexos e a dinâmica dos diferentes aspectos e níveis da realidade que afetam as possibilidades de desenvolvimento.

Esquemáticamente, pode-se dizer que o problema do controle social da produção e do consumo constituem o eixo de uma análise sociológica do desenvolvimento orientada desta perspectiva. Com efeito, a interpretação sociológica dos processos de transformação econômica requer a análise das situações onde a tensão entre os grupos e classes sociais revele as bases de sustentação da estrutura econômica e política.

Deste ângulo é possível efetuar a análise dos “mecanismos de decisão”, atualmente tão em voga. A problemática sociológica do desenvolvimento, entretanto, longe de reduzir-se a este enfoque, implica, como se disse, o estudo das estruturas de dominação e das formas de estratificação social que condicionam os mecanismos e os tipos de controle e decisão do sistema econômico em cada situação particular. Dentro da perspectiva geral aludida, essa problemática compreende necessariamente a análise dos comportamentos políticos que incidem na relação entre as classes e grupos sociais que mantêm um padrão dado de controle e as que se lhes opõe real ou virtualmente. Supõe, ademais, a consideração das orientações valorativas que outorgam à ação seus marcos de referência.

A compreensão de tais movimentos e forças constitui parte fundamental da análise sociológica do desenvolvimento, já que

este implica sempre alterações no sistema social de dominação e a redefinição das formas de controle e organização da produção e do consumo.

4. SUBDESENVOLVIMENTO, PERIFERIA E DEPENDÊNCIA

Para permitir a passagem da análise econômica ou da interpretação sociológica usuais para uma interpretação global do desenvolvimento é necessário estudar desde o início as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas, não só nessas sociedades e entre elas, mas também com relação aos países desenvolvidos, pois a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades “periféricas” e “centrais”. É preciso, pois, redefinir a “situação de subdesenvolvimento”, levando em consideração seu significado histórico particular, pondo em dúvida os enfoques que a apresentam como um possível “modelo” de ordenação de variáveis econômicas e sociais. Nesse sentido, há que se distinguir a situação dos países “subdesenvolvidos” com respeito aos “sem desenvolvimento”, e em seguida diferenciar os diversos modos de subdesenvolvimento segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômica e politicamente hegemônicos. Para os fins deste ensaio só é necessário indicar, no que se refere à distinção entre os conceitos de subdesenvolvimento e “sem desenvolvimento”, que este último alude historicamente à situação das economias e povos — cada vez mais escassos — que não mantêm relações de mercado com os países industrializados.

Quanto ao subdesenvolvimento, a perspectiva do processo histórico de formação do sistema produtivo mundial propicia uma distinção fundamental; em certas situações, a vinculação das economias periféricas ao mercado mundial verifica-se em termos “coloniais”, enquanto que em outras as economias periféricas estão enquadradas em “sociedades nacionais”. Sobre estas últimas, caberia acrescentar que em determinados casos realizou-se a formação de vínculos entre os centros dominantes mais desenvolvidos e os países periféricos quando já existia neles uma sociedade nacional; ao passo que em outros, algumas colônias transformaram-se em nações, mantendo-se em sua situação de subdesenvolvimento.

Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mes-

mo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente.

O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários.

A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores. Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. As economias baseadas em enclaves coloniais constituem o exemplo típico dessa situação extrema.

Frente à argumentação apresentada, o esquema de “economias centrais” e “economias periféricas” pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção

global. Entretanto, não seria suficiente nem correto propor a substituição dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento pelos de economia central e economia periférica ou — como se fossem uma síntese de ambos — pelos de economias autônomas e economias dependentes. De fato, são distintas tanto as dimensões a que estes conceitos se referem quanto sua significação teórica. A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo — apesar de que, como vimos, isso implique algumas “conseqüências” sociais — sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de “centro” e “periferia”, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência.

Ademais, uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. Tal é o caso da Argentina e do Brasil ao terminar o processo de substituição de importações e iniciar-se o da produção de bens de capital, momento que lhes permitiu alcançar determinado grau de maturidade econômica, inclusive no que respeita à distribuição da renda (como ocorreu até certo ponto na Argentina). Por outro lado, em casos limites, uma sociedade nacional pode ter certa autonomia de decisões, sem que por isso o sistema produtivo e as formas de distribuição da renda lhe permitam equiparar-se aos países centrais desenvolvidos, nem sequer a alguns países periféricos em processo de desenvolvimento. Acontece essa hipótese, por exemplo, quando um país rompe os vínculos que o ligam a um determinado sistema de dominação sem se incorporar totalmente a outro (Iugoslávia, China, Argélia, Egito, Cuba e inclusive o México revolucionário).

Como conseqüência dessa colocação, quando se trata de interpretar globalmente um processo de desenvolvimento, é necessário ter presente que não existe um nexo imediato entre

a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão e, portanto, que as análises devem definir não só os graus de diferenciação estrutural que as economias e as sociedades dos países que se acham em fase de transição alcançaram no processo de integração ao mercado mundial, mas também o modo através do qual se logrou historicamente essa integração. Tal perspectiva aconselha uma grande cautela na interpretação de como se tem efetuado o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade na América Latina.

Diversos autores ressaltaram o caráter de “resultado imprevisto” que o desenvolvimento assume na América Latina. Alguns países, por exemplo, ao projetar a defesa de seu principal produto de exportação, propuseram uma política de desvalorização que teve como consequência indireta, e até certo ponto não deliberada, a criação de condições favoráveis ao crescimento industrial. Entretanto, seria difícil sustentar que a diferenciação econômica assim alcançada — em função de variáveis conjunturais do mercado e sem implicar um projeto de autonomia crescente e uma mudança nas relações entre as classes — possa por si só alterar de forma substantiva as relações de dependência. A esfera política do comportamento social influi necessariamente na forma do processo de desenvolvimento. Por isso, se se parte de uma interpretação global do desenvolvimento, os argumentos baseados em puros estímulos e reações do mercado são insuficientes para explicar a industrialização e o progresso econômico. Para que tais estímulos ou mecanismos de defesa da economia subdesenvolvida possam dar início a um processo de industrialização que reestruture o sistema econômico e social, é necessário que se hajam produzido no mesmo mercado internacional transformações ou condições que favoreçam o desenvolvimento, mas é decisivo que o jogo político-social nos países em vias de desenvolvimento contenha em sua dinâmica elementos favoráveis à obtenção de graus mais amplos de autonomia.

Deve ter-se em conta, como foi visto anteriormente, que o enfoque proposto neste ensaio não considera adequada, nem mesmo de um ponto de vista analítico, separar os fatores denominados “externos” e os “internos”; ao contrário, propõe-se achar as características das sociedades nacionais que expressam as relações com o externo.

São justamente os fatores político-sociais internos — vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos

— os que podem produzir políticas que se aproveitem das “novas condições” ou das novas oportunidades de crescimento econômico. De igual modo, as forças internas são as que redefinem o sentido e o alcance político-social da diferenciação “espontânea” do sistema econômico. É possível, por exemplo, que os grupos tradicionais de dominação oponham-se em princípio a entregar seu poder de controle aos novos grupos sociais que surgem com o processo de industrialização, mas também podem pactuar com estes, alterando assim as consequências renovadoras do desenvolvimento no plano social e político.

As alianças dos grupos e forças sociais internas estão afetadas por sua vez pelo tipo e intensidade das mudanças, e estas dependem, em parte, do modo de vinculação das economias nacionais ao mercado mundial; a articulação dos grupos econômicos nacionais com os grupos e forças externos realiza-se distintamente e com consequências diferentes, antes e depois de começar um processo de desenvolvimento. O sistema interno de alianças políticas altera-se, além disso, muitas vezes em consequência das alianças existentes no plano internacional.

Tal perspectiva implica que não se pode discutir com precisão o processo de desenvolvimento de um ângulo puramente econômico quando o objetivo proposto é compreender a formação de economias nacionais. Tampouco é suficiente, para a descrição, a análise do comportamento de variáveis derivadas — dependentes, portanto, dos fatores estruturais e do processo histórico de mudança — como é o caso das taxas de produtividade, poupança e renda; das funções de consumo, de emprego etc.

Para que os modelos econômicos construídos com variáveis dessa natureza possam ter significação na análise integrada do desenvolvimento devem estar referidos às situações globais — sociais e econômicas — que lhes servem de base e lhes dão sentido. A inter-relação do econômico e do social manifesta-se notoriamente na situação de “enclave colonial”, onde a desigualdade da situação política entre a colônia e a metrópole faz que o sistema econômico seja percebido como diretamente ligado ao sistema político, pondo assim mais claramente em relevo a relação entre ambos. Pelo contrário, quando o desenvolvimento ocorre em “estados nacionais”, a face econômica torna-se mais “visível” e os condicionantes políticos e sociais aparecem mais fluidos; não obstante, estes

últimos mantêm uma influência decisiva com respeito ao aproveitamento e continuação das oportunidades que ocasionalmente se manifestam no mercado.

Por conseguinte, ao considerar a "situação de dependência", na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos do mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para a análise do desenvolvimento.

5. O "SUBDESENVOLVIMENTO NACIONAL"

Torna-se necessário, portanto, definir uma perspectiva de interpretação que destaque os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas que não atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento. Com efeito, se nas situações de dependência colonial é possível afirmar com propriedade que a história — e, por conseguinte, a mudança — aparece como reflexo do que se passa na metrópole, nas situações de dependência das "nações subdesenvolvidas" a dinâmica social é mais complexa. Neste último caso há desde o começo uma dupla vinculação do processo histórico que cria uma "situação de ambigüidade", ou seja, uma nova contradição. Desde o momento em que se coloca como objetivo instaurar uma nação — como no caso das lutas anticolonialistas — o centro político da ação das forças sociais tenta ganhar certa autonomia ao sobrepor-se à situação do mercado; as vinculações econômicas, entretanto, continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e ação autônomas. Nisso radica, talvez, o núcleo da problemática sociológica do processo nacional de desenvolvimento na América Latina.

A situação de "subdesenvolvimento nacional" supõe um modo de ser que por sua vez depende de vinculações de subordinação ao exterior e da reorientação do comportamento social, político e econômico em função de "interesses nacionais"; isso caracteriza as sociedades nacionais subdesenvolvidas não só do ponto de vista econômico, mas também da pers-

pectiva do comportamento e da estruturação dos grupos sociais. Eis por que a finalidade da análise integrada do processo de desenvolvimento nacional consiste em determinar as vinculações econômicas e político-sociais que se dão no âmbito da nação. Essas articulações se dão através da ação dos grupos sociais que, em seu comportamento real, ligam de fato a esfera econômica à política. Convém ressaltar que tal ação refere-se sempre à nação e às suas vinculações de toda ordem com o sistema político e econômico mundial. A dependência encontra assim não só "expressão" interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma "variável externa", mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes. Para fazer essa análise deve-se excluir a idéia de que a ação das classes e as relações entre estas tenham nos países dependentes um caráter semelhante ao que se deu nos países centrais em sua fase de desenvolvimento originário. A hipótese mais generalizada sobre o modo de funcionamento do sistema político e econômico nos primórdios do processo de desenvolvimento nos países centrais supõe que o livre jogo do mercado atuava, por assim dizer, como árbitro para dirimir o conflito de interesses entre os grupos dominantes. Por isso que a racionalidade econômica, medida pelo lucro, impunha-se como norma à sociedade e que o consumo e a inversão definiram-se dentro dos limites estabelecidos pelo crescimento do sistema econômico. Supunha-se, ademais, que a possibilidade de expansão do sistema devia-se à existência de um grupo dinâmico que controlava as decisões em matéria de inversão e que dominava as posições de poder necessárias e suficientes para imprimir ao conjunto da sociedade uma orientação coincidente com seus interesses. A classe econômica ascendente possuía, pois, eficiência e consenso.

Com toda a simplificação inerente a esse esquema, considerava-se que os grupos dirigentes expressavam o interesse geral e que, nessas condições, o mercado funcionava adequadamente como mecanismo regulador dos interesses gerais e dos interesses particulares. Nesse caso entendia-se por "funcionamento adequado" a capacidade de servir ao crescimento

econômico, descartando a hipótese de que existissem outros grupos que pressionavam para participar dos frutos do “progresso” e do controle das decisões. Só muito depois de realizado o esforço inicial de industrialização estiveram as classes populares em condições de fazer-se presentes nas sociedades industriais como força política e social participante.⁶ O que contribuiu para o êxito das economias nacionais nos países de “desenvolvimento originário” foi o fato de que estas se consolidassem simultaneamente com a expansão do mercado mundial, de maneira que tais países passaram a ocupar as principais posições no sistema de dominação internacional que se estabelecia.

Sem confiar demasiado no valor do esquema apresentado para caracterizar as condições gerais do “desenvolvimento originário”, que é pouco preciso e de caráter muito amplo, é evidente que há diferenças significativas entre esse esquema e o que ocorre na América Latina. Com efeito, dado que existem relações de subordinação entre as regiões desenvolvidas e as insuficientemente desenvolvidas — ou melhor, entre as sociedades centrais e as dependentes — e que essa subordinação assenta, em última análise, em formas da exploração econômica, a análise não pode desconhecer essa característica básica, para apresentar como uma anomalia o que realmente é uma maneira de ser.

Entre os conceitos “desenvolvimento” e “sistema capitalista” produziu-se tal confusão que se chegou a supor que para se lograr o desenvolvimento nos países da periferia é necessário repetir a fase evolutiva das economias dos países centrais. Entretanto, é evidente que o processo capitalista supôs desde seu início uma relação das economias centrais entre si e outra com as periféricas; muitas economias “subdesenvolvidas” — como é o caso das latino-americanas — incorporaram-se ao sistema capitalista desde que se formaram as colônias e depois os Estados nacionais e nele permanecem ao longo de todo seu transcurso histórico, mas não se deve esquecer que o fazem como economias periféricas.

Os diferentes momentos históricos do capitalismo não devem ser estudados, pois, com o afã de encontrar sua repetição retardada nos países da periferia, mas para saber como se produziu, em cada momento particular, a relação entre periferia e centro. São vários os aspectos por analisar; um deles se

refere aos caracteres do capitalismo como sistema econômico internacional. Se no processo de constituição do capitalismo podem distinguir-se momentos de predomínio de um tipo de capitalismo sobre os outros, tais como o capitalismo mercantil, o capitalismo industrial e o financeiro, não nos corresponde indagar a qual desses momentos aproximam-se as economias latino-americanas na atualidade, posto que de fato não constituem economias separadas do mercado capitalista internacional. Entretanto, é necessário esclarecer o que significou em termos de “estruturas da economia” e “estrutura social” a relação de dependência para os países latino-americanos durante esses distintos momentos. O mesmo sucede com os conceitos “capitalismo competitivo” e “capitalismo monopolista”, que podem ter existido como tendência nas três etapas assinaladas do capitalismo, mas que predominaram mais em umas do que em outras formações sociais concretas. Corresponde à análise determinar a significação desses conceitos com referência aos sistemas nacionais dependentes.

O que se expôs também tem conotações históricas de certa importância. Os países latino-americanos, como economias dependentes, ligam-se nestas distintas fases do processo capitalista aos diferentes países que atuam como centro e cujas estruturas econômicas incidem significativamente no caráter que adota a relação. O predomínio da vinculação com as metrópoles — Espanha ou Portugal — durante o período colonial, a dependência da Inglaterra mais tarde e dos Estados Unidos por último, têm muita significação. Assim, por exemplo, a Inglaterra, no processo de sua expansão industrial, exigia em alguma medida o desenvolvimento das economias periféricas, dependentes dela, posto que as necessitava para se abastecer de matérias-primas. Requeria, por conseguinte, que a produção das economias dependentes lograsse certo grau de dinamismo e modernização; essas mesmas economias, além disso, integravam o mercado comprador de seus produtos manufaturados, portanto, também era evidentemente necessário que se desse nelas certo dinamismo. A economia norte-americana, ao contrário, contava com recursos naturais e com um mercado comprador interno que lhe permitia iniciar um desenvolvimento mais autônomo com relação às economias periféricas, e ainda mais, em alguns casos, colocava-se em situação de concorrência com os países produtores de matérias-primas. A relação de dependência adquire assim uma conotação de controle do desenvolvimento de outras economias, tanto da produção de matérias-primas como da possível formação de outros centros

⁶ Sobre este ponto, ver Alain Touraine, “Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo”, em *Sociologie du Travail*, abril, 1961.

econômicos. O papel dinamizador da economia dos Estados Unidos referente às economias latino-americanas na etapa que antecedeu à formação dos conglomerados atuais é, por conseguinte, menos importante que no caso anteriormente descrito.

Metodologicamente não é lícito supor, portanto — isso deve ser acentuado — que nos países “em desenvolvimento” se esteja repetindo a história dos países desenvolvidos. Com efeito, as condições históricas são diferentes: em um caso se estava criando o mercado mundial paralelamente ao desenvolvimento, graças à ação da denominada às vezes *bourgeoisie conquérante*, e em outro tenta-se o desenvolvimento quando já existem relações de mercado, de índole capitalista, entre ambos os grupos de países e quando o mercado mundial apresenta-se dividido entre o mundo capitalista e o socialista. Tampouco basta considerar as diferenças como desvios em relação a um padrão geral de desenvolvimento, pois os fatores, as formas de conduta e os processos sociais e econômicos, que à primeira vista constituem formas desviadas ou imperfeitas de realização do padrão clássico de desenvolvimento, devem ser considerados fundamentalmente como núcleos da análise destinada a tornar inteligível o sistema econômico-social.

6. OS TIPOS DE VINCULAÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS AO MERCADO

Deve ter-se em conta que, ao romper o “pacto colonial”, a vinculação entre as economias periféricas e o mercado internacional assume um caráter distinto, já que nessa relação a condição de “economia periférica” deve agregar-se a nova condição de “nação independente”.

A ruptura do que os historiadores chamam de “pacto colonial” e a primeira expansão do capitalismo industrial europeu são, pois, as características históricas dominantes no período de formação das “nações novas” no século XIX. A expansão das economias centrais industrializadas — primeiro a da Inglaterra, e mais tarde a dos Estados Unidos — não se realizou no vazio, posto que se encontrou com sistemas econômicos e sociais já constituídos pelo efeito da expansão colonial anterior. A partir do período da independência, do ponto de vista sociológico, a dinâmica das economias e das sociedades recém-formadas apresenta-se simultaneamente como reflexa e autóctone, na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de aliança, de resistência e de tensão.

O tipo de vinculação das economias nacionais periféricas às distintas fases do processo capitalista, com os diversos modos de dominação que este supõe, implica que a integração à nova fase realiza-se através de uma estrutura social e econômica que, apesar de modificada, procede da situação anterior. Serão distintos o modo e as possibilidades de desenvolvimento de uma nação que se vincula ao setor exportador internacional com um produto de alto consumo, segundo se verifique no período do capitalismo predominantemente competitivo ou no período predominantemente monopolista. Da mesma forma serão distintas, comparadas com as “colônias de exploração”, as possibilidades de integração nacional e de formação de um mercado interno naqueles países cuja economia nacional organizou-se mais como “colônias de população”, isto é, formadas sobre a exploração (controlada por produtores ali radicados) de produtos que requerem mão-de-obra abundante. Nesses casos, e no período posterior à independência, foi mais fácil a organização de um aparato político-administrativo interno para promover e executar uma “política nacional”. Ademais, a própria base física da economia — como, por exemplo, o tipo e as possibilidades de ocupação da terra ou o tipo de riqueza mineral disponível — influirá sobre a forma e as consequências da vinculação ao mercado mundial posterior ao período de formação nacional.

Em cada um dos tipos possíveis de vinculação segundo esses fatores, as dimensões essenciais que caracterizam a dependência refletir-se-ão sobre as condições de integração do sistema econômico e do sistema político. Assim, a relação entre as classes, muito especialmente, assume na América Latina formas e funções diferentes das dos países centrais. Em rápido esboço, poder-se-ia dizer que cada forma histórica de dependência produz um arranjo determinado entre as classes, não estático, mas de caráter dinâmico. A passagem de um para outro modo de dependência, considerada sempre em uma perspectiva histórica, deve ter-se fundado em um sistema de relações entre classes ou grupos gerados na situação anterior. Desse modo, por exemplo, quando se rompe a dependência colonial e passa-se para a dependência da Inglaterra, esta tem como apoio social o grupo de produtores nacionais, que pelo crescimento de sua base econômica — crescimento já dado na situação colonial — estava em condições de suscitar um novo arranjo entre as diferentes forças sociais, graças ao qual estava destinado a ter, senão o domínio absoluto, pelo menos uma situação

privilegiada. Ao passar da hegemonia da Inglaterra à dos Estados Unidos entram em jogo novos fatores que têm sua origem na situação anterior. Com efeito, como então, junto ao crescimento dos grupos exportadores, produziu-se um crescimento significativo dos setores urbanos, e essa nova situação estava presente na relação com os Estados Unidos. O que se quer assinalar brevemente por enquanto é que, se a nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência. Fundamentalmente, a dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente, no âmbito da nação, está determinada — dentro de certos limites — pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão. Dessa maneira se dá, por exemplo, o caso, paradoxal só na aparência, de que a presença das massas nos últimos anos haja constituído, por causa de sua pressão para incorporar-se ao sistema político, em um dos elementos que provocaram o dinamismo da forma econômica vigente.

Admitindo como válida essa interpretação, obter-se-á um marco da atividade das pressões em favor do desenvolvimento na América Latina que mostra, a respeito dos padrões europeus ou norte-americanos, não um desvio que se deve corrigir, mas um quadro distinto por sua situação periférica. O “enfrentamento” que resulta das pressões a favor da modernização é produzido na atualidade entre as classes populares que tentam impor sua participação, geralmente em aliança com os novos grupos economicamente dominantes, e o sistema de alianças vigente entre as classes predominantes na situação anterior.

Na fase inicial desse processo os grupos industriais apareciam em alguma medida numa situação marginal. Entretanto, pelo fato de fazerem parte dos novos setores urbanos, seu papel alcança certa importância porque, de fato, neste conglomerado, constituem o único grupo que possui uma base econômica real, se bem que esta não seja decisiva se a referimos à totalidade do sistema econômico vigente e apesar também de seu caráter conjuntural. Por ser o grupo industrial o que dispõe da possibilidade de absorver de forma produtiva os setores urbanos populares, situa-se em uma posição estratégica que lhe permite estabelecer termos de aliança ou compromisso com o resto do sistema social vigente e isso explica sua im-

portância no período posterior à crise do sistema agro-exportador.

7. PERSPECTIVAS PARA UMA ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Em síntese, reconhecendo a especificidade das distintas formas de comportamento, a análise sociológica trata de explicar os aparentes “desvios”, através da determinação das características estruturais das sociedades subdesenvolvidas e mediante um trabalho de interpretação. Não é exagerado afirmar que é necessário todo um esforço novo de análise a fim de redefinir o sentido e as funções que as classes sociais têm no contexto estrutural da situação de subdesenvolvimento e as alianças que elas estabelecem para sustentar uma estrutura de poder e gerar a dinâmica social e econômica.

As duas dimensões do sistema econômico, nos países em processo de desenvolvimento, a interna e a externa, expressam-se no plano social, onde adotam uma estrutura que se organiza e funciona em termos de uma dupla conexão: segundo as pressões e vinculações externas e segundo o condicionamento dos fatores internos que incidem sobre a estratificação social.

A complexidade da situação de subdesenvolvimento dá lugar a orientações valorativas que, apesar de contraditórias, coexistem. Pareceria que se produzem, por seu turno, certas situações nas quais a atividade dos grupos sociais corresponde às pautas das “sociedades industrializadas de massas”, e outras em que têm preponderância as normas sociais típicas das “situações de classe” e até das “situações estamentais”.

A interpretação geral aqui sustentada salienta que essa ambigüidade é típica da situação de subdesenvolvimento e que, portanto, é necessário elaborar conceitos e propor hipóteses que a expressem e permitam compreender o subdesenvolvimento sob essa perspectiva fundamental. Esta deve realçar a contradição entre a nação concebida como uma unidade social relativamente autônoma (o que obriga, portanto, a referir-se de maneira constante à situação interna de poder) e o desenvolvimento considerado como processo logrado ou que se está logrando através de vínculos de novo tipo com as economias centrais.

A perspectiva em que nos colocamos põe em dúvida precisamente o que se aceita como necessário na concepção usual da análise das etapas de desenvolvimento. Com efeito,

as transformações sociais e econômicas que alteram o equilíbrio interno e externo das sociedades subdesenvolvidas e dependentes são processos políticos que, nas condições históricas atuais, supõem tensões que nem sempre, nem de modo necessário, contêm em si mesmos soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional. Tal resultado não é automático e pode não se dar; o que equivale a afirmar que a análise do desenvolvimento deve supor sempre a "possibilidade" de estagnação e de heteronomia. A determinação das possibilidades concretas de êxito depende de uma análise que não pode ser só estrutural, mas que tem de compreender também o modo de atuação das forças sociais em jogo, tanto as que tendem a manter o *status quo* como aquelas que pressionam para que se produza a mudança social. Exige, além disso, a determinação das "orientações valorativas" ou ideologias que animam as ações e os movimentos sociais. Como essas forças estão relacionadas entre si e expressam situações com possibilidades diversas de crescimento econômico, a interpretação só se completa quando o nível econômico e o nível social têm suas determinações recíprocas perfeitamente delimitadas nos planos interno e externo.

CAPÍTULO III

AS SITUAÇÕES FUNDAMENTAIS NO PERÍODO DE "EXPANSÃO PARA FORA"

A PERSPECTIVA adotada neste ensaio requer que se analise tanto as condições como as possibilidades de desenvolvimento e de consolidação dos Estados nacionais latino-americanos, segundo o modo pelo qual os grupos sociais locais conseguiram estabelecer sua participação no processo produtivo e definir formas de controle institucional capazes de assegurá-la. Em termos clássicos, esta problemática seria expressada dizendo-se que a criação dos Estados nacionais e o controle das economias locais implicam que as associações de interesses das classes e grupos economicamente orientados estabeleçam formas de autoridade e de poder de tal modo que constituam uma "ordem legítima"; e que em torno dessa ordem legítima obtenha-se o consentimento e a obediência das classes, grupos e comunidades excluídos do núcleo hegemônico formado pela "associação de interesses". As considerações precedentes supõem que para explicar o desenvolvimento é necessário superar a idéia de que as bases materiais — o sistema produtivo —, que serviram de apoio para a obtenção dos fins econômicos a que aspiravam os grupos e classes que controlavam a produção, podiam assegurar por si mesmos — ou pelas transformações que as condições do mercado mundial provocaram nas bases mantidas — a transformação automática do sistema de poder, dando lugar assim à democratização das estruturas sociais. Destaca-se assim o fato de que as formas assumidas pelas relações entre o sistema econômico e o sistema de poder, a partir do período de implantação dos Estados nacionais independentes, deram origem a distintas possibilidades de desenvolvimento e autonomia para os países latino-americanos, conforme suas situações peculiares.

Nesse sentido, a fim de compreender as situações presentes, de cuja problemática partimos, é necessária a análise, por superficial que seja, das situações históricas que explicam como

as nações americanas vincularam-se ao sistema mundial de poder e à periferia da economia internacional.

Em linhas gerais, é possível distinguir três formas de relação das áreas coloniais com as metrópoles,¹ a partir do modo como se constituiu o "mundo periférico" dentro do sistema colonial de produção e dominação: as colônias de população, as colônias de exploração e as reservas territoriais praticamente inexploradas.

É evidente que a forma que adquiriu a incorporação do mundo colonial aos centros metropolitanos esteve condicionada pela base econômica de produção que em cada caso se implantava. Em geral, a ocupação extensiva da região, com a conseqüente dispersão geográfica, realizou-se nas colônias agropecuárias; a organização de feitorias esteve presente nas explorações de recursos naturais, minerais ou florestais; quanto à virtual manutenção de áreas inexploradas, isso deu-se em função dos interesses estratégicos metropolitanos e de uma política de reserva de recursos para incorporações futuras.

Com a ruptura do "pacto colonial", isto é, quando a comercialização dos produtos coloniais deixou de ser feita através dos portos e alfândegas ibéricos para ligar-se diretamente à Inglaterra, a formação das nações na América Latina fez-se possível através de grupos sociais locais, cuja capacidade para estruturar um sistema local de controle político e econômico variou justamente em função do processo histórico de sua constituição no período colonial.

Quase sempre o problema da organização nacional consistia:

a) em manter sob controle local o sistema produtivo exportador herdado do sistema colonial, que constituía o vínculo principal com o exterior e com a atividade econômica fundamental;

b) em dispor de um sistema de alianças políticas entre os vários setores sociais e econômicos das antigas colônias que permitisse ao grupo que assegurava as relações com o exterior — com o mercado internacional e naturalmente com os Estados nacionais dos países centrais — manter um mínimo de poder interno para que a nação pudesse adquirir estabilidade e se constituísse como expressão política da dominação econômica do setor produtivo-exportador.

¹ Dentro dos limites e dos objetivos deste trabalho, não é possível nem necessário discutir minuciosamente a fase de colonização.

Como é natural, o processo de formação nacional realizou-se com maiores possibilidades de êxito no caso das economias que se organizaram como base agrícola da economia metropolitana. Com efeito, tais possessões não só foram organizadas em torno de produtos "coloniais" — açúcar, café, cacau etc. — indispensáveis para as economias centrais, e dos quais por razões diversas — climáticas, tecnológicas etc. — não lhes era possível auto-abastecer-se, o que garantia às antigas colônias continuidade de mercado, mas também porque nesse tipo de colônias constituiu-se uma elite econômica e política nativa que se apoiava no sistema produtivo local e era mais ou menos idônea para dirigir um aparato estatal.

A formação nacional nas antigas colônias "de exploração" — como as áreas de mineração — ou em regiões marginais à corrente principal do mercado colonial teve menores possibilidades de êxito no século XIX. Em muitos casos a organização política realizou-se como conseqüência das dificuldades que a Espanha teve de enfrentar com o novo arranjo de forças dominantes no comércio mundial. Em alguns outros casos, a constituição de unidades políticas deveu-se à distribuição de zonas de influência entre a Inglaterra e os Estados Unidos, que se serviam de oligarquias locais, sem efetiva expressão econômica no mercado mundial, para consolidar novas nações.

De qualquer maneira, os limites nacionais não coincidiam com as áreas econômica e socialmente "desenvolvidas" no início do século XIX e integradas ao mundo exterior. Contudo, o processo de formação nacional realizou-se de tal modo que, ainda no caso de colônias que possuíam uma economia exportadora local mais ou menos sólida, esta dependia para seu funcionamento de setores economicamente marginais ao mercado externo. Tais setores, não obstante, mantinham-se em relação com o mercado externo, seja porque constituíam a base da economia de consumo interno — mandioca, trigo, milho etc. — ou asseguravam produtos essenciais para o funcionamento das economias exportadoras — mulas, charque etc. — ou porque se entrosavam de forma complementar ao setor exportador, como no caso da economia pecuária em relação aos setores de comercialização de carne exportável.

A ruptura do pacto colonial e a formação dos Estados nacionais implica, portanto, um novo modo de ordenação da economia e da sociedade local na América Latina. Por seu intermédio, os grupos que controlavam o setor produtivo-exportador das economias locais tiveram que assegurar vincula-

ções e definir novas relações político-econômicas num duplo sentido: reorientando as vinculações externas na direção dos novos centros hegemônicos, e constituindo internamente um sistema de alianças com oligarquias locais que não estavam diretamente integradas ao sistema produtivo-comercializador ou financeiro voltado "para fora".

1. CONTROLE NACIONAL DO SISTEMA PRODUTIVO

Este processo não se deu de forma homogênea na história dos países latino-americanos nem se produziu sem obstáculos. As declarações de independência foram seguidas em todas as unidades da região por uma fase de lutas agudas entre os vários grupos locais. Através dessas lutas — que caracterizaram o período denominado "anárquico" das histórias nacionais — foram-se definindo as alianças a que nos referimos anteriormente e delinear-se os mercados nacionais, assim como os limites territoriais onde se afirmou a legitimidade ou a eficácia da ordem estabelecida pelos grupos hegemônicos. Com esse propósito, os grupos que "forjaram a independência" recuperaram suas vinculações com o mercado mundial e com os demais grupos locais. Perfila-se, então, uma primeira situação de subdesenvolvimento e dependência dentro dos limites nacionais.

Abstraindo-se o curso concreto desse processo nos vários países constituídos no século XIX, poder-se-ia caracterizar essa situação e as possibilidades de êxito nelas inseridas em função dos seguintes elementos:

a) Do ponto de vista do conjunto do sistema capitalista mundial — cujo centro hegemônico era a Inglaterra — relacionando-se com a periferia através da necessidade de abastecimento de matérias-primas. A dinâmica da expansão industrial inglesa não se baseava necessariamente na inversão de capitais produtivos na periferia, mas em assegurar seu próprio abastecimento de produtos primários. Por tal motivo, e com relação à América Latina, o capitalismo europeu do século XIX caracterizou-se como um capitalismo comercial e financeiro: as inversões orientavam-se principalmente para os setores que as economias locais não estavam em condições de desenvolver; expressão dessa política foi o sistema de transportes. E, ainda nesse setor, manifesta-se no financiamento de empréstimos para a realização de obras locais, garantidos

pelo Estado, mais do que em inversões diretas. O centro hegemônico controlava fundamentalmente a comercialização da periferia, mas não substituiu a classe econômica local que herdara da colônia sua base produtiva. A única exceção de importância refere-se à exploração mineira, mas ainda neste caso coexistiram os proprietários locais e os inversionistas estrangeiros.

b) Do que dissemos infere-se que a ruptura do pacto colonial permitia o fortalecimento dos grupos produtores nacionais, posto que o novo pólo hegemônico não interferia e, pelo contrário, em certos casos, até podia estimular a expansão do sistema produtivo nacional. Esse fortalecimento dependia da capacidade dos produtores locais para organizar um sistema de alianças com as "oligarquias locais" que tornasse factível o Estado nacional. As possibilidades de êxito para impor uma ordem nacional estiveram condicionadas tanto pela "situação de mercado", regida pelo grupo que controlava as exportações — monopólio dos portos, domínio do setor produtivo fundamental etc. — como pela capacidade de alguns setores das classes dominantes de consolidar um sistema político de domínio. Nesse sentido, a organização de uma administração e de um exército nacional, que não fosse local ou caudilhesco, foi decisiva para estruturar o aparato estatal e permitir a transformação de um poder *de facto* em uma dominação *de jure*; processos que alcançaram, em épocas diversas, com maior ou menor similitude, Portales no Chile, Rosas na Argentina, e a Regência no Brasil, para citar só alguns exemplos.

O maior ou menor êxito das economias nacionais nessa situação dependia, do ponto de vista econômico, de:

- 1) disponibilidade de um produto primário capaz de assegurar, transformar e desenvolver o setor exportador herdado da colônia;
- 2) abundante oferta de mão-de-obra; e
- 3) disponibilidade de terras apropriáveis.

Desses elementos, os dois últimos constituem os fatores produtivos essenciais para a formação direta de capitais, posto que a ação dos empresários sobre eles lhes permitia capitalizar independentemente das "decisões de poupança".

É fácil compreender, nessas circunstâncias, que o problema de expansão da economia exportadora era, em nível local, menos econômico que político. Com efeito, assegurar a apropriação da terra e o domínio da mão-de-obra — por meio da escravidão, da imigração ou, nas antigas colônias mais densamente povoadas, opondo obstáculos à integração da maioria dos antigos colonos ao sistema de propriedade — constituía o problema básico para os grupos locais dominantes. A fim de realizar com êxito essa tarefa, era fundamental pactuar com os grupos de proprietários marginais ao sistema exportador de tal modo que assegurassem a ordem nos latifúndios improdutivos ou de escassa produtividade que constituíam seus domínios. Assim, não só se tornava factível o controle político nacional que o grupo exportador, dada a precária administração disponível, não tivera meios técnicos para exercer de outra maneira; mas, ao mesmo tempo, impedia-se o acesso à propriedade aos colonos pobres, aos imigrantes ou aos “libertos” nas áreas escravocratas etc.

Desse modo coloca-se de manifesto a relação entre o grupo “moderno”, constituído pelos setores da economia exportadora, e o grupo “tradicional”. Se é certo que os primeiros constituíam o sistema nacional em torno de seus interesses, é certo também que de seus próprios objetivos surgia uma aliança com os segundos. Entretanto, as diferenças entre ambos os grupos não desaparecem com esta aliança: as oligarquias locais lutaram muitas vezes contra a hegemonia dos grupos exportadores para garantir uma melhor participação na distribuição da renda.² Contudo, o perfil da estrutura nacional de dominação só se compreende quando se concebe os grupos exportadores — plantadores, mineradores e banqueiros — exercendo um papel vital de ligação entre a economia central e os setores agropecuários “tradicional”. Esse sistema aparece claramente sob essa forma através das funções do aparato estatal, onde se torna evidente o pacto entre os grupos dominantes de cunho modernizador e os grupos dominantes de matiz tradicional, com o que se evidencia a ambigüidade das instituições políticas nacionais. Estas obedecerão sempre a uma dupla inspiração, a dos grupos “modernizadores” que têm origem no próprio sistema econômico exportador e a dos interesses oligárquicos regionais; estes últimos podem opor-se

² Recordar-se a guerra dos Farrapos entre os pecuaristas produtores de charque do sul do Brasil e o Império, assim como as lutas entre as províncias e Buenos Aires.

a que o paternalismo dominante transforme-se em um burocratismo mais eficaz. No plano político, a história dos países latino-americanos também encerra contradições entre ambos os setores dominantes. Essas contradições acentuam-se na medida em que, já iniciado o século XX, o êxito do modelo exportador de integração à economia mundial permitiu que em alguns países fossem agregados à economia nacional novos setores, como o urbano-industrial, o comercial urbano e o de serviços. Desde então, as classes médias começaram a propiciar reformas na ordem política, atitude que permitia a eclosão das divergências entre os grupos dominantes.³

Em termos gerais, a situação descrita implica condições bem definidas de integração do sistema político e do sistema econômico, cujas características principais são as seguintes:

a) O controle do processo produtivo realiza-se no âmbito da nação periférica num duplo sentido:

i) como os estímulos do mercado internacional dependem das “políticas nacionais” em relação aos produtos de exportação, as decisões de investimento “passam” por um momento de deliberações internas das quais resulta a expansão ou a retração da produção;

ii) isso significa que o capital encontra seu ponto de partida e seu ponto final no sistema econômico interno.⁴ Esta segunda condição de controle, relacionada com a primeira (política de investimentos), é fundamental para se obter uma relativa autonomia de decisões de produção, porque representa a possibilidade de existência real de grupos empresariais locais.

b) Entretanto, a comercialização dos produtos de exportação depende de condições (preços, cotas etc.) impostas no mercado internacional por aqueles que o controlam a partir das economias centrais.

c) A viabilidade da integração econômica das economias locais ao mercado mundial como economias

³ Essas divergências, longe de se constituírem em oposições fundamentais, atenuam-se quando no jogo político surgem os chamados “setores populares”, que virtualmente poderiam ameaçar a ordem estabelecida.

⁴ Como se explicou anteriormente, esse tipo de produção baseava-se na formação direta de capital, única circunstância em que era possível desenvolver uma economia controlada nacionalmente. Ver Celso Furtado, *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, New Haven, Connecticut, Yale University, 1965.

dependentes, mas em desenvolvimento, relaciona-se estreitamente à capacidade do grupo produtor nativo para reorientar seus vínculos políticos e econômicos no plano externo e no plano interno:

i) no plano externo as condições de negociação são determinadas pelo setor financeiro e comercial das economias centrais e seus agentes locais, o que supõe a reorientação do sistema comercializador das economias locais de tal modo que liquidem os "interesses coloniais" em benefício dos novos núcleos dinâmicos do capitalismo que emerge, com a conseqüente alteração das alianças políticas internacionais;

ii) no plano interno se estabelece basicamente a "ordem nacional" e cria-se um Estado através de lutas e alianças com as oligarquias excluídas do setor exportador, ou que desempenham nele um papel secundário. Formase, assim, uma aliança entre o que sociologicamente poder-se-ia chamar a "plantation" ou a fazenda moderna, com sua expressão urbana e seus grupos comerciais e financeiros, e a "fazenda" tradicional. Foram essas as duas formas básicas da estrutura social que, durante o período compreendido entre o fim da "anarquia" (1850) e a crise do modelo de crescimento para fora (1930), constituíram os pilares da organização social e política dos países incorporados ao mercado mundial através do controle nacional das mercadorias de exportação.

2. AS ECONOMIAS DE ENCLAVE

Os grupos econômicos locais nem sempre puderam manter seu controle ou seu predomínio sobre o setor produtivo. Com efeito, em determinadas circunstâncias, a economia dos países latino-americanos também se incorporou ao mercado mundial através da produção obtida por núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior. Essa situação foi realizada em condições distintas e com efeitos sociais e econômicos diversos, segundo o grau de diferenciação e de expansão alcançado inicialmente pelas economias nacionais. Parece que o caso mais geral de formação de enclaves nas economias latino-americanas expressa um processo no qual os setores econômicos controlados nacionalmente, por sua incapacidade para reagir e competir na produção de mercadorias que exigiam condições técnicas, sistemas de comercialização e capitais de

grande importância, foram paulatinamente desarticulados. Em um pólo oposto, entretanto, houve situações nas quais o processo de formação de enclaves esteve diretamente ligado à expansão das economias centrais; assim ocorreu em países onde os grupos econômicos locais só haviam conseguido organizar uma produção incorporada apenas marginalmente ao mercado mundial, como foi o caso das nações continentais do Caribe.

Nos dois casos, entretanto, o desenvolvimento econômico baseado em enclaves passa a expressar o dinamismo das economias centrais e o caráter nelas assumido pelo capitalismo, independentemente da iniciativa dos grupos locais.

Também em ambos os casos, ainda diferentemente, os enclaves produtores chegaram a ordenar o sistema econômico nacional e a imprimir-lhe características comuns. Com efeito, a partir do momento em que o sistema produtor local já não pode crescer independentemente da incorporação de técnicas e capitais externos,⁵ ou de sua subordinação a sistemas internacionais de comercialização, o dinamismo dos produtores locais começa a perder significação no desenvolvimento da economia nacional. Nessas condições, os produtores locais perdem em grande parte a possibilidade de organizar dentro de suas fronteiras um sistema autônomo de autoridade e de distribuição de recursos. Como já vimos, tal situação foi produzida, de forma mais aguda, quando no sistema capitalista mundial reorientaram-se as formas de relação entre a periferia e o centro. Então o controle financeiro e comercial, que até fins do século XIX caracterizava o capitalismo europeu, foi substituído por formas de ação econômica, que orientavam as inversões para o controle dos setores de produção do mundo periférico considerados importantes, real ou potencialmente, para as economias centrais. Também nesta fase, a relativa autonomia do novo centro hegemônico mundial — a Economia norte-americana — com relação a muitos produtos primários (pois os E. U. A. também os produziam) e seu ímpeto econômico, limitou a expansão das economias latino-americanas ligadas ao comércio mundial por intermédio do mercado norte-americano, mais do que havia ocorrido com as economias vinculadas ao sistema importador europeu.

⁵ Recordar-se que a base da expansão nacional fundava-se nas possibilidades da produção direta de capitais, mediante o aproveitamento da terra e da força de trabalho disponíveis.

Economicamente, a incorporação ao mercado mundial do sistema exportador desses países através do impulso dinâmico de enclaves externos acarretou, na economia local, a formação de um "setor moderno" que era uma espécie de prolongamento tecnológico e financeiro das economias centrais. Na medida em que as economias locais tenderam a organizar-se em torno desse tipo de sistema produtivo, apresentaram em grau elevado características que tornavam compatível um relativo êxito do sistema exportador com uma grande especialização da economia e fortes saídas de excedentes. Nesses casos, o êxito do crescimento orientado "para fora" nem sempre permitiu criar um mercado interno, pois levou à concentração da renda no setor de enclave.

Nessas situações de enclave, cabe distinguir dois subtipos: o enclave mineiro e o agrícola. A diferença entre eles se funda no fato de que as técnicas e as condições de produção de ambos têm conseqüências distintas no que se refere à utilização de mão-de-obra, à produtividade alcançada e ao grau de concentração de capital requerido. Assim como no enclave do tipo agrícola emprega-se muita mão-de-obra e pode haver pouca concentração de capital, nos enclaves mineiros é reduzido o nível de ocupação e elevada a concentração de capital. Todavia, em ambos os casos o enclave apresenta certa tendência a um baixo nível de distribuição de renda do ponto de vista da economia nacional. No enclave mineiro há expansão da produção, mas existe uma tendência favorável a pagar salários diferenciados em benefício do setor operário especializado, sem afetar o setor da economia orientado para o mercado interno. No enclave agrícola, ao contrário, a expansão e a modernização da economia leva a ocupar terras disponíveis — afetando a economia de subsistência e até a produção para o mercado interno — sem que existam pressões acentuadas em demanda de uma elevação de salários, pois neste caso necessitar-se-á mais mão-de-obra não-qualificada, que sempre pode ser abundante. Dessa forma, as conseqüências políticas e sociais das duas situações então condicionadas diferentemente.

Do ponto de vista do sistema social e político, o desenvolvimento através do enclave econômico tem conseqüências distintas das que se davam no modelo de desenvolvimento baseado no controle nacional do sistema produtor. As alianças entre os grupos e classes que o tornaram possível mostram as características que esse tipo de desenvolvimento acarreta na estrutura local de dominação e em suas vinculações com o exterior.

Nesse sentido é preciso distinguir inicialmente as duas situações polares em que se deu o processo de enclave das economias latino-americanas que seguiram este modelo: por um lado, a existência prévia de um grupo exportador nacional, que perdeu o controle do setor e incorporou-se ao mercado mundial através do enclave; por outro, o caso em que praticamente o desenvolvimento da produção para a exportação em grande escala foi resultado direto da formação de enclaves. Nessa última situação, os enclaves coexistem com setores econômicos locais de reduzida gravitação no mercado, controlados por oligarquias "tradicionais", que não possuíam importância como produtores capitalistas. Em ambos os casos, os problemas que se apresentavam do ponto de vista nacional eram, como na situação antes descrita, o da definição das bases e condições de continuidade na estrutura local de dominação e o da determinação dos limites de participação dos grupos que a constituíram no sistema produtivo de novo tipo que representavam os enclaves. Da mesma maneira, em qualquer dos dois casos, as alianças políticas requeridas tinham dupla vinculação: com o setor externo, representado pelas companhias inversoras, e com o setor interno na medida em que algum grupo, por si só ou aliado a outros, lograva constituir um sistema de poder e dominação bastante forte e estável para pactuar com o setor externo as condições nas quais se aceitaria nacionalmente a exploração econômica dos enclaves. Na determinação dessas condições, as possibilidades de autonomia relativa dos setores internos frente aos setores externos diferem nas duas variantes típicas de formação dos enclaves já antes referidas.

A existência prévia de uma economia exportadora local de importância permitia aos grupos dirigentes nacionais uma tática de retirada para alguns setores produtivos e uma política mais agressiva nas concessões (impostos, reinversão obrigatória dos lucros etc.), tudo isso na medida historicamente variável segundo as condições do mercado e o grau de coesão interna alcançado pelas classes dominantes locais. No outro caso, a debilidade das "oligarquias tradicionais" as deixava mais desamparadas frente aos "setores externos", transformando-as muitas vezes em grupos patrimonialmente ligados à economia de enclave, na medida em que a própria direção da administração nacional passava a depender da renda gerada pelo setor econômico controlado externamente.

Quando os grupos dominantes nacionais puderam manter, pelo menos em parte, o controle do processo produtivo, e den-

tro do próprio sistema estabeleceram formas de aliança ou “enfrentamento” com os setores externos, o desenvolvimento histórico assumiu características nas quais os condicionantes da primeira situação aqui descrita — desenvolvimento orientado para fora (para o mercado externo) com controle nacional do sistema produtivo — tiveram expressões distintas. Os grupos comerciais e financeiros nacionais, neste caso, pareciam assumir um papel de maior preponderância enquanto servissem de ligação com o setor externo, já que os grupos agropecuários e mineiros haviam perdido significação na medida em que sua ação econômica limitava-se a satisfazer a demanda do mercado interno. Por outro lado, foi possível, com frequência, orientar a atividade dos setores das classes dominantes para o exercício de funções mais políticas e administrativas que econômicas, pois o sistema de alianças dos grupos e classes, a que já se fez referência, fortaleceu muitas vezes as funções reguladoras do Estado, criando-se assim uma importante burocracia, mantida graças aos impostos cobrados do setor de enclave. Nos casos de maior êxito do modelo de exportação para fora organizada através de enclaves, em torno da burocracia pública foi-se formando uma classe média de tipo burocrático que, junto com as oportunidades de emprego oferecidas pelos setores importador e financeiro, constituía o germe das classes médias “tradicionais” — isto é, que não surgiram da expansão do setor industrial moderno — naqueles países latino-americanos que se desenvolveram segundo esse tipo de organização (de enclave).

Nos países que careceram de uma classe produtora com possibilidades ou capacidades que lhes permitissem redefinir sua posição na estrutura produtiva requerida pelos enclaves, os grupos dominantes locais, como vimos, limitaram-se a um papel secundário no sistema produtivo. Nesse caso, as características descritas anteriormente diluem-se de tal modo que o perfil da estrutura social aparece constituído somente por uma massa de assalariados — menor ou maior segundo sejam as economias mineiras ou agrárias — e por uma reduzida oligarquia que consegue controlar o aparato burocrático e militar, junto a um sistema de latifúndio improdutivo, por sua vez controlado indiretamente pela mesma oligarquia e diretamente por “coronéis” locais.

Pode dizer-se, em síntese, que nas economias integradas ao mercado mundial através de enclaves, abstração feita da

permanência de grupos econômicos nacionais de certo relevo, os sistemas econômico e político inter-relacionam-se da seguinte maneira:

a) a produção é um prolongamento direto da economia central em um duplo sentido: tanto o controle das decisões de investimento depende diretamente do exterior, como os lucros gerados pelo capital (impostos e salários) apenas “passam” em seu fluxo de circulação pela nação dependente, indo incrementar a massa de capital disponível para investimentos da economia central;

b) não existem realmente conexões com a economia local — com o setor de subsistência ou com o setor agrícola vinculado ao mercado interno — mas sim com a sociedade dependente, através de canais como o sistema de poder, porque ela define as condições de concessão;

c) do ponto de vista do mercado mundial, as relações econômicas são estabelecidas no âmbito dos mercados centrais.

CAPÍTULO IV

DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA SOCIAL
NO MOMENTO DA TRANSIÇÃO

AS ECONOMIAS latino-americanas que se integraram ao mercado mundial, por intermédio de uma ou outra das duas modalidades básicas aqui assinaladas, conseguiram crescer graças ao impulso dinâmico da demanda externa e, em certa medida, lograram diversificar-se. Da mesma maneira, a estrutura dessas sociedades diferenciou-se em ritmo lento ainda que contínuo. Novos grupos sociais foram-se constituindo ao lado dos que se vincularam mais diretamente à economia exportadora, agregando, dessa forma, aspectos novos ao enfrentamento de interesses econômicos e políticos.

Com efeito, como se viu nos capítulos anteriores, seria precipitado supor que durante o século XIX, quando se consolidou o modelo de desenvolvimento baseado na exportação de produtos primários, só houve predomínio dos setores agrários, mineiros ou pecuários. Não só a possibilidade de formação das economias exportadoras implicou também a criação de setores financeiros e mercantis importantes, como propiciou inclusive — em maior ou menor grau segundo os diferentes países — o surgimento dos primórdios de uma economia urbano-industrial. Dessa forma os movimentos sociais, as orientações e alianças políticas que faziam viável o sistema exportador desde o século XIX, expressavam as estratégias de distintos grupos vinculados em formas variáveis ao processo produtivo: como latifundiários, capitalistas agrários, exploradores de minas, comerciantes, banqueiros etc. Para a compreensão das mudanças ocorridas, no período que chamamos “de transição”, parece evidente que tiveram significação estratégica as formas específicas que assumiram as relações entre esses grupos em cada país. Com efeito, por “período de transição” entender-se-á o processo histórico-estrutural em virtude do qual a diferenciação da própria economia exportadora criou as bases para que, na dinâmica social e política, começassem

a fazer-se presentes, além dos setores sociais que tornaram possível o sistema exportador, também os setores sociais imprecisamente chamados “médios”. O surgimento destes e as formas peculiares que adquirem — germes de uma incipiente burguesia industrial com os correspondentes grupos profissionais de base técnica, burocracia civil e militar, camadas de empregados etc. — dependerão das formas peculiares pelas quais se organizou o sistema exportador e estas variarão historicamente em cada país da região. Não obstante, durante as três primeiras décadas do século XX, novos grupos sociais adquirem gravitação em todos os países, se bem que desigual segundo cada modalidade de estrutura sócio-econômica.

Nesse sentido, a hipótese desenvolvida neste trabalho postula que os padrões de integração social e os tipos de movimentos sociais, por intermédio dos quais se foi diferenciando a vida política e o perfil das sociedades latino-americanas, assumiram conotações distintas conforme se tratasse de países onde foi possível manter o controle nacional do sistema exportador ou, pelo contrário, naqueles onde a economia de enclave prevaleceu na fase de crescimento para fora.

Por outro lado, a reação ao sistema que supõe o enclave, por parte dos grupos locais que controlavam a economia, permitiu, em certos países, uma política de retraimento que tratava de manter o controle de parte do sistema produtivo e, ao mesmo tempo, de avanço político no sentido de que por intermédio da mesma burguesia mercantil-financeira ou rural alcançou-se o acordo básico com os setores do enclave. Em outros países, a própria debilidade do sistema exportador exposto à pressão dos grupos inversionistas internacionais não permitiu, senão em forma muito débil, a referida política de retraimento e acomodação. De atores do processo produtivo passaram a gestores das empresas estrangeiras, limitando-se assim o alcance econômico do setor nacional ao controle regional da produção agrícola ou mineira destinada ao mercado interno. Essas diferentes características influíram por sua vez sobre as possibilidades e a forma, através das quais os países da América Latina trataram inicialmente de organizar sua economia, agregando ao impulso dinâmico externo os estímulos do mercado interno. E por suposto, a dinâmica dos grupos sociais expressa e torna possível esses distintos padrões.

Os aspectos comuns de qualquer situação de subdesenvolvimento e dependência estão presentes, como é óbvio, tanto nas economias cujo sistema produtivo pôde ser controlado den-

tro dos marcos nacionais como nas economias de enclave com seus matizes, e formam o pano de fundo da "situação periférica". Nesse sentido, não há que diminuir importância ao fato de que a crise do modelo de crescimento para fora, em seus aspectos econômicos, gerou-se no exterior — provocada pelo amortecimento do impulso dinâmico da demanda externa que, por sua vez, teve origem nas crises e reorientações do comércio mundial. Da mesma forma, os estímulos para a produção interna dos produtos antes procedentes do exterior acentuam-se pelos mesmos fatores e pelas guerras mundiais, como o assinalaram, com insistência, análises econômicas suficientemente conhecidas sobre as condições de industrialização na América Latina.

Entretanto, a interpretação que aqui se propõe destaca — sem negar, naturalmente, a importância da crise econômica mundial para a economia latino-americana — que politicamente o sistema de dominação "oligárquica" começou a deteriorar-se antes da crise econômica mundial e que a forma como se manifestou a reorganização do sistema político-social variou em função de duas ordens distintas de determinações sociais e políticas:

a) Foram distintas as possibilidades de superação da crise político-social, respectivamente, nas sociedades estruturadas a partir de uma ordenação econômico-social de tipo enclave, e nas sociedades nas quais a burguesia financeira agro-exportadora local mantinha o controle do sistema produtivo.

b) Em cada uma dessas duas situações básicas, por sua vez, a diferenciação interna do sistema produtivo e o fracionamento dos grupos sociais, em cada país da América Latina, abriam perspectivas diferentes para a formação — ainda dentro das bases gerais do sistema exportador — de novas alianças entre os grupos sociais. O êxito e as possibilidades variáveis dessas alianças explicam o maior ou menor grau de persistência da "ordem constituída" exportadora ou, ao contrário, indicam o momento e as formas de transição do "sistema exportador" para as sociedades nas quais os grupos vinculados ao mercado interno, como a burguesia urbana e as "classes médias", começaram a adquirir importância crescente.

É necessário apresentar aqui, portanto, as linhas gerais que tornam inteligíveis as transformações sociais que indicam

a crise do sistema oligárquico-exportador, com o duplo propósito de assinalar em que forma configuraram-se as novas alianças políticas e como se relacionaram, sem se confundir, a crise político-social interna do sistema de poder e a crise da economia mundial.

1. O MOMENTO DE TRANSIÇÃO NAS SOCIEDADES COM PRODUÇÃO CONTROLADA NACIONALMENTE

A existência de um setor "burguês" importante nas sociedades cuja economia se organizou sobre a base de um controle nacional do sistema produtivo exportador constitui sua característica diferenciadora. Com efeito, como assinalamos, nesse tipo de sociedade a aliança hegemônica que assegurou a formação do Estado nacional — e garantiu não só um sistema produtivo como uma ordem social legitimada — baseou-se no dinamismo de um setor capitalista que organizou a produção, parte da comercialização e, em certos países, o financiamento interno da economia. É certo que, para conseguir estabelecer uma ordem nacional, o setor capitalista teve que se apoiar em um complexo sistema de alianças com os proprietários de latifúndios de baixa produtividade e com estamentos burocrático-militares; sem esquecer que a condição que tornava possível sua hegemonia fundava-se na vinculação que pôde estabelecer com o exterior. O que se deve realçar é que em países desse tipo constituiu-se uma burguesia de expansão nacional.¹

A existência desse setor empresarial capitalista e suas formas de diferenciação — junto com os sistemas particulares de alianças estabelecidas com as forças políticas que representavam a estrutura da fazenda — é precisamente o que dará origem às possibilidades estruturais distintas na fase de transição.

¹ O conceito de burguesia, neste contexto, adquire um significado historicamente distinto do que correspondeu à burguesia européia; entre outras razões, porque o papel da *cidade*, como base do poder político e como centro da atividade econômica, não foi idêntico nas duas situações. Aqui empregamos este conceito com o propósito de destacar o caráter de "produtores capitalistas" ou de "empresários capitalistas" — em sua maior parte vinculados à área rural — em oposição ao conceito de "senhores da terra", de "grupos feudais" ou de "oligarquia latifundiária". Esta última, como vimos, exerceu um papel importante nesses países, mas subordinado sempre aos setores empresariais capitalistas; convém reconhecer, entretanto, que os conceitos de senhorio ou feudalismo são bastante inadequados para caracterizá-los.

A crise desse sistema político, precipitada pela pressão dos novos grupos sociais criados pelo dinamismo do próprio sistema exportador, variou de acordo com a intensidade e a forma em que atuaram conjuntamente dois processos: as modalidades particulares de dominação que se consolidaram para dar lugar ao sistema exportador e à diferenciação do sistema produtivo nacional, em função dos quais se foi formando lentamente uma economia urbano-industrial e desenvolveram-se setores novos e paralelos na própria economia exportadora.

Dessa maneira verificam-se pelo menos duas situações concretas em relação ao processo de dominação existente nesses países:

a) Em certos casos — ou períodos — um dos setores “comercial-exportadores” constituiu o sistema financeiro, açambarcou as condições necessárias para monopolizar as relações externas (controle das alfândegas ou posição estratégica em relação ao mercado externo) e pôde assim impor seu predomínio, não só a toda a nação, mas muito especialmente aos demais grupos produtivos. Nessa circunstância, apresentaram-se as condições mais favoráveis para que a dominação interna aparecesse como expressiva de uma situação de classe, onde o setor dominante do sistema exportador constituiu-se em burguesia e impõe ao resto da camada dominante sua ordem peculiar, pondo assim de manifesto a existência de uma “unidade de classe”, sob a qual abriga — ainda que sem eliminar suas contradições — os interesses dos demais grupos que aparecem integrando a “classe dominante”: as burguesias de expressão regional, os grupos de latifundiários, os setores burocráticos a eles vinculados etc., como por exemplo evidencia o predomínio da burguesia buenairense na Argentina.

b) Em outros casos, não se conseguiu obter tal “unidade de classe”, indispensável para que o setor predominante pudesse apresentar-se como representante indiscutido de um mesmo sistema de dominação. Nessa situação, a confederação de oligarquias expressa a forma usual de domínio: a falta de um setor claramente hegemônico dentro da classe dominante conduz a um pacto tácito entre distintos setores agro-exportadores. Estes, ainda quando não estabelecem um sistema de sucessão alternada em matéria de controle do Estado — pois algum setor em particular pode ter força suficiente para con-

trolar formalmente os mecanismos centrais de poder — estabelecem limites precisos para definir a esfera de influência interna do Estado, resguardando assim a autonomia dos centros provinciais de poder. Nessa circunstância, quando existe um enfrentamento entre setores capitalista-exportadores da classe dominante, os demais componentes das alianças de poder ganham força; o predomínio, nacional ou regional, passa a assegurar-se em função de uma participação mais ativa dos setores latifundiários, das burguesias de expressão local, e inclusive dos estamentos militares e burocráticos a eles vinculados. Por isso, nas situações desse tipo, e contrariamente à anterior, a aparência de dominação puramente oligárquico-latifundiária é mais evidente, e encobre o caráter capitalista-burguês do sistema de dominação (como, por exemplo, no caso do Brasil anterior a 1930).

Em casos especiais e extremos, essas duas situações realizaram-se de forma mais transparente. A primeira, quando se obteve um efetivo “monopólio de classe” no sistema de dominação, pela debilidade dos setores diferenciados dentro da aliança de domínio; surge então o setor exportador como a classe dominante, encobrindo por sua força expansiva todos os demais setores ou estabelecendo com eles relações de nítida subordinação e não de aliança. Entretanto, na América Latina essa situação surgiu precisamente nos países com economias mais débeis, e, portanto, sem que tal “monopólio de classe” fosse a expressão de uma burguesia vigorosa; antes o foi de um setor agro-exportador controlado pelos mesmos grupos sociais que detinham a propriedade da terra. Assim se superpuseram em um mesmo grupo social os símbolos característicos dos setores oligárquico-latifundiários e dos setores capitalista-exportadores, como ocorreu notadamente na América Central, onde, ademais, a subordinação crescente da economia ao sistema de enclave privou os setores nacionais das possibilidades de uma política própria.

Na segunda situação — de enfrentamento pela hegemonia entre diversos setores da classe dominante — pôde-se chegar também a uma “situação de equilíbrio” na qual se pactua, já não tácita mas explicitamente, a divisão interna de esferas de influência. Nesse caso, a Nação aparece representada pelo Estado, fundamentalmente para fins externos, pois internamente os quadros administrativos dos “partidos” em pugna

constituem-se como burocracia de setores do Estado, através de uma divisão setorial ou regional de esferas de influência dentro do aparato estatal, válida para toda a nação.

Deve-se salientar que essa situação verificou-se na América Latina, não só em países onde o enfrentamento pela hegemonia nacional levou a uma aliança na qual os setores oligárquico-latifundiários tinham importante significação (Partidos Liberal e Conservador da Colômbia), mas também em países que já haviam começado a “modernizar” sua economia no século XIX, como o Uruguai. Neste país o equilíbrio alcançado torna possível distinguir duas formas de domínio, uma das quais — a que expressa o Partido Colorado — com a presença de um setor capitalista-exportador ativo, aproxima-se da primeira situação mencionada, quando se verifica uma “situação de classe”, sob a hegemonia de um grupo já claramente burguês.

Por outro lado, o grau de diversificação do sistema produtivo nacional, como já foi dito, condicionou também as formas de transição que aqui nos interessam. É possível assinalar, focalizando o problema de um ângulo puramente econômico, três situações a este respeito, que tiveram incidência variável na formação de novos grupos sociais e na consolidação das formas de dominação antes enunciadas; com efeito, se se consideram duas dimensões relevantes, a existência ou a inexistência de setores exportadores paralelos e a diferenciação da economia produtora de mercadorias para o consumo interno, seria possível afirmar que nos países com controle nacional do sistema produtivo ocorreram os seguintes casos:

a) O sistema exportador foi monoprodutor e não houve diferenciação do sistema produtivo através do fornecimento de mercadorias para o mercado interno (como na América Central).

b) Com um sistema exportador pouco ou nada diversificado, criam-se, entretanto, setores de produção para o mercado interno (como no Uruguai e na Argentina antes do auge da produção cerealista).

c) O sistema exportador diversificou-se, dando lugar a setores exportadores paralelos, e ademais possibilitou a formação de um setor produtivo voltado para o mercado interno (como no Brasil).²

Entretanto, nossa análise não considera essa informação como determinante para a interpretação das possibilidades estruturais da mudança social, se por isso se entende uma interpretação “economicista” da sociedade. Com efeito, para a interpretação, o aspecto significativo selecionado é o de saber como se constituiu um sistema de dominação, a partir dessas condições econômicas; e as diferenças na forma de constituição do modo de domínio se tornam evidentes, quando se pensa que a existência ou inexistência de setores exportadores paralelos pôde ter sido o resultado de uma dominação alcançada, tanto através de um setor de classe que impôs seu controle ao resto do sistema, como mediante uma “confederação” de setores exportadores capazes de controlar, em conjunto, o sistema produtivo.

A existência ou inexistência de setores exportadores paralelos — independentemente de quem haja exercido controle sobre eles — afeta o processo de diferenciação interna da economia, pois condiciona as formas de divisão social do trabalho. Este processo incide, por seu turno, não só sobre a magnitude do mercado interno, como também na estruturação de novos grupos sociais. Note-se, ainda, que esses grupos sociais não são simplesmente o resultado mecânico de uma “estrutura econômica”, mas que também eles tentarão desenvolver a ou modificá-la como meio de impor ou manter sua forma peculiar de dominação.

Deste modo foram razões histórico-sociais que abriram a possibilidade para que o grupo dominante conseguisse controlar o sistema produtivo nacional, impondo a monoprodução; ou, pelo contrário, tivesse que pactuar com outros grupos exportadores de alcance regional para manter-se no poder. Essa última alternativa ocorreu ou inexistiu conforme o processo histórico de formação do mercado nacional em cada país; como é óbvio, foi mais fácil impor-se a dominação de um só grupo exportador nos países pequenos, onde a nação pôde surgir como resultado da ação de um mesmo grupo sócio-econômico dominante homogêneo, do que nos países grandes, isto é, aqueles onde os limites do sistema produtivo nacional tiveram que ser fixados em função de alianças regionais. Entretanto, em linhas gerais, poder-se-ia afirmar que havia uma tendência, latente ou manifesta, no sentido de que de um grupo agro-exportador dominante tentasse impor uma forma monopolista de controle, estabelecendo um regime de monoprodução, que lhe assegurasse o domínio político quase hegemônico.

² Claro está que as situações apontadas não são possibilidades teóricas de pares de combinações, como se daria em uma análise formal, pois, se assim fosse, a “tipologia” seria bastante incompleta; são mais uma formalização de situações historicamente dadas.

Por outro lado, o fato de que o regime exportador houvesse ou não possibilitado inicialmente a formação de um setor produtivo para o mercado interno, explica-se economicamente como uma consequência de sua magnitude. Por isso as economias exportadoras diversificadas, isto é, as que alcançaram certa magnitude em função da criação de núcleos exportadores paralelos, facilitaram necessariamente a formação de setores produtivos orientados para o mercado interno. Com efeito, a produção para o mercado interno, na fase de transição da economia exportadora, só expressa uma função direta do crescimento dessa economia; estimula o consumo interno porque sua expansão requer uma indústria agro-pecuária diretamente vinculada à atividade produtiva local, e porque, de qualquer modo, a complexidade da produção exportadora origina setores de população com certa capacidade de consumo. Esse consumo interno, convém deixar claro, não assume magnitude significativa em função direta da quantidade de mão-de-obra empregada na produção rural, a qual tem manifestamente baixa capacidade de consumo, mas em função do avanço do processo de divisão social do trabalho, vinculado por sua vez ao grau de desenvolvimento capitalista da produção agro-pecuária.³

Este desenvolvimento obriga, portanto, a uma certa especialização nas formas produtivas da "fazenda", rompe as formas tradicionais de organização do trabalho (de acordo com elas a fazenda é uma unidade econômica que se auto-abastece) e possibilita que os centros urbanos desenvolvam em seu seio as atividades econômicas necessárias, dirigindo-se agora para um mercado mais amplo. Assim, ao aparecerem os primeiros esforços para um mercado interno, surgem ou se desenvolvem nas cidades novos grupos sociais: artesãos, pequenos comerciantes, profissionais, setores vinculados aos serviços (transportes, bancos, educação, serviços públicos etc.). Em função desse mercado constituem-se os primeiros núcleos industriais, e formam-se, em consequência, tanto uma burguesia urbana como setores operário-populares; assim, em um primeiro mo-

³ Isto é, a ampliação do consumo que vai exercer um papel significativo na formação do mercado interno circunscreve-se ao consumo dos próprios produtores, que agora se tornam mais capitalistas. Por outro lado, está ligada também à formação de novos núcleos urbanos — quer dizer, de novos mercados — provocada pela capitalização da agricultura e a conseqüente desarticulação da fazenda.

mento os grupos sociais urbano-industriais formam-se em consequência da expansão do setor exportador e sem que seus interesses econômicos oponham-se aos deste setor, mas, pelo contrário, tornam-se um setor complementar daquele.

Essas condições histórico-estruturais explicam, como dissemos, o mecanismo de formação do setor urbano-industrial e o grau de diferenciação social interna produzido pela expansão da economia exportadora. A dinâmica dessas forças, entretanto, depende da unidade ou diferenciação dos grupos agro-exportadores e das alianças entre alguns desses grupos com os setores sociais emergentes. Com efeito, nos países onde se alcançou a unidade entre os grupos dominantes e se pôde estabelecer uma situação que tendia ao monopólio de poder, a crise do sistema de dominação oligárquica não produziu as mesmas consequências que nos países onde tal unidade não se verificou e nos quais foi possível criar um novo esquema social de liderança política através de alianças das camadas não-hegemônicas do setor agro-exportador com os grupos sociais emergentes. Do mesmo modo, a ampliação do esquema político pôde efetuar-se mais rapidamente nos países onde os novos grupos sociais puderam aproveitar a participação que obtiveram no Estado, através de alianças feitas com algum setor dos grupos oligárquico-exportadores, para assim constituir-se uma base econômica de sustentação, mediante políticas econômicas que favoreceram os investimentos estatais.

Adiante serão indicados brevemente alguns modos típicos da transição, isto é, das tentativas de participação de classes médias nas alianças de poder, em certos países, considerando-se os fatores estruturais condicionantes a que se fez menção.

A) *A Incorporação dos Setores Médios à Hegemonia da Burguesia Exportadora (Argentina)*

O desenvolvimento do setor agro-exportador na Argentina significou, por um lado, uma certa diferenciação da economia nacional e muito especialmente estimulou a formação de setores médios, tais como a administração do Estado (civil e militar), os grupos profissionais, os setores ligados à administração e controle das empresas exportadoras, e inclusive desenvolveram-se algumas indústrias e serviços orientados para o mercado interno; e, por outro lado, possibilitou uma nítida relação de subordinação das atividades econômicas preexistentes ao setor agro-exportador, em particular a burguesia de caráter local e grupos de proprietários de latifúndios de baixa

produtividade.⁴ A articulação entre os diferentes grupos pôde dar-se sob a hegemonia do setor agro-exportador na medida em que este conseguiu apresentar, através do aparato do Estado, sua dominação como se fosse expressão da unidade do conjunto dos setores dominantes.

No processo político aparecem entre 1893 e 1905 — através das tentativas revolucionárias do Partido Radical — os novos grupos, antes assinalados, que obtêm seu “reconhecimento político” pela lei Sáenz Pena de 1912.

Com Yrigoyen, os radicais chegam ao Governo e estabelecem um sistema de alianças que favorece os setores agro-exportadores e os urbano-industriais, posição que estes conseguem, em grande parte, porque pela primeira vez puderam mobilizar eleitoralmente em seu apoio amplos setores médios e camadas populares urbanas. Entretanto, o setor hegemônico do sistema agro-exportador, os pecuaristas e cerealistas, como grupo quase monopolista, tem força suficiente para reagir. Assim, quando as conseqüências da crise econômica de 1918 ameaçam o êxito do Governo radical, os representantes do setor agro-exportador aproveitam as manifestações sociais características dos “novos tempos”, que assustaram e pareciam ameaçar o conjunto das classes dominantes (reforma de Córdoba; greves operárias, posto que Yrigoyen contava com o apoio das massas mas não controlava os sindicatos), para propor ao setor da burguesia agrária nacional que o apoiava, e à burguesia urbana não-populista, um novo esquema de transição menos violenta; este se estabelece através de Alvear, que aceita a participação dos radicais não-personalistas (isto é, não-populistas), mas repele um modelo de participação política ampliado. Os grupos sociais que se integram no novo acordo alinham-se da seguinte maneira: um papel significativo corresponde àqueles que atuam no âmbito nacional como representantes dos interesses estrangeiros, em especial dos grupos ingleses (que vinculam tanto o Estado argentino como a economia nacional ao exterior); a burguesia nacional exportadora volta a ocupar papel preponderante e integra o Governo, seja diretamente ou através de procuradores. É de se supor que no êxito dessa contra-ofensiva não esteve ausente o fato econômico fundamental: a prosperidade do sistema exportador. As classes médias e a burguesia urbana não tinham por que arriscar-se em favor de uma política econômica que a emancipasse

⁴ Empregamos a expressão “latifúndios de baixa produtividade” para caracterizar aqueles que não são vinculados à economia exportadora.

da burguesia agrário-exportadora na medida em que o antigo sistema exportador ainda funcionava satisfatoriamente. Contudo, não deixa de ser significativo que Yrigoyen haja tratado de criar as bases para essa emancipação: cria a Companhia Petrolífera (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), tenta nacionalizar as estradas de ferro e aproveita as conseqüências favoráveis da Primeira Guerra Mundial para expandir a indústria têxtil e metalúrgica. Depois do intervalo de Alvear, o retorno de Yrigoyen em 1928 baseia-se outra vez na aliança entre os “radicais” e certos setores dos grupos dominantes de expressão regional, cujo melhor exemplo é a burguesia vinícola de Mendoza e San Juan. Entretanto, a unidade da ordem estabelecida agro-exportadora dissipa mais uma vez a tentativa de aliança que representou o Governo Yrigoyen, e pelas mesmas debilidades da aliança irigoyenista, agravada pelo fato de que o radicalismo governante não conseguiu controlar o movimento operário, que ameaça politicamente e já não se dá por satisfeito com o acordo econômico alcançado através da política favorável ao desenvolvimento do mercado interno (isto é, favorável à burguesia). Novamente, depois do golpe de estado de Uriburu, será uma aliança de “conservadores”, “antipersonalistas” e “socialistas independentes”, a que a seu modo expressará a “transição”: o sistema de poder se amplia para modernizar-se (os socialistas independentes, De Tomaso e Pinedo, acrescentam um conteúdo técnico à política governamental), mas rechaça a aliança com os novos grupos quando estes parecem expressar as pressões das massas. Diante da pressão oposicionista, que poderia trazer consigo a participação ampliada de massas, a “ordem estabelecida” defendeu-se apelando para a intervenção militar e a “fraude patriótica”, até a fase seguinte, quando à pressão dos grupos médios juntou-se inequivocamente a das massas (peronismo).

B) A Incorporação dos Setores Médios “Tradicionais” e a Crise da Dominação Oligárquico-Burguesa (Brasil)

A peculiaridade da fase de transição no Brasil radica na debilidade da estrutura classista da situação social brasileira. Com efeito, a modernização da economia exportadora expressa-se pela primeira vez, com repercussões políticas nacionais, através do processo de abolição da escravatura, e em seguida pela derubada do Império. Este era a garantia não somente simbólica, mas a mais efetiva, da soma de interesses regionais baseados em uma economia escravocrata e uma dominação patrimonialista.

No jogo de alianças regionais até 1860-1870 predominaram politicamente os interesses ligados ao açúcar no Nordeste e ao café no Centro do país (Minas, província do Rio de Janeiro e parte de São Paulo no vale do Paraíba). Entretanto, respeitam-se — ainda que não sem conflitos — os interesses locais dos senhores escravistas e latifundiários, tanto especialmente do Sul como da Bahia, e também das províncias marginais ao centro de poder. O Império organizará uma burocracia incipiente, politicamente destra e socialmente importante, por intermédio da qual — e graças ao poder moderador do Imperador — resguarda-se a autonomia local dos “senhores”, sem se desintegrar o Estado nacional, que cuidava dos “interesses gerais”, isto é, do predomínio canavieiro-cafeeiro, com a condição de que se mantivessem e se respeitassem os centros de poder locais.

Numa situação desse tipo; a “dominação oligárquica” tornava-se efetiva e ganhava expressão política real, sem que por isso se perdesse o gosto pelas transações políticas, sempre em nome dos interesses do Estado nacional. O sistema político funcionou dessa forma porque, apesar do sentido marcadamente de elite do sistema de dominação, o jogo político formal entre dois partidos — um liberal e o outro conservador — permitia, de qualquer maneira, que se cultivassem germes de um pensamento político renovador, de inspiração européia ou norte-americana, no interior de grupos que pertenciam aos quadros da própria oligarquia dominante. Seria um erro subestimar a importância política dessas “correntes renovadoras” por julgá-las desvinculadas da realidade nacional, alegando-se que esta baseava-se na exploração escravista. Pelo contrário, a transição no sistema de controle político foi determinada em grande medida pela ação de grupos não-conformistas que surgiram no seio da própria “oligarquia”.

Precisemos nosso raciocínio. A cristalização de uma situação social capitalista burguesa surge pela primeira vez de forma mais evidente dentro do “sistema agro-exportador”, quando os cafeicultores de São Paulo começam a substituir a mão-de-obra escrava pela dos imigrantes depois de 1870. A desagregação do sistema escravista e depois a queda do Império (1889) — nesse ínterim forma-se o Partido Republicano — expressam essa nova realidade. Do mesmo modo, a adesão aos “fazendeiros” de parte dos chamados grupos de “classe média urbana tradicional” mostra uma perspectiva de formas novas de atuação social e política. De fato, em uma economia tipo “plantation” e escravista, a diferenciação social havia de ser,

como foi, limitada. É certo que as transformações acarretadas na economia cafeeira pela introdução do trabalho livre significaram uma maior divisão social do trabalho e um fortalecimento da economia urbana, mas esse processo não apresenta resultados importantes na estratificação social senão nos primórdios do século XX. No entanto, as pressões “de novos grupos sociais” apareciam desde o período da Abolição (1888) e da República (1889). Na realidade, os novos grupos de pressão se constituem inicialmente através de pessoas e famílias que, ainda que participassem dos estratos oligárquicos tradicionais, desempenhavam neles um papel secundário: pertenciam à burocracia civil e principalmente militar (que se fortalecera depois da Guerra do Paraguai, de 1865-1870), ou desempenhavam no contexto nacional de dominação um papel subordinado, como no caso dos advogados, deputados, procuradores ou chefes locais de províncias economicamente secundárias. No processo de abolição da escravatura e no da formação da República, tais setores, que só de forma bastante imprecisa podem ser chamados médios, juntaram-se aos cafeicultores paulistas e a alguns produtores não-escravistas do Sul para afastar a “oligarquia imperial”. Em um primeiro momento, com a política “florianista”,⁵ quando já se percebe claramente a presença de “novos grupos”, surge inclusive uma radicalização antioligárquica, logo sufocada pela instauração da forma federativa republicana de domínio, tal como ficou estabelecida na Constituição de 1891; esta expressou o sistema de alianças locais, sob o predomínio dos grupos agro-exportadores capitalistas do Centro-Sul, mas sem excluir os setores agro-exportadores de outras regiões, nem muito menos os proprietários de latifúndios de baixa produtividade. Estes, por seu número, tinham uma gravitação considerável e imprimiram ao conjunto do sistema de domínio uma feição nitidamente oligárquico-tradicional, e isso apesar de que o controle efetivo do Estado estava desde fins do século XIX em mãos dos produtores e exportadores capitalistas do Centro-Sul, e não dos “coronéis” que controlavam os latifúndios de baixa produtividade.

A lenta diferenciação da economia urbana, intensificada com a Primeira Guerra Mundial, agregou novos protagonistas à reação antioligárquica dos grupos antes referidos; agora os

⁵ Isto é, a política que Floriano Peixoto pôs em prática no período de reação monárquica no Brasil, nos primeiros anos da década de 1890.

grupos urbanos, isto é, os profissionais liberais, os funcionários, empregados, e inclusive setores operários, começam a dar um novo sentido àquela reação. O protesto urbano, entretanto, mesmo na década 1920-1930, expressar-se-á principalmente através de movimentos dos jovens militares que continuavam baseando seu comportamento e sua ideologia em valores de inspiração estamental (a idéia da "função pública" dos militares) que não podem ser explicados senão em relação com o processo anterior de reação antioligárquica, originado em setores marginais e economicamente decadentes das próprias oligarquias regionais, afeitas ao poder, embora sem bases econômicas sólidas.

A crise da dominação oligárquica manifestar-se-á plenamente com a revolução de 1930, evidenciando a precariedade do esquema de alianças regionais realizado no plano exclusivo das camadas dominantes. O desgaste de tal sistema político começou com os atritos entre os próprios grupos oligárquicos pelo controle do poder nacional. Quando alguns dos grupos regionais de dominação ampliaram o esquema de aliança política, para se fortalecer contra as oligarquias nacionalmente dominantes, possibilitaram a presença de novos grupos urbanos na cena política. O esquema de domínio que se desfez parcialmente a partir de 1930 teria sido uma aliança de interesses oligárquicos com exclusão dos setores urbano-populares; esses novos grupos quando vêm à cena começam imediatamente a hostilizar o setor dominante da antiga aliança oligárquica, os cafeicultores de São Paulo e Minas, e a buscar um novo acordo sobre o controle do poder, que lhes dê cabida.

Com efeito, Vargas e a Aliança Liberal significam um entendimento contra os grupos cafeicultores hegemônicos (debilitados pela crise de 29), que engloba as reivindicações de grupos regionais, como os pecuaristas do Sul e os açucareiros do Nordeste, mas sem excluir os "setores médios urbanos". Opõem-se a essa nova aliança, em princípio, ainda que inutilmente, os antigos grupos hegemônicos das classes dominantes, agora isolados politicamente e debilitados economicamente.

A política de Vargas cria, com posterioridade, uma nova base econômica que fortalecerá a burguesia urbana e integrará as classes médias e limitados setores das classes populares das cidades, sem prejudicar economicamente os setores agro-exportadores; mais ainda, em poucos anos, tratou Vargas de recuperar o apoio de alguns setores dominantes da etapa anterior, inclusive o dos cafeicultores, a fim de constituir uma nova aliança nacional de poder, que, apesar de excluir o

campesinato, incorporava lentamente os setores populares urbanos. Essa política sustentou no plano econômico a defesa do nível de emprego e, por conseguinte, do mercado interno e da indústria nacional, por meio de fortes investimentos estatais na infra-estrutura assim como pela ampliação dos controles governamentais.

A antiga aliança oligárquico-capitalista, que expressava os interesses regionais dos setores exportadores, foi substituída por uma política centralista que, embora respeitando os interesses locais agro-exportadores, formava, ao mesmo tempo, uma base econômica urbana suficiente para permitir o surgimento de uma burguesia industrial e mercantil, em função da qual se diferenciavam socialmente, por outro lado, os setores da nova "classe média" e os setores operário-populares.

C) *A Incorporação da Classe Média à Aliança de Poder (Uruguai)*

A estrutura econômica uruguaia estava orientada para a exportação, e distinguia-se nela pelo menos dois grupos significativos: aqueles que a rigor controlavam a estrutura produtiva — os pecuaristas — e aqueles que de forma mais direta vinculavam-se à atividade exportadora — os comerciantes; determinava também que as relações entre esses setores fossem suficientemente estreitas para que tivessem a necessária fluência. Comerciantes transformados em pecuaristas ou pecuaristas transformados em comerciantes, não constituem exceção, mas um fato habitual. Isso não quer dizer que, necessariamente, não houvesse luta, pois esta freqüentemente expressava-se no plano político. Suas vinculações mesmas impeliam a que os pecuaristas tentassem manter um maior controle do comércio e, ao contrário, que os comerciantes pretendessem um maior domínio do trabalho produtivo.

A estrutura dos partidos tradicionais, Blancos e Colorados, está em grande parte determinada pelo que foi antes mencionado; ambos os partidos estão constituídos geralmente por grupos similares, mas diferenciam-se entre si pelo peso que corresponde a cada grupo. No Partido Blanco é maior o peso dos pecuaristas que o dos comerciantes, proporção que se inverte no Partido Colorado. Inclusive a preponderante orientação dos Blancos para o interior e dos Colorados para o exterior, como tantas vezes foi indicado, de fato não expressa relação alguma em função de uma mudança em matéria de orientação da atividade econômica fundamental, mas o fato de que man-

tendo idêntica orientação da economia (exportadora) os Blancos estimulariam uma defesa do setor produtor da economia (a fazenda), em troca os Colorados apareciam preocupados pela comercialização, e portanto mais interessados pelo desenvolvimento da vinculação externa.

Essa disputa tinha por consequência freqüentes crises políticas que só se interrompem com o Governo militar de Latorre (1876-1880), sob o qual surgem os primeiros passos para a criação de uma aliança política mais estável entre os dois partidos. Figuras, se bem que não de primeira ordem, tanto do coloradismo como do Partido Blanco, alternam-se no Governo de Latorre; ademais, os interesses econômicos começam durante esse período a expressar-se como tais, através da Câmara Rural e da do Comércio.

A vinculação com a Inglaterra durante o Governo de Latorre foi mais intensa, circunstância que impulsiona o crescimento da economia exportadora, ao que devem ser somados outros dois importantes fatores: a incorporação de uma tecnologia rural mais desenvolvida (alambrados, refinamento do gado etc.) e uma política que favoreceu a incorporação de imigrantes europeus. Esses fatores, que intensificaram o processo de divisão social do trabalho, contribuíram também para o crescimento urbano e para uma maior complexidade do sistema de estratificação social.

Essa mudança social adquirirá, pouco mais tarde, considerável importância política. Os grupos médios e os setores populares que começavam a adquirir importância constituíram o fulcro da política de Battle com toda sua seqüela de mudanças econômicas, políticas e sociais.

Na prática, a estrutura, em termos de composição social dos partidos, mantinha-se sem grandes alterações. O primeiro objetivo do battlismo foi conseguir o predomínio dentro do Partido Colorado, para o qual incorpora — em seu apoio — os setores de classe média e popular urbana; uma vez conseguido este objetivo, postula alcançar o poder do Estado, mas agora, para lograr tal finalidade, mobiliza todo o partido e sua complexa estrutura de grupos sociais, e não só os grupos populares e a classe média. A política realizada com êxito dentro do partido aplica-se também à estrutura do Estado; assim, através da Constituição de 1917, abrem-se as portas da decisão política aos novos setores urbanos mencionados.

Cabe assinalar, entretanto, a precariedade deste poder, se é que se pode chamá-lo assim; Battle controla o partido porque

lhe incorpora a classe média e alguns setores populares, mas não consegue afastar do partido os demais setores; por meio da estrutura partidária consegue alcançar o triunfo político dos Colorados, mas tampouco afasta totalmente os Blancos do poder real. A estabilidade posterior do sistema político, por conseguinte, não está dada pelo monopólio do poder de um setor ou grupo social, mas pelo complexo mecanismo de alianças e pela delimitação de esferas de poder imposta pelo intrincado esquema econômico-social.

A estrutura de alianças entre grupos expressada por cada partido e o acordo entre estes contribuem para fazer do Estado um sistema que encarna essas alianças e permite — o que é mais importante — uma política econômica estatal (nacionalizações, criação de empresas fiscais, serviços sociais etc.), que não é uma política autônoma do Estado em relação às classes, nem política de um grupo em detrimento de outros, mas expressão da própria aliança.

D) *O Predomínio Oligárquico e a Debilidade da Classe Média (Colômbia)*

No caso da Colômbia, também se apresenta uma estrutura de domínio onde o bipartidarismo revela não um corte horizontal na estrutura social, mas uma luta incessante entre setores da classe dominante, isto é, dos grupos comerciais e exportadores em primeiro lugar e dos agricultores ligados àqueles. Seria equívoco pensar que a luta liberal-conservadora do século XIX expressa uma oposição entre os setores latifundiário-senhoriais, por um lado, e os setores burguês-capitalistas, por outro. Com efeito, se na base de sustentação do Partido Conservador havia famílias tradicionais, também se encontravam comerciantes e agricultores de Antioquia aos quais se deve atribuir, economicamente, um papel significativo na modernização da produção colombiana. Do mesmo modo, entre os liberais contam-se, no século XIX, grupos que expressam as duas faces do país: o passado colonial-latifundiário patrimonialista e o progressismo exportador da economia do tabaco e do café, como também grupos de comerciantes.

É significativo que a violência da luta política não impede o florescimento da burguesia agro-exportadora, a qual impõe com o tempo momentos de compromisso entre as facções em pugna: o catolicismo conservador e o agnosticismo liberal cedem à eficácia da pressão da plutocracia que se formou e

que logrou, inclusive, um importante início de desenvolvimento de uma economia industrial. A Constituição de 1886, sob a inspiração do liberal Rafael Nuñez, prenuncia o pacto explícito de poder entre os dois extremos ideológicos de uma mesma classe.

Realiza-se, assim, na Colômbia uma composição política que abarca o conjunto todo da classe dominante, desde seus setores mais atrasados até seus grupos economicamente mais progressistas e, inclusive, incorpora dentro de uma mesma ordem os setores médios rurais e provinciais.

Daí em diante, as tentativas de reação, ainda que internas em relação ao sistema de poder, são todas violentas (1884-85, 1895, 1899-1902) e fracassam. A deterioração política interna agrava-se até o ponto de chegar o país à desorganização de suas estruturas nacionais, situação que culmina com a separação, em 1903, do istmo do Panamá.

No começo do século XX percebe-se uma recuperação da economia industrial, e isso como consequência da orientação para o mercado interno dos investimentos dos setores burgueses, fato que deriva não só de um robustecimento da expansão urbana no primeiro quarto do século, mas também de uma maior diferenciação social; amplia-se a “pequena burguesia” e surge um setor operário urbano e agrícola como consequência tanto da incipiente industrialização quanto da exploração estrangeira do petróleo e da banana.

Pela primeira vez, e ante o “pacto oligárquico” — que se fazia e desfazia de acordo com o mutável capricho dos interesses políticos, mas que se mantinha frente às demais classes — surge a presença política de outras classes. Essa “presença”, entretanto, foi mais indireta; são ainda setores “liberalizantes” das classes dominantes que fazem eco do protesto popular. Este, de qualquer forma, cresceu correlativamente com a prosperidade econômica intensificada pela indenização obtida do Panamá e alcançou seu auge nas vésperas da crise mundial. As greves operárias e as reivindicações dos trabalhadores da United Fruit Company e da Tropical Oil Company, se bem que foram reprimidas muitas vezes de forma violenta, indicavam a nascente complexidade da estrutura econômica e social do país e possibilitaram e criaram as condições para alterar a política colombiana.

Apesar disso, no começo com Rafael Uribe, a polarização política que reflete a nova diferenciação da sociedade manifesta-se dentro do próprio liberalismo, e mesmo quando se

considera os grupos socialistas da década dos vinte vê-se que quase todos seus dirigentes saem dos quadros das classes dominantes; estes foram reabsorvidos mais tarde pelo jogo bipartidarista e só quando houve fragmentação política nas camadas dominantes, já na década de 1940; pôde notar-se, ao nível da luta pelo poder, a presença de grupos não pertencentes a esses setores. Típica e tragicamente Gaetán e gaetanismo simbolizam essa situação; a existência de incipientes setores médios urbanos e o protesto popular percorrem todos os caminhos políticos desde a crítica à ordem constituída até uma tentativa violenta e fracassada de lograr sua dissolução, passando por tentativas de reforma a partir de dentro do sistema político, sem alcançar nunca o êxito. A reduzida diferenciação relativa dos grupos sociais e o caráter monolítico das camadas oligárquico-burgueses freiam o acesso dos grupos médios ao poder e impõem politicamente o pacto oligárquico, sem que do imobilismo político derive necessariamente a estagnação econômica. Realiza-se, portanto, uma situação peculiar na Colômbia, onde, diferentemente de outros países de características semelhantes que contaram com um setor significativo de burguesia nacional ao que se agregou a pressão de grupos médios e de setores populares, o desenvolvimento produziu-se sob a direção e pelo impulso predominante do setor burguês que controlou a “frente nacional”.

E) Crise Econômica, Crise Política e Industrialização

As diferentes condições histórico-estruturais brevemente resumidas aqui explicam por que em alguns países manteve-se estável o sistema político agro-exportador, apesar da crise de 29, e por que em outros, ao contrário, altera-se a ordem estabelecida. E mais ainda, explicam os matizes e duração distintos do transcurso histórico nos países onde às dificuldades de transição do sistema somava-se a irrupção dos setores urbano-industriais. Nesse sentido, a manutenção da situação oligárquico-exportadora em países como a Colômbia ainda depois de 1929, e até o fim da Segunda Guerra Mundial, torna-se compreensível quando se considera que nesse caso nem o sistema exportador diversificou-se de modo significativo, nem se desenvolveu um setor produtivo importante voltado para o mercado interno. Por outro lado, a análise comparativa da crise política da Argentina e do Brasil evidencia as diferentes situações assinaladas entre os dois países.

No Brasil, se bem que os grupos engendrados pela expansão urbano-industrial da época são mais débeis que na Argentina, também a unidade das classes dominantes é mais frágil. E, por outro lado, quando se delineia a possibilidade da transição política em benefício dos grupos não-oligárquico-exportadores, a pressão operário-popular não alcança o mesmo ímpeto que na Argentina.

As interpretações aqui formuladas destacam, portanto, as condições políticas que favoreceram as medidas de fortalecimento do mercado interno e, como é natural, dada a inspiração metodológica do trabalho, sublinham simultaneamente que, mais que a diferenciação econômica em si mesma, lograda durante o período de expansão para fora, a diferenciação social e, correlativamente, o equilíbrio de poder entre os grupos sociais são os fatores que explicam o tipo de desenvolvimento alcançado nos diversos países.

Convém deixar clara nossa argumentação em benefício do rigor da interpretação que mais adiante exporemos. Está claro que tiveram um papel importante os fatores de tipo econômico — por demais conhecidos e já mencionados neste mesmo capítulo (tais como: a desorganização do mercado mundial, as políticas de defesa do nível de emprego utilizadas para enfrentar as conseqüências da crise na economia exportadora, a interrupção do fluxo tradicional das importações como conseqüência da grande guerra sem que se limitassem as magnitudes correspondentes das exportações etc.) — na natureza da nova situação em que a industrialização e a formação do mercado interno aparecem como as características predominantes do novo tipo de desenvolvimento. Entretanto, durante a crise de 29, em certos países os grupos agro-exportadores conseguiram agüentar o temporal, de forma transitória ou com maior permanência, segundo as circunstâncias, adotando medidas mais ou menos clássicas de política econômica para poder readaptar-se às circunstâncias impostas pela crise: organização corporativista dos interesses exportadores através do Estado (Argentina), política de saneamento monetário e conseqüente defesa do valor-ouro da moeda (América Central), política de desemprego (como no Chile) etc. Em tais circunstâncias, terminada a crise do mercado mundial, os setores agro-exportadores acreditaram que poderiam alcançar a prosperidade — e alguns países o conseguiram — recorrendo à formação, ainda que só como recurso adicional à economia exportadora, de um setor industrial, baseado em uma limitada

expansão do mercado interno. O problema que se coloca é precisamente explicar as razões que levaram à adoção de algumas dessas alternativas.

Como se viu, a hipótese que aqui se sustenta afirma que as características que adquiriu o processo de desenvolvimento depois da crise de 29 mudaram fundamentalmente em função do tipo de transformação havida no sistema político como conseqüência da pressão dos já mencionados novos grupos sociais, e ademais em termos dos conflitos existentes, e como resultado das possibilidades estruturais que permitem a reação dos grupos vinculados ao setor exportador. Por isso, as conseqüências políticas da crise mundial tiveram distinta significação segundo o esquema de dominação que prevaleceu em cada país; em alguns casos, a crise implicou somente o fortalecimento do domínio oligárquico dos grupos agro-exportadores, e freqüentemente através de formas militar-autoritárias para enfrentar o descontentamento produzido pelas medidas saneadoras e pela diminuição equivalente da capacidade de absorção de mão-de-obra do setor produtivo. Isso se deu na Argentina, onde as conseqüências da crise de 29 foram melhor aproveitadas para uma consolidação, ainda que provisória, do domínio dos grupos agro-exportadores. É certo também que na correlação de forças decresce a importância dos grupos agro-exportadores em sua condição de representantes da Nação ante o exterior, e dos interesses externos junto ao país, adquirindo maior expressão no jogo político os representantes diretos dos países centrais.

Em outros casos, quando se pôde ampliar o esquema de dominação trocando a pauta oligárquica por outra policlassista mais aberta, acentuou-se a transformação das formas de desenvolvimento. Nesse último caso, os nexos entre a crise econômica e as políticas de consolidação do mercado interno, e portanto da quebra parcial do domínio oligárquico, apresentam-se com a aparência de um mecanismo causal. A crise econômica precede as políticas de industrialização e como conseqüência dela parecem colocar-se as alternativas industrializadoras. No plano do movimento das idéias relativas à industrialização, com efeito, procurou-se explicar assim a ideologia industrialista.

Na realidade, o processo histórico foi distinto e não assumiu formas tão mecânicas, nem mesmo nos países que mais se industrializaram. O argumento que invalida o mecanicismo da interpretação anterior se evidencia quando se considera a dimensão política, isto é, quando se analisa o modo como os

grupos sociais dominantes articularam-se, a partir da crise mundial, para impor seu próprio sistema de dominação e organizar o processo produtivo. O curso diferente do desenvolvimento nos países latino-americanos que se industrializaram, assim como a ausência de um impulso industrializador e correlativamente o aumento da importância relativa da economia exportadora, explicam-se, pois, pela forma como as classes e grupos sociais — “tradicionalistas” ou novos — conseguiram dinamizar sua força, tanto em termos das organizações de classe que formaram (partidos, órgãos do Estado de que se apoderaram, sindicatos etc.), quanto em termos das alianças políticas que se propuseram e das orientações políticas que criaram ou avocaram para si para impor um sistema viável de dominação. Deve-se buscar essas opções históricas feitas concretamente em função dos interesses dos grupos politicamente dominantes para compreender a particularidade do processo social frente aos fatores econômicos que afetaram de maneira homogênea a todos os países da região, na medida em que todos estavam vinculados às economias centrais de modo similar: como seus dependentes.

Evidentemente, para a interpretação deve ser considerado o distinto grau de complexidade e avanço da divisão social do trabalho que os países lograram durante o período de expansão para fora, posto que o surgimento de novos grupos sociais e suas possibilidades de atuação estão estruturalmente limitados por ele. Entretanto, a análise comparativa do grau de diferenciação da estrutura produtiva alcançado pela economia argentina durante a década de 1930 e, por outro lado, pelo do Brasil indica claramente que as diferenças, tomadas ao nível puramente econômico, foram relativamente secundárias para explicar a presença de uma política de consolidação do mercado interno e de desenvolvimento industrial. O maior avanço relativo da estrutura produtiva anterior da Argentina não lhe assegurou uma política industrializadora mais audaz que a posta em prática no Brasil, onde se alcançou nos primeiros anos da década de 30 um esquema político-social que, a partir de então, dava mais viabilidade à consolidação do mercado interno, enquanto que na Argentina tais possibilidades não se delinearam antes dos anos 40.

2. AS ECONOMIAS DE ENCLAVE NO MOMENTO DE TRANSIÇÃO

O curso histórico da transição foi diferente nos países em que os enclaves constituíram-se em princípio ordenador da

atividade produtiva; nesse caso deve-se levar em consideração — além das diversidades devidas ao tipo de enclave, mineiro ou agrário — o grau de diferenciação do setor nacional da economia e o processo político através do qual os grupos que controlavam esse setor organizaram o Estado e definiram suas relações entre si, com as classes subordinadas e com os grupos externos que constituíram os enclaves econômicos.

Como já foi assinalado, o processo de fixação dos “enclaves” na economia latino-americana, depois da constituição dos Estados nacionais, foi um fato que ocorreu entre fins do século XIX e princípios do século XX, quando, portanto, os grupos de expressão política local já se haviam consolidado no poder e desta forma controlavam setores econômicos importantes.

A dinâmica da transição — como no caso anterior — perfilar-se-á de forma distinta em cada país, segundo o grau de diferenciação da estrutura produtiva que outorga o marco de possibilidades estruturais dentro do qual se expressa a ação dos diversos grupos. O significativo, do ponto de vista das formas de dominação, no caso dos países com economia de enclave, reside em que a estrutura de domínio manifesta de forma mais direta a subordinação política dos setores operários e camponeses aos grupos dominantes. Ao contrário, nos países com predomínio de produtores nacionais, se bem que a dominação é ao mesmo tempo política e econômica, ganha relevo a relação econômica. Na estrutura de domínio das situações de enclave é por meio da relação política que se torna possível a exploração econômica; dessa maneira, os grupos dominantes nacionais vinculam-se à empresa estrangeira mais como classe politicamente dominante que como “setor empresarial”; ao contrário, são as empresas estrangeiras que estabelecem relações diretamente econômicas com os setores operários e camponeses. Em consequência, a própria debilidade econômica dos grupos nacionais de poder os obriga a manter uma forma de dominação mais excludente, pois sua vinculação com o setor de enclave (necessária para manter-se no poder) depende da capacidade que tenham para assegurar uma ordem interna que ponha à disposição daquele a mão-de-obra indispensável para a exploração econômica e que assegure a viabilidade dos contratos feitos com o setor de enclave.

Por outro lado, por suas próprias características, nos países de economia de enclave formavam-se núcleos de concentração operária ou camponesa, que virtual ou potencialmente — ainda que excluídos dos jogos políticos e por este mesmo motivo —

apresentavam características de maior impulso reivindicatório. Nessas condições, a incorporação dos setores médios torna-se mais difícil, posto que para abrir uma brecha dentro de um sistema excludente desse tipo era necessário o apoio dos "grupos de baixo" como forças de choque, o que poderia produzir uma perturbação no conjunto da estrutura de dominação ou, em outros casos — quando por algum motivo se expandisse a economia interna e existisse uma perspectiva parcial de integração para os setores médios — as classes populares poderiam pressionar por sua incorporação e evidenciariam assim a precariedade da possível abertura.

As formas de dominação anteriores ao processo de incorporação dos setores médios podem estar caracterizadas por um nítido predomínio dos grupos oligárquicos cuja base de sustentação econômica é o latifúndio de baixa produtividade, cujo mercado é preferentemente regional ou interno, onde as relações sociais de produção constituem-se de acordo com o padrão da fazenda tradicional como no México, Venezuela ou Bolívia. Neste caso, a dominação se exerce fundamentalmente sobre as massas camponesas, pois os demais setores sociais não adquirem importância dentro do sistema produtivo controlado nacionalmente. Em consequência, o jogo político formal ao nível do Estado realiza-se entre grupos oligárquicos que, no máximo, podem estar em pugna para conseguir "fora" melhores vinculações, mas que enfrentam conjuntamente os demais grupos sociais. A participação dos setores médios — nessa circunstância, naturalmente limitados — sempre e quando tentam romper o círculo excludente, efetua-se mediante um programa antioligárquico de mobilização camponesa na medida em que a economia da *fazenda* é ainda importante como base real do poder interno. Quando a oligarquia aparece mais claramente como mediadora do controle do enclave, o programa dos setores médios tende a adotar um tom nacionalista e a mobilizar também setores não-camponeses, sobretudo se o enclave é do tipo mineiro.

Historicamente, apresentam-se, ademais, certas situações nas quais a dominação não é puramente oligárquica, mas que se conta com a presença mais ou menos significativa de setores burgueses. Esses grupos conseguiram manter suas posições econômicas e políticas frente ao enclave, à custa, é certo, de uma política de retirada. A burguesia pôde acentuar sua expressão como classe econômica tanto através do aproveitamento das possibilidades de desenvolvimento dos setores

mercantis e financeiros, principalmente nos casos em que se deu a formação de enclaves mineiros (tal como no Chile), quanto pelo controle de alguns setores agrários que permitiram formas mais capitalistas de exploração da terra (tal é o caso dos produtores da costa peruana).

Nessa condição, o desenvolvimento da economia interna produz também maior complexidade no processo de divisão social do trabalho e o crescimento urbano é um fato significativo; em consequência, não só os setores médios são mais numerosos, mas também se formam setores populares urbanos, cuja presença soma-se aos operários e camponeses do enclave e da fazenda. O Estado expressará essa maior complexidade: não só é a culminação de uma forma de poder baseada na fazenda mesma, como no caso anterior, mas que se constitui em uma burocracia que impõe uma dominação mais complexa, através da qual se ajustam os interesses dos grupos oligárquicos e dos grupos burgueses em sua relação com o enclave. Nesse sentido, o Estado, expressão dessa aliança, adquire funções mais complexas, podendo inclusive, ainda que de forma limitada, exercer funções não só como redistribuidor dos impostos cobrados da economia de enclave, mas também como promotor de atividades econômicas internas. E subsidiariamente, na própria máquina estatal, constituem-se os setores mais significativos de "classe média".

Politicamente, e dito de modo esquemático, os setores médios deparam em suas tentativas de incorporação com um sistema de dominação mais diferenciado, que se estrutura principalmente pelas relações entre os setores oligárquico e burgueses com o enclave. Também encontram grupos dominados mais diversificados, que podem ser mobilizados para uma política de colaboração: os camponeses da fazenda ou da "plantation", os operários do enclave (agrícola ou mineiro, segundo o caso) e os setores populares urbanos. As alternativas políticas estendem-se por um amplo conjunto de alianças, que oscilam desde a possibilidade de aproveitar uma disputa no setor dominante para incorporar-se como aliado de um dos grupos, como no Chile em certo momento, até as tentativas de mobilização revolucionária por parte de setores camponeses e operários, como tentou o aprismo peruano.

Finalmente, e em um caso limite, grupos latifundiários podem transformar seu tipo de atividade econômica em uma forma de exploração agrária que rompe o sistema da fazenda sem que se dê necessariamente a formação de uma economia

urbano-industrial. Nessa situação, os camponeses, que não são incorporados ao enclave ou à exploração agrícola capitalista nacional, são impelidos para formas de economia de subsistência como as que provocaram a expansão agrícola capitalista centro-americana; a escassa divisão social do trabalho que isso significa determina a reduzida magnitude dos setores médios. Estes podem incorporar-se somente quando o êxito do enclave e da economia exportadora criam um setor de serviços suficientemente amplo para contê-los; em caso contrário, tratarão de mobilizar os camponeses para enfrentar o sistema de dominação. A alternativa a essa situação estaria dada por uma lenta transformação do setor agrário nacional que permitisse a redistribuição da terra, dando assim oportunidade ao surgimento de setores de proprietários rurais médios e pequenos, como ocorreu, ainda que de forma limitada, na Costa Rica.

A) *A Incorporação da Classe Média pelo Enfraquecimento do Predomínio Oligárquico (México, Bolívia, Venezuela)*

Nos países onde a dominação oligárquica apoiava-se na existência de um enclave mineiro e em formas muito tradicionais de relações no campo, a classe média só conseguiu uma participação efetiva no exercício do poder na medida em que, com o apoio das massas camponesas e populares, foi capaz de dar um golpe revolucionário, como sucedeu no México e na Bolívia ou, em forma mais atenuada, no caso venezuelano.

O processo adquiriu caracteres distintos naqueles dois primeiros países, não só por razões cronológicas, mas principalmente pelo diferente papel que os setores camponeses desempenharam no movimento revolucionário.

No México, durante o porfiriato, a base do desenvolvimento, como é sabido, era a exploração mineira, que, como as comunicações internas e a energia, estavam em mãos de capitais estrangeiros. Dos investimentos totais do país, 40% correspondiam aos Estados Unidos, 80% dos quais empregados em minas, petróleo e estradas de ferro.

O sistema da fazenda assegurava a dominação interna, se bem que em certa medida setores da burguesia incorporavam-se ao Governo, principalmente os setores mercantis e financeiros; a classe média urbana que participava na administração do Estado não podia encontrar uma efetiva expressão política, dado o caráter exclusivo do regime.

Poder-se-ia dizer que os setores médios que participavam do porfiriato eram escolhidos pela oligarquia. Se a classe

média quisesse ter representação própria necessitava implantar um sistema eleitoral; a resistência da oligarquia agrária não abriu outra possibilidade que não fosse o movimento revolucionário no qual a classe média procurou aliar-se aos camponeses para opô-los, como "exército", ao aparato repressivo da oligarquia.

A classe média urbana consegue seus objetivos imediatos ("não-reeleição e sufrágio efetivo") com a Revolução e impõe, ainda que com certa dificuldade, num primeiro momento, uma aliança, já agora em pé de igualdade, com os fazendeiros. Não é casual que implantado o regime de Madero possam persistir nele membros notáveis do porfiriato; de certo modo, a política de Carranza constituiu a melhor expressão dessa aliança. Mas o próprio processo da Revolução criou uma organização camponesa, uma organização operária e uma forte consciência de que eles é que haviam "feito" a Revolução. A aliança entre a classe média e os fazendeiros pôde-se manter até os embates da crise de 29. Por outro lado, a Revolução não havia significado a ruptura dos laços de dependência com o capital estrangeiro. Aumentava a pressão reivindicatória de camponeses e operários, criando-se assim uma situação de instabilidade do regime. Nessas condições, a classe média urbana devia optar entre manter sua aliança e enfrentar-se com os setores populares ou mudar de tática; o Governo de Cárdenas, em 1934, indicou uma mudança. Escolheu os setores populares como aliados, o que propiciou uma efetiva reforma agrária, a criação dos "ejidos" e a constituição de um forte aparato sindical. Empreendeu-se, também, um vigoroso programa de nacionalizações cujo objetivo fundamental foi a nacionalização do petróleo. Davam-se assim os primeiros passos para oferecer ao regime um efetivo apoio popular. Mas a originalidade do esquema não era dada apenas pelo controle parcial do Estado por setores de classe média, mas também pelo início da constituição em forma privada de um poder econômico paralelo ao do Estado.

No caso boliviano,⁶ o enfraquecimento político da oligarquia inicia-se com o fracasso da guerra do Chaco. A luta significou pela primeira vez uma possibilidade de incorporação do indígena à nação e, em certo sentido, uma tomada de

⁶ Para um resumo sobre o processo da Revolução boliviana e seus antecedentes sociais, ver Richard W. Patch, "Bolívia: U. S. Assistance in a revolutionary setting", em R. N. Adams, O. Lewis e outros, *Social Changes in Latin America Today*, Nova York, Harper & Brothers, 1960, págs. 108 e seguintes.

consciência de sua condição. Ademais, começaram a formar-se entre os setores médios uma série de grupos descontentes com a dominação oligárquica, os quais de uma ou de outra forma buscariam sua substituição; esses setores médios eram constituídos pelos oficiais jovens da guerra do Chaco, os intelectuais universitários e alguns pequenos grupos políticos urbanos.

Tais grupos encontrariam unidade na medida em que conseguissem um aliado que lhes proporcionasse força efetiva; encontraram-na aliando-se aos mineiros do estanho, e seu resultado foi o Movimento Nacionalista Revolucionário. Advirta-se que inicialmente o movimento camponês não se havia incorporado ao M.N.R., mas que desenvolvia uma ação — desde 1936 — à margem deste e com um conteúdo político ainda mais radical.

Depois da fracassada tentativa de ampliação da estrutura de domínio, através da aliança militar-popular que representou o Governo Villaruel, o novo objetivo de desarticular o sistema oligárquico e de enclave conta desta vez com uma decidida participação das massas populares urbanas da capital, a cujo lado estavam os já mencionados grupos de classe média e os mineiros do estanho. Em consequência, a política posterior articula-se em função da nacionalização das minas. Pode parecer que o radicalismo urbano-mineiro, em princípio, não interviria significativamente na agricultura.⁷ Entretanto, a já assinalada dinâmica própria do movimento camponês acrescenta o problema da reforma agrária ao processo de ascensão ao poder dos grupos de classe média; os grupos camponeses, se bem que não chegam a participar de maneira efetiva na definição do poder, transformaram-se em importante área de apoio às políticas populares urbanas das classes médias depois da Revolução de 53.

Na Venezuela a luta entre as diferentes oligarquias regionais culminou com a instauração de um regime militar; que apesar de não afetar o poder local das oligarquias, tampouco permitia a continuação da luta pelo predomínio de uma delas sobre as demais.

O pacto com as companhias exploradoras de petróleo, que se torna efetivo durante os regimes militares, altera a tradicional situação venezuelana. O desenvolvimento do setor ur-

bano permitia a formação de uma classe média de alguma significação e, por seu lado, o enclave petrolífero dava origem às primeiras concentrações operárias de importância.

A classe média, com seu objetivo de derrubar o regime, organiza uma oposição cujos fulcros estão constituídos pelos setores médios urbanos e os operários do petróleo. A possibilidade de que essa aliança significasse realmente por si mesma uma ameaça ao sistema imperante era bastante reduzida, posto que, como não havia possibilidades eleitorais, só restava a alternativa de uma ação mais ou menos violenta; mesmo isso era difícil, pelo fato de que a classe média era urbana e os operários que a apoiavam (os do petróleo do golfo de Maracaibo) estavam relativamente afastados desses centros. Mais ainda, diminui a possibilidade de contar com o apoio do setor popular urbano, na medida em que o petróleo gera lucros que o Estado redistribui em Caracas.

A alternativa que restava aos setores médios consistia em aproveitar as contradições e os atritos no poder, especificamente entre os grupos militares, para tentar um golpe de Estado; o golpe militar do general Medina Angarita, que contou com apoios condicionados a uma restauração democrática, concretiza em algum sentido essa alternativa. Aberta deste modo a via eleitoral, o partido Ação Democrática — que expressa a aliança da classe média e dos operários do petróleo — chega ao Governo. Tomam-se as primeiras medidas para alterar a base do poder tradicional: inicia-se uma reforma agrária e obtêm-se condições mais vantajosas na relação com o enclave petrolífero. Contudo, o poder da Ação Democrática é efêmero; um dos elementos importantes na derrubada do regime anterior, os militares, afasta tal partido do Governo e constitui com Pérez Jiménez um Governo de características autoritárias apoiado sobre os lucros de sua relação com o enclave.

O período de Pérez Jiménez coincide com o auge nas exportações de petróleo, que incidem sobre o crescimento de Caracas, por momentos quase exagerado. Ademais, durante esse lapso, o capitalismo externo não só inverte no petróleo, mas passa a constituir-se em forte inversor em atividades comerciais e industriais para o mercado interno, o que implica por sua vez o surgimento de setores populares que já não dependem só do Estado, mas de sua própria capacidade de reivindicação. Este fato outorga a possibilidade de ampliar as bases da oposição, constituída agora por setores médios, setores populares urbanos e operários do petróleo. Aumentou

⁷ Para o estudo das relações entre reforma agrária e revolução na Bolívia, ver Flavio Machicado Saravia, *Ensayo Crítico sobre la Reforma Agraria. Una Interpretación Teórica del Caso Boliviano*, Santiago do Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1966 (tese mimeografada).

a viabilidade de uma revolta, tanto mais porque contavam agora com o apoio, pelo menos tácito, dos camponeses identificados com a Ação Democrática, graças ao programa de reforma agrária empreendida durante sua breve gestão anterior.

Mas ao modificar-se a orientação das inversões do capital estrangeiro, que já não se interessa apenas pelo petróleo, alguns dos setores médios encontraram a possibilidade de orientar-se em certa medida para essas novas atividades, daí os graves conflitos entre os distintos grupos que apareciam como triunfantes, cuja consequência foi um virtual enfraquecimento da aliança anterior.

B) *O Acesso da Classe Média à Dominação Oligárquico-Burguesa (Chile, Peru)*

No Chile, o controle do Estado, e portanto dos lucros que gerava o enclave, estava em mãos da oligarquia local e de uma burguesia mercantil financeira que, além de manter importantes setores econômicos, agregara-se ao enclave a título de sócio menor ou, em alguns casos, como procuradora das empresas estrangeiras que exploravam o setor mineiro. Por outro lado, o crescimento das cidades trazia à cena uma classe média dedicada às profissões liberais ou aos serviços públicos; também se formava um proletariado de certa significação e ligado diretamente à economia de enclave (operários do salitre) ou com atividades a este vinculadas como portos, transportes etc.; além de uma massa urbana industrial, se bem que não se poderia falar ainda de um predomínio do setor operário industrial (o número de artesãos era importante), que em alguma medida somava suas reivindicações às daqueles grupos.

Os grupos nacionais dominantes ainda que compartilhassem o poder do Estado nem por isso deixavam de ter conflitos entre si. A crise posterior à Primeira Guerra Mundial afetou fundamentalmente o setor de enclave e os grupos nacionais mais diretamente ligados a ele; entretanto, a oligarquia agrária local não sofreu tanto o impacto. O desequilíbrio de poder gerado requer um reajuste; uma das possibilidades seria o acerto de uma aliança do grupo que agora manifesta um certo grau de debilidade com um novo setor social, incorporando-o, em alguma medida, ao sistema de poder. De fato, a aliança efetua-se com a classe média urbana, que se incorpora eleitoralmente; isso significa que o novo equilíbrio político é estabelecido em função de uma legalidade que já não se justificava apenas pelo fato de serem seus defensores "donos de uma

parte do país", mas que se legitimava também por serem "donos dos votos". Nessa aliança, que representa o "alexandristismo" dos anos 20, a classe média urbana pôde incorporar-se ao Estado, o que também lhe possibilitava participar dos lucros que, através deste, eram auferidos da economia de enclave. A política dos setores médios, em sua primeira fase de ascensão, não punha dúvidas quanto às vantagens de uma economia de enclave; de modo que o interesse maior não era tanto criar uma nova base econômica, que lhes desse uma certa autonomia ou uma possibilidade de competir em igualdade de condições com os grupos econômicos nacionais existentes, mas organizar o Estado como instituição que eles administravam.

A incorporação das classes médias urbanas significava também a mobilização dos setores populares; mas para estes a presença da classe média no Estado, os direitos eleitorais etc. não passavam de simples reivindicações políticas, pois para os operários o conflito mais importante que deviam enfrentar era a marcha da economia mesma. Por isso talvez, e ainda que em algum momento o novo acordo político tivesse contado com o apoio popular, não deixou de estar presente o conflito que impede aos setores populares serem aliados permanentes e insuspeitos. A contradição entre o sistema econômico (com suas instabilidades) e as massas populares não se podia resolver somente com programas políticos. O que se assinalou destaca a agudez do conflito entre os setores dominantes, e revela também os contínuos atritos com os setores populares.

A necessidade de controlar o Estado, nos períodos de maior atrito, fez que muitas vezes — fundamentalmente pelo domínio que as oligarquias exerciam através dos sistemas parlamentares — se recorresse como alternativa extraordinária a regimes de força, que fortaleceram o poder do executivo; inicialmente foram os novos setores médios que pressionaram para robustecer o executivo.

A crise da economia exportadora de enclave (especialmente a crise de 29) desfez o instável equilíbrio alcançado pela presença dos setores médios. O sistema carecia do dinamismo necessário para eliminar o desemprego, pois não se preocupava em criar uma nova estrutura econômica; por conseguinte, teve de recorrer a paliativos, tais como construir obras públicas e outras atividades que permitissem diminuir seu impacto. Tais políticas fracassaram porque significavam um enorme gasto e um endividamento fiscal que não era do agrado da burguesia

nem da oligarquia local, e, por outro lado, como medidas econômicas eram muito débeis para amortecer a pressão reivindicatória das massas populares desempregadas ou ameaçadas pelo desemprego.

No plano da pura ação política recorreu-se, em geral, à repressão tanto da classe média urbana radicalizada (estudantes) quanto do movimento operário organizado. Ninguém defendia governos que se mostravam incapazes até de restabelecer alianças com as oligarquias locais. Entretanto, não se excluía a luta entre os setores de dominação tradicional, o que fez possível que por doze dias se chegasse inclusive a instaurar uma passageira república socialista.

Na prática, a melhor forma de resistir à crise foi, em geral, refazer a aliança política dos setores tradicionais incorporando alguns setores da classe média urbana, em especial os menos radicalizados, com exclusão de todos os demais.

As políticas econômicas posteriores evidenciam um caráter um pouco mais modernizante, ainda que evidentemente não-populista; se se recorre à inflação é por considerá-la uma forma de proporcionar créditos aos grupos econômicos nacionais, agrícolas, industriais etc., mas a inflação não se vê pensada com um aumento real dos salários operários.

É grave o conflito entre os diversos grupos sociais; a violência e as milícias armadas de direita ou esquerda convertem-se em algo mais que possibilidades teóricas. Mas na medida que começam a ser superados os efeitos da crise econômica, a classe média urbana pode novamente colocar-se a possibilidade de ser incorporada ao poder do Estado.

Quando se atenua o conflito econômico, as massas populares também podem fazer seus os "programas políticos" de setores da classe média e admitir um programa de redistribuição. Por outro lado, e isso é de certo modo subproduto dos conflitos antes enfrentados, contam já com a adequada organização que lhes permite converter-se em aliados e deixar de ser apenas massa de manobra; sua participação expressa-se através da Frente Popular de 1938.

O retorno da classe média urbana à administração do Estado adquire agora outro sentido; para assegurar-se o poder é necessário criar uma base econômica e o Estado pode ser o sustentáculo de uma economia industrial administrado pela classe média, e também o meio de associar-se à burguesia mercantil-financeira, mas já agora não apenas como força eleitoral senão também como florescente burguesia.

Com respeito ao Peru para compreender a fase de transição cabe assinalar, junto aos fazendeiros tradicionais, a existência de uma burguesia mercantil-financeira com importância suficiente para constituir-se em um pólo necessário do sistema de dominação; mas já não se pode prescindir da presença de setores assalariados agrícolas (nas *plantations*) e setores populares urbanos, que pressionavam o sistema de poder, complicando a cena.

Os regimes de força são um fato permanente na vida peruana desse período, e isso em parte se explica pelos agudos conflitos entre os setores dominantes; a classe média está permanentemente presa entre uma possibilidade de aliança (como sócio menor) com a parte da burguesia que adota formas capitalistas mais modernas, sejam estas urbanas ou agrárias, ou uma aliança com os setores populares. O APRA era o partido cujo programa mais se aproximava desta última hipótese; mas evidentemente não constituía a única alternativa, pois, a uma mobilização popular dirigida pela classe média, também cabia opor um "populismo" mais paternalista, como, com efeito, foi objetivado em algumas ocasiões e em diferentes circunstâncias por Piérola, Leguía e Sánchez Cerro.

As múltiplas possibilidades de aliança, produtos por sua vez de numerosos conflitos existentes, criavam um ponto débil a todo o sistema de dominação; alguns projetos de abertura política, inclusive esforços mais ou menos violentos do aprismo para romper o esquema, foram reprimidos e como consequência proscreeveu-se o partido da contenda eleitoral por muito tempo; isso explica o surgimento de regimes militares ou com forte influência destes, que, ao mesmo tempo, encobriam a dominação oligárquico-burguesa e serviam de contenção à pressão popular. Diminuem as forças dos "setores médios", inclusive debilita-se sua aliança com os setores populares e objetivam-se alianças que abram as vias de acesso ao poder através de combinações com o grupo moderno ou com o mais tradicional. Em princípio, poder-se-ia dizer que começa a colocar-se a possibilidade de abandonar o apoio popular, pois com ele os setores médios nunca poderiam chegar ao poder, dado que o controle efetivo dos canais de acesso estava em mãos dos grupos burgueses, aliados ao enclave, e dos militares; restava como alternativa aproveitar as fissuras entre os grupos dominantes para chegar ao controle do aparato do Estado e nele permanecer mediante uma aliança mais ampla. Tática tão complicada dificultava o acesso dos setores médios, pois os grupos dominantes seriam renitentes a um aliado que podia

ocultar atrás de si os setores populares, cuja presença poderia desfazer o esquema vigente de dominação, e portanto prefeririam manter uma forma de poder que, ainda que não fosse “democrática”, pelo menos assegurava a manutenção do sistema imperante. Mais tarde as alianças propostas pelos grupos dominantes mudaram de conteúdo e de sentido, quando alguns setores mercantil-financeiros, de tipo modernizante, trataram de recuperar o apoio das massas; esta atitude transforma-se no “belaundismo” dos primeiros momentos. A classe média, especialmente a “aprista”, se bem que com risco de perder parte do apoio popular que conservava, buscará agora aliados como os “odriistas”, em melhor situação dentro do sistema de poder tradicional, apesar de representarem antes as tendências conservadoras do “establishment” do que as liberalizantes.

C) A Classe Média Frente aos Latifundiários e ao Enclave (América Central)

Na América Central, considerada como unidade, teve lugar a transformação de uma oligarquia agrária em um grupo agrário exportador, processo que, se foi capaz de superar a *fazenda* como sistema produtivo, não deu origem a uma atividade urbano-industrial importante. A consideração pormenorizada dessa transformação introduz modificações na análise em consequência das peculiaridades de cada país da área; contudo, para os fins deste ensaio, alguns temas podem ser focalizados globalmente.⁸

A partir da independência, a economia centro-americana de exportação manteve-se sujeita a alguns produtos coloniais, em especial colorantes de origem animal e vegetal, ainda que dentro da produção interna as atividades agrícolas e pecuárias guardassem sua significação. A estrutura econômica expressa-se marcadamente na estrutura social; o influente setor de comerciantes ligado à exportação dos colorantes possuía decisiva importância interna pelo controle que exercia sobre os créditos dos produtos agrícolas em geral. De passagem, digamos que a produção dessas matérias estava geralmente em mãos de

⁸ Para uma interpretação sociológica do processo centro-americano, ver Edelberto Torres-Rivas, *Posibilidades y Modalidades del Desarrollo en Centroamérica*, Santiago do Chile, INSTITUTO, 1967. Para os aspectos mais relacionados com a evolução econômica, ver Carlos M. Castilho, *Growth and Integration in Central America*, Nova York, F. A. Praeger, 1966.

pequenos produtores (minifundiários), o que facilitava o domínio dos comerciantes.

Mas a economia não se resumia aos colorantes; os grandes latifundiários mantinham explorações do tipo da *fazenda*; as terras comunais ou “ejidos” ocupavam extensões consideráveis e as propriedades religiosas, ou “mãos mortas”, eram de magnitude significativa.

O ciclo do café (que se inicia cerca de 1870) alterou essa situação, pois a exploração do café fez-se com êxito pelos grandes latifundiários, que estabeleceram novas condições à exploração desse produto. O “regime liberal”, paralelo ao auge do café, permitiu o processo de apropriação da terra; os “ejidos”, as “mãos mortas”, e inclusive muitos minifúndios, converteram-se em domínios privados, tornando-se propriedade dos latifundiários.

Durante esse ciclo, os cafeicultores conseguem impor seu predomínio sobre o grupo dos comerciantes, criam seu próprio sistema de crédito, principalmente através de bancos nacionais, afastando assim os prestamistas anteriores. Começam, então, as obras de infra-estrutura, principalmente as ferrovias.

Mais tarde, dá-se a formação do enclave bananeiro, em mãos de capitais norte-americanos, em período que coincide com o desenvolvimento da política expansionista dos Estados Unidos, que intervêm militarmente na América Central e no Caribe. As companhias bananicultoras exercem o virtual monopólio das ferrovias e dos portos de embarque de frutas. Ainda que a banana não consiga superar, na maioria das vezes, o montante das exportações logradas pelo café, ela surge quando a economia do café encontra-se, em função do mercado exterior, em um processo de franco declínio, tanto mais perceptível se o analisamos ao nível dos preços.

A importância das “plantations”, e portanto do enclave, é ressaltada pela incorporação dos transportes ao seu domínio.

A crise de 29 manifesta-se na América Central em termos de contração das exportações; se em alguns casos não manifestou seus efeitos com muita intensidade, foi graças à possibilidade que tiveram os camponeses de refugiar-se dentro de uma economia de subsistência. Contudo, seus efeitos foram de longa duração e a recuperação econômica só foi delineada a partir dos últimos anos da década de 40.

A crise deixou claro o caráter da dominação. A execução em El Salvador de trinta mil camponeses, rebelados pela fome, mostrou que o sistema estava assentado sobre a capacidade

de um setor — o latifundiário somado aos interesses do enclave — de manter submetida a população camponesa, que proporcionava uma mão-de-obra extremamente barata e que possibilitava os enormes lucros desses setores.

A sucessão de regimes de força durante o período prova o esforço para conservar inalterável a situação mesmo em condições adversas.

A classe média urbana — que na América Central, e em termos relativos, cresceu lentamente — também sofreu os efeitos da repressão. As demandas de participação política poderiam acarretar, como consequência indireta, o levantamento dos camponeses; a oligarquia por sua parte preferia não inovar. Restavam duas alternativas aos setores médios: aceitar o domínio dos grupos vinculados à oligarquia e ao enclave, fatalmente autoritário, cujo propósito não podia ser outro que o de manter a submissão camponesa, ou iniciar uma campanha de pressão política por maior participação, arriscando-se a obter resultados que bem podiam escapar a seu controle.

A Revolução guatemalteca ilustra nossas afirmações; a reforma agrária desencadeou uma enérgica reação, e à queda do Governo de Arbenz sucederam-se governos que pretendiam voltar à situação anterior. A participação da classe média só começa a ser possível, durante os últimos anos, quando certos setores ligados ao poder iniciam transformações modernizantes na economia agrícola, fundamentalmente nas plantações algodoeiras, que se desenvolvem por necessidades exteriores, mais concretamente do mercado norte-americano; incorporam um nível de tecnologia graças ao qual já não é preponderante a exploração quantitativa de mão-de-obra. Isso permitiu um crescimento das cidades e das funções urbanas que, ainda que vinculadas à exploração agrária, não estavam tão estreitamente ligadas à manutenção de grandes contingentes camponeses. Por outro lado, a indústria permanece reduzida e, por conseguinte, a possibilidade de uma pressão popular canalizada através dos sindicatos está longe de tornar-se realidade, posto que muitas vezes suas atividades são apenas efêmeras. Nessas condições, pode dar-se uma participação limitada dos setores médios, mantidos os quadros gerais da dominação autoritária exercida pelos exportadores, nacionais e estrangeiros.

D) Classe Média, Industrialização e Política

Em seu conjunto, os países com predomínio de economia de enclave, pela própria debilidade relativa do setor burguês,

têm um mercado interno incipiente. Dentro da gama de possíveis variantes neste tipo de economia, somente em dois casos consideraram-se políticas preocupadas por uma ampliação do mercado interno, isto é, de industrialização: no primeiro caso, países, como o Chile por exemplo, onde o setor externo se impôs quando já existia um importante setor mercantil-financeiro e, em consequência, uma classe média em condições de reivindicar a criação de bases nacionais para a expansão econômica; no segundo, países onde os setores médios lograram inserir-se revolucionariamente dentro do aparato do Estado e utilizaram-no para criar uma economia nacional, tais como o México ou Venezuela.

De qualquer forma, a dinamização da economia interna contou com a pressão dos grupos médios, ora aliados com o setor capitalista burguês já existente, ora com os setores populares ou camponeses, quando não com ambos os setores

Por outro lado, cabe destacar que nesses países a crise da economia mundial afetou diretamente o setor moderno — isto é, o enclave — sem chegar a ameaçar as bases da dominação oligárquica na fazenda tradicional, que constituía seu fundamento econômico. Contudo, o retraimento do setor de enclave não pôde ser compensado, como ocorreu nos países com produtores nacionais, pela aplicação de políticas de “defesa do nível de emprego” e capitalização interna. Pelo contrário, o desemprego provocado pela crise mundial impôs uma rigidez maior nas condições sociais em que se delineava o enfrentamento político. A década de 30 caracteriza-se pelo aumento da pressão social, pela multiplicação das greves e pela objetivação de políticas mais radicais: o “cardenismo” no México, a “Frente Popular” radical-socialista-comunista no Chile, o “aprismo” durante sua fase mais revolucionária (a sublevação de Trujillo), a fundação do partido Ação Democrática venezuelano, o levante camponês de El Salvador a incorporação de maior número de camponeses ao pronunciamento armado de Sandino e, inclusive, poder-se-ia acrescentar as tentativas “socializantes” da Bolívia e do Equador.

À pressão popular, canalizada por limitados setores das classes médias urbanas, a dominação da oligarquia e do enclave respondeu de forma autoritária, isto é, utilizando as forças armadas. Dadas essas condições, a proposição de políticas de formação de um mercado interno dependeu, como é óbvio, de uma mudança política prévia, como as que se deram no Chile, México ou Venezuela e, posteriormente, no Peru. As conse-

quências econômicas da “transição”, quer dizer, do acesso das classes médias e, em certos casos, a transformação em incipiente burguesia dos grupos mais privilegiados dessas classes médias, não estão relacionadas, como nos países de economia exportadora nacional, aos efeitos imputáveis à crise econômica mundial. É requisito prévio, e muito evidente, a derrubada ou pelo menos o retraimento do setor vinculado à oligarquia e ao enclave, para que seja possível utilizar o Estado, já controlado, pelo menos parcialmente, por grupos distintos destes, para plasmar os mecanismos de acumulação e de investimento capazes de criar um mercado interno, processo que por sua vez servirá como ponto de apoio para a nova política.

Entretanto, seria incorreto imaginar que a partir desse momento a história desses países volte a repetir as fases já consideradas no item anterior, em que foram discutidas as transformações sociais e políticas dos países que contavam com um setor exportador controlado nacionalmente; o populismo desenvolvimentista não encontra bases para sustentar-se e a formação de uma burguesia industrializadora nos países cuja economia obedeceu o modelo de enclave depende, em maior ou menor grau, do Estado.

Além disso, com o apoio do Estado, depois da reorganização do sistema de poder, e em parte com o financiamento obtido graças à renda gerada pelo setor de enclave, a classe média ascendente e o setor nacional burguês (que se constitui no processo revolucionário ou preexistia ao acesso das classes médias ao Governo, como no Chile e, em forma mais limitada, mesmo no Peru) tratam de mudar as pautas do desenvolvimento para fortalecer o setor urbano industrial, processo esse que ocorre nesses países (com exceção do Chile, onde é anterior) depois da Segunda Guerra Mundial. Os vínculos de dependência externa já são de outro tipo, como se verá na caracterização que faremos mais adiante. A partir de 1950, mais ou menos, os investimentos estrangeiros serão feitos também no setor produtivo orientado para o mercado interno, o que imporá novas limitações e dará novas possibilidades ao desenvolvimento.

CAPÍTULO V

NACIONALISMO E POPULISMO: FORÇAS SOCIAIS E POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA NA FASE DE CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO INTERNO

A CARACTERÍSTICA distintiva do “período de transição” na América Latina, no que se refere às relações entre os grupos e classes sociais, vistas as peculiaridades desse processo nas diferentes situações anteriores de dependência externa, talvez possa ser definida pela presença cada vez mais importante e pela participação crescente das classes médias urbanas e das burguesias industriais e comerciais no sistema de dominação.

A expressão econômica dessa situação social manifesta-se através das políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização. Como é óbvio, o curso concreto dessas políticas, como já assinalamos, assumiu em certos casos — nos países com economia exportadora controlada por grupos nacionais que conseguiram formar um setor industrial importante antes da crise do comércio exterior — um caráter mais liberal, quer dizer, baseado no dinamismo da empresa privada; de outra parte, na situação originária de enclave, foi o “dirigismo” estatal que expressou a maneira pela qual os grupos não diretamente vinculados ao sistema exportador-importador criaram sua base econômica urbano-industrial. Nesta última hipótese, a utilização da máquina estatal pôde ser, em certos países, o instrumento de formação de uma classe industrial, que compartia paulatinamente com as empresas públicas as funções empresariais. Contudo, há que se ressaltar que essa diferenciação não foi excludente: nem faltou a participação dos setores privados nas economias com maior participação estatal, nem o setor público esteve ausente na etapa inicial da industrialização, mesmo nos países de características mais liberais. Pelo contrário, a fase chamada de industrialização substitutiva de importações caracterizou-se por um duplo movimento convergente: a expansão do setor privado da economia e, conseqüentemente, o fortalecimento da burguesia industrial e a

criação de novas áreas de investimento, concentradas em torno da "indústria básica" e das obras de infra-estrutura, onde foi acentuada a participação estatal.

A característica estrutural que se perfila nos países que começam a conformar as novas bases econômicas do desenvolvimento consiste em que estas supõem, necessariamente, amplas alterações na divisão social do trabalho, que levam à transformação dos aspectos demográfico-ecológicos; tudo isso se reflete no plano social: engendra um proletariado e incrementa o setor popular urbano não-operário da população. Ademais, o ritmo de formação deste último pôde ser maior que a capacidade de absorção dos novos empregos urbanos gerados pela industrialização, e isso possibilitou a formação na América Latina do que se chamou de "sociedades urbanas de massas", baseadas em economias insuficientemente industrializadas.

É justamente a "presença das massas", ao lado da formação dos primeiros e mais consistentes germes de uma economia industrial diferenciada (isto é, não somente de bens de consumo imediato), o fato que vai caracterizar o período inicial do chamado "desenvolvimento para dentro", que se acentua durante a guerra e se manifesta em sua plenitude durante a década de 1950-1960. Economicamente, durante esse período aparecem as chamadas políticas de "industrialização substitutiva",¹ que em última instância consistiram no aproveitamento e incremento da base produtiva do momento anterior para atender à demanda interna de bens de consumo e bens intermediários, devido especialmente à carência de divisas e também às dificuldades de importação. Durante esse processo acentua-se o papel do Estado e altera-se seu caráter; com efeito, se na etapa precedente o Estado — que expressava fundamentalmente os interesses exportadores e latifundiários — atuava como mediador da política de financiamento de investimentos estrangeiros, agora por seu intermédio tomam-se as medidas necessárias para a defesa do mercado interno através das tarifas alfandegárias, inicia-se o processo de transferência de rendas do setor exportador para o setor interno e criam-se os núcleos fundamentais de infra-estrutura para apoiar a industrialização substitutiva de importações; surgem então

¹ Maria da Conceição Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", no *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, n.º 1, 1964.

os projetos nacionais do aço, as refinarias de petróleo, as centrais elétricas etc.

Acentuamos neste trabalho que essas medidas deram-se somente em alguns países porque elas foram o resultado das alianças de poder realizadas neles durante o que aqui se chamou "fase de transição". E, em consequência, assinala-se agora que a industrialização lograda nesses casos não foi, em um primeiro momento, o resultado da ascensão, paulatina ou revolucionária, de uma burguesia industrial típica. Essa industrialização representou mais uma política de acordos, entre os mais diversos setores, desde o agrário até ao popular-urbano, do que a imposição dos interesses e da vontade de domínio de uma "burguesia conquistadora". O problema essencial da política de industrialização era tornar compatíveis medidas econômicas que atendessem tanto à criação de uma base econômica de sustentação dos novos grupos que passaram a compartilhar o poder na fase da transição quanto a necessidade de oferecer oportunidades de inserção econômico-social aos grupos populares numericamente importantes, cuja presença nas cidades como desempregados ou insatisfeitos podia alterar o sistema de dominação. Este estaria agora integrado pelas classes médias ascendentes, pela burguesia urbana (mercantil, industrial e financeira) e pelos setores do antigo sistema importador-exportador, inclusive de setores ligados aos latifúndios de baixa produtividade.

Em sua expressão formal, o jogo político-social na fase da industrialização substitutiva consistirá nos acordos e alianças que as forças sociais possam constituir e que expressem o novo equilíbrio de poder; nele participam e disputam sua hegemonia tanto os setores agro-exportadores e financeiros quanto os setores médios e industriais urbanos. E, por outro lado, aparecem como objeto de dominação em alguns casos, ou como base de sustentação em outros, os chamados setores populares, integrados por seus três componentes típicos: a classe operária, a massa popular urbana e a massa agrária.

Os diferentes arranjos de poder a que chegaram as forças sociais nos diversos países possibilitaram que — mesmo quando dada uma problemática comum, tanto econômica como sócio-política — aparecessem formas distintas de industrialização e esquemas de organização e controle do poder singulares, levando à consecução de políticas de industrialização substitutiva algo diferentes em cada país. Os fatores condicionantes dessa diferenciação relacionam-se em grande medida aos modos de formação das economias e das sociedades nacionais, posto que,

como já se assinalou, as funções do Estado e as características dos grupos empresariais assumiram feições diferentes na fase de transição, conforme a situação de origem fosse ou não de enclave. Por outro lado, no momento seguinte, quando a "presença das massas" adquire importância para impor as formas de dominação, também haverá diferenciações em função das peculiaridades do setor popular de cada país.

Antes de esquematizar, já em plano não-formal, as principais situações que caracterizam a consolidação do mercado interno, convém aludir, no plano econômico geral e no das orientações políticas, aos temas fundamentais da problemática do desenvolvimento deste período.

Predominam dois tipos de orientação, que realçam as condições políticas do momento: uma, implícita na pressão das massas, expressa-se na orientação "para a participação" e dá origem a uma tendência ao "distributivismo" social e econômico; a outra, coexistente com a anterior, manifesta os interesses dos novos setores dominantes na continuidade da expansão econômica nacional, agora orientada para o mercado interno, como continuação do sistema de dominação. Esta última tendência, que supõe politicamente o "nacionalismo", possibilitaria ademais a "incorporação" das massas ao sistema de produção e, em graus variáveis, ao sistema político. Estabelece-se assim uma conexão que dá sentido ao "populismo desenvolvimentista", no qual se expressam interesses contraditórios: consumo ampliado e investimentos acelerados; participação estatal no desenvolvimento e fortalecimento do setor urbano-industrial privado.

A necessidade de uma ideologia como a do "populismo desenvolvimentista", onde coexistem, articulando-se, metas contraditórias, indica o objetivo de lograr um grau razoável de consenso e de legitimar o novo sistema de poder que se apresenta à nação apoiado em um programa de industrialização que propõe benefícios para todos. De acordo com este esquema, a criação do mercado interno supõe:

- a) disponibilidade de capitais para serem reinvestidos dentro do país;
- b) disponibilidade de divisas para financiar a industrialização;
- c) possibilidades de redistribuição de renda, ainda que moderada, para permitir a incorporação das massas, dentro de certos limites;
- d) capacidade empresarial, pública e privada, para expandir a economia interna;

e) um mínimo de eficiência e de responsabilidade nas administrações estatais;

f) capacidade para consolidar uma liderança política capaz de se impor aos interesses contraditórios dos distintos grupos e de obter, eventualmente, períodos de conciliação entre os grupos em conflito, em nome do interesse nacional.

Contudo, o controle dos capitais e das divisas costuma estar em mãos do setor exportador, o que obriga a uma mobilização da burguesia industrial, da burocracia estatal e dos setores popular-operários contra os interesses dos grupos exportadores, para obter sucesso no esquema de desenvolvimento apontado acima. O êxito de uma mobilização deste tipo estará condicionado, por um lado, à existência de uma conjuntura favorável dos preços no mercado internacional, que permita, simultaneamente, políticas de sustentação do valor dos produtos de exportação para bem remunerar os exportadores, e alguma forma de retenção cambial, para financiar, com ela, a industrialização. E, por outro lado, o êxito de um esquema desse tipo estará também condicionado, quanto à manutenção de "aliança desenvolvimentista" entre os setores industriais e os setores operário-populares, pela possibilidade de manter uma política de tarifas alfandegárias e uma política monetária que permitam, em detrimento do conjunto do setor agrário e dos grupos médios tradicionais, sustentar o ritmo dos investimentos industriais e que possibilitem, se não assegurar uma elevação significativa dos salários reais, pelo menos proporcionar aumento, em termos absolutos, do número de indivíduos provenientes dos setores populares que se vão incorporando ao sistema industrial.

Entram em conflito, portanto, os grupos que controlavam, ou pressionavam para controlar, as fontes de acumulação e os setores sociais que influíam nos organismos públicos para reorientar as políticas de preços e as fiscais com o propósito de permitir a capitalização das empresas privadas ou públicas.

A experiência histórica determinará como se combinam concretamente esses condicionantes da industrialização e dará origem aos "modelos" político-econômicos do desenvolvimento. Entretanto, só com um sentido um tanto abusivo da liberdade expressiva e utilizando com outro sentido conceitos já consagrados, é que podemos falar neste trabalho de "modelos de ordenação de variáveis".

Do exame precedente pode inferir-se que os caracteres distintivos das políticas de industrialização estariam determinados pela forma como se ajustam ou conciliam os papéis do Estado e das burguesias industriais; na ação do Estado não são importantes as funções econômicas que ele pode desempenhar, mas também, e em especial, a forma em que expressa, como instrumento de dominação, a ação dos distintos grupos que o conformam.

Além disso, a presença das massas — fato já importante neste período — significa que estas aparecem, por um lado, como condição necessária para o processo de industrialização (e não só como mão-de-obra, mas também como parte integrante do mercado de consumo); e, por outro lado, que as massas devem ser levadas em conta pelos grupos de poder, enquanto o apóiam ou o refutam.

As relações entre as burguesias industriais e o Estado aparecem de maneira típica nos diferentes países — sejam estes de economia de enclave ou com produção controlada por grupos nacionais — da seguinte forma:

a) industrialização “liberal”, isto é, orientada e conduzida diretamente pelos setores empresariais privados; este tipo de política de industrialização supõe, como é óbvio, a preexistência de um setor agro-exportador vigoroso e hegemônico, que de algum modo se encontrasse também vinculado ao mercado interno, e que tivesse transferido parte de seus capitais para o setor industrial;

b) industrialização “nacional-populista”, quer dizer orientada por uma vontade política que expressa a pujança de forças sociais, como a burguesia, os setores médios e os populares (sindicatos), vinculados ao sistema de poder (ao Estado), os quais junto com o setor agro-exportador-importador — e ainda em disputa com ele — compartilham, em grau diverso, a condução do processo de desenvolvimento;

c) industrialização orientada por um “Estado desenvolvimentista”, processo no qual a debilidade do setor capitalista exportador-importador interno para produzir a acumulação de capitais e de reorientá-los para o mercado interno é compensada por um programa estatal que através de um sistema impositivo reorienta as inversões e fixa as bases da economia industrial; este caso aparece de preferência nas situações de enclave.

Como é evidente, em qualquer alternativa o problema da industrialização consiste em saber que grupos poderão tomar as decisões de investimento e consumo e reorientar as direções pelas quais flui o investimento para o mercado interno. Grave problema, além disso, é o da “incorporação” de amplos setores que o processo de industrialização mobiliza socialmente. Esta é a razão pela qual a temática do “nacionalismo” e do “populismo” expressam orientações fundamentais em função das quais se tratou de organizar as sociedades “em vias de desenvolvimento”, para ajustar os interesses de grupos opostos, mas unidos entre si, com o propósito de encontrar um novo rumo para o poder nacional.

As diferentes situações histórico-estruturais nos países que conseguiram iniciar um processo de industrialização, com suas conseqüências tanto ao nível dos grupos dominantes quanto ao nível das massas populares, explicam as diferenças dos objetivos de lograr uma base industrial para a economia.²

1. POPULISMO E ECONOMIA DE LIVRE EMPRESA

Esta situação refere-se tipicamente ao caso da Argentina, onde, como vimos, tanto a fase de desenvolvimento para fora quanto o período de transição expressam o dinamismo de uma sólida camada empresarial agro-importadora hegemônica, e que englobava em seu sistema de dominação os grupos que, ao nível regional, apareciam como diferenciados.

Em tais condições, quando os efeitos da crise do mercado internacional começam a se fazer sentir e quando a Segunda Guerra Mundial acelera as condições favoráveis à industrialização, já existia tanto uma burguesia industrial — vinculada ao setor agro-exportador através do sistema financeiro — quanto também uma classe média, incorporada ao jogo político, e capaz por sua vez de mobilizar, pelo menos eleitoralmente, setores populares urbanos (através do Partido Radical). Existiam, ademais, setores operários sindicalizados que objetivavam uma representação própria, principalmente por meio das centrais sindicais operárias que estavam, em alguns casos, vinculadas a partidos tais como o socialista, em especial nos grandes centros urbanos como Buenos Aires e Rosario.

² Nas páginas que seguem, as referências a países levam em conta preferentemente aqueles onde o processo de industrialização teve características mais marcantes ou que por seus caracteres mostram com maior clareza as distintas alternativas possíveis.

Com efeito, o dinamismo e o êxito do setor exportador permitiram a criação, como dissemos, tanto de um setor industrial, dele dependente, quanto de um forte setor financeiro importador. Em conseqüência, o desenvolvimento econômico será buscado sob o controle desses grupos; o problema político radicava no aproveitamento das perspectivas favoráveis do mercado interno (derivadas da conjuntura econômica posterior à crise mundial e especialmente durante a Segunda Guerra), para expandir a economia sob controle dos setores mencionados e, ao mesmo tempo, conter a pressão operário-sindical representada pelas agremiações organizadas desde começos do século; a isso agregava-se a pressão de setores radicais de inspiração "yrigoyenista" das classes médias. Não são estranhas à política argentina desse período tentativas de formação de uma frente popular (1944-1945) similar às constituídas na Europa e na América Latina (caso do Chile). Tal objetivo, ainda que não concretizado, destaca o conteúdo de classe do enfrentamento político que expressa a existência de uma dominação de tipo burguesa e sua correlativa contraposição operária.

Entretanto, o contínuo predomínio da dominação de classe — que desembocava inclusive na exclusão da oposição — e simultaneamente o dinamismo da economia produziram como conseqüência um beco sem saída, devido à contínua mobilização e incorporação de novos contingentes à força de trabalho requerida pela expansão econômica e à não-incorporação política dessas mesmas massas, o que por fim resultará na quebra tanto da excludente dominação burguesa quanto da estrutura sindical dos antigos setores da classe operária.³ Mais ainda, essa estrutura tampouco aparece como representativa dos novos contingentes da massa operária, posto que se é certo que sua incorporação ampliaria a base de sustentação da política operária, por outro lado poria em perigo algumas vantagens econômicas gremiais já alcançadas.

A estes problemas tenta solucionar o populismo peronista, que trata de dar continuidade à expansão econômica, respeitando o impulso próprio do setor empresarial privado, mas impondo-lhe diretrizes gerais que aceleram a incorporação das

³ Sobre as características desse processo, ver Gino Germani, *Política y Sociedad en una Época de Transición. De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1962; também Torcuato Di Tella, *El Sistema Político Argentino y la Clase Obrera*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

massas já não só economicamente, mas também social e portanto politicamente. Reivindica-se para o Estado a condição de árbitro da luta entre as classes; para tanto, utiliza-se-o como virtual mecanismo de redistribuição de renda, tanto dentro da classe empresarial como entre os setores populares urbanos.

Os conflitos entre os distintos setores — principalmente entre a massa operário-popular e a burguesia — foram colocados mais como um enfrentamento formal dos setores populares contra a "oligarquia", sem que se atribuisse conteúdo concreto a esse conflito ao nível político, que fosse além da reivindicação antiestrangeira no plano longínquo da política internacional e no plano econômico da reivindicação salarial.

Por que aparece, então, como se fora o dado fundamental da reorientação política, um enfrentamento oligarquia-povo?

Em um processo de desenvolvimento no qual se forma um setor agro-importador dinâmico, a hegemonia desse grupo é exercida, como vimos, em aliança com setores rurais a ele subordinados; estes basicamente são de dois tipos: os grupos latifundiários não diretamente vinculados ao setor exportador e os setores rurais ligados ao mesmo, mas que não o controlam. No caso argentino, o primeiro setor é residual, dado o grau de capitalização na agricultura, mas o segundo é significativo; nele se incluem os agricultores do mercado interno, a "burguesia rural" típica, isto é, não vinculada ao setor agro-exportador e, na medida em que se diversificava a economia exportadora, incluem-se também o setor criador de gado, mas não invernador, além dos setores cerealistas desvinculados dos grupos comercializadores. Por outro lado, o grupo hegemônico está constituído precisamente pelos setores locais vinculados ao esquema exportador-importador, sendo este último basicamente estrangeiro e, cada vez mais, monopolista.

O grupo hegemônico do setor agro-exportador expressa, tanto em termos econômicos quanto em termos de dominação política, uma dupla vinculação: por um lado, por seus investimentos no mercado interno constitui-se em setor dinâmico e desenvolvimentista; por outro, por sua vinculação externa constitui o nexo da dependência. A partir de tal situação, a nova "conjuntura de poder" que representa o peronismo será efetiva na medida em que possa conciliar os interesses da acumulação do setor economicamente dominante com os interesses da "participação" crescente das massas. Tal possibilidade efetivou-se como conseqüência da situação favorável originada pela guerra,

quando foi possível, graças aos saldos acumulados, melhorar os salários e as condições sociais do setor operário-popular e dos grupos de empregados de classe média, e incrementar o investimento industrial sem prejudicar, mais do que um mínimo tolerável, o setor economicamente hegemônico da etapa anterior. O que de modo algum significa que não hajam sido afetados os interesses dos demais setores subordinados ao núcleo economicamente hegemônico, tanto da agricultura quanto da "classe média tradicional" urbana. Os setores que na linguagem política serão denominados "a oligarquia" não só pagariam em forma crescente os custos da nova "conjuntura de poder", e isso à medida que se iam esgotando os saldos favoráveis da economia exportadora, mas também suportariam o peso da crítica política a um sistema de poder acusado de reacionário, e do qual, na realidade, no passado, haviam participado apenas como subordinados.

Essa conjuntura de poder, expressada pelo peronismo, imporia características peculiares ao processo de desenvolvimento, tanto no que se refere às decisões de investimento quanto às formas de consumo.

Com efeito, sobre as primeiras, cabe salientar que a industrialização se fazia em função de duas correntes complementares; por um lado, o setor exportador-importador e financeiro trataria de regular o impulso da industrialização de tal forma que lhe fosse suportável a transformação industrial, atitude que frearia obviamente uma rápida e ampla política de substituição de importações, pelo menos daqueles produtos cuja importação estava controlada pelos interesses do setor hegemônico em sua face importadora. Por outro lado, o antigo setor industrial não-vinculado ao grupo agro-importador trataria de expandir sua base econômica, ampliando a área da industrialização substitutiva e criando seus próprios mecanismos de financiamento, ponto tradicionalmente débil do grupo. Para ambos o Estado constituía uma instituição vital, mas encarada de ângulos distintos; no primeiro caso, porque por seu intermédio ainda se controlava o mecanismo cambial e o sistema de tarifas alfandegárias, instrumentos fundamentais de uma política "equilibrada" de interesses industriais e interesses agro-importadores; no segundo caso, não só porque a política de tarifas alfandegárias também era importante, mas porque o Estado representava o grande instrumento de crédito e de rápida formação de capitais.

Entretanto, nesse modelo de desenvolvimento as diferentes forças sociais não pressionavam suficientemente para que o Estado se transformasse de um instrumento de regulação econômica em outro de ação produtiva direta: a base econômica anterior permitia aos setores privados levar adiante a diferenciação econômica interna, sem que se tornasse indispensável a formação de um setor público no sistema produtivo. Isto é, para criar uma economia industrial, a acumulação privada requeria somente uma redistribuição da renda, através do Estado, para seus próprios canais de investimento; e o dinamismo desses setores criava as oportunidades de emprego para a massa urbana, com um ritmo mais ou menos suficiente para incorporá-la ao sistema econômico.

Na realidade, esse modelo de desenvolvimento era possível não só porque havia recursos suficientes para manter a industrialização, mas também porque a economia teve o dinamismo necessário para transformar em assalariado o trabalhador agrícola e, depois de provocar a migração para a cidade, logrou uma expansão que permitiu em escala considerável a incorporação dos migrantes. Evidentemente, este último processo foi acompanhado de uma forte pressão sócio-política, mas sem que essa pressão apontasse para reivindicações de controle do sistema de decisões econômicas, através da criação de uma base produtiva estatal. E mesmo quando a pressão pela redistribuição levou a uma ação econômica direta do Estado, esta terminou por fortalecer o setor privado, dada a vinculação corporativa da burguesia com as novas empresas estatais.

A presença das massas era sentida como a pressão de quem aspira a ser promovido à condição de novo sócio, que, portanto, reconhece a validade das regras do jogo que o sistema anterior definira para levar adiante o processo de industrialização, ainda que para dar seu reconhecimento exigisse o resguardo de seus direitos. As reivindicações em matéria salarial e a pressão pelo reconhecimento dos direitos do trabalhador são significativas, mas a pressão política que naturalmente existia não excluía a possibilidade de que na nova "conjuntura de poder" se confundissem interesses de grupos distintos. O próprio fato de que a mobilização das massas se tivesse efetuado basicamente através dos sindicatos, e mais como massa empregada que como classe oprimida, simboliza uma política de enfrentamento e de coincidência de interesses, através da qual os setores populares estabelecem suas relações com a burguesia industrial. Esses dois setores juntos atuam

ativamente ao lado do grupo monopolista agro-importador com o qual já não mantêm simplesmente relações de subordinação mas sim de parceiros do mesmo jogo político, integrando uma “conjuntura de poder”. Essa possibilidade tão fluida e complexa de vinculação política esteve garantida pela disposição comum de não colocar a reivindicação de controle ao nível econômico; o monopólio privado não se veria ameaçado pelo monopólio do Estado. E como conjuntura favorável para tal acordo, dava-se o fato de que a prosperidade suscitada pela economia durante a guerra e o rápido processo de substituição de importações permitia tanto ampliar o consumo das massas e elevar salários quanto conseguir a capitalização das empresas industriais, sem prejudicar os lucros dos monopólios.

Como limite para o funcionamento desse modelo de desenvolvimento estavam presentes como possibilidades, desde o início da industrialização substitutiva dentro deste marco político, tanto o esgotamento do que se conhece como o processo de substituição rápida dos bens de consumo imediatos e permanentes quanto a contradição entre uma participação crescente das massas na distribuição da renda nacional e a formação acelerada de capitais sem afetar demasiadamente as rendas dos demais grupos sociais e, principalmente, dos setores monopolistas agro-importadores.

O esgotamento relativo do processo de substituição fácil de importações e o fim do populismo como forma de sustentação do poder dentro da um quadro de economia “liberal” destacam aqui seus nexos recíprocos. A polêmica “estatismo ou grande empresa” começa, então, a superar as simples teorizações para transformar-se na encruzilhada prática do desenvolvimento; os esquemas de sustentação política do período anterior desfazem-se rapidamente, e agora surge, em substituição da aparente polarização oligarquia-povo que encobria a “aliança desenvolvimentista”, um novo tipo de enfrentamento onde alguns valores de classe servem como catalizadores da conduta popular e, de igual modo, atenua-se a ênfase nacional no comportamento efetivo dos grupos empresariais que se reorganizam e tratam de reorganizar o Estado, para expressar em seu conjunto já não mais só seus interesses políticos vinculados aos interesses dos setores populares senão e mais diretamente seus particulares interesses econômicos, que algumas vezes extravasam as fronteiras do mercado nacional e indicam o caminho, generoso para eles, de alianças monopólicas internacionais.

2. POPULISMO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Distinto foi o “modelo de desenvolvimento” do Brasil, onde a etapa de expansão para fora não consolidou um setor empresarial hegemônico suficientemente forte e moderno para neutralizar o poder dos setores agrotradicionais, e muito menos para unificar os setores populares, rurais e urbanos, como “massa assalariada”. Como vimos ao analisar o momento da “transição”, a partir do qual começa a industrialização substitutiva, a situação de poder engloba tanto setores “tradicional-oligárquicos” — expressão trivial para designar em seu conjunto diversos segmentos do setor exportador e dos grupos latifundiários não-exportadores — quanto grupos médios que têm acesso ao controle do Estado e também a burguesia industrial e comercial urbanas. Em seu conjunto, os setores dominantes diferenciam-se daqueles dos países que seguiram uma pauta “liberal” de industrialização, pelo fato de que o Estado surge como um instrumento não só de regulação do sistema industrial, mas também como instrumento direto de sua constituição, através da criação de empresas públicas, autárquicas ou paraestatais. E, ao nível da situação de massas, diferencia-se do caso argentino antes descrito porque à importância do setor operário, necessariamente menor, agrega-se um amplo setor de massas urbanas não-operárias (massas marginais). A diferença acentua-se mais ainda pela presença de um extenso setor de massas rurais, que vive uma situação radicalmente distinta da que corresponde aos setores populares urbanos.

No Brasil o populismo aparece como o elo através do qual se vinculam as massas urbanas mobilizadas pela industrialização — ou expulsas do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração — ao novo esquema de poder; e converter-se-á na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado principalmente em uma débil estrutura sindical que não afetou as massas rurais nem o conjunto do setor popular urbano.

A inexistência de um setor agro-importador que tivesse dado origem a uma economia industrial subsidiária de importância, e a impossibilidade do sistema de poder anterior continuar controlando o Estado depois da crise da economia exportadora, assinalaram o começo da industrialização. Essa industrialização, de caráter substitutivo como se disse, alcançou-se, por um lado, através da ação direta do Estado e, por outro, pelo impulso de uma “burguesia industrial” em grande

medida desvinculada do setor agro-importador. E o que é ainda mais marcante, não apenas os ramos tradicionais das indústrias básicas foram fomentados e inclusive criados pelo poder público, mas até indústrias de bens de consumo permanente, como a automotriz e as indústrias de bens intermediários, encontraram no Estado, durante as fases iniciais da instalação desses ramos industriais, seu propulsor direto. Ademais, as políticas de industrialização obedeceram, neste caso e durante esta fase, a uma linha de orientação de “nacionalismo econômico”.⁴

Que fundamentos estruturais possibilitaram tal tipo de orientação em uma “situação de poder” na qual, como vimos, a aliança política básica abrangia setores tão distintos — alguns deles de caráter “tradicional” — como grupos latifundiários, setores populares urbanos, classes médias e grupos empresariais da indústria, das finanças e do comércio?

Não é suficiente, neste caso, insistir sobre a ausência de grupos privados de expressão nacional e internacional capazes de servir de instrumento de capitalização para o desenvolvimento industrial, mesmo porque esses grupos já existiam. A diferença, em comparação com a situação argentina, não é dada por sua inexistência, mas por sua menor gravitação econômica e, principalmente, por sua impossibilidade de impor uma política de industrialização liberal. E essa impossibilidade, como já vimos, deveu-se ao fato de que a industrialização adquire impulso quando os grupos agro-exportadores perdem o controle do aparato estatal, e os grupos que a ele têm acesso não compartilham interesses que possam ser satisfeitos mediante um desenvolvimento de tipo liberal.

Em certo sentido, as influências políticas prevaleceram sobre as econômicas na definição do processo de industrialização por parte dos grupos que subiram ao poder depois de 1930. A preocupação de formar um mercado interno capaz de estimular o desenvolvimento e de conduzi-lo posteriormente para uma expansão auto-sustentada não surgiu nem se transformou em política efetiva a partir dos setores empresariais; só em um segundo momento os grupos empresariais — quando o impulso industrialista já estava dado — voltaram seus interesses para esse tipo de política.⁵

⁴ Ver Carlos Lessa, “Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile (una tentativa de confrontación)”, no *El Trimestre Económico*, vol. XXXIV, n.º 135, 1987, págs. 445-487.

⁵ Ver Fernando H. Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Económico do Brasil*, op. cit.

A explicação, ao nível político, da ação governamental para o surgimento do setor industrial consiste em que a existência de massas mobilizadas, sem a efetiva contrapartida de um regime de empregos que as incorporasse, criava real ou virtualmente uma situação fluida e perigosa para aqueles que detinham o poder e, em certo sentido, para os setores politicamente organizados da nação. A dimensão nacional do desenvolvimento, quer dizer, a reivindicada em nome dos interesses de todo o povo, e a condução clara do Estado para uma situação de prosperidade eram um imperativo para um país que se urbanizava, que tinha sua economia agrária anterior deteriorada e não dispunha de um setor capitalista que tivesse acumulado o suficiente para responder rapidamente às exigências maciças de emprego. O esquema de poder que levaria adiante essa nova política estaria baseado em um sistema de aliança, que, no princípio, incorporaria os grupos latifundiários mais atrasados, os agricultores que produziam para o mercado interno, a classe média urbana, setores industriais já existentes e a massa urbana, sem que dele participassem nem os grupos agro-exportadores hegemônicos do sistema anterior à revolução de 30 (os cafeicultores) nem a massa rural em seu conjunto. Depois de tal revolução ficam excluídos da conjuntura de poder os setores agro-exportadores, se bem que apenas em um primeiro momento, e os setores camponeses, que serão excluídos permanentemente da “aliança desenvolvimentista”.

Também no Brasil a sustentação política do desenvolvimento interno era integrada por grupos com interesses contraditórios; necessitava-se uma aliança política com os setores mais atrasados da estrutura produtiva brasileira (os latifundiários não-exportadores) para chegar a uma política de criação de setores econômicos modernos que permitissem criar uma possibilidade de incorporação das massas. Por outro lado, a viabilidade de tal política passava a depender precisamente de uma divisão entre os setores populares: a massa urbana que se beneficia do desenvolvimento e a rural que nele não é incorporada. Isso ocorreu porque o sistema de acumulação e de expansão econômica — dada sua taxa relativamente limitada de crescimento — não suportaria a pressão salarial provocada pela incorporação ao mercado de trabalho, em condições mais favoráveis, de amplos setores rurais, como também porque se se tentasse a incorporação dos camponeses estourar-se-iam os marcos da “aliança desenvolvimentista” — que incluía os latifundiários — pois a força política dos setores latifundiários

rios baseia-se na manutenção de uma ordem que exclua a massa rural dos benefícios da participação econômica, política e social.

São precisamente os setores excluídos que, em proporção muito desigual, pagarão os custos da industrialização; pois esta depende, em uma primeira etapa, da força do Estado para gravar impositivamente o setor exportador e da possibilidade de manter excluída a massa marginal, rural e urbana. Com o tempo, produz-se um processo de diferenciação de grupos do setor exportador, que passam a participar do processo de desenvolvimento, isto é, reorientam seus capitais para a produção para o mercado interno. Apesar de tudo, as massas rurais continuam isoladas dos benefícios do desenvolvimento e constituem-se em um dos limites estruturais de sua possibilidade política; as tentativas de ampliação da "aliança desenvolvimentista" para abranger as massas rurais antes desfaz a aliança do que a fortalece, e o populismo, quando tentou chegar ao campo (com Goulart), deixou de servir de base de legitimação do poder.

Em função das características estruturais dessa situação, e em função também das alianças que fundamentam as políticas de desenvolvimento, o populismo e o nacionalismo assumem funções bem precisas. O populismo varguista apresenta-se como um movimento mais ou menos vago de incorporação das massas urbanas à Nação, mas sem as implicações de maior organização sindical e maior pressão pela elevação dos salários, como no caso peronista. Mais que uma forma de definição econômica dos direitos dos trabalhadores (com seus pressupostos de participação política), é um movimento político em favor dos "humídes" no qual os valores de massa, com seus pressupostos de benefícios econômicos, terão preponderância sobre os de classe; a debilidade social da classe operária emergente a dilui no conjunto da massa urbana. Dentro desse panorama, a contradição entre a necessidade de acumulação de capitais e a pressão redistributiva parece menos acentuada durante a etapa da industrialização substitutiva. A liderança populista pode ser também uma liderança de tipo empresarial e, em consequência, o Estado aparece não só como patrão mas, visto da perspectiva das massas, até como bom patrão; as reivindicações populares são relativamente débeis ao nível econômico e, portanto, podem ser atendidas, e ao nível político — na medida em que pressionam pelo fortalecimento do Estado — coincidem com os interesses dos grupos que chegaram ao poder

sem uma sólida base econômica própria, fator que também os faz favorecer um desenvolvimento de cunho estatal.

Se é certo que essa aliança favorece ao nacionalismo e ao estatismo, isso de modo algum exclui a participação do setor privado, que inverte cada vez mais no setor interno, pois o Estado através de sua atividade consolida o mercado nacional. Também neste caso, para alcançar esse objetivo é preciso utilizar o Estado como instrumento de distribuição de créditos e de redistribuição da renda. A medida que se amplia a base econômica do setor industrial e que ele se vincula ao setor exportador, através do sistema bancário, e também a capitais estrangeiros, vão sendo cada vez mais fortes as pressões contra a "ineficácia" do Estado como empresário e contra o populismo como política de desenvolvimento. Esse fluxo de pressões crescentes somente pôde ser suportado pelos setores urbanos de classe média, pelos setores empresariais que temiam a concorrência derivada da eficiência monopolista privada e pelos setores populares organizados em torno do Estado até quando se definiram claramente como alternativas as políticas de "estatismo" ou "grande empresa", como veículos para controlar os setores de produção de bens intermediários, bens de capital e a indústria pesada. A partir desse momento, a fragilidade do esquema populista para opor-se aos desejos hegemônicos dos grupos privados torna-se clara. Ela se intensifica na medida que o esgotamento do processo de fácil substituição das importações exige melhores técnicas, maior acumulação e mais eficiência. Com isso tocamos o limite da etapa seguinte, quando o populismo e o nacionalismo são ultrapassados por outros tipos de força social e de orientação política do desenvolvimento.

Cabe destacar que, no caso do Brasil, o populismo, entretanto, voltou a se constituir na linha política do Estado — se bem que de forma efêmera — depois da consolidação do "desenvolvimentismo", baseado no predomínio da empresa privada, nacional e estrangeira. Isso ocorreu quando a política de massas do Governo Goulart pretendeu, para manter-se, ampliar sua base de sustentação, tratando de incorporar e organizar setores camponeses e aumentar a participação e os benefícios econômicos para o setor popular urbano. É de todo evidente que tal esforço apenas demonstrou a impossibilidade de conciliar interesses já claramente contraditórios; não só cindiu o ápice da aliança nacional-desenvolvimentista, pois os setores burgueses e latifundiários ainda estavam comprometidos, dentro do esquema de dominação vigente e a

aliança não podia manter-se com a incorporação dos homens do campo ao movimento de massas; mas comprometeu-se também a acumulação, principalmente no setor público, pois os custos sociais de tal política diminuíram as possibilidades econômicas de continuar a redistribuição sem afetar a expansão do sistema capitalista. Alcançam-se, assim, nesta etapa, os limites do populismo como forma de mobilização das massas e como possibilidade de propiciar o desenvolvimento.

3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Onde o desenvolvimento conseguido na fase de expansão do mercado externo realizou-se dentro dos limites de uma economia de enclave, como já vimos, a transição impôs, por um lado, a necessidade de reorganizar o Estado com uma mais ampla participação política dos grupos de classe média; por outro, os setores populares constituíam um ponto de referência obrigatório de tal reorganização. Nesse sentido, tanto os novos setores industriais quanto os setores populares articularam-se no seio mesmo do Estado, ou pelo menos com seu concurso. Nessas condições, a industrialização foi impulsionada pelo Estado, não só porque os setores que o controlavam necessitavam criar um mecanismo de acumulação rápida de capitais, mas também porque tais setores estavam constituídos por uma aliança entre setores populares e os grupos médios, contando-se sobretudo entre estes últimos a burocracia e os germes da nova burguesia. A aliança, para manter-se, necessitava criar ou expandir as possibilidades de ofertar ocupação para a incorporação das massas. Este "modelo" apresentou-se no México e no Chile. Neste último país, manteve importância um setor econômico urbano formado na fase anterior, com peso suficiente para tentar controlar o desenvolvimento ou aproveitar a conjuntura favorável para revitalizar-se; ademais, neste caso, também os setores populares — mais antigos e melhor organizados — trataram de impor suas condições para participar das políticas que conduziavam ao desenvolvimento. Em suma, no caso do Chile, seja em uma situação de conflito ou de aliança, a política manifestou sempre seu caráter de "política de classes".

Em continuação, elabora-se um esquema acerca de como, em cada uma dessas situações, instituíram-se as alianças e enfrentamentos para consolidar a política de industrialização.

A) O Processo de Industrialização do México

A Revolução que havia consolidado um novo poder político mostrava, entretanto, no setor econômico, elementos que lhe conferiam uma extrema debilidade; os setores fundamentais da economia, transportes, minas, petróleo, energia etc. seguiam em mãos de fortes companhias estrangeiras que por seu poder impunham limitações ao Governo mexicano. O próprio Governo tinha dificuldades para encontrar firmes bases políticas que lhe propiciassem estabilidade; o fato de haver destruído a antiga estrutura agrária de poder criou uma certa atomização do campesinato, que, mesmo quando era feroz defensor da Revolução, dificilmente constituía uma base econômica sólida a partir da qual o processo revolucionário poderia continuar desenvolvendo-se. Ademais, o setor operário tampouco tinha demasiada consistência; prova-o o fato de que a existência de organizações sindicais paralelas permitia às companhias estrangeiras impor suas condições, aproveitando precisamente essa fragmentação. A debilidade do sistema refletia-se, pois, na carência de estruturação de seu apoio político popular — camponeses e operários — e na sua fragilidade frente à gravitação interna da economia controlada do exterior.

O único recurso viável que teve o Governo para poder impor melhores condições em sua relação com as companhias estrangeiras foi estruturar e organizar a unidade do movimento operário e camponês; e essa foi a política de Cárdenas. Uma vez obtida a unidade desses grupos, pôde enfrentar as companhias estrangeiras; o conflito, como é sabido, instaurou-se no setor do petróleo e teve como resultado sua nacionalização.

O Estado, com apoio popular, iniciava a industrialização no México; mas sua orientação socializante alarmava não só os investimentos estrangeiros como também vastos setores econômicos nacionais. Em alguma medida era necessário optar; a idéia da necessidade de industrialização era compartilhada por todos, mas *como* e *com quem* fazê-la era um ponto controverso. A relativa unidade nacional criada pelo processo revolucionário corria o risco de fracassar; por último, preferiu-se uma fórmula de desenvolvimento industrial que recebia com beneplácito o investimento estrangeiro dentro de uma certa margem de controle estatal (política iniciada por Avila Camacho e continuada por Alemán). Com a industrialização, e o desenvolvimento econômico que esta implicava, pretendia-se dar rápida solução às reivindicações populares.

Assim, grande parte da indústria instalada foi subsidiária da norte-americana, que fez investimentos no México beneficiando-se das garantias e facilidades que o próprio Estado outorgava. Os investimentos estrangeiros não só se voltaram para a indústria, mas também para o setor financeiro e de comercialização; o Estado encarregava-se de manter o novo mercado favorável e, sem a isso se propor, contribuía para criar condições para se operar em termos monopolistas.

O Estado continuava desenvolvendo a estrutura básica e assegurando as melhores condições de mercado; apenas pedia aos investidores industriais que produzissem no país. A indústria de montagem adquiriu verdadeira significação; mas não só a atividade industrial foi parcialmente controlada pela inversão estrangeira, como também um processo similar iniciou-se na agricultura. Se é certo que a reforma agrária, e os "ejidos" em particular, proporcionaram apoio político à Revolução, também era necessário integrar a agricultura dentro de uma política econômica. O Estado iniciou investimentos que permitiriam melhorar a produtividade agrícola, mas, premido pela constituição de uma rápida base agrícola, começou a favorecer os setores mais capitalistas da agricultura; o exemplo típico é o da economia algodoeira, que mediante sua forma capitalista começou a subordinar o restante dos produtores. O mecanismo para lograr a nova estrutura da exploração foi a comercialização, em sua maior parte controlada pelos grupos mais desenvolvidos. Da mesma forma que na indústria, os investimentos estrangeiros foram alentados para obter uma rápida melhoria. Tornou-se muito estreito o entrelaçamento entre aqueles que controlavam politicamente o Estado e os novos setores econômicos; deste modo, a sorte dos primeiros começou a ser determinada pela capacidade dinâmica dos modernos grupos econômicos, privados e públicos. Entretanto, deve destacar-se, os setores populares urbanos não ficaram à margem, ainda que caiba pensar nas distorções que o processo significou para a economia nacional.

B) O Caso Chileno

A crise definitiva do salitre em 1929 alterou o equilíbrio das forças sociais em relação ao poder e deu origem a novas formas de inter-relação entre os diversos grupos e classes.

Desfeita a base econômica anterior, só era possível uma política de defesa do emprego sobre a base de subvenções estatais, pois as companhias estrangeiras iniciam o desmantela-

mento de suas instalações (não esqueçamos que o salitre estava sendo substituído pelo salitre artificial no mercado mundial). Necessitava-se criar uma nova estrutura econômica capaz de sustentar o equilíbrio, cujo restabelecimento se objetivava. Obrigados, pois, pela crise, os Governos da época tomaram algumas iniciativas que possibilitaram uma relativa expansão — ou criação em alguns casos — do setor industrial. As medidas econômicas imaginadas com este propósito estavam longe de serem bem refinadas, mas produziram efeitos importantes. Talvez a política de maior alcance tivesse sido a do controle de divisas, que teve como consequência obrigar, de algum modo, os antigos setores importadores a investir os capitais disponíveis no âmbito nacional e criar dessa forma algumas indústrias que lhes permitisse substituir suas importações anteriores.

Entretanto, o efeito da crise foi de tal magnitude que não cabia esperar que se pudesse resolver a desocupação existente por reações limitadas ao setor empresarial; portanto, impunham-se medidas que, ainda que transitórias, enfrentassem a grave situação; o Estado começou a promover obras públicas e outras atividades com o fim de proporcionar ocupação. Como consequência da crise de 29, surgiam, pois, dois elementos de importância: a criação de uma indústria de substituição e a necessidade de que o Estado, de alguma maneira, intervesse de um modo direto no encaminhamento da economia.

Outra característica de interesse é constituída pelo fato de que, talvez por causa da debilidade mesma do poder que começava apenas a buscar novas bases econômicas de sustentação, a política assumira um caráter mais de enfrentamento do que de aliança.

Os setores populares estavam organizados, tinham representação política e, além disso, eram elementos decisivos para qualquer novo acordo. Os setores médios, e em especial os que de alguma forma dependiam do Estado, também estavam organizados e aspiravam lograr uma aliança que lhes permitisse participar do poder. A Frente Popular (1937) selou essa possível aliança; somaram-se por outro lado aos setores médios e populares alguns grupos econômicos e sociais mais fortes que esperavam melhorar sua posição com a nova ordenação. Com o poder público em suas mãos, a Frente Popular iniciou uma deliberada tarefa de planificação da economia nacional através da Corporação de Fomento à Produção (CORFO) (1939), com cujo trabalho o Estado passava a de-

sempenhar um papel ativo. Um fator externo, a Segunda Guerra Mundial, favorecia a nova política e, em certa medida, tornava-a indispensável, e, por conseguinte, também surgia a necessidade de substituir importações. Entretanto, ainda que a intenção fosse planificar a economia em grande escala, o trabalho orientou-se mais para a criação de novas atividades (desenvolvimento industrial, energia, indústrias básicas etc.) do que para modificar as existentes; e no que se refere à agricultura em especial, propôs-se uma política de diversificação dos cultivos com o propósito de exportar, sem que essa política pudesse implicar uma mudança na estrutura da propriedade e, portanto, da ordem social que sustentava.

Com respeito à indústria mesma, essa política propôs-se a contribuir para a formação de uma "burguesia industrial" através do mecanismo dos créditos e empréstimos. Muitas indústrias, mesmo as de origem estrangeira, puderam instalar-se e operar graças às facilidades e garantias outorgadas pela política estatal.

Isso deu renovado vigor a certos setores da burguesia existentes, que passaram a inverter seus capitais na indústria e fortalecer também o setor comercial. Frente à contínua pressão dos setores populares, os setores médios, que em grande medida dirigiam o aparato do Estado, encontraram na revitalizada burguesia um aliado que lhes permitia resistir à pressão popular e operária. O programa de desenvolvimento, impulsionado por essa aliança, baseava-se na disposição do Estado para outorgar ao novo grupo créditos e condições favoráveis para operar no mercado.

Por outro lado, advertia-se também uma recuperação do setor externo: o cobre substituíra o desaparecido salitre e o Estado podia confiar nas rendas que o setor gerava. Entretanto, essa recuperação significou uma paralisação do desenvolvimento industrial; a taxa de crescimento setorial decaiu sensivelmente e nesse sentido podia falar-se de uma franca estagnação.

A mudança de aliado não ocorreu sem graves conflitos políticos; afastar o ex-aliado popular significou diretamente repressão, e em especial a quebra de suas expressões melhor organizadas (1948, lei de Defesa da Democracia); a mudança de posição dos setores médios deixava-os também em uma situação de extrema debilidade frente a seus recentes aliados. Pretendia-se um novo esforço para reconstituir a aliança, mas agora estavam ausentes as organizações políticas que, no

caso anterior, atuaram como representantes no acordo entre os distintos setores sociais; a forma que assumiu a aliança foi um "populismo" de organização totalmente amorfa. Esse "populismo" (primeira fase do segundo governo de Ibañez) teve curta duração, praticamente o primeiro ano do Governo (1952-1953); seu principal empecilho foi a dificuldade para encontrar uma saída econômica para o agudo processo de inflação; sua política tentou recuperar a estabilidade e para isso aplicou as medidas mais ortodoxas disponíveis, inspiradas pela Missão Klein Sack (por outro lado, cabe mencionar que o crédito externo estava condicionado a sua aplicação), e essa saída significou a perda do apoio popular inicial.

O manifesto caos do "populismo" teve como inesperada consequência a reestruturação das organizações políticas que representavam os distintos setores em disputa. Por isso, desaparecido o "populismo", o novo Governo tomou uma clara definição político-social; os setores industriais, financeiros e agrários orientaram seus esforços para assegurar o controle do mercado interno, já não mais através do Estado, mas inclusive devolvendo ao capital privado atividades econômicas antes estatais. Do ponto de vista político-social (sob Alessandri), a característica mais notável estava dada por uma certa polarização que politicamente expressava o corte, em termos de poder, entre os diversos setores sociais.

CAPÍTULO VI

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO MERCADO: O NOVO CARÁTER DA DEPENDÊNCIA

SE, DURANTE o período de formação do mercado interno, o impulso para uma política de industrialização foi sustentado, em certos casos, pelas relações estáveis entre nacionalismo e populismo, o período de diferenciação da economia capitalista — baseada na formação do setor de bens de capital e no fortalecimento dos grupos empresariais — esta marcado pela crise do populismo e da organização política representativa dos grupos dominantes. Percebem-se também nesse lapso de tempo os primeiros esforços para ordenar o sistema político e social sobre novas bases que expressem a vinculação entre o setor produtivo orientado para o mercado interno e as economias externas dominantes.

O principal problema que se coloca consiste em explicar claramente a natureza e as vinculações deste duplo movimento: um, de crise do sistema interno de dominação anterior e o esforço conseqüente de reorganização política, e o outro, de transformação do tipo de relação entre a economia interna e os centros hegemônicos do mercado mundial. Seria errôneo pensar que os novos fatores que condicionam o desenvolvimento, a política e a dependência externa circunscrevem-se ao âmbito do processo econômico, pois seria precipitado crer que a determinação econômica do processo político, a partir da formação de um avançado setor capitalista nas economias dependentes, permite a “explicação” imediata da vida política pelos condicionantes econômicos. O conceito de dependência permanece básico para caracterizar a estrutura dessa nova situação de desenvolvimento e, portanto, a política continua sendo o meio pelo qual se possibilita a determinação econômica. Por outro lado, como veremos mais adiante, o problema da crise interna trará como conseqüência imediata o reforço dos vínculos especificamente políticos nas relações entre o

centro e a periferia, como um condicionante importante das alternativas de desenvolvimento.

As transformações a que nos referimos se manifestam mediante uma reorientação na luta dos interesses internos e a redefinição da vinculação centro-periferia. Reorganizam-se, com essa nova modalidade de desenvolvimento, a própria estrutura do sistema produtivo e o caráter do Estado e da sociedade, que expressam a relação de força entre os grupos e as classes sociais, para dar lugar ao sistema capitalista industrial tal como ele pode desenvolver-se nos países latino-americanos: na periferia do mercado mundial e por sua vez nele integrado.

1. OS LIMITES ESTRUTURAIS DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL

No capítulo precedente assinalou-se em que condições a “aliança desenvolvimentista” pôde formular as políticas econômicas que permitiram ampliar a base interna das economias de alguns países latino-americanos. De fato, logrou-se constituir — em distintos momentos — uma situação de poder favorável à consolidação do mercado interno pelo menos na Argentina, Brasil e México. Deixando de lado os caracteres distintivos assinalados, nesses países realizaram-se alianças, ou conjunturas de poder, que facilitaram um amplo ajuste entre as antigas situações dominantes e aquelas constituídas como conseqüência da aparição dos setores médios, da burguesia industrial e, até certo ponto, das massas urbanas. Como é óbvio, essas alianças ou conjunturas beneficiavam seus componentes de forma desigual em cada país e segundo o momento. De qualquer forma, permitiram a acumulação que favoreceu os investimentos internos — e o consumo relativamente ampliado dos setores urbanos — em tais condições que o Estado pôde ser o artífice de uma política de arbitragem: a pressão das classes populares e dos grupos organizados foi canalizada para o objetivo de alcançar um acordo favorável ao desenvolvimento. Claro está que o funcionamento do sistema esteve condicionado, como já dissemos, a uma conjuntura propícia: a manutenção dos preços de exportação, e às vezes seu aumento — durante a Segunda Guerra e nos primeiros anos posteriores a ela — permitiram seguir remunerando os setores exportadores, se não na mesma proporção pelo menos no mesmo nível, e simultaneamente permitiram financiar a ampliação dos setores urbano-industriais da economia.

O término dessa conjuntura teve efeitos distintos em cada um dos países considerados, em função sempre do acordo político específico antes alcançado, pois ela havia possibilitado variados graus de progresso nas políticas de industrialização.

Assim, na Argentina, onde as peculiaridades políticas já assinaladas significavam conservar a importância econômica do setor produtivo agro-exportador, se bem que acompanhado de uma forte redistribuição, e onde ademais o surgimento de setores dinâmicos não foi extraordinariamente significativo (principalmente se o referimos à criação de uma indústria de base),¹ a nova conjuntura internacional do mercado colocou, clara e manifestamente, a mais drástica alternativa: um plano de contenções de salários e gastos públicos, a expensas das classes operário-populares, ou refazer a economia agro-exportadora — aumentando sua produtividade — para, por seu intermédio, seguir financiando a longo termo o moderno setor industrial. Logo depois da queda de Perón em 1955, a oposição antipopulista se propôs esse objetivo. Entretanto, nem o setor exportador pôde, por si só, impor ao resto do país seu projeto, nem a ampliação da base política através de uma aliança com os setores industriais internos — politicamente débeis — podia compensar as pressões das massas contrapondo-se a elas. A intervenção militar tornou-se freqüente, como uma forma de arbitragem e como uma aberta reação contra um retorno ao populismo. Em outras palavras, o objetivo de alcançar dessa maneira o desenvolvimento econômico encontrou uma barreira vigorosa na pressão de amplos setores de assalariados, e não pôde impor-se autonomamente como política capaz de obter se não a legitimidade pelo menos a eficácia. Por conseguinte, não se intensificou o desenvolvimento, nem se conseguiu tampouco estabilidade política.

No Brasil, o esquema varguista, e a continuação de sua política econômica durante o Governo de Dutra (1946-1950), consistia na instalação de certas indústrias básicas — aço, energia elétrica, transporte e petróleo; atitude posteriormente retomada, com orientações mais claras, em função de um desenvolvimento estimulado por investimentos públicos em setores estratégicos — durante o segundo Governo de Vargas (1950-1954) — que transformou mais rapidamente a estrutura produtiva urbana. Se é certo que os saldos de guerra foram

¹ Cf. Altimir, Santamaría e Sourrouille, "Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra", em *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vols. 21-25, 1966-1967.

em parte utilizados de forma improdutivo, de qualquer maneira reequipou-se o parque industrial e, fundamentalmente, manteve-se uma política de fortes importações de equipamento, como conseqüência do temor de uma nova guerra mundial, provocado pela crise coreana. Ademais, e graças ao novo *boom* que esta provoca, deu-se um redobrado estímulo à industrialização impulsionada por forças internas. De qualquer modo, o custo dessa industrialização teve seu preço político: as práticas de controle e de taxas múltiplas de câmbio favoreciam o setor interno (privado e público), em detrimento dos setores exportadores; por conseguinte, estes últimos nunca deixaram de protestar contra a intervenção do Estado na fixação de taxas cambiais diferenciadas. É certo que os preços internacionais favoráveis ao café até 1953 permitiram que os setores agrários suportassem, sem prejuízos para seus níveis de renda, a política de proteção e de rápida expansão do setor interno; entretanto, até 1954, quando começa a mudar a conjuntura, a aliança varguista alcançou seus limites: parte dos setores agrários uniu-se à oposição de classe média urbana, fato que se somou à pressão não só dos grupos financeiros internos mas também internacionais. O início de uma nova conjuntura desfavorável para o café foi aproveitado pela política norte-americana para pressionar Vargas, que havia ido bastante longe com sua política nacionalista. Depois do breve interregno posterior ao suicídio de Vargas — quando se esboça uma política de contenção para contrapor-se às pressões inflacionárias provocadas pela situação anterior — restabelece-se a aliança populista-desenvolvimentista, sob Kubitschek; mas ela toma um rumo diverso, semelhante ao que depois de anos de marasmo tentou dar Frondizi ao processo político e econômico argentino: a capitalização mediante recursos externos. Essa política permitiria a curto prazo diminuir a pressão inflacionária, satisfazer as demandas salariais dos grupos urbanos modernos, quer dizer, seria uma política econômica suportável por parte do setor exportador, e simultaneamente significaria o fortalecimento do setor industrial, agora já associado ao capital estrangeiro. Pôde então haver desenvolvimento a despeito da instabilidade política.

No México,² onde por suas peculiaridades histórico-políticas os grupos sociais pressionam de dentro do Estado e de sua organização partidária, o mesmo processo de abertura do

² Ver Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Ediciones Era, 1965.

sistema produtivo interno para o capital estrangeiro pôde ser realizado sem as crises político-militares que distinguem a trajetória brasileira ou argentina. Não só já se definira o papel do Estado como investidor, como regulador da economia e por seu intermédio criara-se a burguesia urbano-industrial-financeira, mas também os mecanismos de integração sindical foram “modernizados”, isto é, restabeleceram-se canais através dos quais o movimento operário-popular podia participar de uma sociedade cuja expressão político-estatal tinha legitimidade e um moderado sentido distributivo.

Desse modo, evitou-se o enfrentamento da burguesia nacional com o Estado empresarial (que esteve latente no Brasil e na Argentina, onde as raízes populistas do Estado lhe davam um duplo caráter), ou pelo menos se evitou que esse enfrentamento assumisse um caráter radical, e impediu-se um conflito importante de tipo classista ou populista; nem sequer a passagem para uma política de participação do capital estrangeiro, a princípio restringida e depois crescente, foi objeto de sérios enfrentamentos. Por conseguinte, nessas condições pôde haver desenvolvimento e estabilidade.⁸

Contudo, convém aclarar o sentido das anotações anteriores; de modo algum deve inferir-se delas que o desenvolvimento devesse seguir um curso inevitável em sua forma e em seus fins. Não se presume que o desenvolvimento capitalista se devesse dar necessariamente através da participação e do controle externo, que se imporia caprichosamente à história; como tampouco deve concluir-se, em uma visão oposta à anterior, que o critério de explicação seria a única contingência da história, que fez com que o desenvolvimento na América Latina fosse capitalista e dependente. Pelo contrário, a interpretação proposta considera a existência de limites estruturais precisos para um desenvolvimento industrial controlado nacionalmente, dentro dos quais jogam as distintas forças sociais.

Os conflitos ou acordos entre essas distintas forças não obedecem a uma mecânica determinista. O resultado de suas interações, em situações específicas, pode possibilitar trajetórias históricas absolutamente diferentes das aqui analisadas, como, por exemplo, o caso cubano. Mas na medida em que o sistema de relações sociais expressa-se por um sistema de poder, instaura historicamente um conjunto de possibilidades estruturais que lhe são próprias. Dentro do marco dessas possibilidades estruturais, conseqüência de práticas sociais

anteriores, definem-se trajetórias específicas e excluem-se outras tantas alternativas.

Com efeito, estruturalmente, a industrialização — dentro do marco social e político característico das sociedades latino-americanas descritas — implica grande necessidade de acumulação, mas por sua vez produz como resultado uma forte diferenciação social. As pressões dos distintos setores para obter uma participação econômica e política, tanto dos incorporados como dos marginalizados, opõem-se às necessidades e ao tipo de investimento que o desenvolvimento capitalista postula.

Já evidenciamos que o “modelo latino-americano de desenvolvimento para dentro” assentou-se sobre as possibilidades circunstanciais de uma relação favorável nos termos de intercâmbio e na limitada participação da população nos benefícios do desenvolvimento. A existência de uma vantagem momentânea possibilitou que se pusesse menor ênfase nas políticas de exclusão e, inclusive, deu lugar a formas de incorporação de massas que permitiu a vigência da “aliança desenvolvimentista”, em sua versão nacional-populista (varguista ou peronista) ou estatal-desenvolvimentista (como no caso mexicano), sem exclusão das camadas e setores dominantes do período de expansão para fora. Nessas condições e quando se trata de atender à pressão originada por maior incorporação — principalmente do setor camponês ou popular urbano — tal objetivo diminui a capacidade de acumulação e produz a ruptura de um elo importante da aliança pela hegemonia política: o setor agrário, especialmente o latifundiário, manifesta-se contra o Estado populista ou contra aqueles setores urbano-industriais que puderam apoiar tais reivindicações de massa; quando as pressões salariais dos setores populares urbanos são muito fortes, os grupos de proprietários agrários podem encontrar aliados para sua política de oposição nos setores industriais ou financeiros que não podem atender a tais demandas. Se o Estado, ou os setores urbano-industriais, tratam de forçar uma política favorável à transferência de rendas do setor agrário para o urbano, em condições desfavoráveis do mercado internacional, encontrar-se-ão também com a oposição dos setores agrários.

Existe, além disso, um importante condicionador externo; mesmo quando se suponha uma economia nacional autônoma quanto ao sistema produtivo, como a acumulação e o financiamento industrial são feitos através das exportações, estas

⁸ *Estudio Económico de Cepal*, 1966.

seguem sendo vitais para o desenvolvimento, e além do mais suas possibilidades de colocação no mercado internacional não estão, como é óbvio, sob controle interno. A tendência à deterioração dos termos de intercâmbio agrega-se pois, por si mesma, um elemento que limita as possibilidades estruturais do modelo proposto. Por outro lado, e não por contingências históricas ou empíricas, a dinâmica política do populismo-nacionalista ou do estatismo-desenvolvimentista, como fulcro de poder, supõe a necessidade de uma artitragem estatal pelo menos favorável à manutenção dos níveis de salários e a seu aumento em ramos estratégicos ou em circunstâncias especiais, como quando o Governo necessita do apoio das massas ou da ampliação do consumo. O próprio crescimento urbano-industrial requer também, pelo menos na fase substitutiva de importações, maior incorporação das massas, se não em termos relativos, pelo menos em termos absolutos de número de pessoas. Tudo isso intensifica a pressão das massas, que se torna perigosa para o sistema quando coincide com as crises dos preços de exportação ou com os influxos inflacionários que intensificam a transferência de rendas.

Nessas circunstâncias — de crise política do sistema quando não se pode impor uma política econômica de investimentos públicos e privados para manter o desenvolvimento — as alternativas que se apresentariam, excluindo-se a abertura do mercado interno para fora, isto é, para os capitais estrangeiros, seriam todas inconsistentes, como o são na realidade, salvo se se admite a hipótese de uma mudança política radical para o socialismo. O exame de algumas delas, quando feito dentro do marco da estrutura política vigente, põe de manifesto sua falta de viabilidade.

No caso de que o setor industrial nacional conseguisse impor sua hegemonia, isto é, controlasse o Estado, poderia obter êxito na política de industrialização através das seguintes conjunturas e políticas:

a) manutenção dos preços externos para prosseguir o processo de transferência de renda; isso é manifestamente impossível como política (dado que os preços são fixados fora do âmbito da economia nacional) e, mais ainda, sua impossibilidade constitui um dos limites do modelo;

b) enfrentamento com o setor agro-exportador para manter as práticas de transferência de rendas; isso não só supõe uma mudança profunda no esquema de acordos,

mas também afeta a própria base de seu financiamento que tenderia a diminuir;

c) contenção da política salarial; o que, além de provocar uma ruptura no sistema de acordos políticos, pode levar ao enfrentamento com o setor operário organizado; implica também uma ameaça de contração do mercado interno de consumo;

d) intensificação da tendência de exclusão do setor popular urbano do processo econômico, política que supõe não admitir as pressões populistas e portanto aceitar o risco de crises políticas dentro do esquema de sustentação do poder;

e) fechamento do mercado interno, tentando-se, dessa forma, um tipo de moratória da dívida externa, procedimento que significaria um enfrentamento com os setores externos de domínio;

f) manutenção da exclusão agrária e intensificação das disparidades regionais; política que pode produzir atritos, se bem que não implique necessariamente uma crise profunda do sistema político.

Se, pelo contrário, supõe-se que a crise será enfrentada a partir do próprio Estado populista, ou seja, de uma estrutura de poder na qual além dos representantes da burguesia urbano-industrial estão presentes dirigentes das massas, e que estas têm um papel significativo na defesa do Estado, tampouco se estaria em melhor situação para possibilitar o desenvolvimento sem mudanças políticas profundas ou, aceitando como alternativa, sem a penetração estrangeira no mercado interno. Com efeito, além dos enfrentamentos assinalados na hipótese anterior, haveria, em substituição das contradições que nesse caso suportariam a contenção salarial e a diminuição de uma participação crescente das massas, novos enfrentamentos agora já diretamente e no núcleo mesmo do Estado populista: nem os setores populares manter-se-iam dentro da aliança sem uma pressão crescente em favor da redistribuição das rendas, nem os setores empresariais, privados ou públicos, poderiam suportar tais pressões e simultaneamente seguir capitalizando e investindo.

A alternativa mais radicalmente oposta à saída populista é constituída pela substituição desse esquema por outro baseado na aliança da burguesia industrial com a burguesia agro-

exportadora. Entretanto, também nesse caso surgem possibilidades de conflito; o setor agro-exportador não seria um bom aliado para resistir à pressão em favor da abertura do mercado aos grupos externos, posto que os investimentos estrangeiros originam uma industrialização que não tem como fonte predominante de formação de capital o gravame do setor exportador nacional. Ademais, a oposição urbano-operária das massas quebraria o esquema ou o levaria a um estrangulamento político, já que esses novos grupos teriam que suportar sozinhos o custo da acumulação.

Algumas das possibilidades que acabamos de esboçar foram na realidade tentadas, se bem que, como é evidente, não em suas formas puras, mas parcialmente ou, inclusive, combinando elementos tomados de mais de uma delas.

2. A ABERTURA DOS MERCADOS INTERNOS AO CONTROLE EXTERNO

Os argumentos apresentados evidenciam por que, do ponto de vista de sua viabilidade política e social, fracassaram os objetivos de manter o ritmo de industrialização no âmbito interno sem promover mudanças político-estruturais profundas. Entretanto, não deixamos claro que havia também um movimento equivalente de busca de novos mercados por parte dos capitais industriais estrangeiros, nem como foi possível que estes se ajustassem aos interesses predominantes internos em forma pelo menos aceitável para os grupos hegemônicos.

No que se refere à primeira questão, há que se assinalar dois aspectos. Em primeiro lugar, na década de 50, o movimento internacional de capitais caracterizou-se por um fluxo — de curta duração — de transferência de capitais do centro para a periferia; as corporações industriais passaram a atuar como investidoras, o que constitui uma novidade com respeito ao esquema anterior de aplicações claramente financeiras ou de empréstimos à infra-estrutura; houve, portanto, “pressões em favor de novos investimentos”. Este aspecto, se bem que não foi decisivo para os impulsos iniciais da industrialização, pesou significativamente em momentos posteriores. Na realidade, a fase inicial da industrialização substitutiva e da consolidação do mercado interno, como é sabido, deu-se em função da acumulação interna, pública e privada, que tinha como incentivo político as condições discutidas no capítulo

anterior e caracterizou-se, mais, por políticas protecionistas.⁴ Entretanto, foram estas justamente que levaram os provedores estrangeiros de produtos manufaturados a fazer investimentos nas economias periféricas. Tais investimentos foram de dois tipos: os que aproveitaram um mercado já existente e nesse sentido competiam com os setores industriais internos, e frequentemente os subordinavam a seus interesses como no caso evidente da relação entre as indústrias nacionais de automóveis e a indústria de autopeças, e os que se asseguraram mais um controle virtual de um mercado em expansão.

Enquanto o processo de desenvolvimento está na fase de substituição crescente das importações, a penetração de capitais estrangeiros, se é certo que marginaliza determinados setores industriais, não chega a ser percebida como um problema essencial para o desenvolvimento; com efeito, os setores industriais internos têm campos novos⁵ para os investimentos, pois o processo substitutivo provoca uma espécie de efeito de bola de neve, já que cada produto terminado que se começa a fabricar estimula a substituição progressiva de suas partes e componentes, até chegar a um ponto em que, de fato, só se requer a importação de produtos que implicam uma tecnologia muito desenvolvida ou matérias-primas inexistentes no país.⁶ E, por outro lado, o impulso que o investimento estrangeiro dá a esse processo permite acelerar a incorporação seletiva na economia industrial de certos setores operários e outros técnico-profissionais, o que contribui para manter as “alianças desenvolvimentistas”.

Existe, pois, uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros; estes últimos aparentemente são a condição da própria continuidade do desenvolvimento do esquema político assinado, como ocorreu durante o período frondizista, o Governo de Kubitschek e o que chamamos “a via mexicana”.

Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização ba-

⁴ Cf. Santiago Macario, “Proteccionismo e Industrialización en América Latina”, documento mimeografado apresentado ao Segundo Curso Regional de Política Comercial, Santiago do Chile, 1967.

⁵ Isso explica a mobilidade interna dos setores empresariais; nesse sentido, ver Luciano Martins, “Formação do Empresariado no Brasil”, na *Revista do Instituto de Ciências Sociais*, vol. III, n.º 2.

⁶ Maria da Conceição Tavares, “Substituição de Importações e Desenvolvimento Econômico na América Latina”, em *Dados*, Rio de Janeiro, ano I, n.º 1, págs. 115-140.

seada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante, em termos da renda gerada, para permitir uma "indústria moderna". Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de *sistema social excludente* que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente.⁷ Esta é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência.

Esse processo segue um curso "normal", isto é, compatível com a relação de forças das classes sociais em luta, até o período chamado de "auge da substituição fácil de importações"; a partir desse momento, quando começa a perceber-se uma perda de velocidade na dinâmica do processo substitutivo, ficam evidenciados os problemas mais complexos, antes postergados pela euforia desenvolvimentista, que suscita a criação dos setores tecnológica e economicamente mais significativos da indústria de bens intermediários e de bens de capital. Não só faz falta um reagrupamento interno das organizações produtivas, e que se intensifiquem os vínculos de associação entre as empresas nacionais e grupos monopolistas estrangeiros, mas também devem ser considerados os setores sociais que não se inserem dentro desse novo esquema e pressionam com força crescente: protestam os setores industriais das primeiras etapas substitutivas, marginalizados; os setores urbano-populares tratam por seu lado de reviver uma política de desenvolvimentismo estatal como defesa contra as grandes unidades produtivas privadas que se orientam para a obtenção de "mais produtividade e menos mão-de-obra" etc. Desfaz-se, pois, e definitivamente, a antiga aliança desenvolvimentista.

De fato, a partir desse momento, no cerne mesmo do sistema industrial aparecerá cindida a estrutura dos grupos e classes sociais: haverá um proletariado mais "moderno" e outro mais "tradicional"; um setor empresarial que controla a indústria de alta produtividade e tecnologia desenvolvida

⁷ Ver uma descrição dos efeitos desse tipo de industrialização sobre a estrutura do emprego e sobre a marginalização crescente das populações em Cardoso e Reyna, "Industrialización, Estructura Ocupacional y Estratificación Social en América Latina", *Cuestiones de Sociología del Desarrollo en América Latina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1967; traduzido em F. H. Cardoso, *Mudanças Sociais na América Latina*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969.

e um setor industrial "tradicional", ou seja, o que se constituiu durante a etapa de substituição fácil de importações; e assim por diante. A dinâmica social e política deve ser buscada, pois, no enfrentamento e no ajuste entre os grupos, setores e classes que se redefinem em função dessa nova situação de desenvolvimento, que também se refletirá nas orientações e ideologias políticas alteradas em função das características que essa mesma nova situação revela.

3. DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

Antes de destacar quais são as forças sociais e as orientações ideológicas que começam a manifestar-se nessa nova fase, será necessário mostrar as condições histórico-estruturais que caracterizam a nova "situação de desenvolvimento"; seu marco fundamental radica precisamente em que a integração ao mercado mundial de economias industrial-periféricas assume significados distintos daqueles assumidos pela integração ao mercado internacional por parte das economias agro-exportadoras. O mesmo ocorre, naturalmente, com respeito à expressão política desse processo nessas condições de dependência. Com efeito, o primeiro problema por explicar é a antinomia que enuncia o conceito de "economias industrial-periféricas".

A vinculação das economias periféricas ao mercado internacional se dá, sob esse novo modelo, pelo estabelecimento de laços entre o centro e a periferia que não se limitam apenas, como antes, ao sistema de importações-exportações; agora as ligações se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais. Isso é corroborado pelas análises sobre o financiamento externo da América Latina que mostram que os investimentos estrangeiros orientam-se em forma crescente para o setor manufatureiro, e indicam que esse fluxo se expressa através de investimentos privados (e entre estes os "diretos" têm um predomínio absoluto sobre os de "carteira") e por intermédio de um grupo muito reduzido de empresas.⁸

Portanto, se é certo que não se pode explicar a industrialização latino-americana como uma consequência da expansão industrial do centro — pois, como vimos, esta se iniciou durante o período de crise do sistema econômico mundial e foi

⁸ Cf. CEPAL, *El Financiamiento Externo de América Latina*, Nova York, Nações Unidas, 1964, esp. págs. 225-238. Cabe destacar que, em 1950, pouco mais de 300 empresas eram proprietárias de 91% de todos os investimentos diretos norte-americanos na América Latina (pág. 238).

impulsionada por forças sociais internas — tampouco pode-se deixar de assinalar que, na industrialização da periferia latino-americana, a participação direta de empresas estrangeiras outorga um significado particular ao desenvolvimento industrial da região; este, durante seu período nacional-popular, pareceu orientar-se para a consolidação de grupos produtores nacionais e, fundamentalmente, para a consolidação do Estado como instrumento de regulação e formação de núcleos produtivos. Mas sucedeu que, pelo contrário, e como conseqüência da peculiar situação sócio-política já descrita, se optasse por uma pauta de desenvolvimento assentada sobre os crescentes investimentos estrangeiros no setor industrial.

Quando se apresenta uma “situação de desenvolvimento” com essas características, outra vez voltam a colocar-se relações específicas entre o crescimento interno e a vinculação externa. Mesmo sem entrar em maiores considerações sobre o tipo de dependência imposto pelo financiamento externo, caracterizado, como é sabido, por um endividamento crescente, principalmente de curto prazo, é possível anotar alguns caracteres que fazem que nessa situação a dependência — sob o predomínio do capitalismo industrial monopolista — adquira um significado distinto da que caracterizou as anteriores situações fundamentais de subdesenvolvimento.

Do ponto de vista do grau de diferenciação do sistema produtivo, essa situação pode supor elevados índices de desenvolvimento; não obstante, tanto o fluxo de capitais quanto o controle das decisões econômicas “passam” pelo exterior; os lucros, mesmo quando a produção e a comercialização dos produtos realizam-se no âmbito da economia dependente, aumentam virtualmente a massa de capital disponível por parte das economias centrais; e as decisões de investimento também dependem parcialmente de decisões e pressões externas. Evidentemente, há uma estreita relação entre o destino da massa de renda gerada e realizada no mercado interno e as condições externas. As decisões das matrizes — que só parcialmente levam em conta a situação do mercado interno — influem de forma significativa sobre a reinversão dos lucros gerados no sistema nacional. Em certas circunstâncias, as empresas podem optar por transformar seus lucros em capital que pode ser investido nas economias centrais ou em economias periféricas distintas daquelas que os geraram.

Contudo, cabe destacar que são somente superficiais as semelhanças que parecem existir entre essa nova forma de de-

pendência e a situação de dependência que existe nas economias formadas através de enclaves (descritas anteriormente); a rigor, a relação entre as economias periféricas industrializadas e o mercado mundial são bem distintas. Entre os supostos do funcionamento de tal tipo de economia pode-se citar as seguintes características:

- a) um elevado grau de diversificação da economia;
- b) saída de excedentes relativamente reduzida (para garantir os reinvestimentos, especialmente no setor de bens de capital);
- c) mão-de-obra especializada e desenvolvimento do setor terciário e, portanto, distribuição relativamente mais equilibrada da renda no setor urbano-industrial;
- d) e, como conseqüência, um mercado interno capaz de absorver a produção.

Talvez poder-se-ia dizer que nesse caso acontece o contrário do que ocorre em uma economia de enclave, pois enquanto as decisões de investimento dependem, ainda que parcialmente, do exterior, o consumo é interno. Inclusive, nos casos mais típicos, manifesta-se uma forte tendência ao reinvestimento local, o que, em certo sentido, solidariza os investimentos industriais estrangeiros com a expansão econômica do mercado interno.

A partir dessa situação, poder-se-ia supor que existe simultaneamente desenvolvimento e autonomia; entretanto, se é certo que a dependência que subsiste é de outra índole (ou tem um novo caráter), esse tipo de desenvolvimento continua supondo heteronomia e desenvolvimento parcial, daí ser legítimo falar de países periféricos, industrializados e dependentes. Com efeito, os vínculos que ligam a situação de subdesenvolvimento ao mercado internacional já não aparecem aqui como direta e francamente políticos (como ocorre nas economias de enclave), nem são apenas o reflexo interno de decisões tomadas no mercado mundial (como ocorre no primeiro tipo de economia subdesenvolvida descrito neste trabalho). Pelo contrário, pareceria que a relação entre a economia nacional e os centros dinâmicos das economias centrais estabelece-se no próprio mercado interno. Entretanto, em dois sentidos mantém-se as

características de heteronomia: o desenvolvimento do setor industrial continua dependendo da “capacidade de importação” de bens de capital e de matérias-primas complementares para o novo tipo de diferenciação do sistema produtivo (o que conduz a laços estreitos de dependência financeira), e ademais essa forma de desenvolvimento supõe a internacionalização das condições do mercado interno.

No que concerne à barreira da “capacidade de importação”, cabe supor que diminui muito seu significado depois que se forma o setor interno de produção de bens de capital; seria mais um obstáculo transitório, cuja importância decisiva apareceria na primeira fase de expansão da economia industrial “avançada”. Os vínculos posteriores com o mercado internacional poderiam ser do tipo normal nas economias modernas, nas quais sempre há interdependência.

Bem distinta é a vinculação que se estabelece como consequência da “internacionalização do mercado interno”; esse processo ocorre quando nas economias periféricas organiza-se a produção industrial dos setores dinâmicos da moderna economia, basicamente as indústrias químicas, eletrônicas e automotrizas e quando se reorganiza a antiga produção industrial a partir das novas técnicas produtivas. Essa revolução industrial de novo tipo conduz a uma reorganização administrativa, tecnológica e financeira que implica a reordenação das formas de controle social e político. Mesmo nesse caso, não é a nova tecnologia, em si mesma, nem sequer o envio de novos capitais externos no plano puramente econômico, que propiciam, provocam ou dão sentido ao curso do desenvolvimento. São os esquemas políticos, que expressam a luta entre as forças sociais, que servem de intermediários ativos entre um determinado estágio de evolução econômica, organizatória e tecnológica e a dinâmica global das sociedades. É certo que o início de um processo moderno de industrialização nas nações periféricas supõe consideráveis remessas de capital e uma numerosa soma de conhecimentos tecnológicos e graus avançados de organização empresarial, os quais implicam desenvolvimento científico, complexidade crescente e diferenciação da estrutura social, acumulação e investimentos prévios. A disponibilidade dessas precondições por parte das nações centrais leva a um estreitamento dos laços de dependência. Entretanto, há exemplos de nações subdesenvolvidas que tentaram, às vezes com êxito, refazer o sistema produtivo, garantindo ao mesmo tempo um grau razoável de autonomia.

O que se deve ressaltar é que as condições políticas, sob as quais se logrou simultaneamente desenvolvimento e autonomia, implicaram — é certo que de distintas formas — um desenvolvimento baseado principalmente na mobilização de recursos sociais, econômicos e de criatividade tecnológica e organizatória encontrados no interior da nação. Tal processo supôs, por outro lado, um período de relativo isolamento econômico (caso da URSS e da China), pelo fechamento parcial do mercado, que dificultou as pressões para a ampliação do consumo de bens e serviços, características das sociedades industriais de massas. E impôs, geralmente, a ampliação do controle estatal do sistema produtivo e a orientação dos novos investimentos para os setores considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional, tais como os de infra-estrutura ou os que absorvem conhecimentos tecnológicos avançados e mesmo os vinculados à defesa nacional. Tudo isso implica uma reordenação consistente do sistema social, uma disciplina relativamente autoritária (mesmo nos casos como o Japão, onde se manteve o regime capitalista) e uma revolução nos objetivos nacionais, inclusive, e não de forma desprezível, nas prioridades educacionais.

Não foi este o curso seguido pela dinâmica política e social da América Latina, como vimos nas páginas anteriores. Ao tratar de integrar-se na era da produção industrial relativamente moderna, por intermédio da transferência de capitais externos, e com eles da técnica e da organização produtiva modernas, alguns países da região alcançaram, em graus distintos, a intensificação do processo de industrialização, mas com consequências evidentemente restritivas quanto à autonomia do sistema econômico nacional e às decisões de políticas de desenvolvimento.

O tipo de concorrência econômica imposto pelo “mercado aberto”, as normas de qualidade industrial e de produtividade, a magnitude dos investimentos requeridos (pense-se na instalação, por exemplo, da indústria petroquímica), os padrões de consumo criados, obrigam a determinadas formas de organização e controle da produção cujas repercussões afetam o conjunto da economia. Nesse sentido, através dos capitais, da técnica e da organização transferidos do exterior inaugura-se um novo eixo de ordenamento da economia nacional.

Quando essa revolução não se realiza sob a direção da sociedade nacional, ela implica, é certo que em um plano mais complexo, um novo tipo de dependência. Nas duas situações fundamentais de subdesenvolvimento antes descritas, o

Estado nacional pode dirigir, dentro de suas fronteiras, uma série de instrumentos políticos como resposta às pressões do mercado externo (por exemplo, uma política monetária ou de defesa do nível de emprego), e conseguir assim resguardar parte da autonomia nacional, precisamente nas decisões de investimento e consumo; para o novo tipo de desenvolvimento, os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno na medida em que certas normas universais do funcionamento de um sistema produtivo moderno, impostas pelo mercado universal, não permitem alternativas: a unificação dos sistemas produtivos leva à padronização dos mercados e a seu ordenamento supranacional.

A complexidade da situação torna-se, pois, muito maior que nos casos anteriores; põem-se em evidência as condições gerais de funcionamento social das economias dependentes, já que se agudizam e se contradizem os parâmetros do comportamento econômico em sociedades desse tipo. Assim, na medida em que o ciclo de realização do capital completa-se no âmbito interno em função da grande unidade produtiva (produção, comercialização, consumo, financiamento, acumulação, reinvestimento), o sistema econômico — “as leis do mercado” — tende a impor à sociedade suas “normas naturais”, restringindo, por consequência, o âmbito e a eficácia da contrapartida autônoma dos grupos locais.

Por outro lado, cabe recordar, também, que a cristalização do modelo acima mencionado não significa que a formação de um forte setor econômico estatal em alguns países, como o México e o Brasil, com capacidade de regulação econômica e participação acentuada do setor público na formação de novos capitais, não possa ampliar o grau de autonomia real de decisões internas dos países industrializados da América Latina. Nem significa, tampouco, que as formas anteriores de organização e controle da produção, inclusive no que respeita à dependência, desapareçam da cena. Tudo isso leva a uma complexidade crescente da vida política.

O esquema político de sustentação dessa nova forma de desenvolvimento — no qual se articulam a economia do setor público, as empresas monopolistas internacionais e o setor capitalista moderno da economia nacional — requer que se consiga estruturar um adequado sistema de relações entre os grupos sociais que controlam tais setores econômicos; esse sistema necessita uma expressão política que possibilite a ação econômica dos distintos grupos que abrange. Com efeito, para essa forma de desenvolvimento supõe-se o funcionamento de um mercado

cujo dinamismo baseia-se, principalmente, no incremento das relações entre produtores — entre as próprias empresas — que se constituem nos “consumidores” mais significativos para a expansão econômica. Em consequência, para aumentar a capacidade de acumulação desses “produtores-consumidores” é necessário conter as demandas reivindicatórias das massas. Isto é, a política de redistribuição que ampliaria seu consumo torna-se ineficaz e mesmo, em determinadas condições, perturbadora do desenvolvimento.

É fácil compreender que nessas condições a instabilidade política aumente na medida em que a consolidação do Estado, como expressão de poder, dependa do jogo eleitoral. Por outro lado, a possibilidade de manter esse jogo torna-se mais precária à medida que diminua o fluxo dos investimentos estrangeiros — que se reduz em função do movimento internacional de capitais.

Como o “setor moderno” — cuja dinâmica é semelhante à dos sistemas produtivos dos países centrais — está limitado por mecanismos quase automáticos de expansão, condiciona negativamente as possibilidades de protecionismo oficial; por conseguinte, ficam excluídas como alternativas tanto o apoio às antigas indústrias nacionais surgidas durante o período de substituição de importações quanto a escolha de políticas de desenvolvimento baseadas na utilização extensiva de mão-de-obra etc., pois o setor industrial moderno requer outro tipo de estratégia de desenvolvimento.

Assim, o desenvolvimento, a partir desse momento, realiza-se intensificando a exclusão social, e já não só das massas, mas também de camadas sociais economicamente significativas da etapa anterior, cuja principal alternativa agora é conseguir vincular-se subsidiariamente ao setor monopolista moderno e também vincular-se em forma subordinada ao sistema de dominação política que se instaura. Mas, se é certo que cabe a possibilidade de lograr a modernização do setor industrial e sua diversificação através da unidade produtiva monopolista internacional, essas “ilhas de modernidade” inserem-se em um contexto no qual a antiga nação agro-exportadora (com seus dois setores, o agrocomercial vinculado ao exterior e o latifundiário), os setores industriais formados antes do predomínio monopolista, os setores médios e o popular com suas subdivisões (massas rurais e urbanas e classe operária), sempre estão presentes e buscam definir sua solidariedade com o modelo que lhes é proposto de ordenação econômico-social de tal forma que possam ter certa participação no desenvolvi-

mento. Entretanto, o setor industrial moderno e o setor agrário industrializado, no contexto do subdesenvolvimento vigente nos demais setores econômicos, pode manter-se e expandir-se em um ritmo relativamente lento, e sem que sua presença e seu desenvolvimento possuam o dinamismo suficiente para “modernizar” o conjunto da sociedade. Ao contrário, o próprio fundamento tecnológico empregado limita sua capacidade de incorporação e o problema do mercado soluciona-se através de um sistema restringido de intercâmbio entre grandes unidades produtoras e compradoras, e onde o Estado continua sendo o principal comprador e ocupa um papel nada desprezível como produtor.

A possibilidade de manter alguma participação das massas, principalmente em termos econômicos, é dada pelo grau de desenvolvimento que alcançou o setor público da economia na fase anterior, sobretudo quando conseguiu manter algum controle sobre os setores monopolistas modernos. Mas não deixa de ser significativo que, mesmo nesse caso, aqueles que controlam o setor estatal da economia atuem mais em termos de “empresários públicos”, do que de acordo com uma política tipo populista, que estimula a redistribuição da renda pelos aumentos contínuos dos salários. Em outros termos, o Estado deixa de ser um Estado-populista, para transformar-se em um Estado-empresarial.

O sistema de controle político que começa a ter vigência depende das condições particulares em que se dê esse processo, que são evidentemente distintas em um país, como o México, onde o setor popular e também o setor empresarial já tinham estreitas relações com o sistema de decisões políticas de dentro mesmo do aparelho do Estado; isso não só permite reorganização gradual de acordo com a nova situação de desenvolvimento, mas também uma definição quase formal da área de influência desses setores e do setor vinculado às empresas estrangeiras. Por outro lado, em países como a Argentina ou o Brasil, a passagem é tanto mais complexa quanto mais o Estado não esteja preparado para permitir o controle corporativo das decisões econômicas. Isso impõe a reorganização das funções do Estado para conseguir uma capacidade cada vez mais ampla de regulamentação da vida econômica. Por outro lado, os grupos dominantes buscam a reorganização do próprio regime político para permitir que a centralização autoritária, que facilita a implantação do modo capitalista de produção nas economias dependentes, possa consolidar seu domínio.

A oposição a essa reorganização vai apoiar-se nos setores sociais que estão à margem do esquema: virtualmente, nas massas marginais e nos setores operários e assalariados urbanos, cujos padrões de vida sofrem os efeitos da nova etapa de acumulação capitalista; efetivamente, no que restou da organização política do período populista-desenvolvimentista: os partidos de esquerda, os intelectuais progressistas, os setores nacionalistas etc. A oposição poderá estar baseada ainda em grupos privados não-comprometidos com o setor monopolista estrangeiro, que, idealmente, poderiam tratar de refazer a aliança “para baixo”, para, desse modo, lograr melhores condições de negociação política com os grupos agora dominantes.

Teoricamente, nos países onde o setor produtivo moderno instaurou-se sob a égide das novas condições de desenvolvimento e dependência, a reorganização do sistema de decisões políticas e a reorientação da economia pareceriam impor-se de forma consistente, como exemplifica a gestão Castelo Branco-Roberto Campos no Brasil. Além das condições internas favoráveis a tais políticas, a dinâmica das relações internacionais e, em especial, a ideologia da segurança nacional baseada na crença na iminência da terceira guerra mundial, no papel preponderante da aliança ocidental — conseqüentemente na sujeição momentânea dos interesses nacionais ao bloco liderado pelos Estados Unidos — e na forma adotada pela guerra, como guerra revolucionária na qual o “inimigo externo” coexiste com o “inimigo interno”, servem de pano de fundo para as mudanças econômicas e políticas apontadas.

Apesar disso, na prática não se expressam todas as conseqüências que essa tendência do processo de desenvolvimento oferece. As transformações em questão chocam-se com interesses concretos e fazem-se por intermédio de canais sociais cuja complexidade e autonomia relativa cabe assinalar.

Para começar, convém salientar que a nova forma de desenvolvimento implica, indubitavelmente, a renovação do sistema político-social formando uma estrutura de dominação não mais baseada, ou apenas parcialmente, nos setores latifundiários, exportadores ou vinculados à indústria de bens de consumo leve. O novo setor econômico, onde preponderam as empresas monopolísticas internacionalizadas e o setor financeiro que surge vinculado ao mercado interno, procura exercer uma influência fundamental sobre as decisões nacionais. Esse propósito não é conseguido sem oposições, luta entre facções das mesmas ou distintas classes em jogo etc. Além disso, o grau

de importância que o setor público pode adquirir na economia desempenha um papel significativo em cada país que alcançou a forma de desenvolvimento em questão e possibilita ao Estado distintas margens de manobra na definição das novas alianças de manutenção do poder.

O último ponto é decisivo. De fato, a passagem do regime democrático-representativo (que de uma ou de outra forma sobreviveu com o Estado desenvolvimentista e com a política de massas durante o período inicial da expansão industrial) ao regime autoritário-corporativo, que se apresenta como a alternativa provável nas condições políticas e econômicas atuais, faz-se por intermédio de revoluções nas quais são as grandes organizações nacionais, como o exército e a burocracia pública, mais que as burguesias nacionais ou internacionalizadas, que atuam e se reorganizam. Obviamente, a situação estrutural que dá sentido à ação desses grupos é a que foi descrita neste trabalho e, portanto, as burguesias internacionalizadas continuam sendo o eixo do sistema de dominação. Entretanto, na situação latino-americana, a partir do chamado período de transição, a expressão política da burguesia urbano-industrial — diferentemente das burguesias agro-exportadoras do passado — esteve mais diretamente vinculada ao Estado através de grupos de pressão ou da ocupação de cargos no aparato estatal, que à existência de “partidos de classe”. De igual maneira, os assalariados estiveram organizados mais como sindicalistas, sob a tutela do Estado, que como militantes de partido. A exceção à regra é dada pelo México; não obstante, mesmo nesse caso, o partido não deixou de ser, como se viu, a expressão política do próprio Estado, no seio do qual as classes ocupam posições definidas quase corporativamente.

Assim, o Estado exerceu funções mais amplas que as de instituição jurídica ou expressão política de classes organizadas; funcionou como a própria organização política das classes.

Se é certo que a crise do populismo desenvolvimentista desembocou politicamente, na Argentina como no Brasil, em situações em que houve, inclusive, a mobilização política das burguesias e das camadas intermediárias contra o “perigo comunista”, contra a subversão interna e contra a pressão das massas sobre o Estado (atuante no goulartismo e potencial no caso de um possível retorno do peronismo ao poder), a forma adotada para a revogação do poder democrático foi a do “golpe militar”. Não obstante, a significação desses golpes militares — e de seus desdobramentos — foi distinta do que ocorria

no passado com a tomada do poder por caudilhos militares. Atualmente, são as Forças Armadas, como corporação tecnoburocrática, que ocupam o Estado para servir a interesses que acreditam ser os da Nação. Essa passagem é decisiva. Aniquilam-se os setores políticos tradicionais — expressão no seio do Estado da dominação de classe do período populista-desenvolvimentista — e procura-se transformar a influência militar permanente em condição necessária para o desenvolvimento e a segurança nacional, graças à roupagem de uma espécie de arbítrio tecnocrático com que se pretende revestir as intervenções militares na vida econômica, política e social. Obtém-se assim a fusão parcial das duas grandes organizações que exerceram influência política e controle efetivo permanentes no conjunto do país: as Forças Armadas e o Estado.

A forma adotada pelo eixo de dominação adquire vantagens políticas iniludíveis na situação latino-americana: a existência de grupos organizados é importante no quadro de desestruturação relativa das sociedades subdesenvolvidas. Entretanto, acarreta uma série de problemas e contradições que dificultam a aceitação por parte da sociedade civil do regime autoritário-corporativo em elaboração.

Com efeito, na medida em que se forma essa espécie de tecnoburocracia de países dependentes, baseada no potencial de decisão e organização dos setores modernos da burocracia militar e civil, esta passa a sofrer dois tipos de pressão: uma a favor do desenvolvimento racional e moderno, estimulada pela grande corporação industrial-financeira, geralmente internacionalizada, e outra que insiste no caráter cada vez mais excludente, em termos relativos, do desenvolvimento capitalista em países dependentes e enfatiza o caráter nacional das tarefas e problemas a serem cumpridos e resolvidos no curso do desenvolvimento. Este último ponto de vista encontra apoio inclusive em frações das Forças Armadas e da tecnocracia estatal. Em consequência, freqüentemente segmentos do eixo burocrático-militar do Poder propõem-se temas e sustentam soluções que desprezam a força da estrutura capitalista dependente da economia local, voltando a colocar questões, como a necessidade da reforma agrária, da redistribuição das rendas, do desenvolvimento harmonioso entre as regiões do país etc., que pareceriam adaptar-se melhor ao período anterior de desenvolvimento. As chamadas ideologias “de classe média”, que insistem em considerar que a política econômica deve favorecer um crescimento equitativo da economia e das rendas e em

entender o Estado como um foro onde se faz a mediação relativamente equânime entre os interesses das classes e grupos, voltam a ter defensores, muitas vezes poderosos, no interior da tecnoburocracia, civil ou militar.

Não se encerra, pois, a luta entre as classes e grupos, nem sequer no âmbito das classes dominantes. É pouco provável que essas tendências nacional-reformistas possam ter senão um êxito momentâneo. Entretanto, como as burguesias não dispõem de organizações políticas, no sentido específico da expressão, e como seu controle sobre o Estado, no momento atual, é quase puramente "estrutural", só quando as políticas impostas pela tecnoburocracia militarizada chocam-se com os mecanismos de acumulação e expansão capitalista, os grupos empresariais procuram meios e modos para corrigir os "desvios nacionalistas". Nesse meio tempo, os setores que mantêm as reformas em nome da Nação, acima das classes, têm justificativas para crer que podem transformar sua ideologia em verdade para todos.

Por trás das vacilações dessa natureza, a linha de força da política de transformações econômicas no novo esquema de poder continua sendo, como já assinalamos, desenvolvimentista, mas neutra no que se refere ao controle nacional ou estrangeiro da economia.

O outro pólo de reação ao sistema de poder em formação é externo ao eixo dominante e estaria baseado na oposição da classe operária, dos setores assalariados e das "camadas marginais", que são numericamente crescentes graças à forma assumida pelo desenvolvimento capitalista na periferia. De fato, o funcionamento do sistema industrial-moderno implica, como se assinalou, aumento, pelo menos em termos absolutos, do processo de marginalização — entendendo-se este no sentido mais lato. Por isso, a canalização das pressões populares através das estruturas organizatórias anteriormente existentes (sindicatos, partidos, setores do Estado etc.) torna-se mais difícil. Constitui-se desse modo uma massa disponível cujas novas formas de mobilização e organização continuam sendo uma incógnita. Sua existência estabelece uma ampla gama de alternativas de ação política, desde a criação de "focos insurrecionais" até a reconstituição do "movimento de massas".

A debilidade das tentativas feitas para buscar transformações no *status quo* por intermédio da mobilização das massas não integradas reside, por um lado, no caráter pouco estruturado dessas massas e em seu baixo nível de existência e de

aspirações; de outro, as novas bases do desenvolvimento e da dependência provocam uma divisão entre os setores assalariados. Como assinalamos, os grupos assalariados vinculados ao setor capitalista avançado beneficiam-se com o desenvolvimento e, em certa medida, amortizam as pressões que vêm de baixo. Na ação reivindicatória afastam-se das pressões populares de massa, tanto urbanas como rurais.

Evidentemente, os êxitos da pressão política dos assalariados, mesmo no caso daqueles pertencentes ao setor capitalista avançado, são modestos no contexto da dominação autoritário-corporativa. Dependerão mais do aperfeiçoamento de suas organizações sindicais e da diferenciação das classes médias no sentido da constituição dos setores mais diretamente vinculados ao modo de produção capitalista-industrial. Essa última modificação inclui, naturalmente, a modernização da organização que pode ser a ponta de lança da classe média nas barganhas políticas: a Universidade e seus institutos técnicos, onde os quadros buscam o conhecimento especializado que lhes dá significado e importância na nova sociedade. Tais transformações poderão permitir que os setores assalariados voltem a influenciar nas decisões políticas e que procurem recuperar influência sobre a orientação do processo econômico.

Entretanto, seria aventurado afirmar que a transformação do sentido da participação política dos assalariados, tanto da classe operária quanto dos estratos intermediários, para uma maior integração ao novo sistema de dominação, seja uma tendência definida e definitiva. A experiência política latino-americana mostra que a solidariedade "horizontal" entre as classes chega a prevalecer em conjunturas políticas de contestação, como o exemplificam os operários do cobre ou do estanho, além dos trabalhadores de empresas estatais, que soem ser os mais bem pagos e, ao mesmo tempo, os mais ativos politicamente.

Por trás das lutas e aproximações políticas que as condições atuais do enfrentamento entre as classes e grupos incentivam atualmente, continuam presentes as contradições gerais provocadas pelo funcionamento do sistema produtivo baseado nas grandes unidades monopolistas, e as específicas, que derivam das condições particulares de um desenvolvimento capitalista que depende tanto de capitais quanto de técnicas e formas organizatórias geradas nos pólos dominantes do capitalismo internacional. Conseqüentemente, os temas dominantes do momento histórico, no que se refere ao desenvolvimento, passam a

ser: formação de um mercado supranacional que resolva os problemas de economia de escala e de mercado de sociedades em que a participação no consumo é restringida; reorganização autoritário-corporativa do regime político em busca da estabilidade política em sociedades "de massa", mas onde o sistema político não capta a participação popular; acumulação e maior concentração de capitais em uma estrutura de rendas já concentrada.

As dificuldades levantadas para que essa forma de desenvolvimento logre a mobilização e o consentimento das massas torna lenta a reconstrução da ordem social. Lutando contra o tempo, o novo sistema de poder tenta consolidar-se antes que as brechas favoráveis à oposição acentuem-se. Tudo leva a crer que a passagem para o estabelecimento de um modo capitalista-industrial de produção relativamente desenvolvido em países dependentes assente-se em regimes políticos autoritários (sejam militares ou civis), cujo ciclo de duração dependerá tanto dos êxitos econômicos e do avanço que possam lograr na reconstrução social quanto do caráter, do tipo de ação ou do êxito dos movimentos de oposição baseados nos grupos e classes que assinalamos anteriormente.

CONCLUSÕES

A NATUREZA deste ensaio não permite que se apresentem, à guisa de conclusões, mais do que algumas indicações gerais sobre os itens tratados. Não gostaríamos que as hipóteses e as interpretações provisórias que fizemos fossem transformadas, sem análises de situações concretas, em afirmações categóricas. Por isso, mais do que conclusões, as reflexões que seguem constituem indicações para trabalhos futuros.

Com essas reservas, é possível recordar que, do ponto de vista metodológico, o esforço principal feito neste livro foi para reconsiderar os problemas do "desenvolvimento econômico" a partir de uma perspectiva de interpretação que insiste na natureza política dos processos de transformação econômica. Simultaneamente, procurou-se mostrar que a referência às "situações históricas" nas quais se dão as transformações econômicas é essencial para a compreensão do significado dessas transformações, bem como para a análise de seus limites estruturais e das condições que as tornam possíveis.

Formulando nesses termos a relação entre *processo econômico*, *condições estruturais* e *situação histórica*, ficam evidentes as limitações da utilização dos esquemas teóricos relativos ao desenvolvimento econômico e à formação da sociedade capitalista dos países hoje desenvolvidos para a compreensão da situação dos países latino-americanos. Não só o momento histórico é distinto, como as condições estruturais do desenvolvimento e da sociedade tornaram-se historicamente diversas. O reconhecimento dessas diferenças levou-nos à crítica dos conceitos de subdesenvolvimento e periferia econômica, e à valorização do conceito de dependência, como instrumento teórico para acentuar tanto os aspectos econômicos do subdesenvolvimento quanto os processos políticos de dominação de uns países por outros, de umas classes sobre as outras, num contexto de dependência nacional. Conseqüentemente, ressaltamos a especificidade da instauração de um modo capitalista de produção em formações sociais que encontram na dependência seu traço histórico peculiar.

Por outro lado, através da crítica do conceito de dependência, procuramos retomar a tradição no pensamento político: não existe uma relação metafísica de dependência entre uma Nação e outra, um Estado e outro. Essas relações se tornam possíveis concretamente por intermédio de uma rede de interesses e de coações que ligam uns grupos sociais aos outros, umas classes às outras. Sendo assim, é preciso determinar interpretativamente a forma que essas relações assumem em cada situação básica de dependência, mostrando como Estado, Classe e Produção se relacionam. Analiticamente será preciso provar, posteriormente, o fundamento concreto das interpretações feitas sobre o modo de relacionamento sugerido para cada uma das situações fundamentais esquematizadas neste livro.

Procuramos caracterizar, tentativamente, as relações referidas acima. Para isso mostramos que na América Latina é possível determinar duas situações básicas de relacionamento das classes entre si, com o Estado e com o sistema produtivo, em função do modo de relação deste com o mercado internacional e da forma de controle da produção. Num caso ressaltamos a especificidade das “economias de enclave”, noutra o controle nacional do sistema exportador.

Em seguida, procuramos indicar o fluxo das transformações históricas dessas situações de base, tais como se concretizaram em formações sociais específicas. Nesse esforço cuidamos de evitar duas falácias que freqüentemente prejudicam interpretações similares: a crença no condicionamento mecânico da situação político-social interna (ou nacional) pelo domínio externo, e a idéia oposta de que tudo é contingência histórica. Com efeito, nem a relação de dependência, no caso de nações dependentes, ou do “subdesenvolvimento nacional”, implica a inevitabilidade da história nacional tornar-se o puro reflexo das modificações ocorridas no pólo hegemônico externo, nem estas são irrelevantes para a autonomia possível da história nacional. Existem vínculos estruturais que limitam as possibilidades de ação, a partir da própria base material de produção disponível num país e do grau de desenvolvimento das forças produtivas, para não mencionar o modo como se combinam estas com as relações políticas e jurídicas, internamente e com as nações hegemônicas. Mas, ao mesmo tempo, é por intermédio da ação dos grupos, classes, organizações e movimentos sociais dos países dependentes que estes vínculos se perpetuam, se transformam ou se rompem. Existe, portanto, uma dinâmica interna pró-

pria que dá inteligibilidade ao “curso dos acontecimentos”, sem cuja compreensão não há ciência política possível.

Procuramos mostrar, a partir da diferença entre as possibilidades estruturais básicas oferecidas pela situação de enclave e pela situação de controle nacional do sistema exportador, como as mudanças sociais, políticas e econômicas se deram distintamente nos vários países considerados.

Não obstante, nos capítulos finais retomamos o tema geral das condições estruturais do desenvolvimento capitalista em países dependentes. Caracterizamos, então, as contradições atualmente existentes tanto em termos dos efeitos da organização produtiva dos setores industrial-modernos da região sobre o conjunto do sistema econômico nacional quanto em termos das relações das classes e grupos sociais entre si e com o Estado, a partir do momento em que se forma uma economia industrial-dependente.

Nesse esforço procuramos mostrar a autonomia relativa, as contradições e as possibilidades de convergência entre o sistema econômico e o processo político. Acreditamos que a compreensão da situação atual dos países industrializados e dependentes da América Latina requer a análise dos efeitos do que chamamos de “internacionalização do mercado interno”, expressão que caracteriza a situação que responde a um controle crescente do sistema econômico das nações dependentes pelas grandes unidades produtivas monopolísticas internacionais.

A novidade da hipótese não está no reconhecimento da existência de uma dominação externa — processo óbvio — mas na caracterização da forma que ela assume e dos efeitos distintos, com referência às situações passadas, desse tipo de relação de dependência sobre as classes e o Estado. Salientamos que a situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos *desenvolvimento* e *dependência*, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apóia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa. Já não são os interesses exportadores que subordinam os interesses solidários com o mercado interno, nem os interesses rurais que se opõem aos urbanos como expressão de um tipo de dominação econômica. Ao contrário, a especificidade da situação atual de dependência está em que os “interesses externos” radicam cada vez mais no setor de produção para o mercado interno

(sem anular, por certo, as formas anteriores de dominação) e, conseqüentemente, se alicerçam em alianças políticas que encontram apoio nas populações urbanas. Por outro lado, a formação de uma economia industrial na periferia do sistema capitalista internacional minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc.

Descrevemos também como os grandes temas da política do período correspondente à tentativa de formação e fortalecimento do mercado interno e da economia nacional — o populismo e o nacionalismo — foram perdendo substância e redefinindo-se em função do novo caráter da dependência.

Por fim, procuramos verificar até que ponto, apesar das transformações assinaladas, seria possível manter a idéia de dependência ou, ao contrário, dever-se-ia substituí-la pela de interdependência. Nesse passo, outra vez a especificidade da situação estrutural foi analisada juntamente com a situação política. Mostrou-se que os interesses de poder e as alianças para garantir a hegemonia de grupos e facções de classe, internos e externos, têm que ser levados em consideração para explicar as situações de dominação, pois estas não são um simples resultado iniludível do grau de diferenciação alcançado pelo sistema econômico. Por certo, a existência de um “mercado aberto”, a impossibilidade da conquista dos mercados dos países mais desenvolvidos pelas economias dependentes e a incorporação contínua de novas unidades de capital externo sob a forma de tecnologia altamente desenvolvida e criada mais em função das necessidades intrínsecas das economias maduras do que das relativamente atrasadas fornecem o quadro estrutural básico das condições econômicas da dependência. Mas a combinação destas com os interesses políticos, as ideologias e as formas jurídicas de regulamentação das relações entre os grupos sociais é que permite manter a idéia de “economias industriais em sociedades dependentes”. Portanto, a superação ou a manutenção das “barreiras estruturais” ao desenvolvimento e a dependência dependem, mais que de condições econômicas tomadas isoladamente, do jogo de poder que permitirá a utilização em sentido variável dessas “condições econômicas”. Nesse sentido, tratamos de sugerir que oposições — presentes ou virtuais — poderiam dinamizar as nações industrializadas e dependentes da América Latina e que possibi-

idades estruturais haveria para um ou outro tipo de movimento social e político.

Sabemos que o curso concreto da história, ainda que seja balizado por condições dadas, depende em grande parte da ousadia dos que se propõem a agir em função de fins historicamente viáveis. Não incorremos, portanto, na vã pretensão de tentar delimitar teoricamente o curso provável dos acontecimentos futuros. Este dependerá, mais do que das previsões teóricas, da ação coletiva motivada por vontades políticas que tornem factível o que estruturalmente é apenas possível.

POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO EM SOCIEDADES DEPENDENTES

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

A necessidade de um amplo e seguro conhecimento da correlação entre as ideologias e as estruturas de poder é hoje um dado de evidência a uma exigência básica de compreensão dos mecanismos políticos e sociais. Os estudos neste sentido são um instrumento de ajuda decisiva ao entendimento da afirmação nacional dos países sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

Esse estudo é uma notável introdução aos problemas específicos dessa correlação necessária: o sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO apresenta um retrato de corpo inteiro do universo econômico em que inserem o empresariado brasileiro e o empresariado argentino, analisando, com ampla objetividade, as suas tarefas e possibilidades reais, assim como as suas referências ideológicas no sentido de estímulos explícitos para os respectivos campos de desenvolvimento econômico. Os conceitos de dependência não são arbitrários nem obedecem, para sua formulação, a sectarismos desligados do movimento estrutural da realidade: a eleição possível de certos modelos de desenvolvimento econômico, ditada pela conjuntura despertada para a atuação nacional e nacionalista, é que estabelece, em última análise, a amplitude e as oscilações simétricas dessa dependência.

Num livro como este, em que se articula uma série enorme de conceitos e de pressupostos técnicos, a limpidez expositiva não é uma qualidade acessória: ela caminha, passo a passo, ao longo das exposições e dos raciocínios especificamente sociológicos, políticos e econômicos.

A obra está enriquecida de uma bibliografia atualizada e por um valioso anexo, em que se dão exaustivas explicações sobre os procedimentos usados na coleta e análise dos dados.

IMPRESSO POR ESTABELECIMENTOS GRÁFICOS BORSOI S.A., INDÚSTRIA E COMÉRCIO, NA RUA FRANCISCO MANUEL, 51/55, RIO DE JANEIRO, RJ, EM MAIO DE MIL NOVECENTOS E SETENTA E CINCO PARA

ZAHAR EDITORES

ZAHAR EDITORES

a cultura a serviço do progresso social

RIO DE JANEIRO