

DA ESTRUTURA À AGÊNCIA: MOMENTOS DA INTERPRETAÇÃO DE GUILLERMO O'DONNELL SOBRE O AUTORITARISMO LATINO-AMERICANO

Bernardo Ricupero¹

Resumo: Guillermo O'Donnell foi um dos mais influentes analistas da emergência, nos anos 1960's e 1970's, de um autoritarismo de novo tipo na América Latina. Batizado pelo autor de Estado Burocrático-Autoritário (BA), ele continuaria a tradição autoritária da região, ao mesmo tempo que teria como novidade seu caráter burocrático. O BA apareceria nas economias mais complexas da América do Sul, o que se explicaria principalmente pela necessidade de se aprofundar a industrialização por substituição de importações. Poucos anos depois, a interpretação do cientista político argentino sobre a transição do autoritarismo também teve grande impacto. No entanto, nesse intervalo de tempo sua perspectiva teórica se modificou significativamente. Se, ao estudar o surgimento do BA, estava interessado principalmente nos fatores estruturais que o explicariam, ao lidar com as transições, adota um ponto de vista mais microscópico, que considera como o mais relevante às escolhas realizadas por diferentes atores políticos. O caminho trilhado por O'Donnell é, além do mais, representativo da trajetória que abraçou boa parte das ciências sociais latino-americanas, particularmente a ciência política. Portanto, seguir a evolução da interpretação do cientista político argentino sobre o autoritarismo nos parece oferecer boas pistas para perceber como apareceram problemas e possibilidades que não se limitam a ele².

Palavras chaves: O'Donnell; autoritarismo; estrutura; agência.

Abstract: Guillermo O'Donnell was one of the most influent analysts of the appearance, in the 1960's and 1970'a, of a new type of authoritarianism in Latin America. Named by the author as the Bureaucratic-Authoritarian State (BA), it was supposed to continue an authoritarian tradition in the region, at the same time it's bureaucratic character was a novelty. The BA would appear in South America's most complex economies, due to the necessity to broaden industrialization by substitution of imports. Few years afterwards, O'Donnell's interpretation about the transition from authoritarianism had also a great impact. On the other hand, his theoretical perspective was greatly changed. If, in a first moment, the Argentine Political Scientist was mainly interested in structural factors that would explain the emergence of the BA, in a second moment, a microscopical stance was adopted, which considers choices made by different political actors as the most relevant aspects in transitions. O'Donnell trajectory is, furthermore, representative of a far-reaching trend in Latin-American Social

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), atualmente é docente na mesma instituição.

² O autor passou posteriormente a estudar, com igual destaque, a qualidade da democracia estabelecida na América Latina. Cunhou, em especial, a expressão democracia delegativa para se referir à especificidade da democracia criada na região, em que o poder se concentraria nas mãos de presidentes eleitos. Tal postura, ao questionar visões teleológicas da democracia, segundo as quais, esse regime político deveria repetir seu funcionamento nos EUA e na Europa, continua preocupações presentes nos primeiros trabalhos do cientista político argentino. Sobre a obra de O'Donnell, ver especialmente: Bulcourf e Dufour, 2012; Bulcourf e Reina, 2009.

Sciences, especially in Political Science. Thus, to follow the evolution of his interpretation about authoritarianism seems to offer clues about problems and possibilities that go beyond the author.

Key words: O'Donnell; authoritarianism; structure; agency.

A implantação do Estado Burocrático Autoritário

Já em 1972, O'Donnell publicou o livro *Modernización e autoritarismo*, que deveria ter sido sua tese de doutorado na Universidade de Yale.³ O livro teve um grande impacto ao tratar do que o autor chamou de sistema burocrático autoritário (BA).⁴

O termo indicaria tanto o parentesco desse “animal político” com outros autoritarismos sul-americanos mais antigos, como sua novidade, seu caráter burocrático. A categoria teria surgido a partir da referência à análise de Juan Linz sobre “regimes autoritários” e a de David Apter sobre “sistema burocrático”. O cientista político espanhol enfatiza o pluralismo limitado e o baixo conteúdo ideológico do regime autoritário, que apareceria em meio a uma grande polarização política. Já o orientador de O'Donnell em Yale, salienta um padrão de autoridade vertical, que funciona em termos de racionalidade instrumental. Nessa referência, o BA continuaria uma longa história de autoritarismos na América Sul, mas, de forma específica, nele se encontrariam em posições de comando indivíduos que fizeram carreira em organizações burocráticas complexas, como as Forças Armadas, o Estado, empresas privadas. Sucintamente, como já haviam indicado Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, boa parte dos golpes latino-americanos, a partir do de 1964 no Brasil, já não responderiam à liderança de um ou outro caudilho militar, mas seriam obra da instituição militar como um todo.⁵ Esse novo autoritarismo latino-americano também seria diferente do fascismo e do corporativismo europeus; em contraste com o primeiro, não procuraria produzir mobilização, diversamente do segundo, não organizaria a sociedade em grupos funcionais representados no Estado.

³O livro foi publicado no ano seguinte nos EUA com o título *Modernization and bureaucratic authoritarianism*.

⁴Pouco depois, passou a usar o termo Estado BA. Sobre o BA, ver particularmente: Collier, 1982 e Remmer e Merx, 1982.

⁵Afirmam os autores: “foi distinta, no entanto, o significado destes golpes militares – e de seus desdobramentos – do que ocorria no passado com a tomada do poder por caudilhos militares. Na atualidade, as forças armadas como corporação tecnoburocrática ocupam o Estado para servir a interesses que acreditam serem os da nação” (Cardoso e Faletto, 1988, p. 156).

Num sentido mais amplo, O'Donnell na sua análise dos Estados BAs, continua e aprofunda diversos aspectos discutidos pela teoria da dependência.⁶ Em termos teóricos, como os dependentistas e, antes deles, os cepalinos, ressaltam que explicações elaboradas nos países capitalistas centrais não perceberiam a especificidade da América Latina.⁷ Diferente do que se imaginaria, a história do continente não repetiria a dos países onde essas teorias foram originalmente elaboradas. O cientista político argentino volta-se, em particular, contra o que chama de “paradigma otimista”, implícito em boa parte dos trabalhos de Política Comparada e que teria sido sintetizado na fórmula de Seymour Martin Lipset, segundo a qual, quanto “maior o desenvolvimento socioeconômico maior a tendência de se ter democracia política” (O'Donnell, 1973, p. 4). Na verdade, tal formulação, mesmo que inconscientemente, manteria a crença, presente da Ilustração à teoria da modernização e incorporada ao senso comum, de que o progresso social se refletiria na política, gerando melhores governos.

De maneira não casual, assim como Cardoso e Faletto, O'Donnell interessa-se principalmente pelos países com as economias mais complexas da América Latina e da América do Sul.⁸ Neles, diferente das “economias enclave”, teria se desenvolvido um mercado interno significativo, estimulando empresas transnacionais (ETs) a se instalarem, principalmente no segundo pós-guerra, com o objetivo de produzir também bens para o consumo doméstico.⁹ As ETs se tornariam, a partir daí, as unidades econômicas mais dinâmicas desses países, muitas vezes, pagando os melhores salários da região. O'Donnell (1990) considera que a penetração das ETs nos mercados internos

⁶ O autor confessa: “em muitos aspectos minha análise é similar a de Cardoso e Faletto, mas certamente não é um substituto para este excelente estudo” (O'Donnell, 1973, p. 53). Anos mais tarde, continua a se referir a *Dependência e desenvolvimento na América Latina* como “o pioneiro e até hoje magnífico livro de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto” (O'Donnell, 1990, p. 35). Em entrevista, O'Donnell (2008) indica que Cardoso e Faletto, Celso Furtado, Max Weber e a ciência política norte-americana seriam as suas maiores influências. Atrairia nos dois primeiros autores principalmente a perspectiva histórico-estrutural, que seria capaz de prestar atenção às especificidades históricas sem descuidar de referências sociais mais amplas, além da combinação refinada de weberianismo e neo-marxismo.

⁷ Já Raúl Prebisch se insurgira, em 1948, contra o que chamou de “falso sentido de universalidade da teoria econômica contemplada da periferia” (Prebisch, 2000, p. 80). Cardoso e Faletto criticam, em especial, a teoria da modernização por pressupor que “o ‘processo de desenvolvimento’ consistiria em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizariam” (Cardoso e Faletto, 1988, p. 14) as sociedades modernas sem levar em conta a relação entre sociedades centrais e periféricas e, no interior dessas últimas, a relação entre as classes.

⁸ O'Donnell (1973) considerava que os países latino-americanos mais industrializados seriam a Argentina, o Brasil e o México. Já Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela seriam casos intermediários. Finalmente, Bolívia, Equador, Paraguai e os países da América Central seriam menos industrializados. A investigação inicial do cientista político argentino volta-se especialmente para os países sul-americanos devido a maior legitimidade do sistema político mexicano, que teria sido capaz de enfrentar o desafio da “ativação política” dos setores populares que teriam originado os BAs.

⁹ Segundo O'Donnell (1973), o investimento industrial dos EUA, por volta de 1960, chegava a 55% do total da Argentina e 59% do Brasil.

desses países periféricos colocaria em questão a própria relação do Estado com a sociedade e a nação. Até porque se continuaria a se pensar a relação entre o Estado, a sociedade e a nação nos termos do Estado-Nacional, apesar da presença das ETs ter embaralhado as fronteiras entre essas dimensões.

A emergência do Estado BA nas economias mais complexas da América do Sul se explicaria principalmente pela necessidade de se aprofundar a industrialização por substituição de importações. Ou melhor, só o Estado e empresas transnacionais teriam força suficiente para impulsionar a passagem de uma indústria de bens de consumo para outra, que produzisse bens intermediários e bens de capital. Não por acaso, depois do golpe de 1964 no Brasil, sucederam-se outros, como os de 1966 e 1976 na Argentina.¹⁰ Ou seja, O'Donnell, em termos opostos ao do “paradigma otimista”, defende que as economias mais modernas da região teriam, num certo momento de seu desenvolvimento, passado a ter governos autoritários.

Por outro lado, não deixa de sugerir que o estudo desses casos poderia ajudar na interpretação de outros autoritarismos, mesmo quando aparecidos longe da América do Sul, que estariam passando ou teriam vivido processos similares de industrialização e integração ao capitalismo internacional. Nesse sentido, O'Donnell (1973) chega a argumentar que o BA se aproximaria do caminho para a industrialização, tratado por Barrington Moore (1983) de “revolução vinda de cima”, diferente tanto do burguês como do comunista. Já na década de 1930, a Europa Oriental, que teria sido a primeira periferia do capitalismo, teria passado por experiências que teriam características similares ao autoritarismo burocrático. Mais próximos no tempo ao autor, a Espanha franquista e a Grécia dos coronéis se aproximariam do autoritarismo burocrático. Ainda de maior interesse para O'Donnell (1982), um dos países mais industrializados da América Latina, o México, ofereceria soluções para problemas que o BA enfrentaria, especialmente as mediações entre Estado e sociedade civil. Ironicamente, porém, a “ditadura perfeita” do Partido Revolucionário Institucional (PRI) teria sua origem numa revolução popular, precisamente o que o BA mais desejaria evitar.

Percebe-se por essas considerações, que O'Donnell em seus primeiros trabalhos procura entender principalmente a relação entre economia e política. No entanto, diferente das formulações da teoria da modernização, não acredita que o

¹⁰É incluído posteriormente o Chile, cujo governo constitucional foi derrubado em 1973, e o Uruguai, que teve um golpe em 1974, entre os BAs. O'Donnell (1987) admite, porém, que esses países possuiriam mercados internos não tão significativos.

desenvolvimento econômico conduziria automaticamente à democracia política, mas, em termos opostos, que na América do Sul “há uma significativa afinidade eletiva entre alta modernização e autoritarismo-burocrático” (O'Donnell, 1973, p. 198). Mais especificamente, Argentina e Brasil teriam sido países que atingiram um elevado nível de diferenciação social, típica da modernização mais avançada, mas cujo desenvolvimento econômico não teria conduzido, como normalmente se acreditava, à democracia política.

Já antes, concomitantemente com a crise dos anos 1930s, que teria contribuído em muitos países sul-americanos para a perda de importância do setor agrário diante do setor industrial, o Estado oligárquico teria sido substituído pelo Estado populista. A partir daí, teria se formado, em torno da defesa da industrialização e da expansão do mercado interno, uma ampla coalizão, juntando burguesia industrial e classe operária, uma burocracia que ganhava importância, setores das camadas médias, militares nacionalistas e segmentos agrícolas que produziam para o mercado interno. Mesmo assim, grupos agrícolas voltados para a exportação continuariam a ter grande relevância, já que seriam deles que proveriam as divisas necessárias à industrialização, o que contribuiria para que mantivessem muito de sua influência política.

No entanto, o mais significativo no arranjo populista seria o aparecimento, pela primeira vez na história da América Latina, de fortes organizações de trabalhadores. Mesmo assim, elas desempenhariam um papel subordinado em relação a outros grupos sociais, principalmente burgueses. Coerente com esse quadro, a identidade coletiva na região se formaria muito mais em termos de povo, os “menos favorecidos”, do que com base nas abstratas noções de cidadania e de classe. Ou seja, junto com a transnacionalização da economia ocorreria a ativação política do setor popular.¹¹ Se criaria uma situação potencialmente explosiva, similar ao que Samuel Huntington (1975) chamou de pretorianismo de massa, em que o nível de participação e mobilização política excederiam o de institucionalização política.

Já no final dos anos 1950s, a exaustão dos “estágios fáceis” da industrialização por substituição de importações conduziria à crise econômica. Os custos para importar bens intermediários e maquinário seriam muito altos, o que alimentaria o déficit da balança de pagamentos. Combinada à falta de moeda estrangeira, crescentes demandas de consumo difíceis de atender, alimentariam uma crescente inflação. O comportamento

¹¹ Ativação política é definida como a “capacidade de setores vivendo em áreas modernas em transformar suas preferências políticas em demandas políticas” (O'Donnell, 1973, p. 29).

dos agentes econômicos passaria a ser errático, tornando-se difícil fazer previsões sobre o futuro. Numa imagem hobbesiana, cada um como que procuraria se antecipar ao outro, gerando “um tipo especialmente perverso de economia, na qual a única atitude racional é o saque” (O’Donnell, 1990, p. 48). Mesmo que se conseguisse retirar benefícios imediatos, se acabaria por minar o funcionamento da economia a médio e a longo prazo. Portanto, uma situação que poderia ser caracterizada como próxima do que Apter chamou de *randominização*, ou “distribuição ao acaso”, colocaria em questão a própria capacidade do Estado de garantir a ordem.

Junto com a crise econômica apareceria uma crise política. Correspondendo à situação do pretorianismo de massas, as demandas aparecidas na sociedade não seriam absorvidas pelo sistema político, devido a seu baixo nível de institucionalização. Essas demandas se voltariam principalmente para o poder executivo. Como na economia, diversos presidentes procurariam contentar reivindicações imediatas, mas sem ter uma perspectiva mais de médio e longo prazo. Chegar-se-ia assim a um ponto em que os atores políticos procurariam sair de qualquer maneira do impasse (O’Donnell, 1990). Em particular, a ativação política dos setores populares seria percebida por outros grupos sociais como ameaçadora, o que favoreceria soluções autoritárias.

Num sentido mais profundo, se poderia apontar para diferentes níveis nas crises políticas que teriam precedido a implantação dos BAs. Para além das mais comuns crises latino-americanas, de governo e de regime e mesmo de expansão da arena política, caso do fim da dominação oligárquica a partir de 1930, antes da implantação dos Estados BAs se passaria por crises de acumulação e de dominação celular (social). A crise de acumulação ocorreria quando as classes dominantes considerariam que ações das classes subordinadas poriam em risco o funcionamento “normal” da economia e sua capacidade de acumulação. Teria sido isso que teria ocorrido na Argentina antes do golpe de 1966. Já a crise de dominação celular tenderia a se combinar com as demais crises. No limite, ela poderia conduzir a uma verdadeira crise de hegemonia, que colocaria em questão os próprios fundamentos da sociedade: a propriedade privada e o capitalismo (O’Donnell, 1990). Nesse tipo de crise, a luta de classes apareceria de maneira explícita. Isso teria se dado, num grau menos intenso, no Brasil, em 1964, e, de maneira mais forte, no Chile, no Uruguai e na Argentina, na década de 1970s.

Muitas das características de cada Estado BA refletiriam o nível de ativação popular na crise que o antecedeu e, ligado a isso, o grau de ameaça prévia que se imaginava que o capitalismo enfrentava. Nos casos em que o nível de ameaça

representado pelos setores populares era percebido como maior, o peso que assumiria a corrente “linha dura” das forças armadas seria mais significativo, além de haver mais disposição de se utilizar mecanismos repressivos. No que diz respeito à burguesia nacional e aos setores médios, a percepção de ameaça maior também faria com que estivessem menos dispostos a se distanciarem do BA. Conseqüentemente, em termos econômicos, a possibilidade de se conseguir êxito na normalização seria menor. O'Donnell pensa essa situação especialmente com referência aos BAs produzidos por golpes da década de 1970. Já nos casos em que o nível de ameaça representado pelos setores populares não era tão grande, o peso do setor “linha dura” seria menor, sem contar que o uso de instrumentos repressivos não seria tão necessário. A burguesia nacional e as camadas médias poderiam, dessa forma, se afastar mais facilmente do BA. Já em termos econômicos, seria mais fácil atingir a normalização e retomar o crescimento. Esses seriam especialmente os casos dos golpes de 1964 no Brasil e de 1966 na Argentina.

Devido à instabilidade que precede o BA, sua primeira meta seria garantir previsibilidade, controlando, por meio da repressão, o setor popular e diminuindo as flutuações econômicas. A busca da estabilidade faria com que os primeiros anos do BA correspondessem, em termos econômicos, à época do domínio dos “ortodoxos”. Os tecnocratas, por sua vez, se sentiriam atraídos pela possibilidade que os golpes pareciam lhes abrir de reordenar a sociedade. Isto é, coerente com os objetivos iniciais do BA, teria peso decisivo nele os especialistas em “coaçoão” e aqueles que deveriam levar a cabo a “normalização da economia”. No entanto, a base principal do BA equivaleria às “frações superiores de uma burguesia altamente oligopolizada e internacionalizada” (O'Donnell, 1982, p. 273; O'Donnell, 1986, p. 21), ou seja, à alta burguesia.

O principal objetivo dos BA seria derrotar o setor popular. A partir daí, buscaria transformar profundamente a sociedade. Mais especificamente, a ordem social a ser criada seria baseada na exclusão política e econômica do setor popular. Assumir-se-ia também uma atitude despolitizadora, ao tratar as questões públicas como meramente técnicas.

Possibilidades e limites do Estado BA

Os livros e artigos de O'Donnell sobre o Estados BA estimularam diversos outros trabalhos que discutiam suas teses. Entre eles, se destaca o livro: *O novo*

autoritarismo na América Latina.¹² Boa parte dos colaboradores do volume critica, em particular, a afinidade eletiva que o cientista político argentino enxergou entre o aprofundamento da industrialização por substituição de importações e a emergência do BA, sugerindo que tal tipo de análise seria determinista. Em termos mais amplos, pode-se afirmar que apesar do mérito de chamar a atenção para certas tendências similares no autoritarismo aparecido na América do Sul nos 1960', o argumento a respeito do BA se tornou crescentemente abstrato. Passou, assim, a equivaler quase a um tipo ideal, difícil de esclarecer a especificidade de diferentes situações de autoritarismo.¹³

Dessas críticas é particularmente interessante a de Fernando Henrique Cardoso. Até porque muitas das formulações referentes ao Estado BA, em especial, a própria sugestão da existência de uma certa relação entre o aprofundamento da industrialização e o aparecimento de um novo tipo de autoritarismo na América Latina, haviam sido indicados pela teoria da dependência. A crítica de Cardoso é baseada na incapacidade da noção de BA de distinguir entre os conceitos de “regime” e de “Estado”. Por “regime” entende as “regras formais que ligam as principais instituições políticas (legislativo ao executivo, executivo ao judiciário, e o sistema partidário a todo eles), bem como à questão da natureza política dos laços entre os cidadãos e os governantes (democrática, oligárquica, totalitária ou seja qual for)”. Já o Estado se referiria ao “pacto de domínio básico” (Cardoso, 1982, p. 46) que possibilitaria a persistência de um ou outro modo de produção. O Estado capitalista seria, portanto, um Estado capitalista em todas as sociedades em que prevalece esse modo de produção. Seguiria daí que no Estado capitalista poderiam aparecer os mais diferentes regimes políticos: do fascismo à democracia, se passando pelo autoritarismo e pelo corporativismo. Isto é, não haveria relação causal entre Estado e regime.

Em outras palavras, um Estado capitalista dependente não precisaria ser necessariamente autoritário. Da mesma forma, iguais políticas econômicas poderiam conviver em diferentes regimes políticos; por exemplo, o aprofundamento da industrialização ocorreria tanto em regimes autoritários como democráticos. Da mesma maneira, haveria regimes autoritários que promoveriam a intensificação da industrialização, como o brasileiro, como aqueles que estimulariam a

¹²O volume é resultado do trabalho encomendado, em 1975, pelo Conselho Americano de Sociedades Eruditas e o Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais a cientistas sociais norte e latino-americanos sobre o autoritarismo burocrático, que culminou num seminário realizado, em 1977, na Universidade de Princeton. Participaram do projeto, entre outros, cientistas sociais como David Collier, Fernando Henrique Cardoso, Albert Hirschman, José Serra, Julio Cotler e o próprio Guillermo O'Donnell.

¹³ Também as críticas de Remmer e Merx (1982) vão nessa linha.

desindustrialização, como o chileno e o argentino. Em suma, seria impossível identificar, de maneira direta, a forma do regime político e o desenvolvimento capitalista. Portanto, seria “simplista imaginar que um processo capitalista dependente de industrialização possa ter lugar apenas através do autoritarismo” (Cardoso, 1982, p. 60).

As críticas ao BA terão impacto sobre O'Donnell. Entre elas, destaca a dos economistas Hirschman e Serra, que teriam chamado a atenção para o economicismo de sua análise (O'Donnell, 1987). Mas também é possível notar uma certa mudança na análise do próprio cientista político argentino. Como vimos, seus primeiros escritos sobre o Estado BA, escritos no contexto dos golpes que derrubaram governos democráticos na América Latina, estavam preocupados principalmente com as condições estruturais que os explicariam. Interessava-o, em especial, perceber a relação entre economia e política. De certa maneira, se tratava de dar prosseguimento à interpretação da teoria da dependência. Em parte, com a persistência do autoritarismo, o autor foi levado a se preocupar, cada vez mais, com conflitos internos na coalizão que sustentava o BA. Sua análise foi ganhando, assim, uma orientação mais marcadamente política que, em alguns pontos, antecipa a interpretação que realizará sobre a transição. Até porque por trás da aparência de “força monolítica e imponente (...) o Estado BA” estaria “sujeito a tensões” (O'Donnell, 1982, p. 268).¹⁴

Paralelamente, O'Donnell, ao responder as críticas referentes ao BA, procura analisar, em termos mais amplos, a natureza do Estado capitalista. Esse esforço subordina-se, porém, à aspiração de entender o que seria um Estado específico, que nasceria “de uma sociedade muito diferente dos casos clássicos e mais puramente capitalistas” (O'Donnell, 1978, p. 1157). A elaboração mais teórica do cientista político argentino nutre-se especialmente de referências weberianas e marxistas. Define, assim, o Estado, claramente na primeira linha, como “o componente especificamente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada” (O'Donnell, 1978, p. 1158). O político destacaria no fenômeno mais amplo da dominação social os meios coercitivos utilizados num território delimitado.

Em outros termos, o Estado deveria ser entendido como “fundamentalmente uma relação social de dominação” (O'DONNELL, 1982, p. 269). No entanto, assim como indicara o marxismo em relação ao dinheiro e às mercadorias, haveria um fetichismo

¹⁴ É verdade que já em 1973 O'Donnell considerava o autoritarismo-burocrático como uma forma frágil de dominação. Em especial, suas tensões internas indicariam sua dificuldade de se legitimar.

diante das instituições estatais, vistas como separadas da sociedade.¹⁵ A própria teoria do Estado frequentemente incorreria nesse fetichismo. Mas mesmo que o Estado e o político possuíssem suas especificidades, eles deveriam ser entendidos a partir da sociedade civil e de suas contradições.

Esse tipo de distorção adviria da própria natureza do capitalismo, em que a relação entre capitalista e trabalhador apareceria como um contrato entre particulares. Isto é, no capitalismo ocorreria, pela primeira vez na história, a diferenciação entre coerção econômica e coerção extraeconômica. No entanto, O'Donnell considera que “este contraste foi exagerado” (O'Donnell, 1978, p. 1163). Nesse sentido, para além dos capitalistas e dos trabalhadores, apareceriam as instituições estatais, que pelo exercício da coação, garantiriam a reprodução do capitalismo.¹⁶ Consequentemente, as relações entre capitalista e trabalhador se apresentariam como apenas econômicas, o Estado sendo entendido como externo a elas. A distinção seria, contudo, antes de tudo, analítica, a primazia do coercitivo no Estado sendo análoga à primazia do econômico nas relações de produção capitalistas.

No entanto, para além da força, a dominação precisaria ser aceita, adquirindo legitimidade. O Estado, a partir daí, se converteria em algo como uma comunidade política. O controle ideológico ou hegemonia seria o principal recurso para se manter a dominação. Em outras palavras, em termos que recordam Gramsci, O'Donnell insiste que não se poderia recorrer apenas à coerção, identificada prioritariamente com o Estado, mas também ao consentimento. Além do mais, assim como o revolucionário sardo, que insiste que a distinção entre Estado (coerção) e sociedade civil (consentimento) é, antes de tudo, analítica, os dois momentos se encontrando no Estado ampliado, o cientista político argentino defende que, para além da dimensão estatal e da dimensão social, se deveria pensar em termos de uma sociedade global que as articulassem. Numa referência mais ampla, a relação entre coerção e consentimento corresponderia à principal tensão presente em toda dominação.

Em termos mais específicos, para se estabelecer consenso, se faria uso de mediações entre o Estado e a sociedade civil. Mesmo assim, por meio das mediações reapareceriam, para além do Estado, as contradições constitutivas da sociedade civil. A discussão a respeito das mediações entre Estado e sociedade civil é um dos aspectos

¹⁵Os primeiros trabalhos de Marx, como “A crítica da filosofia do direito de Hegel” e “A questão judaica”, já apontavam para a existência de uma espécie de alienação política.

¹⁶O autor distingue, de forma não inteiramente clara, entre o Estado e suas instituições, que apareceriam como objetivações da primeira.

mais sugestivos da análise de O'Donnell, sendo utilizada tanto nas suas considerações mais abstratas a respeito do Estado capitalista como na sua análise das tensões presentes no Estado BA. Três seriam as principais mediações entre Estado e sociedade civil: o apelo à cidadania, à nação e ao povo. Essas mediações ajudariam, além do mais, a se estabelecer diferentes identidades coletivas.

A cidadania funcionaria nos termos de uma igualdade abstrata, traduzida em direitos. Nessa referência, desencarnada, capitalistas e trabalhadores se encontrariam na mesma situação. Já a nação, negaria os antagonismos existentes na sociedade civil, ao mesmo tempo que afirmaria a diferença de cada nação em relação às outras nações. Por conta dessas características, seria postulado um certo caráter homogeneizador da nação, sugerindo ser ela uma coletividade superior aos interesses particularistas presentes na sociedade civil. Por fim, o apelo ao povo e ao popular estaria presente em todo Estado capitalista, mas teria especial vigência na América Latina, marcando o que ficou conhecido como populismo. O povo e o popular se identificariam, numa linha não classista, particularmente com os pobres e os não privilegiados, que fariam demandas de justiça substantiva. Mais especificamente, o povo se colocaria contra o anti-povo.

As mediações não deixariam de ter relações entre si, que também indicariam suas possibilidades e limites. Em contraste com o caráter mais abstrato da cidadania, a nação teria uma dimensão mais concreta. Já o popular teria tido especial importância na América Latina até em razão da precariedade de direitos de cidadania na região. Por fim, nação e povo deveriam, idealmente, se encontrar em algo como o nacional-popular. No entanto, num sentido mais concreto, haveria uma tensão entre o apelo mais homogeneizador à nação e o antagonismo sugerido entre povo e anti-povo. Em resumo, seria possível apontar para “uma ideologia de igualdade abstrata no fundamento da cidadania, concreta, mas indiferente no referente à nação, e, eventualmente, mais concreta e menos indiferenciada no plano do popular” (O'Donnell, 1978, 1198). O mais importante é que todos esses apelos à igualdade se chocariam com a desigualdade presente na sociedade civil.

O BA, em particular, suprimiria as instituições da democracia política que realizariam mediações entre Estado e sociedade civil, como a cidadania e o “popular”. No entanto, continuaria a postular, apesar de ambigualmente, a referência à nação, o que se daria mais como projeto do que como realidade. Essa nação seria, conseqüentemente, entendida de uma maneira mais limitada do que habitualmente, identificando-a com uma visão particular dos membros da coalizão que sustentava o BA a respeito de como

ela deveria ser. Mesmo assim, o BA não deixaria de se ver como Estado nacional. De certa maneira, haveria uma inversão na relação entre Estado e nação, a última já não servindo para legitimar o segundo, mas ocorrendo o inverso: uma verdadeira estatização da nação.

De forma mais profunda, com a supressão dos canais tradicionais de mediação, tal atividade se limitaria àqueles que “ocupam a cúpula de grandes organizações (estatais e privadas), especialmente as forças armadas e grandes empresas oligopolistas” (O’Donnell, 1986, p. 22), de maneira similar ao que Fernando Henrique Cardoso (1975) chamou de “anéis burocráticos” presentes em grandes empresas públicas e privadas. Haveria também a possibilidade do Estado impulsionar um capitalismo de Estado, que criasse uma nova nação. Tal orientação se chocaria, entretanto, com a internacionalização da economia, que teria impulsionado o aparecimento do BA.

Na falta de mediações, o melhor que o BA poderia esperar seria um “consentimento tácito”, representado por “despolitização, apatia e refúgio num cotidiano altamente privatizado. E medo” (O’DONNELL, 1982, p. 277 e 278; O’DONNELL, 1986, p. 25). Junto com a grande burguesia e os setores médios, o medo seria o grande suporte do BA. O medo não seria, contudo, capaz de criar verdadeira intermediação entre Estado e sociedade civil.

No limite, portanto, como o BA negaria as mediações, na qual se baseiam as relações entre Estado e sociedade civil, a coação se revelaria, indicando a verdadeira natureza do Estado: “o Estado capitalista se mostra antes como Estado capitalista do que Estado nacional, popular ou de cidadãos” (O’Donnell, 1978, p. 1181). Paradoxalmente, a destruição das mediações, por parte do BA, poderia criar uma situação onde a única opção seria a volta da democracia.

As transições dos regimes autoritários

Anos depois de analisar a emergência dos Estados BA, Guillermo O’Donnell se torna um dos principais estudiosos da transição do regime autoritário. Na interpretação desse processo, tem especial influência o projeto *Transições do regime autoritário*, patrocinado pelo Woodrow Wilson Center, que coordena junto com Philippe Schmitter e Laurence Whitehead.¹⁷ O volume conclusivo do projeto, escrito por O’Donnell e Schmitter, tem especial impacto no que se transforma numa verdadeira indústria de

¹⁷ Sobre o projeto *Transições do regime autoritário*, ver especialmente Karl, 2005.

estudos sobre a transição à democracia, sua consolidação e qualidade, o que ficou conhecido como transitologia. É possível considerar até que o projeto *Transições* molda boa parte da maneira como se entende a onda de (re)democratização que o mundo vive a partir do final da década de 1970.

O projeto tem, além do mais, um forte tom normativo, não se limitando a analisar a tendência de democratização, mas também defendendo que a democracia seria o melhor dos regimes políticos. Num sentido mais amplo, é possível considerar, como fazem inclusive os autores de *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* e antes deles fez o cientista-político espanhol Juan Linz, que os regimes autoritários que emergem depois da Segunda Guerra Mundial, não procuram se justificar sugerindo que seriam superiores à democracia. Isto é, não buscam se legitimar fazendo apelo ao ideal de mobilização do fascismo ou às referências mais tradicionalistas do corporativismo, mas se apresentando como interrupções momentâneas e necessárias da democracia.

No entanto, quando o projeto do Woodrow Wilson é lançado, em 1979, a tendência de democratização parecia tão longe de ser segura que envolvidos com a iniciativa chegaram a se perguntar se ela não passaria de *wishful thinking* ou até *thoughtful wishing*.¹⁸ Naquele momento, em que se imaginava que a Guerra Fria ainda nos acompanharia por um bom tempo, quase ninguém enxergava a possibilidade da democracia se espalhar pelo leste europeu, Ásia e África. Decorridos quase trinta anos, a democratização pode, porém, ser considerada a principal tendência do final do século XX. Nesse sentido, atualmente, 120 de 192 países, o que corresponde a 60% da população mundial, é governada em democracias eleitorais (Karl, 2005).

Em termos teóricos, é interessante perceber como boa parte dos que trataram da transição, ao analisarem esse processo, mudaram muito de sua perspectiva analítica. Entre eles, se encontra o próprio O'Donnell. Se, ao estudar a emergência na América Latina do que chamou de Estado BA, estava interessado principalmente nos fatores estruturais que o explicariam, especialmente o aprofundamento da industrialização por substituição de importações, ao lidar com as transições, adota um ponto de vista mais microscópico, que considera como o mais relevante as escolhas realizadas por diferentes atores políticos. Sua preocupação passa, assim, do estudo da interação da política com

¹⁸ Karl (2005) faz menção à caracterização do projeto *Transições do regime autoritário* como *wishful thinking*, ao passo que O'Donnell (2008), mais ironicamente, afirma que Abraham Lowenthal, seu coordenador, teria afirmado que ele seria um exercício do que chamou de *thoughtful wishing*.

outras dimensões, como a economia, e, num sentido mais amplo, a sociedade, para a atenção a fatores mais propriamente políticos.

Em parte, tal perspectiva se justificaria pelo próprio caráter da transição; situação, como dizem O'Donnell e Schmitter, de “alto grau de indeterminação estrutural” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 41), onde, para usar os termos consagrados por Maquiavel, “os eventos inesperados (*fortuna*)” e “os talentos de indivíduos específicos (*virtù*)” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 20) teriam um peso decisivo. A principal característica da transição seria inclusive a não definição das regras do jogo político durante seu transcurso. Além de mudarem constantemente, elas seriam contestadas por diferentes atores políticos. Tal disputa teria motivos bastante palpáveis, já que os atores políticos acreditariam que a maneira como se definissem nesse período as regras e procedimentos continuaria a ter impacto sobre o sistema político por um bom tempo.

Mas mesmo que os autores de *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* defendam que o peso dos fatores estruturais seria menor nas transições dos regimes autoritários do que nas rupturas dos regimes democráticos, acreditam que nenhum dos dois desenvolvimentos seria inevitável. Nessa postura, O'Donnell, em particular, ao mesmo tempo que se distancia da sua análise anterior sobre como teriam aparecido os Estados BAs, se aproxima da influente interpretação realizada por Linz (1978) sobre as quebras das democracias. Os autores de *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* consideram, num sentido mais amplo, que a incerteza além de caracterizar as transições seria, como notou Adam Przeworski num artigo da coleção, própria da democracia, que como que institucionalizaria tal situação. Ao se tratar especificamente das transições, seria sugerido mesmo um paradoxo: a de situações pouco democráticas – em que seriam decisivas minorias que realizariam pactos entre si - produzirem a democracia.

A ênfase na agência humana faria também com que se acreditasse que as transições poderiam ocorrer em diferentes contextos sócio-econômicos. Ou seja, vai-se claramente contra a crença na existência de certas condições para a democracia, como insistiu a teoria da modernização ou a percepção de que existiriam limites estruturais à democracia na América Latina, como sugeriu a teoria da dependência e os trabalhos de O'Donnell sobre o Estado BA.

A mudança na linha de análise do cientista político argentino percebe-se inclusive pela substituição de Estado por regime político como sua principal categoria

interpretativa. Ou seja, na mesma orientação da crítica de Fernando Henrique Cardoso ao que tinha sido chamado de Estado BA, os autores de *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* prestam atenção especialmente ao “conjunto de padrões, explícitos ou implícitos, que determina as formas e canais de acesso aos principais cargos governamentais, as características dos atores que são admitidos e excluídos desse acesso e os recursos estratégicos que esses atores podem utilizar para obter esse acesso” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 120).

A própria noção de transição, com a qual O'Donnell e Schmitter trabalham, tem como referência principal a categoria de regime. Ou melhor, a passagem do autoritarismo para “‘outra coisa’ de natureza incerta” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 17), que tenderia a ser a democracia, se encerraria quando os atores passam a respeitar “um conjunto de normas mais ou menos explícitas” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 107), ou seja, se produzisse um regime político.

No entanto, as diferenças entre os regimes autoritários também seriam sensíveis. A principal delas se daria entre regimes autoritários que obtiveram mais e menos sucesso. No primeiro caso, como no Brasil e no Chile, seus membros poderiam se lançar à transição com mais confiança. Já em situações de fracasso, como a da Argentina depois da guerra das Malvinas, ocorreria um verdadeiro colapso do regime autoritário.

Outra diferença importante entre os regimes autoritários se referiria ao grau de militarização presentes neles. Quando governavam caudilhos, como Franco e Salazar na Espanha e em Portugal, sua morte teria levado, quase automaticamente, ao fim dos regimes autoritários. O mesmo não teria ocorrido, entretanto, com os autoritarismos latino-americanos, onde quem estava no comando eram as forças armadas como instituição. No entanto, muitas dessas diferenças seriam de grau, podendo-se apontar para um caso como o do Chile, em que o regime autoritário crescentemente passou a se identificar e se confundir com Pinochet.

Também teria efeito sobre a natureza do regime autoritário a persistência ou não de instituições representativas. Na América Latina costumou-se pôr fim a elas. Uma exceção foi o Brasil, onde mais do que destruí-las se distorceu seu funcionamento, com mecanismos como, por exemplo, os senadores nomeados, apelidados de “biônicos”. Dessa maneira, teria havido, depois que foi iniciada a transição, um certo espaço institucional para a ação dos variados atores políticos. Em sentido oposto, na maior parte dos casos de autoritarismo foi preciso como que criar instituições do nada.

Da liberalização à democratização?

A partir da referência a regimes, os principais instrumentos que O'Donnell e Schmitter estabelecem para estudar as transições são os conceitos de “liberalização” e “democratização”.

“Liberalização” é entendida como o processo de extensão de direitos a indivíduos e grupos. Esses direitos são basicamente civis, individuais e coletivos, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à expressão e à associação. Têm o papel de funcionar como garantias contra atos arbitrários cometidos pelo Estado ou qualquer outro ator político. Já a “democratização” tem como referência a cidadania, no sentido de se ser membro de uma comunidade política, em geral, um Estado nacional. Em tal situação, os cidadãos podem tanto eleger governos como serem eleitos para governar. Portanto, para haver democracia seria preciso existir competição política e escolha eleitoral.

Na análise de “liberalização” e “democratização”, os autores de *Transição do regime autoritário: primeiras conclusões* se inspiram, em grande parte, na distinção, sugerida por Robert Dahl (1997), entre “contestação” e “inclusão”. Isto é, os governos de muitos, poliarquias, que procurariam se aproximar do ideal da democracia, combinariam tanto a existência de contestação como a inclusão. Nas poliarquias haveria direito de contestação pública e, assim, existira uma oposição e uma proporção considerável da população de um Estado nacional poderia participar de sua vida política, possuindo direitos de participação. Em outras palavras, as condições de contestação e inclusão seriam garantidas.¹⁹ Assim como com a contestação pública e a inclusão, nunca haveria liberalização e “democratização” plenas. Em outras palavras, existira um *continuum* de liberalização e democratização, a partir do qual, se poderia avaliar até que grau os governos realmente existentes se aproximariam delas.

Mas apesar de haver certa relação entre liberalização e democratização, elas não seriam sinônimos. Em outras palavras, seria possível haver liberalização sem democratização e democratização sem liberalização. No primeiro caso, se

¹⁹ Para avaliar se os governos de diferentes associações se aproximam da democracia, Dahl destaca cinco critérios: 1) participação efetiva; 2) igualdade de voto; 3) entendimento esclarecido; 4) controle do programa de planejamento; 5) inclusão dos adultos. Relacionado a isso, apareceriam, em termos mais concretos, certas instituições, como: 1) a eleição de funcionários; 2) mediante eleições livres, justas e frequentes; 3) o direito de ocupar cargos; 4) a existência de fontes de informação diversificada; 5) a autonomia para as associações; 6) e a cidadania inclusiva.

estabeleceriam direitos civis, mas não direitos políticos, o que corresponderia a um autoritarismo liberalizado, que poderia ser chamado de *dictablanda*. Já quando haveria democratização sem que ela fosse acompanhada de liberalização, se podendo votar e ser votado, mas não existindo garantias contra a realização de arbitrariedades, se criaria uma situação de democracia limitada ou *democradura*.

Historicamente, as transições se iniciariam com processos de liberalização. Por exemplo, diante de atos arbitrários realizados por membros das forças armadas, em geral “duros”, outros militares, “brandos”, poderiam se convencer da necessidade de se iniciar uma liberalização. Muitas das transições teriam sido, portanto, motivadas por divisões no interior das forças armadas e do regime autoritário.

Tal situação contrastaria com a fase inicial, “reativa” dos regimes autoritários, em que não haveria clara distinção no regime autoritário, todos seus partidários estando convencidos da necessidade da repressão. De qualquer maneira, como O'Donnell já havia notado em seus trabalhos sobre o Estado BA, seria possível estabelecer que quanto maior teria sido a ameaça representada pela ativação popular na fase anterior à instalação do autoritarismo maior seria a propensão a se utilizar a repressão e, conseqüentemente, o peso dos “duros” na coalizão governamental.

Em compensação, os “brandos” poderiam utilizar como trunfo para conseguir a colaboração da oposição na liberalização a possibilidade dela ser interrompida. Em outras palavras, o medo da realização de um golpe seria um fator que acabaria estimulando diversos setores identificados com a transição a colaborarem entre si.

Portanto, em transições, ou seja, situações de mudança de regime que ocorrem não como ruptura, mas de forma gradual, pactos tenderiam a ter grande importância.²⁰ Em termos históricos, as primeiras transições à democracia, como as da Colômbia e da Venezuela, teriam ocorrido mediante a realização de pactos. No entanto, depois do mais célebre desses pactos, o de Moncloa, fundamental na transição espanhola, eles teriam se tornado cada vez mais raros.

Em termos mais substantivos, *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões* adota a caracterização de Otto Kirchheimer de que pactos envolveriam um ajuste entre conteúdo social e forma político. Ou seja, pactos promoveriam a mudança da organização política de uma sociedade que teria se transformado.

²⁰ Nessa referência, O'Donnell e Schmitter definem pacto “como um acordo explícito (...) entre um conjunto de atores, na busca de definir (ou redefinir) regras cujo sentido oriente seu comportamento político com base em garantias mutuas relativas aos interesses vitais dos participantes do pacto” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 67).

Pactos ocorreriam porque diferentes atores políticos tenderiam a realizar compromissos, já que nenhum deles seria capaz de impor unilateralmente seu projeto. Nesse sentido, pactos costumariam corresponder a “uma segunda melhor opção”, com a qual nenhum ator se identificaria plenamente, mas que todos poderiam aceitar. Em especial, o regime autoritário deveria renunciar à possibilidade de apelar às forças armadas, ao passo que a oposição, especialmente a esquerda, deveria abrir mão de recorrer às massas.

Num sentido mais profundo, a realização de pactos poderia evoluir até para uma forma especial de democracia, a que o cientista político holandês Arendt Lijphart (2003) chama de democracia consociativa. Nesse tipo de democracia, diferente da democracia majoritária, onde a maioria impõe suas decisões à minoria, se buscava a formação de consenso na sociedade. É de se notar que Lijphart, ao elaborar o conceito de democracia consociativa, pensou originalmente em sociedades com fortes clivagens étnicas e religiosas, em que seria preciso buscar formas de convívio entre seus membros. No entanto, mais tarde admitiu a possibilidade de estender o conceito para sociedades com significativas divergências políticas, como muitas das latino-americanas.

Relacionada com a importância que atribuem à negociação na transição, O’Donnell e Schmitter consideram que em situações em que a repressão do regime autoritário não tivesse sido tão acentuada seria mais prudente adotar uma política de clemência, que ajudasse a enterrar o passado. No entanto, em casos mais traumáticos, como o da Argentina, admitem que seria melhor enfrentar o horror para evitar que o sentimento de impunidade e imunidade se perpetuasse. Ou seja, diante da questão da justiça de transição, que assumiu enorme importância posteriormente à pesquisa *Transições de regimes autoritários*, os autores titubeiam, atribuindo grande peso à habilidade dos políticos que ajudam a pôr fim ao regime autoritário.²¹ Mesmo assim, reconhecem que na transição “os problemas imediatos de maior dificuldade consistem em saber como administrar justiça àqueles diretamente responsáveis pela realização de ações passadas de repressão” (O’Donnell e Schmitter, 1988, p. 66).

Por outro lado, O’Donnell e Schmitter consideram que a transição não se resume a pactos entre elites políticas. Se um dos principais objetivos do regime autoritário teria sido promover uma despolitização da sociedade, com a transição ocorreria uma verdadeira “ressurreição da sociedade civil” (O’Donnell e Schmitter, 1988, p. 85).

²¹ Refletindo experiências autoritárias recentes, o termo “justiça de transição” foi cunhado em 1995.

Nesse contexto, antigos aliados do regime autoritário, especialmente aqueles identificados com a burguesia e as camadas médias, se afastariam dele. Também a Igreja Católica, em certos casos, como o do Brasil e o do Chile, assumiria uma postura crítica diante do regime autoritário. Nesses países, católicos tiveram importância especialmente na defesa dos direitos humanos, bandeira que assumiu enorme força moral no período.

No entanto, estabelecendo uma certa vinculação com o processo que teria levado aos golpes militares, *Transições dos regimes autoritários: primeiras conclusões* considera que “o maior desafio geralmente virá das identidades novas ou renovadas e da capacidade de ação coletiva da classe trabalhadora e dos empregados subalternos comumente sindicalizados” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 89). Isto é, o mesmo ator cuja mobilização teria provocado temor, fazendo com que burguesia, camadas médias e forças armadas estivessem dispostas a abrir mão da democracia, poderia novamente gerar medo do mesmo tipo.

Num sentido oposto, a ressurreição da sociedade civil mudaria a dinâmica da transição. Os “brandos” veriam corroída sua aspiração de se perpetuar no governo, além de aumentar para os “duros” os custos, identificados com a repressão, de um possível golpe. Por vezes, se poderia caminhar para uma verdadeira revolta popular, como foi o “Cordobazo” na Argentina, em 1969. Tal quadro tenderia a assustar os “brandos” e até os moderados da oposição, que temeriam perder o controle da transição.

Mas se seria difícil estabelecer precisamente quando as transições têm início, mais fácil seria dizer quando elas terminam, coincidindo, em geral, com a realização de eleições que põem fim ao regime autoritário (Karl, 2005). No entanto, muitas dessas eleições teriam sido convocadas inicialmente com o objetivo de frear a mobilização popular.

Quem participa dessas eleições, como ocorre em qualquer eleição, são partidos. Eles deveriam demonstrar disposição de realizar compromissos com o regime transicional e com outros partidos. Estabeleceriam, dessa maneira, as regras eleitorais, que poderiam corresponder a um “consenso contingente”. As eleições fundadoras seriam, conseqüentemente, “momentos de um grande drama” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 103). Os primeiros casos de eleições teriam sugerido que as preferências expressas nelas tenderiam a se manter estáveis por algum tempo. Tal suposição teria sido, porém, desmentida em eleições posteriores.

Se deveria atender a certas condições para que as eleições fundadoras auxiliassem no sucesso da transição. Elas deveriam ser livres, competitivas e seria preciso que não houvesse fraude. No entanto, O'Donnell e Schmitter pensam em outra condição bastante curiosa para seu sucesso: “os partidos de centro-direita e direita devem ser ‘ajudados’ a se sair razoavelmente bem e os partidos de centro-esquerda e esquerda não devem ganhar por uma maioria esmagadora” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p. 104). Tal manipulação das regras eleitorais deveria ocorrer para evitar um possível golpe que pusesse fim à transição. Por outro lado, ela poderia contribuir para que as eleições perdessem legitimidade.

Revela-se, dessa maneira, que, num aspecto importante, a análise realizada por O'Donnell e outros sobre a transição dos regimes autoritários continua próxima da sua interpretação sobre a emergência do Estado BA: a centralidade atribuída nos dois acontecimentos a atores políticos identificados com a direita e à esquerda, ligados, por sua vez, a certos atores sociais: a burguesia e os setores populares. Ou melhor, a transição só estaria segura quando a burguesia considerasse o regime autoritário, por diferentes motivos, dispensável. Conseqüentemente, um importante limite da transição seria não mexer com o direito de propriedade da burguesia. Ligado a isso, também a organização das forças armadas não poderia ser seriamente questionada. Paralelamente, a esquerda deveria abrir mão, ao menos momentaneamente, de parte de seu projeto de transformação social. Certos setores de esquerda não aceitariam, entretanto, essa restrição. Poder-se-ia, dessa maneira, se produzir no seu interior uma divisão análoga a entre “duros” e “brandos” no regime autoritário.

Ou seja, se O'Donnell considerara que a percepção que o capitalismo correria risco teria sido a principal motivação para produzir os golpes que estabeleceram os Estados BA, ele e Schmitter continuam a acreditar que seria só a crença que a propriedade privada não estaria em perigo que faria com que a burguesia estivesse disposta a dispensar o autoritarismo.

Conseqüentemente, nas situações em que a esquerda e o setor popular teriam menos importância a democracia que emergiria tenderia a ratificar a desigualdade sócio-econômica. Já nos caos onde elas teriam peso considerável, a transição para a democracia poderia ir mais longe. No entanto, também haveria um risco maior que a transição fosse interrompida. Pode-se, assim, considerar que a análise de O'Donnell e Schmitter, ao privilegiar as escolhas que motivariam a ação dos diferentes atores políticos durante a transição, acaba ironicamente encontrando a anterior interpretação

“estruturalista” do primeiro sobre a emergência do Estado BA.²² Ou melhor, seja prestando atenção à agência humana ou à interação entre economia e política, acaba concluindo que o que está fundamentalmente em jogo é a forma como a sociedade é organizada. Nesse sentido, o próprio limite para a ação dos atores políticos, tanto na emergência do novo autoritarismo na América Latina como no seu fim, seria a existência do capitalismo.

Nessa referência, um fator especialmente importante que O'Donnell e Schmitter subestimaram é o contexto internacional, já que consideram que a transição foi influenciada basicamente por problemas domésticos. No entanto, quase trinta anos depois da queda do muro de Berlim, já se tornou bastante claro que foi principalmente o fim da Guerra Fria que possibilitou que a democracia se espalhasse pelo mundo. Ou melhor, o fim da bi-polaridade faz com que não mais valha a pena para a única superpotência que resta, os EUA, patrocinar regimes autoritários para evitar o perigo comunista, até porque esse risco já não se encontra mais no horizonte. Assim, o fenômeno político mais relevante na América Latina nas últimas duas décadas tem sido a eleição de governos de esquerda. Golpes já não ameaçam mais esses governos, mas, em contrapartida, o capitalismo já não é de fato questionado.

Referências bibliográficas

BULCOURF, Pablo e DUFOUR, Gustavo. “Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da ciência política latino-americana” in **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012.

BULCOURF, Pablo e REINA, Augusto. "Comprendiendo al Estado: Los Aportes de Guillermo O'Donnell a su Reconceptualización en América Latina" in **Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**, v. 2, n. 2, 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. “Da caracterização dos regimes autoritários” in COLLIER, David (org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. México D.F., Siglo XX, 1988.

²² Para uma interpretação alternativa da transição brasileira, que continua a prestar atenção fortemente aos fatores estruturais, ver: Sallum Jr., 1996.

COLLIER, David. “Resumo do modelo autoritário-burocrático” in COLLIER, David(org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

HUNTIGTON, Samuel. **A Ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Forense, 1975.

KARL, Terry. “From democracy to democratization and back: Before *Transitions from authoritarian rule*” in **CDDRL Working Papers**. Stanford. 2005.

LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, J.J. The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown and reequilibration. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

MOORE Jr, Barrington. **Origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

O'DONNELL, GUILLERMO. **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism**. (1972) Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley, 1973.

_____. **Análise do autoritarismo burocrático**. (1982) Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Edições Vértice, 1986.

Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários. Rio de Janeiro: Edições Vértice, 1987.

Counterpoints. Indiana: University of Notre Dame Press, 1999.

_____. “Tensões do Estado Burocrático-Autoritário e a questão da democracia” in COLLIER, David(org.) **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. “Apuntes para una teoría del Estado” in **Revista Mexicana de Sociología**. México D.F., v. 40, n 4, 1978.

_____. “Democratization, political engagement and agenda setting research” entrevista in MUNCK, Gerardo L. SNYDER, Richard. **Passion, Craft, and Method in Comparative Politics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philip. **Transições do regime autoritário : primeiras conclusões**. Rio de Janeiro: Edições Vértice, 1988.

PREBISCH, Raúl. “O desenvolvimento econômico na América Latina e alguns de seus problemas principais” in BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos De Pensamento Na Cepal**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

REMMER, Karen e MERKX, Gilbert W. “Bureaucratic-Authoritarianism Revisited” in **Latin American Research Review**. Albuquerque, v. 17, n. 2., 1982.