

## 2. Estado e alianças de classes na Argentina, 1956-1976\*

Guillermo O'Donnell

### Introdução

O presente trabalho é uma extensão da perspectiva histórica que utilizei num livro recentemente terminado, no qual estudo a tentativa, iniciada em 1966, de implantar e consolidar na Argentina o que chamo de Estado burocrático-autoritário.<sup>1</sup> Suas modalidades de aliança com a grande burguesia doméstica e com o capital internacional, seus impactos sociais e, finalmente, seu colapso a partir das grandes explosões sociais de 1969 foram comparados com as experiências do Brasil a partir de 1964, do Chile a partir de 1973 e, na medida em que a escassa informação disponível o tornou viável, com as experiências do Uruguai atual. Desde março de 1976 a Argentina passa por uma nova tentativa de implantação desse tipo de denominação, só que agora em condições — sobretudo em virtude da intensidade da crise econômica e da “ameaça”<sup>2</sup> política prévias — mais intensas que as de 1966 e, em numerosos aspectos, mais parecidas com as de outros casos latino-americanos.

Não posso me deter aqui em assinalar os aspectos gerais que a tentativa de 1966 teve em comum com os outros casos já mencionados. O pertinente aqui é que eles permitem contrastar as diferenças específicas do período burocrático-autoritário argentino de 1966 com os restantes, o que possibilita por sua vez entender um pouco melhor as razões pelas quais, nas últimas décadas, têm fracassado as tentativas de estabelecer qualquer tipo de dominação política (ou, o que é o mesmo, qualquer tipo de Estado) na Argentina.<sup>3</sup>

\* Artigo publicado originalmente em *Desarrollo Económico*, vol. 16, nº 64, jan.-mar. 1977, e republicado em *Estudios CEBRAP*, nº 21, jul.-set. 1977. O autor é diretor acadêmico da Helen Kellogg Institute da Universidade de Notre-Dame (EUA), professor titular do Departamento de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade de São Paulo e pesquisador sênior do CEBRAP. Tradução de Francisco Paulo Cipolla.

Nas páginas que seguem não se encontrará uma análise nem o propósito de explicar as conjunturas. O presente trabalho se coloca em outro nível de análise: o das tendências a longo prazo que enquadram tais conjunturas e, ao mesmo tempo, permitem ligá-las com o processo histórico no qual emergiram e se dissolveram. Expliquemo-nos. No livro já mencionado, assinalo algumas diferenças específicas do caso de “autoritarismo burocrático” argentino de 1966-1973 com relação aos restantes. As principais foram, sinteticamente: 1) o nível menor de ameaça prévia à implantação do novo Estado; 2) os controles menos severos aplicados ao setor popular e seus aliados políticos; 3) o maior nível de autonomia do setor popular (e, dentro dele, especialmente da classe operária) e dos sindicatos frente ao Estado e às classes dominantes; 4) a moderada queda dos salários dos operários e a perda muito mais abrupta de renda sofrida por boa parte dos setores médios empregados; 5) a rápida aliança que se forjou entre o setor popular e os sindicatos, de um lado, e boa parte da burguesia doméstica<sup>4</sup>, de outro, contra o novo *Estado* e em particular contra suas políticas tipicamente “eficientistas” e internacionalizantes; 6) o agudo conflito a que se viu prontamente lançado o governo — e, com ele, a grande burguesia urbana que ostensivamente guiava a política econômica — contra a burguesia pampeana; 7) o decisivo papel que teve o peronismo como canal de expressão e mobilização de uma heterogênea constelação de forças. Esses elementos são fundamentais para explicar os conflitos, comparativamente inusitados, que surgiram no interior do novo sistema de dominação, e também as explosões sociais e a aguda ativação política que, “a partir de fora” desse Estado, provocaram um colapso ainda não ocorrido nos demais casos latino-americanos.<sup>5</sup>

Porém, se os fatores recém-mencionados servem para explicar essas diferenças comparativas de curto prazo, é evidente que eles necessitam ser explicados. Isso nos remete a espaços históricos mais amplos nos quais podem achar-se as razões que tornam inteligível o fato de que, em 1966, a sociedade argentina tivesse, em muitos sentidos, uma notável capacidade de resistência aos impactos sociais e econômicos típicos do Estado burocrático-autoritário. A motivação que nos leva a colocar este problema não é somente retrospectiva; na realidade, ela gira em torno da crença de que, no ano de 1976, iniciou-se na Argentina um processo que pode implicar o ponto de inflexão das tendências que passamos a estudar.

## Antecedentes históricos

Não tentarei aqui contrabandear uma síntese histórica. Simplesmente assinalarei, com dados que nos darão um ponto de partida para a análise a efetuar, alguns aspectos relacionados com a incorporação originária da Argentina ao mercado capitalista mundial. Nesses aspectos, enraizaram-se importantes diferenças específicas originárias da Argentina<sup>6</sup> com relação aos restantes casos latino-americanos; por sua vez, tais diferenças continuaram repercutindo, engrenando-se com acontecimentos mais contemporâneos, sobre algumas características do capitalismo, a estrutura de classes e, também centralmente para nosso tema, sobre os recursos do poder e sobre as alianças possíveis para suas classes dominadas na Argentina.

Permitam-me enunciar sem fundamentação as características diferenciais e os contrastes comparativos que mais interessam para nossa análise.<sup>7</sup>

1. Como os restantes da América Latina, o capitalismo argentino se expandiu ao ritmo e com as características impostas fundamentalmente pela incorporação, como exportadoras de produtos primários, de algumas de suas regiões. Isto permite traçar uma primeira distinção superficial em relação às vastas regiões da América Latina que não ficaram vinculadas diretamente<sup>8</sup> ao mercado mundial, entre as quais somente faremos algumas referências à fazenda andina. Dentro das regiões que foram vinculadas ao mercado mundial como exportadoras de produtos primários, o sistema da estância<sup>9</sup> dos pampas argentinos e do Uruguai teve conhecidas diferenças com relação aos enclaves e plantações (cujos subtipos nos permitiremos ignorar) prevalentes no resto do continente como modalidade habitual de incorporação ao mercado mundial. Dessas diferenças assinalamos: a) a estância foi menos trabalho-intensiva que a *plantation* e a fazenda; b) foi também menos capital e tecnologia-intensiva que a *plantation* e o enclave; c) em grande medida, por causa desse último fator, o controle do principal recurso produtivo (a propriedade da terra) ficou, nos pampas argentinos e no Uruguai, em mãos de uma prematura burguesia agrária local, enquanto que o enclave e a *plantation* costumaram ser propriedade direta do capital internacional e a fazenda ficou em mãos de uma oligarquia escassamente capitalista; d) este fato, combinado com as vantagens comparativas no comércio internacional derivadas de uma alta renda diferencial, deu à burguesia pampeana e à uruguaiana uma importante base própria de acumulação de capital; e) o que por sua vez — ainda que não deixasse de filtrar uma pesada carga de

dependência a partir do controle, pelo capital europeu, dos mecanismos de transporte, financiamento e comercialização internacional de seus produtos — fez com que a acumulação agrária impulsionasse a emergência de um setor urbano, comercial e incipientemente industrial, significativamente mais rico e diversificado que o das economias que giravam em torno da fazenda, do enclave e da *plantation*. Essas características são bem conhecidas<sup>10</sup>, porém delas derivam outras às quais se tem prestado pouca atenção.

2. A economia exportadora de lãs e cereais — e, mais tarde, também de carne — cobriu uma parte proporcionalmente maior do território nacional que a parte que abarcaram as outras economias de exportação latino-americanas. Sobretudo, abarcou uma quantidade e proporção muito maior das respectivas populações: as zonas não diretamente incorporadas ao sistema capitalista mundial tiveram na Argentina um peso econômico e demográfico muito menor que no resto da América Latina. A isso deve-se acrescentar que sempre foi escassa naquele país a incidência do campesinato, sujeito a relações pré-capitalistas de produção e a condições de vida miserável, que caracterizam boa parte do resto do continente. O fato de que uma proporção significativamente maior da população tenha-se inserido em sua particular economia de exportação equivale a afirmar que, desde fins do século XIX, a Argentina constituiu um caso de homogeneidade intranacional significativamente maior que o resto da América Latina.<sup>11</sup> Apesar das transformações posteriores, esta maior homogeneidade intranacional continua sendo notória.<sup>12</sup>
3. Porém, ademais, a importante base de acumulação local proporcionada pelo controle direto da terra, a alta produtividade internacional da mesma até aproximadamente 1930<sup>13</sup> e os escassos requerimentos de trabalho implicados por sua modalidade, “extensiva”, de exploração foram decisivos para que a região pampeana — inclusive seus centros urbanos — fosse internamente mais diversificada e próspera que as regiões do enclave, da *plantation* e da fazenda. Basta para fundamentar esta proposição o fato de que os salários na zona pampeana e nos centros urbanos argentinos foram, até aproximadamente a Segunda Guerra Mundial, mais altos que os salários de boa parte dos países europeus,<sup>14</sup> enquanto que os salários do resto da América Latina — se e quando se estabeleceram relações salariais — foram muito inferiores. Com isso assinalamos não somente que a homogeneidade intranacional foi significativamente maior, mas também que, “dentro” da região diretamente incorporada ao sistema capitalista mundial, a Argentina não só foi mais diversificada como também gerou um nível

de renda significativamente maior do seu setor popular. Isso por sua vez teve conseqüências, dentre as quais é indispensável que assinalemos: a) até começos do século XX, a existência de um mercado urbano (e, em boa medida, também pampeano) plenamente capitalista e de renda comparativamente alta induziu um começo de industrialização que recebeu um forte impulso com as restrições à importação resultantes da Primeira Guerra Mundial — não é certo que a industrialização argentina tenha começado com a crise de 1930; começou antes, e mais cedo que no resto da América Latina;<sup>15</sup> b) ao mesmo tempo, emergiu uma também prematura classe operária que, apesar de somente mais tarde haver entrado por direito próprio na arena política,<sup>16</sup> desenvolveu padrões organizativos autônomos em face do Estado e da incipiente burguesia industrial, no que sem dúvida alguma se viu favorecida por uma forte demanda de trabalho que não podia recorrer, para satisfazê-la — e para debilitar essa organização —, a um numeroso e próximo campesinato; c) as amplas possibilidades de expansão comercial e financeira, juntamente com essas primeiras atividades industriais — todas as quais tinham sua origem naquelas não desprezíveis fatias de acumulação de capital retidas localmente graças àquela modalidade específica de inserção dependente no sistema capitalista mundial — fizeram com que esta economia crescesse fundamentalmente pelo impulso de sua própria sociedade civil, do seu conhecimento e do seu encadeamento com a economia internacional; em outras palavras, o impulso dinamizador desse sistema passava menos pelo Estado, como em geral tendeu a ocorrer — e com muito mais inconvenientes — nas outras economias latino-americanas. Convém que nos detenhamos um pouco sobre esse ponto.

No período que decorreu (grosso modo) entre 1870 e 1930,<sup>17</sup> o Estado argentino pôde parecer-se com o Estado liberal dos grandes centros mundiais, enquanto funcionou como um sistema de democracia política mais ostensiva, fraudulenta, porém com um nível de participação eleitoral não inferior àqueles,<sup>18</sup> e enquanto, economicamente, não ia além de prover cruciais, porém limitadas, condições gerais de funcionamento do sistema.<sup>19</sup> O que interessa frisar é que esse Estado foi criatura da burguesia pampeana e de suas extensões financeiras e comerciais no setor urbano, por um processo que também implicava a constituição dessa burguesia e do sistema que dominava, em apêndice direto e altamente internacionalizado do mercado mundial. O que quer dizer isso? Para esclarecê-lo devemos novamente recorrer a algumas esquemáticas comparações. A burguesia pampeana e suas extensões urbanas se engrenaram — constituindo-o<sup>20</sup> — com

um Estado nacional e não com o Estado regional que no resto da América Latina foi tantas vezes o principal âmbito de poder político das respectivas classes dominantes. Outro aspecto disso foi que aquele Estado nacional arrasou — mais facilmente e mais plenamente — as autonomias regionais das oligarquias das regiões vinculadas diretamente ao mercado mundial que, como já assinalai, pesavam muito menos no conjunto devido ao alto peso relativo e ao dinamismo da economia sustentada na região pampeana.<sup>21</sup> Isto implicou que esse Estado nacional tivesse que condensar, muito menos que no resto da América Latina, mutáveis e delicadas relações de forças entre as regiões diretamente incorporadas ao mercado mundial e aquelas à margem dele. O que por sua vez determinou que à centralidade econômica da burguesia pampeana e seus tentáculos se agregasse, por meio do Estado com o qual se constituiu, sua centralidade política enquanto classe internamente dominante muito menos contrapesada pelas classes de outras regiões. Finalmente, os deslocamentos na importância relativa dos produtos de exportação se deram “dentro” da zona pampeana e de sua burguesia<sup>22</sup> e não, como em tantos outros casos da América Latina, mediante a incorporação de novos produtos de novas regiões, o que levava a complexas recomposições de alianças com as classes dominantes locais e os segmentos de capital internacional preexistentes.

Porém essa persistente centralidade da burguesia pampeana determinava, pela mesma modalidade de inserção no mercado mundial, que essa classe e esse Estado prematuramente nacionais fossem também originária e constitutivamente o âmbito principal da internacionalização de sua sociedade e economia. Em especial, as características “liberais” do Estado argentino e o forte peso relativo de sua sociedade civil não podem ser entendidos senão a partir de sua condição de pontos de encadeamento da burguesia pampeana com o capital internacional que também “estava ali”, extensamente interiorizado, no seu controle de financiamento, do transporte e da comercialização externa da produção pampeana. Foi essa constitutiva internacionalização de uma região economicamente muito dinâmica (com as fatias de acumulação que ficavam retidas localmente) e que incluía (expressando um alto grau de homogeneidade intranacional) a “parte” decisiva de uma Argentina quase sem campesinato, o que permitiu, precisamente, que esse Estado tão internacionalizado fosse, para as regiões marginalizadas desse sistema, prematura e arrasadoramente. A oligarquia andina ou a do Nordeste do Brasil puderam controlar diáfana e diretamente “seu” Estado regional, e o capital internacional do enclave e a *plantation* tenderam a conquistar um Estado (regional ou nominalmente nacional) que surgiu não tanto como emanção de — senão como enxerto

imposto a — uma sociedade civil que não tinha uma burguesia local dotada de uma base de acumulação própria. De outra forma, na Argentina, a existência dessa burguesia, como parte de sua própria modalidade de incorporação ao mercado mundial, gerou uma situação na qual os Estados regionais pesaram pouco, e na qual o Estado nacional foi um dos âmbitos cruciais da alta e prematura internacionalização de um conjunto em que a economia pampeana abarcou muito mais que as outras economias latino-americanas de exportação. Por isso — não apesar, senão como condição mesma de sua centralidade “interna” — a relação da burguesia pampeana com o Estado não teve a diafanidade e imediatez que, cada um à sua maneira, impuseram as oligarquias regionais e o capital internacional em boa parte da América Latina. Esta é uma maneira de reafirmar o que foi dito anteriormente acerca do alto grau de diferenciação e de autonomia própria (econômica e, começamos a vê-lo, também política) da sociedade civil que se foi plasmando ao compasso de tudo isso.<sup>23</sup>

Termino aqui a esquemática apresentação dos dados históricos indispensáveis para entrar concretamente no tema. Antes disso, apenas é necessário mencionar que, apesar de o Estado liberal argentino não ter sobrevivido à crise da década de 30, os antecedentes que acabamos de resumir permitiram que a Argentina se recuperasse dos impactos econômicos dessa crise mais rápida e facilmente que quase todos os restantes países latino-americanos. Inclusive induziu um novo impulso de industrialização substitutiva de importações (facilitada por um mercado interno efetivo<sup>24</sup> comparativamente grande) e de incorporação de grande parte da força de trabalho “extraível” das regiões não pampeanas. Não é o momento de analisar o que é que isso teve a ver com a emergência do peronismo, mas sim entrar, finalmente, no tema central deste trabalho.

## Dilemas

Devemos agora levar em conta dois pontos fundamentais sobretudo por sua interação. O primeiro já o mencionamos, isto é, a emergência na Argentina de um setor popular, no qual tem importante peso a classe operária, dotado de recursos econômicos e organizativos significativamente maiores que os do resto da América Latina<sup>25</sup> — e o que por sua vez resultou da combinação dos grandes excedentes disponíveis e da muito menor pressão exercida sobre o mercado urbano por parte de um quase inexistente campesinato.<sup>26</sup> Se isso foi uma “vantagem” para o desenvolvimento capitalista argentino, sua contrapartida era que não somente fortalecia seu setor popular, mas também implicava que

— quando a bonança desaparecia e as condições econômicas se aproximavam de situações de soma-zero — não havia grandes regiões marginais que contivessem um campesinato, o qual pudesse arcar com parte substancial do custo de possíveis acordos internos à região mais plenamente capitalista. Por um lado, a existência desse campesinato como disponibilidade efetiva ou virtual de força de trabalho debilita a classe operária, facilitando que se lhe imponham condições mais rigorosas. E, por outro lado, essa mesma existência implica uma classe muito mais indefesa que a operária,<sup>27</sup> permitindo a extração de excedentes que aliviem as condições de soma-zero às quais pode chegar o “centro” do sistema. O requisito para uma e outra coisa é que esse campesinato tenha um importante peso numérico em relação ao conjunto do setor popular urbano; caso não seja assim, a libra de carne que de todas as formas lhe é extraída<sup>28</sup> não é suficiente para facilitar “soluções” menos conflitivas no interior do centro.

O segundo ponto a assinalar — que mais abaixo veremos desdobra-se junto com o anterior — surge de outra particularidade dessa economia: seus principais produtos de exportação — cereais e carne — são alimentos que constituem o principal bem de salário do setor popular. Extraíamos disso algumas conseqüências ainda bastante genéricas. Cada um dos restantes produtos primários de exportação latino-americanos incide menos sobre o consumo do setor popular e, portanto, incidem menos as mudanças em seus preços relativos internos. Outra conseqüência é que a maneira como incidem essas mudanças sobre o consumo popular é na maioria dos casos indireta, mediatizada por mecanismos difíceis de captar; em contraste, uma mudança nos preços relativos dos principais alimentos tende a ser imediatamente percebida. A terceira conseqüência genérica é que essa percepção incumbe um setor popular ao qual os fatores que já delineamos deram um nível de renda (e, portanto, presumivelmente, de expectativas) e de autonomia organizacional (e, portanto, de capacidade de resistência) significativamente maior que os outros casos latino-americanos. Estamos agora em condições de analisar processos mais concretos.

A crise de 1930 deprimiu exogenamente os preços dos bens pampeanos. Pouco depois, o governo peronista (1946-1955) foi um primeiro esboço de problemas que mais tarde eclodiram plenamente. Primeiro (1946-1950), o Estado se apropriou de parte substancial do produto das exportações pampeanas, manteve deprimidos seus preços internos e com isso aumentou o nível de renda do setor popular e ampliou a demanda efetiva de outros bens, sobretudo industriais. Porém isso não tardou em gerar problemas de balanço de pagamentos, devidos ao efeito conjunto do “desalento” da produção pampeana e do aumento do consumo



interno de produtos exportáveis. Mais tarde (1952-1955), aumentaram os preços agropecuários, com o que — pela operação em sentido inverso do efeito conjunto há pouco assinalado — aliviou-se a situação do balanço de pagamentos. Porém isso por sua vez gerou resistências à redistribuição negativa da renda que implicava e à redução do mercado efetivo com que contava a burguesia urbana.

Pouco mais tarde, por volta de 1960, produziu-se uma grande onda de investimentos estrangeiros diretos na indústria e nos serviços, que implicaram a rápida internacionalização (mediante capitais e atividades muito diferentes dos que antes se haviam assentado nas atividades exportadoras) da estrutura produtiva urbana.<sup>29</sup> Contrariamente às esperanças “desenvolvimentistas”, essa nova etapa resultou num forte aumento da demanda de importações, maior que a taxa de crescimento do produto nacional das exportações e da produção pampeana.<sup>30</sup> Diante disso, a solução economicamente “evidente” — e reiteradamente proposta como tal — radicava num forte aumento das exportações que, ao elevar o teto do balanço de pagamentos, houvesse permitido prover essa estrutura produtiva urbana das importações necessárias para um “desenvolvimento sustentado”. Supostos os parâmetros capitalistas da situação, essa solução implicava, fundamentalmente, encontrar meios para aumentar a produção (e a produtividade) pampeana e/ou para reduzir o nível de renda do setor popular de forma que, por meio da redução do consumo interno de alimentos, ficassem “libertados” maiores excedentes exportáveis. Porém a simplicidade cartesiana dessas “soluções” econômicas — que foram tentadas — tropeçou com as complicações políticas que passamos a analisar.

## Ciclos

Da superposição produtos exportáveis-alimentos-bens de salário surgiram várias conseqüências fundamentais. Em primeiro lugar, deu-se uma base objetiva, que ademais foi subjetivamente reconhecida,<sup>31</sup> para repetidas alianças entre boa parte das frações débeis da burguesia urbana e o setor popular. Essas alianças se forjaram em torno da defesa do mercado interno contra os efeitos recessivos que (por via do aumento do preço interno dos alimentos e da conseqüente redução da demanda efetiva) acompanharam toda alta importante dos preços dos produtos exportáveis pampeanos. Em segundo lugar, as mobilizações do setor popular em defesa do nível de renda e consumo internos realimentaram sua capacidade de organização e ação política, sobretudo por meio — como veremos — de parciais porém reiteradas vitórias. Uma

terceira consequência foi que a aliança antes mencionada provocou, algumas vezes efetivou politicamente, um profundo corte “horizontal”, interno à burguesia urbana, entre suas frações oligopólicas e as mais débeis — que encontraram no setor popular um bem-vindo aliado para renegociar suas acomodações ante as primeiras. Em quarto lugar, os mesmos processos determinaram a repetida aparição de outra fundamental clivagem interburguesa, ao separar os interesses econômicos e as metas políticas de curto prazo da burguesia urbana (inclusive de suas frações oligopólicas) e da burguesia pampeana. Isso compôs um mapa de mutáveis alianças, que se acha na origem de “ciclos” econômicos e políticos que têm chamado a atenção de estudiosos da Argentina.<sup>32</sup>

Convém que examinemos com algum detalhe as afirmações precedentes. Um aspecto fundamental — que já comentamos — é que a solução dos crônicos estrangulamentos do balanço de pagamentos argentino requer um importante aumento das exportações pampeanas. Todavia, enquanto, desde arredores de 1960, a demanda de importações aumentava velozmente, aquelas exportações o faziam em muito menor escala. Isso foi consequência, em parte, do aumento do consumo interno dos produtos exportáveis e, sobretudo, dos escassos investimentos na produção e avanços na produtividade da região pampeana.<sup>33</sup> A que se deveu isso? Nem o espaço disponível nem meus conhecimentos permitem tentar uma resposta satisfatória; porém, o que parece evidente é que, dados os parâmetros capitalistas do contexto, uma condição necessária (mas não suficiente) consiste em assegurar à burguesia pampeana preços “satisfatórios”. A resposta ao que é “satisfatório” certamente é complexa, porém inclui pelo menos duas condições, também necessárias: uma delas é que esses preços permitam uma acumulação que torne possível investimentos que vão aumentando a densidade de capital da região pampeana e, com isso, sua produtividade por unidade de exploração e de trabalho. O segundo componente — menos óbvio, porém mais importante — é que esses preços sejam estáveis e sejam percebidos como tais ao nível microeconômico. Não conheço estudos que o determinem com exatidão, porém nada faz supor que, ao longo do período que estamos começando a analisar (1956-1976), a rentabilidade da burguesia pampeana tenha sido inferior à da burguesia urbana, inclusive da de suas frações oligopólicas. Porém, o que o gráfico 1 mostra com toda clareza é a enorme instabilidade dos principais preços pampeanos (cereais e carnes), medidos em relação aos preços urbanos por atacado.

No capitalismo argentino um forte aumento da produção (e das exportações) pampeana não pode produzir-se sem converter suas estâncias num *agribusiness* muito mais intensivo em capital

e tecnologia. Se se deixam de lado as conhecidas “explicações” fundadas numa suposta “irracionalidade” econômica dessa burguesia — que não são mais que o véu da ignorância do autor —, parece claro que a resposta deve achar-se ao nível dos parâmetros que regem suas decisões microeconômicas. Por sua vez, estes parâmetros não resultam de alguma necessidade econômica mas sim das lutas com que se teceram as alianças políticas e os vaivéns de um Estado, que se sustentam, por sua vez, das possibilidades de uma estrutura de classes originada nos fatores que resumimos nas anteriores seções deste trabalho. É isto o que devemos analisar.

A conversão da estância pampeana num *agribusiness* intensivo em capital e tecnologia<sup>34</sup> implica decisões de investimento referidas a um horizonte de tempo bastante prolongado. A instabilidade dos preços relativos pampeanos, a memória dessa instabilidade e, sobretudo, a acertada predição da futura continuidade da instabilidade desses preços,<sup>35</sup> impediram a tomada dessas decisões. O que por sua vez determinou que a burguesia pampeana, que fora inicialmente a vanguarda dinâmica e altamente produtiva (em termos relativos internacionais durante o período anterior a 1930), tenha ficado cada vez mais longe de sê-lo à medida que nos aproximávamos da época atual. E isto fundamentalmente porque, dada a mencionada situação de preços relativos, foi microeconomicamente racional manter a modalidade “extensiva” de exploração dessa terra.<sup>36</sup>

O aumento dos preços relativos internos da produção pampeana leva consigo — dado o escasso peso econômico das regiões “marginais” — uma perda líquida quase equivalente para o conjunto do setor urbano. A redistribuição de renda e o efeito sobre o nível de atividade que — *coeteris paribus*<sup>37</sup> — ele implica aumenta no curto prazo os excedentes exportáveis (por via de seu efeito imediato sobre o consumo interno de produtos exportáveis), e podia ser o preço a pagar para um aumento no médio prazo da produção pampeana (ao satisfazer a condição necessária de apropriação de preços “satisfatórios” e, sobretudo, estáveis pela burguesia pampeana). Este preço não seria demasiado oneroso para as frações oligopólicas da burguesia urbana. Estas têm interesse objetivo em que se eleve o teto do balanço de pagamentos, porque, como já mencionei, têm um alto coeficiente de importação e, porque, ademais, este coeficiente tende a aumentar sua elasticidade com o aumento das respectivas produções.<sup>38</sup> Por outro lado, as recessões e redistribuições de renda que costumam acompanhar o aumento interno do preço dos alimentos castigam menos estas frações oligopólicas do que as mais débeis. Com efeito, as primeiras têm recursos econômicos e acesso preferencial ao crédito interno e internacional<sup>39</sup> que lhes permitem suportar a

recessão e, de fato, ampliar em seu benefício a concentração e centralização do capital.<sup>40</sup> Ademais, e ainda que essa seja uma generalização que numa análise mais refinada requereria algumas especificações, as frações oligopólicas da burguesia urbana dirigem uma parte maior de sua produção e oferta de serviços aos estratos de consumo relativamente altos, cujo nível de renda é muito menos afetado, absoluta e percentualmente, pela alta do preço dos alimentos. Isso dá base objetiva para uma aliança de longo prazo entre a grande burguesia urbana e a burguesia pampeana, que poderia empreender a “modernização” do capitalismo argentino pela via simultânea do aumento da concentração do capital no setor urbano e da conversão da última em direção ao *agribusiness*. Entretanto, pelo menos até 1976, essa aliança somente se forjou por lapsos curtos, para se dissolver rapidamente em situações que colocaram estas duas frações “superiores” da burguesia argentina em campos politicamente diferentes. Por que esse afastamento do que indicaria a “lógica econômica” deste capitalismo? Fundamentalmente porque essa aliança foi enfrentada, uma e outra vez, por outra que — constituída basicamente pelo setor popular e pelas frações débeis da burguesia urbana —, apesar de sua subordinação econômica, pôde impor politicamente condições suficientes para que aquela aliança não pudesse sustentar-se além do curto prazo. No contexto latino-americano esta foi uma das originalidades da Argentina (e com características próprias do Uruguai), a qual só pode ser entendida a partir da perspectiva histórica que resumimos nas seções anteriores; porém ainda nos falta introduzir novos elementos para complementar nossa tentativa de explicação.

Este é o momento de começarmos a nos referir aos processos a partir dos quais se foram colocando esses dilemas e conflitos. Os períodos de baixos preços internos dos alimentos e de taxa de câmbio estável foram, não casualmente, os de maior taxa de crescimento do produto nacional, de distribuição mais igualitária da renda e — até se aproximar do final do ciclo — de menor taxa de crescimento da inflação.<sup>41</sup> Porém, também conduziram a uma crise de balanço de pagamentos que, à medida que se avizinhava, gerava a implantação de uma série de “controles” (sobretudo de preços internos e cambiais) que, entretanto, não logrou impedi-la. Desencadeada essa crise, tratou-se-a com uma abrupta desvalorização que (com a exceção que mencionaremos) implicou um correlativo aumento de preço interno dos produtos exportáveis. Essas desvalorizações foram parte de “programas de estabilização”, geralmente apoiados pelo Fundo Monetário Internacional, que aprofundaram os efeitos recessivos e redistributivos da desvalorização mediante outras medidas (forte iliquidez, redução do déficit fiscal, congelamento dos salários e aumento da taxa real

de juros) tendentes, por um lado, a consolidar a transferência de renda ao setor exportador e, por outro, a ajustar o nível interno de atividade econômica à exígua situação do balanço de pagamentos. Os impactos não só foram recessivos e redistributivos mas também inflacionários (a *estagflação* não é nenhuma novidade na Argentina), sobretudo com a alta do preço interno dos alimentos, provocada pelo aumento do seu valor de exportação, da alta dos bens importados e do aumento da taxa real de juros — em momentos nos quais se tratava de manter congelados, ou sistematicamente retardados, os salários, e nos quais a recessão aumentava fortemente a desocupação. No curto prazo (e como veremos, nestes processos nunca houve mais que o curto prazo), a transferência de recursos para o setor exportador não induziu a um aumento da produção pampeana,<sup>42</sup> porém os “programas de estabilização”, apesar de produzirem os efeitos exatamente inversos em relação à inflação, tiveram êxito ao aliviar a crise do balanço de pagamentos. Claro que este êxito ocorreu por uma via muito diferente da que se anunciava nos discursos oficiais, nas sisudas “recomendações” do Fundo e nas exultantes declarações das organizações da burguesia pampeana: isto é, não por um aumento de produção exportável, mas como conseqüência da recessão, que diminuía a demanda de importação ao mesmo tempo que aumentava os excedentes (sobretudo de alimentos) exportáveis. Porém, tudo isso gerava resistências entre os muito castigados por essas políticas, no momento em que o resultante desafogo do balanço de pagamentos gerava pressões para que se adotassem políticas de reativação econômica. Conseqüentemente, o aumento da liquidez, o relaxamento dos controles sobre o déficit fiscal, a disponibilidade de divisas para importação, o crescimento da ocupação e os aumentos salariais terminavam a fase descendente do ciclo e inauguravam uma fase ascendente. Porém, esta se precipitava para uma nova crise de balanço de pagamentos,<sup>43</sup> a partir da qual outra desvalorização e o conseqüente “programa de estabilização” inauguravam outra fase descendente...<sup>44</sup>

Não era economicamente inexorável que ocorressem esses ciclos e — menos ainda — que se repetissem. Por que ocorreram então? A resposta a essa pergunta será encontrada no próprio centro do tema das alianças políticas e dos vaivéns do Estado argentino.

## **Pêndulos**

Começemos por uma observação. Em cada uma das fases do ciclo, a grande burguesia urbana, baseada precisamente nas condições que a convertem em fração dominante, jogou como

ganhadora. Já assinalei que — pelo menos — não a prejudicam a desvalorização e os “programas de estabilização”, ao mesmo tempo que, como apêndice direto ou intimamente vinculado ao capital internacional, essa fração é a que melhor avalia os custos e mais teme a possibilidade de uma interrupção internacional de pagamentos.<sup>45</sup> Ademais, essa fração é a mais diretamente interessada em que se alivie a crise do balanço de pagamentos,<sup>46</sup> momento em que a livre transferibilidade internacional de capitais (que esse alívio permite e que os programas de estabilização ortodoxamente antecipam) aumenta ainda mais suas vantagens de acesso a um crédito internamente nunca tão escasso e reabre os canais “normais” de transferência da acumulação para o centro do sistema do qual — como fração que é internamente dominante porque é mais internacionalizada<sup>47</sup> — é mais intrinsecamente parte que qualquer outra. No período final da fase ascendente do ciclo, estes fatores convertem essa grande burguesia em aliada da burguesia pampeana (e do conjunto do setor exportador) em seus reclamos pelas medidas que originam a fase descendente.<sup>48</sup>

Conseqüentemente, ante o desencadeamento da crise do balanço de pagamentos, a grande burguesia oscilava em direção aos interesses objetivos da burguesia pampeana, propiciando e apoiando os “programas de estabilização” que transferiam uma grande massa de renda (fundamentalmente do *resto* do setor urbano) para a burguesia pampeana e — obviamente — para as frações comerciais e financeiras ligadas à exportação de seus produtos.

Porém, por outro lado, os já comentados efeitos redistributivos e recessivos dessas medidas geravam a reação das frações débeis da burguesia urbana e do conjunto do setor popular,<sup>49</sup> no momento em que o alívio na posição de divisas tornava factíveis as medidas de reativação econômica reclamadas por estes. Diante disso, a grande burguesia urbana fez, vez por outra, o que toda a burguesia faz sem a tutela de um Estado que a induza a outros comportamentos: atende seus interesses econômicos de curto prazo, monta-se na crista da onda da reativação econômica — de que, cabe supor, sua posição lhe permita beneficiar-se privilegiadamente<sup>50</sup> — e “deixa correr” as políticas somando-se ao conjunto do setor e abandonando a burguesia pampeana num solitário lamento pela rápida deterioração de seus preços relativos;<sup>51</sup> de tudo isso resultaram as grandes flutuações de preços relativos observáveis no gráfico 1.

Acabamos de descrever um fenômeno recorrente — a pendulação da grande burguesia —, mas não tentamos explicá-lo. Podemos, porém, desde já acrescentar que esses deslocamentos, além das conseqüências econômicas que acabamos de anotar, tiveram uma conseqüência política de maior importância: quebraram, vez por outra, a coesão interburguesa necessária para a

estabilização de sua dominação política. Mais precisamente, fraturaram essa coesão entre as duas frações “superiores” desta burguesia (a oligopólica urbana e a pampeana), dotadas de importantes bases de acumulação próprias e potencialmente capazes de “modernizar” o capitalismo argentino. Outro aspecto, não menos importante e do qual logo nos ocuparemos, é que essas oscilações não somente abriam “espaço” político para, mas também eram em boa medida conseqüência de uma aliança alternativa — burguesa, popular e operária.

Insistamos antes sobre um ponto central. A aliança das frações “superiores” da burguesia somente poderia ter dado frutos no caso de haver perdurado pelo tempo suficiente para que houvesse avanços significativos na produtividade pampeana e, de passagem, para que houvesse avançado ainda mais a concentração do capital urbano em benefício da grande burguesia. Esse requisito de duração é o que foi violado pelas flutuações de preços relativos. Se bem que isso assinale a condição necessária de estabilidade dos preços pampeanos, não prejudica acerca do nível de preços a partir do qual se poderia ter induzido a transformação da burguesia pampeana em direção a um *agribusiness*. Na medida em que a ênfase recaiu fortemente sobre a melhora desse nível, geraram-se os conflitos e oscilações que estamos analisando. Por outro lado, tal transformação poderia haver ocorrido com preços pampeanos relativamente deprimidos, como conseqüências de políticas que, ainda que sempre inscritas num marco capitalista, a houvessem forçado mais estruturalmente. Esse foi o sentido de numerosos projetos de taxar diferencialmente a terra pampeana em função da produção potencial, confrontada com a real, de cada exploração. Esse caminho, por definição conflitivo com a burguesia pampeana em sua atual constituição, não o é em relação ao conjunto do setor urbano (porquanto não pressupõe uma queda de seus preços relativos) e em médio prazo poderia ter obtido o aumento das exportações pampeanas. Entretanto, as tentativas de implementar diversas variantes de “imposto sobre a renda potencial da terra” fracassaram repentinamente. Isso deve ser contrastado com o ocorrido na época recente em boa parte dos restantes países latino-americanos, onde o Estado — impulsionado por e engrenado com a grande burguesia — tem podido impor a “modernização” das regiões e das classes dominantes.<sup>52</sup> Porém, essas classes dominantes eram fundamentalmente classes regionais<sup>53</sup> e, ainda que caísse temporariamente sua produção, cada uma delas não tinha a enorme incidência sobre o total das exportações que tem a burguesia pampeana. Por isso outros Estados latino-americanos puderam subordinar essas classes e os Estados regionais que elas controlavam diretamente, sem com isso bloquear os principais circuitos de acumulação de suas eco-

nomias nem agravar demasiadamente os problemas do balanço de pagamentos. O caso da burguesia pampeana foi diferente. Já assinalei, em primeiro lugar, sua prematura condição de classe propriamente nacional, inclusive no que diz respeito à sua direta vinculação — que o constituiu como tal — com o Estado nacional; isto significou que as lutas interburguesas não tivessem seu âmbito principal entre um Estado nacional e Estados regionais que perdiam rapidamente seu peso relativo frente ao primeiro, mas sim no interior mesmo de um Estado nacional que se fraturava continuamente por imposição dessas lutas. Por outro lado, a decisiva importância da produção pampeana para o conjunto da economia e das exportações — um aspecto do escasso peso de outras regiões na Argentina — determinou que seu “desalento”<sup>54</sup> ante a queda dos seus preços e as tentativas de “reestruturá-la” por mecanismos impositivos repercutissem de imediato sobre o balanço de pagamentos — ao mesmo tempo que, como consequência de outra especificidade argentina, o paralelo aumento do consumo interno dos produtos exportáveis diminuísse ainda mais as exportações potencialmente disponíveis no curto prazo, antes de que por qual-quer via houvesse a produção pampeana. Com isso iniciava a crise de balanço de pagamentos, cujo alívio por meio das desvalorizações implicava não só reverter os preços relativos, mas também expulsar da aliança governante os setores que haviam impulsionado a reativação do ciclo. Isso implicava que a partir desse momento — enquanto durassem os “programas de estabilização” — pesavam fortemente no interior do Estado os interesses imediatos da burguesia pampeana. E essa, é claro, aventava toda possibilidade de “reestruturá-la”, centrava a questão em torno do aumento de seus preços e com isto semeava as condições que levariam pouco depois a uma reversão do ciclo... Em outras palavras, ainda que há bastante tempo tenha perdido sua condição de vanguarda dinâmica do capitalismo argentino, a burguesia pampeana conservou um grau comparativamente inusitado de centralidade econômica e política. Esse grau foi suficiente — na defensiva — para bloquear todo intento de “reestruturá-la” e — ofensivamente — para se montar na crise do balanço de pagamentos e obter periodicamente substanciais transferências de renda em seu benefício. Entretanto, e como consequência de tudo isso, os canais de acumulação de capital na Argentina entravam em recorrentes curto-circuitos, e o Estado dançava ao compasso desses vaivéns da sociedade civil.

Isso teve muito a ver com algumas das características do período burocrático-autoritário argentino iniciado em 1966, com a política econômica entre março de 1967 e maio de 1969, durante a gestão de Adalberto Krieger Vasena como ministro da Economia, que levou a cabo, com toda a transparência, a política da grande



burguesia. E entre outras coisas, isso implicou que pela primeira vez uma grande desvalorização deixasse de beneficiar o setor pampeano-exportador. Pelo contrário, a desvalorização de março de 1967 (equivalente a 40% do valor do peso) foi apropriada integralmente pelo Estado, por meio de retenções estabelecidas por uma percentagem equivalente sobre o valor das exportações de produtos pampeanos e utilizada em um substancial aumento dos investimentos estatais em infra-estrutura física. Essa retenção, ao manter fixo o preço em pesos da produção pampeana, permitiu deprimir os preços internos dos alimentos, como se pode observar nos dados correspondentes do gráfico 1. Também tornou possível não só uma rápida redução da inflação, mas também — em contraste com os outros casos de autoritarismo-burocrático — que somente se produzisse uma moderada queda dos salários industriais. (Cf. adiante os gráficos 2 e 3).

Porém, nem sequer então esta situação pôde se manter e, como se pode ver no gráfico 1, a partir de 1970 os preços pampeanos (em especial os da carne) deram saltos até alcançar em 1971-1972 um nível muito alto. Essa foi a única tentativa clara e continuada da grande burguesia de “reestruturar” a burguesia pampeana<sup>55</sup> subordinando-a à sua própria acumulação. Porém, o resultado foi que esta última quebrou a partir de dentro a coesão do Estado burocrático-autoritário e contribuiu para um colapso político e econômico impulsionado “a partir de fora” por outros atores sociais.<sup>56</sup> Se isso marcou os limites de uma imposição unilateral de supremacia da grande burguesia sobre a burguesia pampeana, a história das anteriores desvalorizações — com a transferência de seu resultado à segunda e ao setor exportador ligado a ela — por sua parte havia assinalado, ao se impelir pouco depois o pêndulo da grande burguesia para o pólo urbano, que já era impossível voltar aos “velhos tempos” de supremacia da burguesia pampeana.<sup>57</sup> A “solução” só pareceria ter radicado numa aliança entre essas duas frações, muito mais igualitária que a da grande burguesia com as classes agrárias regionais dos outros países latino-americanos, e sustentada por mais tempo que o permitido pela capacidade de resistência do resto da sociedade civil, pelo menos até 1976.

## **A aliança defensiva**

Se a centralidade econômica e política da burguesia pampeana marca uma importante diferença com relação aos outros casos latino-americanos e suas classes dominantes agrárias, outra não menos importante surge do maior grau de impotência política em que se acharam nestes outros casos as frações mais

