

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Camila Hirt Munareto

**MODERNIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E REVOLUÇÃO:
O CASO IRANIANO (1953-1979)**

Santa Maria, RS

2019

Camila Hirt Munareto

**MODERNIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E REVOLUÇÃO:
O CASO IRANIANO (1953-1979)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Coelho Dornelles Júnior

Santa Maria, RS

2019

Camila Hirt Munareto

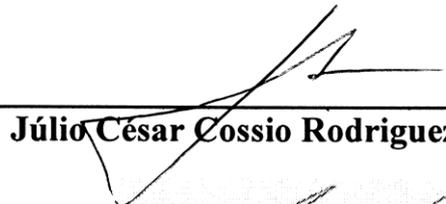
**MODERNIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E REVOLUÇÃO:
O CASO IRANIANO (1953-1979)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Ciências Sociais**.

Aprovado em 06 de junho de 2019:



Arthur Coelho Dornelles Júnior, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Júlio César Cossio Rodriguez, Dr. (UFSM)



Lucas Kerr de Oliveira, Dr. (UNILA)

Santa Maria, RS

2019

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho não teria sido possível sem a existência da Universidade Federal de Santa Maria. Foi na UFSM que concluí todas as etapas do meu ensino superior, de modo que essa pesquisa também é fruto da dedicação e do empenho dos profissionais que compõem essa instituição. Além disso, agradeço ao suporte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que financiou esta pesquisa, e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS, o qual forneceu todos os meios para que ela fosse realizada. Aos professores que estiveram presentes ao longo da minha trajetória acadêmica, sou grata pelos ensinamentos transmitidos e por instigarem reflexões para além da sala de aula. Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Arthur Coelho Dornelles Júnior, não só por ter acolhido esta pesquisa, bem como contribuído e se dedicado para seu desenvolvimento. Além das diversas horas que passamos debatendo objetos, problemas e hipóteses, sou grata por sempre poder contar com sua paciência e compreensão. Agradeço também aos professores que estiveram presentes em minha qualificação e defesa – Prof. Dr. Igor Castellano da Silva, Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira e Prof. Dr. Júlio César C. Rodriguez – pelas sugestões e observações, as quais certamente contribuíram com o aprimoramento do presente trabalho.

Devo a realização dessa dissertação, ainda, às pessoas que incentivaram e apoiaram a minha decisão de cursar a pós-graduação. Dentre estas, agradeço primeiramente à minha família, por todo amor e dedicação. Obrigada por respeitarem minhas escolhas, compreenderem minhas ausências e sempre me incentivarem a seguir em frente. Também sou imensamente grata ao meu namorado, Matheus, pelo carinho e amparo nos momentos difíceis. Agradeço não só por me encorajar a ingressar no mestrado, bem como por me apoiar incondicionalmente diante das minhas indecisões ao longo deste período e fornecer seu ombro amigo todas as vezes que precisei. Por fim, agradeço aos meus colegas de mestrado – em especial à Gabriela Machado, Mateus Albuquerque e Nadine Lermen – por compartilharem comigo as angústias e alegrias que a vida acadêmica nos proporciona. Escrever a dissertação, por vezes, é uma tarefa bastante solitária, mas poder contar com amigos que vivenciam a mesma experiência torna a jornada mais leve e gratificante.

RESUMO

MODERNIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E REVOLUÇÃO: O CASO IRANIANO (1953-1979)

AUTORA: Camila Hirt Munareto

ORIENTADOR: Prof. Dr. Arthur Coelho Dornelles Júnior

A presente pesquisa procura contribuir para uma melhor compreensão dos desafios impostos pela modernização ao desenvolvimento político, bem como sua relação com a ocorrência de processos revolucionários. Tendo como objeto de estudo a República Islâmica do Irã, pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: “A Revolução Iraniana de 1979 é, essencialmente, uma reação das elites tradicionais ao processo de modernização iniciado em 1953 pelo governo do Xá? Como e por quê?”. Para isto, o trabalho adota a dependência da trajetória (path dependence) como instrumento teórico-metodológico, enfatizando a existência de legados políticos e seus impactos sobre escolhas políticas subsequentes. Deste modo, o processo de modernização e desenvolvimento político iraniano foram analisados a partir de dois momentos críticos e da trajetória institucional estabelecida entre eles, a saber: (i) o Golpe de Estado de 1953 e (ii) a Revolução Islâmica de 1979. A hipótese adotada é de que a Revolução Islâmica consiste de fato em uma reação das elites tradicionais ao processo de modernização iniciado em 1953. As mudanças promovidas pelo golpe de Estado deram início a uma nova trajetória política no Irã e promoveram não só um rápido crescimento econômico, bem como alterações nos padrões de comportamento da sociedade. Em contrapartida, principalmente a partir da Revolução Branca de 1963, as elites tradicionais foram sistematicamente afastadas das esferas de tomada de decisão e as instituições políticas perderam sua autonomia como uma instância de modulação e canalização das demandas sociais. Essa discrepância entre a modernização e o desenvolvimento político estabeleceram um cenário de instabilidade política, no qual as elites tradicionais puderam atuar. Possuindo uma narrativa capaz de oferecer segurança e certeza à sociedade iraniana em tempos de rápida mudança e desacomodação de valores e atitudes tradicionais, as elites tradicionais conseguiram canalizar a frustração social decorrente da modernização e lideraram a Revolução Islâmica de 1979. Pretende-se assim, por meio do estudo do caso iraniano, compreender os desafios impostos pela modernização à estabilidade política e sob quais condições a instabilidade política favorece o desenvolvimento de uma ruptura revolucionária.

Palavras-chave: Irã. Modernização. Instituições. Revolução. Desenvolvimento Político.

ABSTRACT

MODERNIZATION, INSTITUTIONS AND REVOLUTION: THE IRANIAN CASE (1953-1979)

AUTHOR: Camila Hirt Munareto
ADVISOR: Prof. Dr. Arthur Coelho Dornelles Júnior

The present research aims to contribute to a better understanding of the challenges posed by modernization to political development and its relations with the revolutionary processes. The object of study is the Islamic Republic of Iran and the research seeks to understand if "the Iranian revolution of 1979 is a reaction of the traditional elites to the process of modernization that began with the Shah's government in 1953. How and why?". To answer this question, the research will use the path dependence as a theoretical-methodological instrument, emphasizing the existence of political legacies and its impacts on subsequent political choices. So, the process of Iranian modernization and political development will be analysed from two critical moments and the institutional trajectory established between them: (i) the coup of 1953 and (ii) the Islamic Revolution of 1979. The hypothesis adopted is that the Islamic Revolution consists in a reaction of the traditional elites to the process of modernization initiated in 1953. The changes promoted by the coup of State began a new political trajectory in Iran and promoted not only rapid economic growth, but also changes in the behavior patterns of society. In contrast, especially since the White Revolution of 1963, traditional elites were systematically cut off from decision-making spheres, and political institutions lost their autonomy as an instance of modulation of social demands. This discrepancy between modernization and political development established a scenario of political instability, in which the traditional elites could act. With a narrative capable of providing security and certainty to Iranian society in times of rapid change and dismantling of traditional values and attitudes, traditional elites managed to channel the social frustration of modernization and led the Islamic Revolution of 1979. The aim of this study is to understand the challenges posed by modernization to political stability and under what conditions political instability favors the development of a revolutionary rupture.

Keywords: Iran. Modernization. Institution. Revolution. Political Development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Investimentos Governamentais por Setor (percentual, 1928-1941).....	68
Gráfico 2 – Produto Interno Bruto Iraniano (milhões de dólares, 1950-1962)	94
Gráfico 3 – Produto Interno Bruto Iraniano por Setor (percentual, 1958-1959).....	95
Gráfico 4 – Crescimento Populacional (em milhares, 1950-1962)	99
Gráfico 5– Balança de Pagamentos Iraniana (em milhões de dólares, 1954-1962).....	100
Gráfico 6 – Crescimento do PIB por Setor (bilhões de rials correntes, 1962-1978	123
Gráfico 7 – Contribuições do PIB por Atividade (percentual, 1962-1978)	123
Gráfico 8 – População Rural e Urbana do Irã (em milhares, 1956-1976).....	125
Gráfico 9 – Composição da Força Laboral Iraniana (percentual, 1956-1977).....	126
Gráfico 10 – Alfabetização no Irã (em milhares, 1966-1976).....	128

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajetória Institucional Iraniana (1953-1979).....	151
Figura 2 – Conclusão Geral	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção Anual dos Principais Produtos Industriais Iranianos (em milhares de unidades, 1955-1960).	96
Tabela 2 – Exportações Iranianas (percentual, 1960-1976)	131
Tabela 3 – Importações Iranianas (percentual, 1960-1976)	131

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	ABORDAGEM TEÓRICA.....	21
2.1	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE MODERNIZAÇÃO E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO FONTE DE INSTABILIDADE POLÍTICA	23
2.2	AS INSTITUIÇÕES E O DILEMA ENTRE A COORDENAÇÃO DE EXPECTATIVAS E A PRODUÇÃO DE COOPERAÇÃO.....	33
2.3	OS MOVIMENTOS REVOLUCIONÁRIOS E O MÚTUO CONDICIONAMENTO ENTRE A DETERMINAÇÃO ESTRUTURAL E AÇÃO ESTRATÉGICA	39
2.4	AS ELITES POLÍTICAS E O CONTROLE DAS ESFERAS INSTITUCIONAIS ...	48
2.5	O MODELO TEÓRICO	52
2.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	57
3	AS CONDIÇÕES ANTECEDENTES E SEUS IMPACTOS NA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL IRANIANA	59
3.1	A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL.....	60
3.2	OS PRIMEIROS PASSOS EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO.....	65
3.3	A ASCENSÃO DAS ELITES TRADICIONAIS AO PODER POLÍTICO	71
3.4	O INÍCIO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	76
3.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	80
4	O GOLPE DE ESTADO DE 1953 E A RUPTURA INSTITUCIONAL	84
4.1	A GUERRA FRIA E A CONSOLIDAÇÃO DO IRÃ NA ESFERA DE INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA	85
4.2	O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO CONTRADITÓRIO	92
4.3	A CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO.....	101
4.4	A RETOMADA DO PROCESSO DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO.....	105
4.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	109
5	A REVOLUÇÃO BRANCA DE 1963 E A CONSOLIDAÇÃO DO LEGADO..	113
5.1	A AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA IRANIANA NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	114
5.2	A CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO	121
5.3	O PROCESSO DE CIRCULAÇÃO DE ELITES E O AFASTAMENTO DAS ELITES TRADICIONAIS DAS ESFERAS DECISÓRIAS	132
5.4	O DESMANTELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS	137
5.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	142
6	CONCLUSÃO.....	147
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura compreender os desafios impostos pela modernização ao desenvolvimento político, bem como sua relação com a ocorrência de processos revolucionários. Atrelada a reflexões sobre o progresso econômico e seus impactos na estrutura social, a modernização constitui um objeto de estudo das ciências sociais desde o século XVIII, quando passou a ser analisada de maneira mais sistemática. Entretanto, apesar de ter suscitado grandes debates dentro das ciências sociais, foi apenas ao fim da Segunda Guerra Mundial que o estudo do processo de modernização foi incorporado à ciência política.

Diante de um cenário de incertezas e de disputa por áreas de influência, a Teoria da Modernização foi fruto de esforços em construir uma teoria abrangente, que não apenas possuísse um caráter explicativo, como também normativo. Além de tentar compreender o que estava acontecendo nas regiões pós-coloniais, a Teoria da Modernização buscava promover mudanças que tornariam as instituições sociais, políticas e econômicas destas regiões mais similares à organização estadunidense e aos princípios democráticos, distanciando-se dos padrões russos ou chineses. Nesse sentido, a modernização era concebida como um processo abrangente e coeso que implicava na racionalização de diferentes esferas da estrutura social e postulava a existência de um padrão comum de desenvolvimento – definido pelo progresso econômico, tecnológico, militar, burocrático, político e social. Enraizada no contraste entre sociedades "tradicionais" e "modernas", a Teoria da Modernização via o desenvolvimento político e a modernidade como variáveis interligadas, acreditando que uma vez estabelecido o processo de modernização, a sociedade tenderia ao desenvolvimento de estruturas democráticas e à consequente estabilidade política.

No entanto, ainda que esta visão tenha perdurado durante algumas décadas na ciência política, a ideia de que a modernização traria consigo o desenvolvimento de estruturas democráticas e estáveis começou a cair em descrédito a partir dos anos 1970. Ao contrário do que postulava a teoria, apesar de muitas regiões terem passado pelo processo de modernização no âmbito econômico e social, isso não as impediu de enfrentar grandes problemas de instabilidade política. O desenvolvimento de estruturas democráticas passou longe de ser uma realidade universal e diversos países foram marcados pela ocorrência de golpes e insurreições. Diante disso, os conceitos de modernização e desenvolvimento político ganharam novos significados e passaram a ser compreendidos como processos relacionados, mas detentores de dinâmicas autônomas.

Um dos principais expoentes dentro dessa ressignificação foi Huntington (1975). Responsável por consolidar o deslocamento do interesse pela construção de regimes democráticos para a análise da estabilidade dos sistemas políticos, Huntington concebia a existência de um grande hiato entre a modernização e o desenvolvimento político. Ainda que a modernização fosse compreendida como um processo que envolvia alterações em diversas áreas do pensamento e da atividade humana – tanto no nível psicológico, intelectual, econômico e social – o autor considerava um erro supor que ela conduziria a sociedade à estabilidade política. Ao contrário, ele argumentava que as sociedades em modernização enfrentavam um severo processo de desestabilização das estruturas tradicionais de autoridade, bem como de seus respectivos valores, crenças e expectativas. Se tal desestabilização não fosse acompanhada pelo desenvolvimento de procedimentos e dispositivos organizacionais para dar ordem aos diferentes interesses das forças sociais presentes em uma comunidade política, haveria espaço para o estabelecimento de um cenário de instabilidade. Desta forma, a incapacidade das instituições políticas se adaptarem às mudanças promovidas pelo processo de modernização era vista como o fator desencadeador da instabilidade política.

Apesar da linearidade presente em grande parte dos estudos sobre modernização, feitas certas ressalvas, a adoção desta abordagem ainda é válida para compreender o desenvolvimento político. Assim como pontua Reis (1997, p.35) não podemos ignorar o fato de que a teoria proposta não seja isenta de contaminações etnocêntricas e simplificações excessivas de processos complexos, mas sua perspectiva proporciona uma visão macro histórica ao debate. É no centro do processo de transformação social desencadeado pela modernização que podemos compreender os desafios da adaptação das instituições às demandas impostas por uma sociedade em permanente mudança (REIS, 1997, p.77). Nesse sentido, adotar tal abordagem, não significa aceitar uma perspectiva linear do desenvolvimento histórico, muito menos a imputação de uma direção única à história; ao contrário, admite-se que o processo de modernização tem sido experimentado com características próprias em cada caso. Ainda assim, é por meio do estudo dos processos de mudança social que se pretende avaliar o problema da instabilidade política e, mais especificamente, do impacto que a modernização impõe ao desenvolvimento político.

Dessa forma, o trabalho de Huntington torna-se central para a presente dissertação por tratar precisamente dos efeitos ambíguos que processos de modernização produzem nos sistemas políticos de sociedades tradicionais. No entanto, almejando contornar o eventual determinismo histórico da teoria huntingtoniana, pretende-se adicionar um novo elemento à análise: o papel das elites políticas. Concebendo-se as elites políticas como o conjunto de

indivíduos que se encontram na posição de influenciar o processo de tomada de decisão nas maiores ou mais importantes instituições políticas de uma sociedade, o impacto da modernização ao desenvolvimento político passa a ser mediado pela ação deste grupo. Com isso, questões de estabilidade e instabilidade política não são mais compreendidas apenas como resultado de transformações na estrutura social, mas também das escolhas tomadas por agentes políticos.

Além disso, Huntington destaca ainda a existência de cenários em que a instabilidade do sistema político é tão intensa que apenas a adaptação das instituições políticas não é capaz de absorver e canalizar as transformações advindas da sociedade, de modo que o processo de modernização acaba desencadeando uma ruptura institucional. Nesse sentido, a revolução é vista pelo autor como um fenômeno que tende a acontecer diante da rápida modernização. A velocidade em que as transformações sociais ocorrem pode impossibilitar as instituições políticas existentes de assimilá-las, demandando a destruição das instituições políticas vigentes e a criação de um novo regime político. Entretanto, apesar de se propor a compreender as consequências da instabilidade política, a abordagem proposta por Huntington falha ao estabelecer uma relação direta entre o processo de modernização e a revolução. Tanto as perspectivas baseadas na ação coletiva, quando as abordagens estruturalistas que se propuseram a analisar o fenômeno revolucionário negam essa conexão imediata entre os dois fenômenos. Pretende-se assim, incorporar essas novas concepções teóricas à análise huntingtoniana, almejando compreender as consequências da instabilidade política, bem como sob quais condições a modernização converte-se em uma revolução.

Tendo em vista os objetivos do presente trabalho, a República Islâmica do Irã foi elencada como caso de estudo. Detentor de uma história marcada por diferentes rupturas institucionais e tentativas de modernização, o caso iraniano mostra-se relevante para avaliar os aspectos descritivos e explicativos que ligam a modernização à eclosão de movimentos revolucionários. O Irã é um Estado milenar cuja trajetória de desenvolvimento político esteve por muito tempo acompanhada pela questão da soberania. Tendo sua história marcada pela influência e dependência externa, a defesa da soberania e da autossuficiência acompanhavam a busca pela modernização das estruturas políticas, econômicas e sociais do país. Este processo, entretanto, foi ambivalente desde o princípio. Ao mesmo tempo em que as elites políticas e intelectuais propunham e implementavam projetos de modernização que tomavam como exemplo o processo experimentado pelos Estados europeus; o Ocidente era visto como uma realidade indesejável, ao passo que o Islã era compreendido como uma identidade cultural autêntica para o país. Dessa forma, se por um lado o Irã almejava modernizar suas estruturas

políticas e econômicas e tornar-se uma grande potência no Sistema Internacional, por outro, a imposição de um universalismo do modelo ocidental e a rejeição e deslegitimação dos aspectos locais por um agente externo representavam para o Irã a perda de sua autenticidade (MIRSEPASSI, 2003, p.11). Como consequência deste impasse, a história iraniana ao longo dos anos apresentou uma alternância entre diferentes projetos de modernização.

A Revolução Constitucional de 1905 foi um dos primeiros momentos mais significativos dentro do desenvolvimento político do Irã. Ainda que seja difícil traçar o início do Estado moderno iraniano, foi a Revolução Constitucional que possibilitou a elaboração da primeira grande limitação ao poder real e o estabelecimento da instituição parlamentar. No entanto, embora os constitucionalistas tenham direcionado seus esforços à centralização do Estado, foi somente sob o reinado de Reza Khan (1925-1941) que este processo se consolidou. O regime implementado pelo monarca não só se dedicou a fortalecer as estruturas estatais, bem como promoveu um início incipiente para a industrialização iraniana e deu os primeiros passos em direção ao desenvolvimento econômico. Além disso, ainda que o regime de Reza Khan tenha sido marcado por um caráter autoritário, sua abdicação em favor de seu filho levou ao enfraquecimento da autoridade central, de modo que, durante os primeiros anos do reinado de Reza Pahlavi (1941-1979), o Irã fortaleceu suas instituições e passou a experimentar um momento de relativa ampliação do debate político. Pode-se dizer assim que, apesar da trajetória política iraniana durante a primeira metade do século XX ter apresentado oscilações, de maneira geral, o período promoveu a ampliação das instituições políticas iranianas, além de estabelecer as bases iniciais de seu processo de modernização.

Além disso, a ampliação do debate político ao longo da década de 1940 acabou possibilitando o surgimento do movimento de nacionalização petrolífera. Sob a liderança de Mohammad Mossadeq, a mobilização popular em torno da causa do petróleo almejava conquistar o controle total sobre a produção, venda e exportação dos recursos petrolíferos iranianos. Contudo, a defesa do petróleo não só desagradava ao Xá, bem como opunha-se aos interesses das grandes potências da época: Grã-Bretanha e Estados Unidos. Com isso, em frente à impossibilidade de contornar a crise petrolífera por meio de negociações, os governos britânico e estadunidense forneceram suporte para que as forças armadas iranianas depusessem Mossadeq e recolocassem o poder nas mãos do Xá. O golpe de Estado aconteceu no dia 19 de agosto de 1953 e modificou o cenário político iraniano. A questão da nacionalização petrolífera, que simbolizava o desejo do Irã por fortalecer sua autonomia política e promover seu desenvolvimento econômico, fora interrompida pela ação conjunta das elites políticas e de forças externas e observou-se uma nova ruptura na trajetória do país.

Foi a partir da segunda metade do século XX que o processo de modernização iraniana ganhou força. Dando continuidade ao projeto iniciado por seu pai, o Xá Reza Pahlavi procurou expandir os três pilares que sustentavam o Estado: as forças armadas, a burocracia e o sistema de patrocínio da corte. Entretanto, ainda que durante o período o país tenha experimentado um relativo crescimento econômico e uma urbanização incipiente, tal processo foi acompanhado por uma concentração de poder em torno da figura do Xá (ABRAHAMIAN, 2008, p.131). O estabelecimento de um novo governo autoritário gerou controversias dentro de alguns setores da população e, na tentativa de evitar a eclosão de um movimento popular contra seu governo, o Xá promoveu a Revolução Branca de 1963¹. Embora inicialmente a Revolução Branca tenha possibilitado um considerável crescimento econômico e a consolidação da modernização social do país, ao contrário do que pretendiam, as reformas promovidas por ela ampliaram as tensões sociais no Irã. Dessa forma, por mais que tenha sido projetada para prevenir uma revolução de cunho socialista no país, seus efeitos sociais fizeram com que ela acabasse por abrir caminho para a Revolução Islâmica de 1979 (ABRAHAMIAN, 2008, p.142).

A eclosão de um movimento revolucionário e a ruptura institucional estabelecida em 1979 promoveram um novo caminho para a modernização iraniana. A Revolução Islâmica culminou na alteração do regime político do país, mas o objetivo do governo permanecia atrelado ao desenvolvimento econômico e ao fortalecimento da autonomia externa, bem como das estruturas políticas. Nesse sentido, apesar de estabelecer um regime fundamentado em ideais religiosos (tradicionalistas), a Revolução Islâmica contava com um projeto de governo com fortes traços modernizadores. Tratava-se assim, de um acontecimento sem precedentes: nenhuma revolução até então havia sido liderada em nome de valores religiosos ao mesmo tempo em que defendia a promoção de um caminho mais justo de modernização da sociedade (MCDANIEL, 1993, p.3).

Diante do que foi apresentado, a observação do caso iraniano nos faz questionar as possíveis relações entre o processo de modernização iraniano e a eclosão do movimento revolucionário no país. Desta forma, a presente pesquisa busca analisar o processo de modernização e desenvolvimento político iraniano a partir de dois *momentos críticos* e da *trajetória institucional* estabelecida entre eles, a saber: (i) o Golpe de Estado de 1953, e (ii) a Revolução Islâmica de 1979, com o objetivo de responder à seguinte pergunta de pesquisa: “*A Revolução Iraniana de 1979 é, essencialmente, uma reação das elites tradicionais ao processo*

¹ Apesar de ser conhecida na literatura sob o nome de revolução, as medidas implementadas pelo Xá em 1963 serão tratadas aqui como reformas.

de modernização iniciado em 1953 pelo governo do Xá? Como e por quê?”. Pretende-se assim, por meio do caso iraniano, compreender os desafios impostos pela modernização à estabilidade política e sob quais condições a instabilidade política favorece o desenvolvimento de uma ruptura revolucionária.

Nesse sentido, a hipótese adotada neste trabalho é de que a Revolução Islâmica consiste de fato em uma reação das elites tradicionais² ao processo de modernização iniciado em 1953. As mudanças promovidas pelo golpe de Estado deram início a uma nova trajetória política no Irã e promoveram não só um rápido crescimento econômico, bem como alterações nos padrões de comportamento da sociedade. Em contrapartida, principalmente a partir da Revolução Branca de 1963, as elites tradicionais foram sistematicamente afastadas das esferas de tomada de decisão e as instituições políticas perderam sua autonomia como uma instância de modulação e canalização das demandas sociais. Essa discrepância entre a modernização e o desenvolvimento político estabeleceu um cenário de instabilidade política, no qual as elites tradicionais puderam atuar. Possuindo uma narrativa capaz de oferecer segurança e certeza à sociedade iraniana em tempos de rápida mudança e desacomodação de valores e atitudes tradicionais, essas elites conseguiram canalizar a frustração social decorrente da modernização e lideraram a Revolução Islâmica de 1979. Logo, se a hipótese estiver correta, então devemos encontrar (i) uma significativa instabilidade política, caso a institucionalização não atenda ao nível de participação política gerado pela modernização, e (ii) uma narrativa capaz de aglutinar e canalizar as frustrações sociais a serviço dos interesses políticos das elites religiosas.

Para o desenvolvimento do estudo foram elencadas como variáveis independentes: (i) a **modernização** e (ii) o **Sistema Internacional**. A modernização será analisada por meio da mobilização social e do desenvolvimento econômico, considerando-se tanto os níveis de urbanização e alfabetização, quanto de industrialização e diversificação da matriz produtiva. O Sistema Internacional será avaliado a partir do grau de polarização e do nível de penetração extra regional, buscando assim, compreender o alinhamento iraniano e sua autonomia dentro do cenário internacional. As variáveis intervenientes³, por sua vez, são: (i) a **ação das elites políticas**, e (ii) o nível de **institucionalização política**. As elites políticas serão avaliadas por meio de sua capacidade de aglutinar estruturas de poder, observando o seu acesso às esferas de tomada de decisão; enquanto as instituições serão analisadas, principalmente, por meio do seu

² Por elites tradicionais entende-se as elites religiosas e a burguesia tradicional (bazar), grupos que constituíram os principais atores da Revolução Islâmica de 1979.

³ Consistem em variáveis que são causadas pelas variáveis independentes e transmitem sua força causal à variável dependente (BENNETT, CHECKEL, 2015, p.7).

grau de autonomia institucional. Para o desenvolvimento deste estudo as variáveis serão tratadas em dois períodos distintos: o Golpe de Estado de 1953 – entendido aqui como um *momento crítico* dentro do desenvolvimento institucional iraniano –, e a Revolução Branca de 1963 – considerada por este trabalho como um *mecanismo de reprodução do legado*. Após o exame destas variáveis seremos capazes de analisar a variável dependente, que consiste no grau de **estabilidade-instabilidade do sistema político iraniano**, e compreender as condições políticas que levaram à eclosão da Revolução Islâmica de 1979.

Sendo assim, o trabalho adota a dependência da trajetória (*path dependence*) como instrumento teórico-metodológico, enfatizando a existência de legados políticos e seus impactos sobre escolhas políticas subsequentes (FERNANDES, 2002, p.83). Essa abordagem rejeita o postulado tradicional de que “as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados”, adotando a concepção de que “essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado” (HALL, TAYLOR, 2003, p.200). Desta forma, as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento. Isto ocorre em razão da tendência inercial das instituições, a qual bloqueia ou dificulta mudanças subsequentes, de modo que ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-la são muito altos (FERNANDES, 2002, p.85). Este enfoque faz com que o trabalho compreenda os impactos do golpe de Estado de 1953 nas instituições iranianas como as condições-prévias para a deflagração da Revolução Islâmica de 1979, uma vez que a abordagem em questão leva em consideração que determinados acontecimentos são influenciados de modo significativo por ações que ocorreram no passado.

A partir desta perspectiva, no que diz respeito à metodologia, a presente pesquisa adota como método de procedimento o estudo de caso, o qual é compreendido como um “exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para eventos” (GEORGE, BENNET, 2005, p.5⁴). Tal método normalmente é utilizado para atender a cinco objetivos principais: (i) testar teorias, (ii) criar teorias, (iii) identificar condições antecedentes, (iv) testar a importância dessas condições antecedentes, e (v) explicar casos de importância intrínseca. A utilização do estudo de caso permite a análise de relações causais e comumente é empregada em pesquisas que possuem um caráter explicativo, auxiliando a demonstrar como a variável independente impacta a variável

⁴ No original: “the detailed examination of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events” (Tradução de BORGES, 2007, p.48).

dependente (VAN EVERA, 1997, p.54-55). Além disso, o estudo de caso possibilita a investigação de um fenômeno dentro de um contexto específico, de modo que o método gera ganhos no que diz respeito ao controle das variáveis (BORGES, 2007, p.48). Ao oferecer condições contextuais constantes, o estudo de caso permite que os efeitos de uma terceira variável sejam desconsiderados na análise e não interfiram no resultado da pesquisa, criando assim, um estudo semi-controlado (VAN EVERA, 1997, p.52).

Dentre os procedimentos normalmente utilizados pelo estudo de caso, optou-se por fazer uso do *process tracing*, método em que o pesquisador explora a cadeia de eventos ou o processo de tomada de decisão pelo qual as condições iniciais do caso transformam-se em seus resultados (VAN EVERA, 1997, p.64). Trata-se do uso de "histórias, documentos de arquivos, transcrições de entrevistas e outras fontes para ver se o processo causal que uma teoria supõe ou implica em um caso é de fato evidente na sequência e nos valores das variáveis intervenientes do caso" (GEORGE, BENNETT, 2005, p.6, *tradução própria*⁵). Desta forma, o *process tracing* dedica-se ao exame das etapas intermediárias em um processo e à formulação de hipóteses sobre como esse processo ocorreu e gerou o resultado de interesse da pesquisa. Consiste assim, na análise de evidências sobre processos, sequências e conjunções de eventos dentro de um caso com o objetivo de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicá-lo, possibilitando a identificação do processo causal entre uma variável independente (ou variáveis) e a variável dependente (BENNETT, CHECKEL, 2015, p.7).

Normalmente utilizado em pesquisas que exigem respostas que combinam estrutura e contexto social e institucional com agência individual e tomada de decisão, o *process tracing* é uma metodologia que possibilita o teste de teorias em um contexto marcado por múltiplos efeitos de interação (BENNETT, CHECKEL, 2015, p.3). Além disso, o método possibilita tanto o desenvolvimento quanto o teste de uma abordagem teórica. Se a abordagem teórica ainda não foi desenvolvida ao ponto de ser capaz de fazer previsões sobre processos causais, então o *process tracing* pode identificar processos causais ainda não previstos pela teoria, contribuindo para o seu desenvolvimento posterior. No caso contrário, em que a teoria é suficientemente desenvolvida, o *process tracing* pode avaliar suas previsões, provando se os processos observados entre as variáveis em um caso combinam com os resultados previstos pela teoria e, se for necessário, complementando-os – como é o caso do presente trabalho (GEORGE, BENNETT, 2005).

⁵ No original: "histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case" (GEORGE, BENNETT, 2005, p.6).

A pesquisa justifica-se assim, tanto em termos acadêmicos quanto sociais. No que diz respeito ao seu impacto acadêmico, este estudo justifica-se por tratar de temas relevantes para o desenvolvimento das ciências sociais, principalmente da ciência política. Ao inserir-se no debate sobre os processos de modernização, esta pesquisa propõe-se a atualizar as abordagens propostas pelos teóricos da década de 1950 e 1960, e concedê-las uma perspectiva contextual, bem como reconhecer o impacto da agência no desenvolvimento político. Trata-se assim de dialogar com a reflexão teórica sobre mudança sociopolítica, sem necessariamente incorporar os elementos de linearidade propostos por esta perspectiva. Ademais, impressiona a escassez de estudos no Brasil que tratem do processo de modernização iraniano. Enquanto estudos sobre o tema são recorrentes na produção europeia e norte-americana, no Brasil, uma busca ao banco de teses e dissertações⁶ encontrou apenas dez trabalhos que tratavam sobre o caso – o enfoque destes estudos, entretanto, ficava restrito a outras questões, de modo que a presente pesquisa pode contribuir para a ampliação deste debate na ciência política brasileira. Além disso, em termos sociais, é relevante um trabalho que se proponha a compreender uma realidade distante de nós, não apenas em aspectos geográficos como também culturais. Tendo em vista que grande parte da compreensão que se tem sobre o caso é cercada de preconceitos e mal-entendidos, a execução de um estudo que pretenda esclarecer tais questões torna-se fundamental.

O trabalho será então dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo será apresentado o aporte teórico que guia esta pesquisa, buscando elucidar os conceitos que compõem o modelo de análise – modernização, instituições, revolução e elites políticas – bem como os indicadores utilizados em sua avaliação. No segundo capítulo, será feita uma análise das condições antecedentes ao *momento crítico*, almejando compreender quais atributos do legado envolvem considerável continuidade com o sistema preexistente. Para não incorrer no que Mahoney (2000, p.527) classifica como o risco do regresso infinito, i.e., uma regressão contínua de volta ao passado para localizar eventos causais antecedentes, identificamos a Revolução Constitucional de 1905 como um ponto de ruptura, uma vez que possibilitou a criação da constituição e do parlamento iraniano e deu início ao processo de institucionalização do país. O terceiro capítulo, por sua vez, tratará do momento crítico elencado pela análise: o Golpe de Estado de 1953. Tem-se como objetivo apresentar as principais mudanças produzidas pelo momento crítico na trajetória institucional iraniana e compreender o legado estabelecido por ele, bem como seus reflexos na estabilidade do regime político do país. Por fim, o quarto capítulo será responsável pela avaliação do mecanismo de reprodução do legado, a Revolução

⁶ Pesquisa feita na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Branca de 1963. Por meio deste capítulo busca-se analisar a contribuição do mecanismo de reprodução do legado na consolidação da trajetória institucional produzida pelo golpe de Estado de 1953, e as consequências dessas medidas à estabilidade política e institucional do Irã, além de compreender as condições que levaram ao estabelecimento da Revolução Islâmica de 1979.

A partir disso, a pesquisa procura contribuir para um melhor entendimento da relação entre o processo de modernização e a eclosão de uma ruptura revolucionária. Argumenta-se que no início da modernização haja níveis significativos de instabilidade política, ao passo que no fim deste processo a estabilidade política tenda a prevalecer. Contudo, a ocorrência da estabilidade política é condicionada pela capacidade de as instituições políticas promoverem a coordenação das expectativas sociais e produção de cooperação entre a população. Dessa forma, diante da ausência de instituições que possibilitem esse processo, um cenário de instabilidade política manifesta-se no regime. A ocorrência de uma ruptura revolucionária, entretanto, não é uma consequência direta da instabilidade política, mas sim depende da ação das elites políticas. Quando estas têm interesses e meios para modificar o sistema político, a ruptura institucional torna-se possível e observa-se o estabelecimento um novo legado político; de maneira oposta, quando as elites não possuem interesse em modificar o sistema político ou lhes faltam os meios para isso, a ausência de instituições tende a ser contornada por meio da utilização de mecanismos de repressão, garantindo estabilidade ao sistema político.

2 ABORDAGEM TEÓRICA

“Mais da metade das pessoas do mundo vivem em condições que se aproximam da miséria (...). Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas (...). Acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nossa reserva de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações por uma vida melhor (...). Nosso objetivo deve ser ajudar os povos livres do mundo, através de seus próprios esforços, a produzir mais alimentos, mais roupas, mais materiais para habitação e mais poder mecânico para aliviar seus fardos (...). **Maior produção é a chave para a prosperidade e a paz.** E a chave para uma produção maior é uma aplicação mais ampla e vigorosa do conhecimento científico e técnico moderno (...). **Somente a democracia pode fornecer a força vitalizadora para agitar os povos do mundo em uma ação triunfante, não apenas contra seus opressores humanos, mas também contra seus antigos inimigos - fome, miséria e desespero.** Com base nestes quatro principais cursos de ação, esperamos ajudar a criar as condições que levarão eventualmente à liberdade e felicidade pessoal para toda a humanidade”

Harry Truman, no seu pronunciamento inaugural como presidente dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 1949, *tradução e grifos próprios*⁷.

A abordagem teórica que será debatida nesta dissertação não pode ser compreendida em sua totalidade se for desassociada dos acontecimentos históricos que circundam o período de sua elaboração. O discurso inaugural do presidente Truman, cujos trechos encontram-se reproduzidos acima, reflete os preceitos básicos de uma teoria que ganhava cada vez mais espaço dentro da ciência política norte-americana e que não ficava restrita ao âmbito acadêmico; ao contrário, seus pressupostos influenciaram fortemente a política externa estadunidense ao longo da década de 1950.

Inserida em um contexto marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e o início de uma disputa por regiões de influência entre Estados Unidos e URSS, a Teoria da Modernização surgiu como uma tentativa de compreender países que até então o governo norte-americano tinha mantido pouco ou nenhum contato. Até o momento estas regiões eram objeto de estudos de áreas como a antropologia e os estudos orientalistas, cujas análises focavam na não-historiedade destes povos e civilizações. Foi apenas por meio da Teoria da Modernização que

⁷ No original: “More than half the people of the world are living in conditions approaching misery (...). For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life (...). Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens (...) Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge (...). Democracy alone can supply the vitalizing force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies-hunger, misery, and despair. On the basis of these four major courses of action we hope to help create the conditions that will lead eventually to personal freedom and happiness for all mankind” (Disponível em Harry S. Truman Presidential Library & Museum).

estas regiões deixaram de ser compreendidas como áreas estáticas e passaram a ser um objeto de estudo dinâmico, passível de transformação – esta transformação, entretanto, normalmente era pensada apenas em termos econômicos. Os teóricos da modernização encaravam o desenvolvimento político como uma consequência do processo de modernização e do desenvolvimento econômico, concebendo o uso organizado dos progressos científicos e industriais como a única forma possível de levar o desenvolvimento para as áreas mais atrasadas – desenvolvimento este que normalmente era associado ao estabelecimento de um governo democrático.

Entretanto, ainda que tenha tido destaque dentro da ciência política norte-americana na metade do século XX, a partir da década de 1960 essa abordagem do desenvolvimento político começou a apresentar transformações em seus preceitos básicos. Se anteriormente ele era definido a partir de conceitos pertencentes à sociologia e à economia, com o passar do tempo a teoria do desenvolvimento político tornou-se autônoma em relação a estes campos de estudo e começou a adquirir características e termos próprios. A modernização e o desenvolvimento econômico, que anteriormente eram vistos como a solução para os países subdesenvolvidos, passaram a ser concebidos como fonte de instabilidade política e o desenvolvimento político passou a ser associado a um fortalecimento das instituições políticas.

Nesse sentido, a abordagem teórica proposta por esta dissertação advém da ressignificação do conceito de desenvolvimento político e de sua diferenciação em relação ao processo de modernização e o desenvolvimento econômico. O capítulo tem como objetivo apresentar a evolução dos conceitos de modernização, instituição e revolução e propor um modelo teórico em que estes conceitos se relacionam. Adota-se como ponto de partida a ideia apresentada por Huntington (1975) de que a modernização, quando não acompanhada de transformações nas estruturas políticas e do desenvolvimento de instituições, acarreta um grande nível de instabilidade ao sistema político, capaz de gerar rupturas revolucionárias. Entretanto, ainda que a contribuição de Huntington tenha sido fundamental para a diferenciação do processo de modernização e do desenvolvimento político, o autor não leva em consideração em sua análise a ação política – ao contrário, a instabilidade política é vista como uma consequência quase inevitável do processo de modernização. Deste modo, para superar o aparente determinismo deste modelo teórico, adiciona-se um novo elemento à análise: o papel das elites políticas. Com isso, questões de estabilidade e instabilidade política não são mais compreendidas apenas como resultado da estrutura social, mas também das escolhas tomadas por agentes políticos.

2.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE MODERNIZAÇÃO E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO FONTE DE INSTABILIDADE POLÍTICA

No século XVIII, a partir das transformações advindas da Revolução Industrial, a ideia de que as inovações tecnológicas permitiriam ao ser humano superar as limitações impostas pela natureza ganhou cada vez mais adeptos. Baseado na noção de progresso humano, o conceito de modernização surgiu atrelado ao crescimento econômico, ao desenvolvimento científico e às mudanças sociais. Se inicialmente o conceito foi objeto de análise de sociólogos e economistas, quando o termo foi incorporado à ciência política durante a década de 1950, essa percepção inicial que o associava ao progresso manteve-se presente.

Em um mundo inserido em um contexto de Guerra Fria, a teoria da modernização desenvolvida pelos cientistas políticos norte-americanos era muito mais do que um modelo acadêmico. Ela também abrangia os meios de compreender o processo de mudança global e identificar a forma que os Estados Unidos poderiam acelerar e direcionar esta mudança, influenciando fortemente a política externa estadunidense (LATHAM, 2000, p.2). Para essa perspectiva, os valores tradicionais não eram apenas mutáveis bem como poderiam ser substituídos por valores modernos, possibilitando que as sociedades seguissem o caminho do desenvolvimento capitalista. A teoria baseava-se em quatro pressupostos fundamentais: (i) as sociedades “tradicionais” e “modernas” são separadas por uma dicotomia aguda; (ii) as mudanças econômicas, políticas e sociais são integradas e independentes; (iii) o desenvolvimento de um Estado moderno tende a ocorrer por um caminho linear; e (iv) o progresso de sociedades em desenvolvimento pode ser acelerado por meio do contato com as desenvolvidas (LATHAM, 2000, p.4).

Assim como pontua Shils (1960, p.265) ser moderno significava ser “dinâmico, preocupado com as pessoas, democrático e igualitário, científico, avançado economicamente, soberano e influente”. A modernidade era associada à democracia, ao progresso científico e ao desenvolvimento econômico, características que compunham uma imagem do Ocidente destacada de suas origens geográficas e locais. A modernização englobava assim, transformações em diversas esferas do desenvolvimento estatal e era vista como uma aspiração mundial, uma vez que solucionaria os problemas que afetavam os novos Estados.

Existem poucos estados hoje que não aspiram à modernidade. O dia dos governantes que eram indiferentes ao arcaísmo da sociedade que eles governavam quase desapareceu. Os líderes de quase todos os estados - tanto dos antigos estados estabelecidos quanto dos novos estados da Ásia e da África - sentem uma necessidade premente de adotar políticas que os trarão para dentro do círculo da modernidade. Grande parte da oposição que eles encontram entre seus compatriotas politicamente interessados afirma que eles não são modernos o suficiente. Muitos tradicionalistas são constrangidos a afirmar que somente ao se apegar à essência das tradições mais antigas pode-se alcançar uma genuína e estável modernidade (SHILS, 1960, p.265, *tradução própria*⁸).

Nesse sentido, a modernização era concebida como um processo de facetas múltiplas, que envolvia mudanças em todas as áreas do pensamento e da atividade humana. Apesar de serem transformações genuinamente independentes, a urbanização, a industrialização, a secularização, a democratização, a educação e a participação estavam historicamente tão associadas que davam a impressão de se tratar de processos interligados. Deste modo, para os teóricos da modernização, a modernidade tratava-se de um fenômeno coeso e integrado e era sentida como um todo consciente pelas pessoas que vivenciavam suas transformações (LERNER, 1958, p. 438 apud HUNTINGTON, 1975, p.44).

No nível psicológico, a modernização implicava em uma mudança fundamental de valores, atitudes e expectativas, refletindo uma expansão das lealdades e identificações que anteriormente eram associadas a grupos mais concretos e imediatos, para agrupamentos maiores e mais impessoais. No âmbito intelectual, a modernização promovia a acumulação de conhecimento e na difusão deste conhecimento para a sociedade por meio da educação e da comunicação em massa; enquanto no nível social e demográfico, a modernização era associada às mudanças nos padrões de vida e o rápido crescimento da população urbana. Além disso, economicamente, a modernização acarretava uma diversificação da atividade produtiva, aumento da especialização, surgimento da agricultura de mercado e centralização da atividade econômica em nível nacional (HUNTINGTON, 1975, p.45). No que diz respeito ao âmbito político, por sua vez, a modernização normalmente era associada ao desenvolvimento de estruturas democráticas, concebendo esta como a única via de desenvolvimento político capaz de gerar Estados modernos.

A obra de Lipset (1967) é tida como uma das principais aplicações da teoria da modernização. Para o autor existira uma forte relação entre o grau de modernização social e a

⁸ No original: "There are very few states today which do not aspire to modernity. The day of rulers who were indifferent to the archaism of the society which they governed has almost disappeared. The leaders of nearly every state-both the old established states as well as the new states of Asia and Africa-feel a pressing necessity of espousing policies which will bring them well within the circle of modernity. Much of the opposition which they encounter among their politically interested countrymen contends that they are not modern enough. Many traditionalists are constrained to assert that only by cleaving to the essence of older traditions can a genuine and stable modernity be attained" (SHILS, 1960, p.265).

estabilidade democrática, onde o avanço do desenvolvimento econômico alteraria as estruturas sociais e geraria um contexto político favorável ao desenvolvimento de uma democracia. Segundo a argumentação do autor, os diversos aspectos do desenvolvimento econômico – industrialização, urbanização, riqueza e educação – encontram-se “tão estreitamente inter-relacionados que formam um fator predominante na correlação política da democracia” (LIPSET, 1967, p.57). O aumento da riqueza geraria uma ampliação da classe média e uma maior possibilidade de distribuição de renda, fazendo com que os conflitos sociais extremados desaparecessem e possibilitando que esses conflitos fossem resolvidos de maneira pacífica por meio da competição eleitoral. Desta forma, assim como Limongi (p.14,15) destaca, na análise proposta por Lipset a esfera política não possui autonomia – é, na realidade, reflexo do processo de transformação da estrutura social. Além disso, outro elemento importante dentro da análise de Lipset que reflete os preceitos da teoria da modernização é a suposição da existência de um caminho único em direção à modernidade. Para o autor, todo e qualquer país passa pelos mesmos estágios em seu processo de desenvolvimento democrático, de modo que “os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos e estes o futuro daqueles”.

Essa abordagem linear da história dentro da teoria da modernização é rompida por Barrington Moore (1967). O autor deixa de lado a concepção de que existiria uma única rota por meio da qual os países transitam de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna; ao contrário, Moore concebe a existência de três diferentes vias para o processo de modernização: (i) burguesa, (ii) conservadora ou (iii) comunista – cada uma delas relacionada às alianças de classe consumadas ao decorrer da história. Entretanto, apesar da obra de Moore inovar ao dar grande valor a variáveis históricas e ver a modernização como um processo que não se desenvolve da mesma forma em diferentes contextos, sua análise ainda era marcada por um certo determinismo. Incorporando fortemente elementos de *path dependence*, Moore defendia que nem mesmo alterações estruturais fundamentais seriam capazes de promover mudanças do rumo traçado em um passado distante, de modo que as rotas disponíveis para a modernização de um país são condicionadas por escolhas já feitas em determinados momentos do seu desenvolvimento histórico.

Esses elementos de *path dependence* também se fazem presentes dentro da abordagem proposta por Almond e Powell (1972, p.25-31). O desenvolvimento político é apresentado pelos autores como o resultado da superação de diferentes desafios, são eles: (i) a construção do Estado; (ii) a construção da nação; (iii) a participação e a (iv) distribuição de recursos. O primeiro destes desafios constitui-se pela criação de estruturas e organizações destinadas a

interferir na sociedade e regular seu comportamento, a fim de extrair um volume maior de recursos. O segundo desafio relaciona-se com o desenvolvimento dos aspectos culturais do sistema político e refere-se ao processo por meio do qual a população transfere a sua devoção e lealdade, que anteriormente encontrava-se associada aos pequenos grupos de convivência, para um sistema político central e mais amplo. O terceiro desafio, por sua vez, trata-se da ocorrência de rápidos aumentos no volume e na intensidade de reivindicações de vários grupos da sociedade doméstica por uma maior partilha no processo de elaboração de decisões. Por fim, o quarto desafio ocorre quando há uma intensificação na demanda para que um sistema político interfira na distribuição de recursos ou valores entre diferentes elementos da população. Deste modo, determinados padrões de desafio-e-resposta em um estágio específico de desenvolvimento de um sistema político condiciona a futura capacidade deste sistema de responder aos próximos problemas e são responsáveis por gerar estabilidade ao sistema. É importante salientar, no entanto, que apesar de os autores dedicarem sua obra à compreensão do desenvolvimento político, sua análise funcionalista os impede de concebê-lo como um processo distinto da modernização. Na realidade, a abordagem sistêmica adotada pelos autores compreende que transformações em determinados aspectos da vida social exercem uma forte influência sobre a esfera política; de modo que a mudança política acaba sendo compreendida como resultado das transformações sociais e econômicas e não como um processo autônomo.

Nesta análise da evolução dos conceitos de modernização e desenvolvimento político, pode-se destacar ainda a obra de Deutsch (1961), na qual o autor estuda a modernização a partir do padrão de consequências decorrentes de tal processo – a mobilização social. Ainda que o autor não se dedique à compreensão da transformação política, é possível identificar em sua obra uma preocupação acerca da estabilidade dos governos. Como destaca Mello (2009, p.45), o autor dá “um passo além para uma visão mais pessimista da mudança ao focar no desempenho ou capacidade dos sistemas políticos, deixando de lado, portanto, o interesse específico pela construção do regime democrático” – característica predominante nas obras da Teoria da Modernização – deslocando assim, o interesse na construção da democracia para a análise da estabilidade.

Percebe-se assim, que o desenvolvimento político para os teóricos da modernização não era pensado como um processo separado e independente. Ao contrário, a esfera política encontrava-se diretamente condicionada pelas transformações ocorridas no âmbito social. A modernização era vista como um processo abrangente e integrado, de modo que era ausente uma preocupação com a formulação teórica ou conceitual do que constituiria o desenvolvimento político especificamente (MELLO, 2009, p.45). Foi apenas ao final da década

de 1960 que o conceito de desenvolvimento político se afastou da abordagem de ordem sociológica e econômica predominante na teoria da modernização e ganhou um significado mais específico dentro da ciência política. Com a obra de Huntington (1975), a separação entre os conceitos de modernidade e desenvolvimento político foi consolidada e o processo de modernização adquiriu um significado mais preciso. Enquanto a maior parte dos autores concebia o impacto da modernização no sistema político a partir das principais características distintivas entre as sociedades tradicionais e modernas, Huntington apontava a ineficiência deste modelo de análise, argumentando que:

Uma distinção básica e frequentemente esquecida existe entre a modernização política definida como a transição de uma comunidade política tradicional para uma comunidade política moderna e a modernização política definida como os aspectos políticos e os efeitos políticos da modernização econômica, social e cultural. A primeira postula a direção na qual teoricamente deveriam ocorrer as mudanças políticas. A segunda descreve as mudanças políticas que realmente ocorrem nos países em modernização. O hiato entre as duas muitas vezes é bastante amplo (HUNTINGTON, 1975, p.47).

Huntington observou que por mais que modernização fosse um fato na África, Ásia e América Latina, o desenvolvimento político no sentido compreendido por grande parte dos teóricos da modernização – democracia, diferenciação de estruturas, estabilidade e secularização – não era uma realidade. Ao contrário, tais regiões encontravam-se frequentemente marcadas pelo estabelecimento de regimes militares autocráticos e unipartidários (HUNTINGTON, 1975, p.48). Dessa forma, o autor passou a adotar uma outra perspectiva de análise, na qual o impacto do processo de modernização no desenvolvimento político é variado e não necessariamente conduz ao estabelecimento de um regime democrático e estável.

Nesse sentido, para Huntington (1975, p.46), os aspectos mais relevantes da modernização podem ser agrupados em duas categorias: (i) a mobilização social e (ii) o desenvolvimento econômico. A primeira delas é o processo pelo qual os antigos comprometimentos sociais, econômicos e psicológicos são substituídos por novos padrões de comportamento, trazendo consigo uma mudança nas atitudes, valores e expectativas da população. A segunda categoria, por sua vez, se expressa pelo crescimento da atividade econômica total e da produção de uma sociedade, podendo ser percebido através do produto nacional bruto ou do nível de industrialização, por exemplo. Se a mobilização social envolve mudanças nas aspirações dos indivíduos, grupos e sociedades, cabe ao desenvolvimento econômico impactar as capacidades do Estado de atender essas demandas, uma vez que ambos os aspectos são necessários ao processo de modernização.

No que diz respeito à mobilização social, Huntington incorpora a abordagem desenvolvida por Deutsch (1961, p.493). O autor concebe a mobilização social como um “processo global de mudança”, o qual ocorre em países que estão mudando do tradicional para o moderno. Ele destaca que, por mais que a mobilização social seja um acontecimento referente à modernização, ela não é idêntica a este processo como um todo, mas trata-se de uma de suas principais consequências. Essas consequências, uma vez estabelecidas, impactam o próprio processo de modernização em questão. Desta forma, “o que pode ser tratado por um curto período de tempo como consequência do processo de modernização, aparece durante um período mais longo como (...) uma causa significativa” estabelecendo assim um “padrão de retroalimentação ou causação circular”.

De maneira mais precisa, a mobilização social refere-se a um processo que envolve dois estágios: (i) a quebra de velhas configurações sociais, hábitos e comprometimentos e (ii) a criação de novos padrões de organização e associação (DEUTCSH, 1961, p.494). Esse processo agrupa diferentes tipos mais específicos de mudança, tais como mudanças de residência, ocupação, ambiente social, instituições, papéis e modos de agir, experiências e expectativas, memórias pessoais, hábitos e necessidades, incluindo a necessidade de novos padrões de afiliação de grupo e novas imagens de identidade pessoal. No entanto, é importante deixar claro que a mobilização social não se refere apenas ao aglomerado de mudanças listadas, mas implica que: (i) essas transformações tendem a ocorrer em conjunto em certas situações históricas e econômicas; (ii) essas situações são identificáveis e recorrentes de um país para outro; e (iii) essas mudanças tendem a influenciar e transformar o comportamento político.

O desenvolvimento econômico, por sua vez, relaciona-se com a ampliação das capacidades de uma sociedade de satisfazer as aspirações decorrentes da mobilização social. Tal afirmação pode nos levar a induzir que o desenvolvimento econômico, ao criar novas oportunidades de emprego e empreendimento lucrativos, tende a reduzir as frustrações sociais e a instabilidade política; entretanto, Huntington (1975, p.62,63) destaca que isto não necessariamente corresponde à realidade. Quando ocorre em ritmo acelerado, o desenvolvimento econômico desintegra os agrupamentos sociais tradicionais, produz “novos ricos” que demandam poder político e *status* social e não são assimilados pela ordem política existente, aumenta a mobilidade geográfica e solapa os vínculos sociais, alarga o hiato entre ricos e pobres, eleva a capacidade de organização dos grupos sociais e incrementa as aspirações para além dos níveis que podem ser satisfeitos; de modo que o aumento do bem-estar material advindo do crescimento econômico se dá em um nível muito menor do que a frustração social.

Com isso, as mudanças necessárias à satisfação das aspirações tendem apenas a exacerbar essas aspirações e transformar o crescimento econômico em um processo altamente desestabilizador.

Essa abordagem de Huntington ao desenvolvimento econômico opõe-se a tese da pobreza defendida pelos teóricos da modernização. Se eles compreendiam que o desenvolvimento econômico levaria à democracia e à estabilidade política, Huntington (1975, p. 54) destaca que “não é a ausência de modernidade, mas os esforços para alcançá-la que geram a desordem política”. Ao observar que sociedades tradicionais são tão estáveis quanto sociedades modernas, Huntington argumenta que é necessário um grau mínimo de crescimento econômico para possibilitar a instabilidade política.

A tese pura e simples da pobreza cai por terra porque as pessoas realmente pobres são pobres inclusive para a política e pobres demais para o protesto. São indiferentes e apáticos e não estão expostos aos meios de massa e outros estímulos que despertariam as suas aspirações de maneira a galvanizá-las para a atividade política (...). A pobreza em si mesma é uma barreira à instabilidade. Os que estão preocupados com o objetivo imediato da próxima refeição não estão propensos a se preocuparem com a grande transformação da sociedade (HUNTINGTON, 1975, p. 65,66).

Com isso, pela primeira vez a democracia deixa de ser concebida como a etapa final do processo de modernização. Apesar da modernização sempre envolver algum tipo de mudança e, normalmente, a desintegração de um regime político tradicional, isso não necessariamente significa que este será substituído por um regime político moderno e democrático. Na realidade, em vez de gerar estabilidade e o desenvolvimento de estruturas democráticas, a modernização possui efeitos desagregadores nas instituições políticas, uma vez que destrói as antigas bases de associação e autoridade antes que novas tenham sido desenvolvidas (HUNTINGTON, 1975, p.49). Dessa forma, a partir da abordagem estabelecida por Huntington, o processo de modernização não é mais visto como a solução para os problemas dos novos Estados, mas sim a principal fonte de sua instabilidade.

A urbanização, a alfabetização, a educação, os meios de massa e outros fatores expõem o homem tradicional a novas formas de vida, a novos padrões de prazeres, a novas possibilidades de satisfação. Essas experiências rompem as barreiras cognitivas e atitudinais da cultura tradicional e promovem novos padrões de aspirações e anseios. Mas a capacidade de uma sociedade em transição de satisfazer essas novas aspirações aumenta num ritmo muito mais lento que as aspirações em si. Consequentemente, desenvolve-se um hiato entre aspirações e expectativas, a formação do anseio e a sua satisfação, entre a função das aspirações e a função do nível de vida real. Esse hiato gera a frustração social e a insatisfação. Na prática, a extensão do hiato proporciona uma medida razoável da instabilidade política (HUNTINGTON, 1975, p.67).

Nesse sentido, para o autor, a instabilidade política resulta da diferença entre a mobilização social e o desenvolvimento econômico. Na medida em que a mobilização social estabelece novos padrões de aspirações sociais e estes não são atendidos pelas capacidades do

desenvolvimento econômico, a frustração social é exacerbada e abre-se espaço para o estabelecimento de um cenário político instável. Esse processo é, no entanto, condicionado pela ausência de duas variáveis intervenientes: (i) oportunidades para a mobilidade social e econômica e (ii) instituições políticas adaptáveis. Para Huntington (1975, p.67, 68), a frustração social oriunda do processo de modernização poderia ser eliminada através da mobilidade social e econômica, entretanto, a ausência dessas oportunidades faz com que a participação política se torne o caminho natural para o avanço do indivíduo socialmente mobilizado. Contudo, quando a participação política não encontra canais legítimos para que suas demandas sejam moderadas e integradas ao sistema político, observa-se o estabelecimento de um sistema político instável.

As mudanças social e econômica – urbanização, aumento da alfabetização e da educação, industrialização e expansão dos meios de massa – estendem a consciência política, multiplicam as demandas políticas e ampliam a participação política. Essas mudanças minam as fontes tradicionais de autoridade política e as instituições políticas tradicionais; complicam imensamente os problemas de se criar novas bases de associação políticas e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência. As taxas de mobilização social e de expansão da participação política são altas; as taxas de organização política e institucionalização são baixas. O resultado é instabilidade política e desordem (HUNTINGTON, 1975, p.17).

Considera-se assim que a modernização é um processo distinto do desenvolvimento político, de modo que o estabelecimento de um não implica na ocorrência de outro. Tendo isso em vista, Huntington (1975, p.59) argumenta que a instabilidade política que atinge aos países da África, Ásia e América Latina decorre do fato do processo de modernização nestes países ter ocorrido em um ritmo muito mais acelerado do que se deu na Europa e na América do Norte, introduzido bruscas discontinuidades entre os sistemas políticos tradicionais e modernos. Enquanto no Ocidente o processo de modernização se estendeu por vários séculos, de modo que os Estados tinham de lidar com cada um de seus desafios isoladamente; nas regiões não-ocidentais, os desafios políticos advindos da modernização tiveram que ser enfrentados de forma simultânea e abriram espaço para que a modernização atuasse como um mecanismo de instabilidade nestes países.

Além da abordagem proposta por Huntington, a modernização também é concebida como fonte de instabilidade política nos trabalhos de Todd (2003). Ainda que o principal interesse do autor seja explicar o declínio da hegemonia estadunidense, sua análise mostra-se útil para a compreensão do processo de modernização em escala global. Para Todd, a modernização não é um processo restrito às fronteiras territoriais de um país, mas sim encontra-se difundida por todo o Sistema Internacional. Dessa forma, indo além de uma abordagem

estritamente econômica, o autor opta por analisar a modernização por meio da progressão cultural do mundo, sendo expressa por dois parâmetros fundamentais: (i) a generalização da alfabetização e (ii) a difusão do controle da natalidade (TODD, 2003, p.37). Nesse sentido, tanto a alfabetização quanto o controle da natalidade são elencados como características do mundo moderno que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento em cada país, mas que tendem a se espalhar pelo Sistema Internacional. No entanto, apesar de ocorrer em escala global, o processo de modernização não é compreendido como uma ascensão linear e contínua. Na realidade, a superação da vida tradicional resulta numa primeira etapa de instabilidade, compreendida pelo autor como uma “crise de transição”. Esta crise de transição refere-se a um momento de explosão de violência que acompanha a modernização mental desencadeada pela alfabetização – trata-se assim de uma fase de instabilidade na qual as populações apresentam comportamentos sociais e políticos violentos. Essa fase, no entanto, tende a ser superada ao longo do desenvolvimento do processo de modernização e do aumento do controle da natalidade, de modo que, com o passar do tempo, o processo acabe resultando na estabilidade política (TODD, 2003, p.45,46).

Sendo assim, na abordagem adotada por Todd, a instabilidade política é compreendida não só como uma característica do processo de modernização, bem como uma etapa em direção à estabilidade política. Ainda que não seja considerada uma regra universal, a sequência alfabetização-instabilidade-queda da fecundidade-estabilidade é considerada uma tendência do processo de modernização que pôde ser observada em diferentes países. Nesse sentido, ao contrário do que argumenta Huntington, Todd não concebe a instabilidade política como uma característica exclusiva dos países subdesenvolvidos. Para o autor, na verdade, a crise de transição manifestou-se pela primeira vez na Europa, onde a maioria dos países atravessou uma fase de expressão política violenta em seu desenvolvimento, apesar de atualmente apresentarem um cenário político estável (TODD, 2003, p.46). Dessa forma, a instabilidade política dos países subdesenvolvidos não resulta necessariamente de um processo de modernização diferenciado, mas sim constitui uma fase do caminho em direção à modernidade que pode ser quase universalmente observada. Contudo, o fato destes países vivenciarem esse processo posteriormente torna a sua crise de transição mais evidente e suscetível à interferência externa (TODD, 2003, p.50, 51).

Apesar de suas divergências, as análises propostas por Huntington e Todd auxiliam na compreensão da modernização como um processo desencadeador de instabilidade dentro do sistema político e expõem os desafios desse processo quando aplicado aos países em desenvolvimento. No entanto, é importante deixar claro que, apesar do conceito de

modernização aqui adotado apoiar-se em tentativas de teorização que fizeram uso do caso europeu como ponto de partida, de forma alguma almeja-se realizar generalizações da experiência europeia e estabelecer um único padrão de desenvolvimento. O que se pretende reconhecer, na verdade, é a existência de um fenômeno universal de modernização que atinge cada país de uma maneira específica, de modo que diferenças contextuais sejam consideradas dentro da análise. Dessa forma, assim como destaca Reis (1997, p.40), a modernização não pode ser identificada pura e simplesmente com um processo global de “ocidentalização”, pois esta caracterização ignora o fato de que o Ocidente foi ele próprio modificado ao longo do processo. Desde que começaram a prosperar os principais burgos comerciais na Idade Média, o foco da economia começou lentamente a se deslocar dos domínios feudais em direção às cidades e impactou a organização social existente até então, dando origem a uma nova configuração. Entretanto, o que seguramente se pode afirmar – e que deve ser levado em conta ao analisarmos os países em desenvolvimento – é que, tendo sua origem na Europa Ocidental, o processo de modernização permitiu a esta parte do globo estender seu domínio sobre todo o planeta. Dessa forma, assim como Said (2018, p.398) argumenta, as relações de poder desiguais no Sistema Internacional impõem ao Oriente não só o desafio de lidar com a interferência externa em seu desenvolvimento, bem como a necessidade de seguir os moldes ocidentais de modernização. Diante disso, o reconhecimento das relações desiguais dentro do Sistema Internacional e a sua influência dentro do processo de modernização dos demais países tornam-se elementos essenciais dentro da perspectiva adotada.

Diante disso, para os fins da presente dissertação, a modernização será compreendida como um processo e a modernidade como um “tipo ideal”. Assume-se assim a possibilidade de que a modernização jamais venha a alcançar uma modernidade a priori definida, uma vez que, apesar de ser quase universalmente observável, não há sociedade alguma que seja totalmente tradicional, e tampouco qualquer sociedade completamente moderna. No entanto, a utilização de estruturas de compreensão apoiadas em mecanismos do tipo “antes-e-depois” permanece como uma estratégia de análise válida para auxiliar na compreensão do processo (REIS, 1997, p.16). Dessa forma, admite-se que a modernização pode impactar o sistema político de diferentes formas, sendo capaz de atuar como de instabilidade dentro dos sistemas políticos quando não acompanhada de um aumento da mobilidade social e da adaptação de suas instituições políticas. Nesse sentido, torna-se necessário debater os mecanismos capazes de contornar os efeitos desagregadores do processo de modernização e proporcionar estabilidade ao sistema político – as instituições.

2.2 AS INSTITUIÇÕES E O DILEMA ENTRE A COORDENAÇÃO DE EXPECTATIVAS E A PRODUÇÃO DE COOPERAÇÃO

O estudo das instituições acompanhou o desenvolvimento da ciência política até meados da década de 1940, quando foi substituído pela teoria comportamentalista. Se o institucionalismo era marcado por uma abordagem de caráter formalista, especulativo e descritivo que focava no estudo das leis e procedimentos; o comportamentalismo guiava sua análise no comportamento dos agentes políticos e suas relações, propondo uma teoria empiricamente orientada e mais rigorosa em termos conceituais. No entanto, apesar dos avanços metodológicos advindos da produção comportamentalista, apenas a análise do comportamento dos agentes políticos não conseguia explicar certos fenômenos, de modo que no final dos anos 1960 o estudo das instituições foi retomado pelos cientistas políticos – desta vez em novos moldes, incorporando a objetividade metodológica da abordagem comportamental e recolocando as instituições no centro da análise política.

Desse modo, o neo-institucionalismo não é apenas uma rejeição cabal do comportamentalismo, mas sim uma síntese entre este e o antigo institucionalismo. Deste último, foi mantida a centralidade das instituições na explicação do fenômeno político; do primeiro, foi mantida a preocupação com o rigor teórico – especialmente a orientação dedutiva, intrínseca ao individualismo metodológico da teoria da escolha racional (Ostrom, 1991) –, com a precisão conceitual – matemática/geométrica – e com a orientação empírica da pesquisa – aplicação de testes quantitativos (PERES, 2008, p.61).

Nesse sentido o novo institucionalismo surge da ressignificação do papel das instituições dentro dos sistemas políticos. Ao contrário do que postulava a teoria comportamental, os fenômenos políticos não poderiam ser explicados apenas pelos resultados das decisões de agentes políticos, uma vez que as regras que estruturam o processo decisório influenciariam o próprio resultado da escolha. Com isso, cada vez mais as instituições políticas passaram a ser consideradas como as variáveis explicativas centrais das decisões, sendo inclusive vistas como variáveis que condicionariam o comportamento dos atores. Deste modo, as instituições deixam de ser encaradas apenas a partir da perspectiva formalista e processual, passando a serem compreendidas como mecanismos que “de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos, seja por meio de constrangimentos, seja por meio de restrições” (PERES, 2008, p.63).

Dito isso, é importante ressaltar que, assim como observam Hall e Taylor (2003, p.193,194), ainda que de maneira geral o neo-institucionalismo busque elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, ele não constitui uma

corrente de pensamento unificada. Na realidade ele aborda três métodos de análise que se diferenciam a partir da imagem que concebem do mundo político: (i) o institucionalismo histórico, (ii) o institucionalismo da escolha racional e (iii) o institucionalismo sociológico. Apesar da relevância do debate, a apresentação de cada uma destas perspectivas foge dos objetivos deste trabalho, de modo que nos cabe apenas elucidar de maneira mais detalhada a perspectiva que será utilizada: o institucionalismo histórico.

Para essa abordagem teórica, as escolhas políticas seriam historicamente construídas. Ainda que os atores calculem suas ações com base em seus interesses, estes são moldados pelas diferentes visões de mundo correspondentes a suas posições e contextos sociais (THÉRET, 2001, p.228). A história representa assim um elemento essencial dentro da análise do institucionalismo histórico e seus adeptos vinculam-se a uma abordagem baseada no *path dependence*. Para essa concepção, as instituições são moldadas a partir das propriedades de cada contexto local, de modo que causalidade social depende da trajetória percorrida pelo desenvolvimento histórico (HALL, TAYLOR, 2003, p.200).

No entanto, a compreensão do comportamento político como resultado de regras institucionais e processos históricos não deve ser confundida como uma “versão ressuscitada de determinismo social” em que “normas ditam para os atores qual deve ser seu comportamento”. Assim como Immergut ressalta (2007, p.160), apesar de induzirem comportamentos específicos, por serem criações do homem, as instituições podem ser transformadas pela política, de modo que além de restringir e corromper o comportamento humano, elas fornecem também os meios de liberação do vínculo social. Por mais que os indivíduos adotem certas identidades coletivas moldadas socialmente, isso não os impede de perceber conflitos entre a sua identidade e interesses como indivíduos e seu compromisso com a coletividade. Nesse sentido, as instituições atuam na realidade como filtros que favorecem determinadas interpretações dos objetivos que os atores políticos buscam ou da melhor forma de alcançar esses fins (IMMERGUT, 2007, p.177). Percebe-se assim, que as instituições desempenham um papel duplo – elas não só moldam e constroem as estratégias políticas, como também constituem o resultado de escolhas políticas (STEINMO, THELEN, 2002, p.10).

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL, TAYLOR, 2003, p.196).

As instituições são compreendidas pelo institucionalismo-histórico como “as regras formais, procedimentos de conformidade e padrões de práticas operacionais que estruturam o relacionamento entre indivíduos” (HALL apud STEINMO, p.2). Sendo assim, ao conceber as instituições como regras operativas que estabilizam a tensão entre diferentes interesses, o institucionalismo histórico caracteriza-se pela tentativa de demonstrar como os conflitos políticos são mediados por determinadas configurações institucionais (THÉRET, 2001, p.249). Deste modo, analisar o desenvolvimento institucional é compreender que as instituições representam concessões de poder feitas por uma força social a outra força social ou indivíduo, a fim de amenizar conflitos. Ao moldarem as interações humanas, as instituições não só reduzem as incertezas e fornecem uma estrutura para a vida cotidiana, bem como coordenam e mobilizam um grupo de pessoas para agir em conjunto (LEVI, 1990, p.407; NORTH, 1990, p.3). Com isso, uma vez que são compreendidas como mecanismos para mediar o conflito de interesses, as instituições políticas podem ser concebidas como fontes de estabilidade dentro dos sistemas políticos.

Se o processo de modernização é identificado por trazer instabilidade aos sistemas políticos, é por meio do desenvolvimento institucional que esses sistemas adquirem estabilidade. Assim como Huntington (1975, p.23) argumenta, a modernização tende a diversificar as forças sociais e aumentar as disputas entre os diferentes grupos da sociedade. Tendo isso em vista, o processo de institucionalização torna-se necessário para desenvolver procedimentos e dispositivos organizacionais capazes mediar as disputas de interesses e promover a manutenção do ordenamento social. Dessa forma, pode-se afirmar que o nível de estabilidade de um sistema político encontra-se condicionado à relação entre suas instituições políticas e as forças sociais que a compõem. Com isso, quanto mais complexa e heterogênea é a sociedade, mais necessária é a consolidação de instituições para a manutenção e estabilidade da comunidade política (HUNTINGTON, 1975, p.20, 21). Nesse sentido, Huntington (1975, p.24-36) elenca quatro variáveis capazes de mensurar o nível de institucionalização dos sistemas políticos, são elas: (i) adaptabilidade; (ii) complexidade; (iii) autonomia e (iv) coesão. A primeira delas, a adaptabilidade, é uma característica organizacional adquirida que consiste na capacidade das instituições políticas serem dinâmicas e superarem os desafios impostos pelo ambiente e o tempo. Seja em termos cronológicos ou funcionais, quanto mais frequentemente a instituição política superar desafios de sucessão de dirigentes e mudanças em suas funções principais, maior a probabilidade de ela continuar existindo e adquirir estabilidade. A segunda, a complexidade, pode envolver tanto o aumento quanto a diferenciação das subunidades organizacionais. Quanto maior o número e a variedade de subunidades, maior a capacidade da

organização de assegurar e manter a lealdade de seus membros, de modo que a instituição se torna menos vulnerável a mudanças. A terceira dessas variáveis, a autonomia, trata-se da extensão em que as organizações e os procedimentos políticos existem de maneira independente em relação a outros agrupamentos sociais e métodos de comportamento. Num sistema político desenvolvido e com instituições estáveis, estas, até certo ponto, não sofrem influências externas, como o impacto de grupos e procedimentos não políticos. Tratam-se assim, de instituições que não são apenas expressões dos interesses de determinados grupos sociais, mas sim possuem seus próprios valores de maneira independente. Por fim, a quarta variável, a coesão, refere-se ao mínimo de união necessária para o estabelecimento de uma instituição, uma vez que uma organização efetiva requer pelo menos o consenso substancial do grupo sobre seus limites funcionais e os procedimentos necessários para mediar as disputas que surgem dentro deles.

Além de conferirem estabilidade aos sistemas políticos, Huntington também argumenta que as instituições são responsáveis por fornecer às sociedades complexas o sentimento de coletividade. Tendo em vista que uma comunidade política implica não apenas em uma associação, mas sim em uma “associação regularizada, estável e sustentada”, à medida que as sociedades se tornam maiores e possuem atividades mais diversificadas, a manutenção da comunidade se torna cada vez mais dependente de instituições políticas. Em uma sociedade simples, formada por poucas forças sociais, a comunidade é encontrada na relação imediata entre seus membros. Em uma sociedade complexa, entretanto, a comunidade implica na relação entre indivíduos pertencentes a diferentes forças sociais, exigindo o estabelecimento de princípios gerais ou obrigações éticas capazes de unir essas forças sociais e distinguir sua comunidade das demais. Percebe-se assim que a necessidade de se estabelecer instituições políticas advém da complexificação social. É por meio da criação de instituições que compreendam e traduzam o consenso moral e o interesse mútuo que se torna possível a manutenção do sentimento de comunidade em uma sociedade complexa. Sendo assim, cabe às instituições não apenas a função de mediar os conflitos de interesse, mas também de fornecer aos indivíduos um objetivo comum e estabelecer novos laços sociais (HUNTINGTON, 1975, p.22).

Numa sociedade em que todos pertencem à mesma força social, os conflitos são limitados e se resolvem apenas através da estrutura da força social. Não são necessárias instituições políticas claramente distintas. Numa sociedade em que há apenas poucas forças sociais, um grupo – guerreiros, sacerdotes, uma determinada família, um grupo racial ou étnico – pode dominar os outros e efetivamente induzi-los a aquiescer o seu domínio. A sociedade pode existir com pouca ou nenhuma comunidade. Mas numa sociedade em que haja maior heterogeneidade e complexidade, nenhuma força social pode dominar e muito menos criar uma comunidade sem criar instituições políticas que tenham alguma existência independente das forças sociais que lhe deram origem (...). Numa sociedade de alguma complexidade, o poder relativo dos grupos muda, mas para que a sociedade se torne uma comunidade, o poder de cada grupo é exercido por intermédio de instituições políticas que refreiam, moderam e dão novo rumo a esse poder a fim de tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade de muitas (HUNTINGTON, 1975, p. 21).

Diante do que foi apresentado, de maneira geral, para Huntington (1975), a institucionalização é um processo através do qual as organizações adquirem valor e estabilidade. Com isso, sistemas políticos institucionalizados seriam aqueles em que as regras e os procedimentos não são apenas estáveis, bem como efetivamente interiorizadas (valorizadas) por parte dos membros da coletividade (CEPIK, 2003, p.22). Dessa forma, assim como destaca Cepik (2003, p.22), o estudo do processo de institucionalização, conforme definido por Huntington, nos fornece uma melhor compreensão sobre as várias dimensões do problema da acomodação institucional do convívio social em sociedades complexas, marcadas pela diversidade de interesses conflitantes e pela multiplicidade de fins legítimos.

Um tratamento mais aprofundado dos desafios associados à modernização e ao desenvolvimento institucional pode ser encontrado em Reis (1997). Tendo a perspectiva de Huntington como ponto de partida, o autor concebe a institucionalização como um processo por meio do qual as organizações promovem a coordenação das expectativas da população e produção de cooperação entre a sociedade e o Estado. Diante da modernização e da diversificação das forças sociais, a coordenação de expectativas impõe a necessidade de se estabelecer formas de autoridade fortemente burocratizadas constituídas sobre normas impessoais de regulação da esfera política. O estabelecimento dessas normas impessoais, no entanto, muitas vezes contrasta-se com a função de produzir cooperação e lealdade entre os indivíduos. Dessa forma, estabelecer procedimentos e sistemas de interação entre indivíduos que sejam capazes de equilibrar a coordenação de expectativas e a promoção de identificação e conservação de valores dentro da sociedade torna-se um dilema (REIS, 1997, p.68).

Assim, a política moderna depara-se com um paradoxo básico. De um lado, diante da democratização do poder, e da consequente burocratização da autoridade, enfrentamos o desafio de constituir lealdade para com entidades impessoais – o que nos faz presumir uma lealdade comparativamente frágil, posto que não derivada da interação face-a-face que tende a produzir o sentimento de “honra” pessoal entre dois indivíduos. Por outro lado, a especialização funcional envolvida na forma burocrática de dominação produz elos de dependência recíproca entre os diversos componentes do sistema político que tornam sua completa remoção muito mais difícil de consumar-se (REIS, 1997, p.72).

Esse dilema é ainda mais evidente quando analisamos países de modernização tardia, onde a configuração do Sistema Internacional tende a interferir em seu desenvolvimento institucional. Nestes casos, Reis (1997, p.86) argumenta que, a velocidade do processo de modernização tende a afetar negativamente a estabilidade política, por “forçar o enfrentamento simultâneo das diversas “crises” associadas ao processo de construção do estado nacional moderno (centralização da autoridade, integração nacional, mobilização social, desenvolvimento econômico, participação política e bem-estar social)”. Como nos países em desenvolvimento, as mudanças são rápidas demais, os Estados encontram dificuldades para estabelecer consenso quanto a regras ou procedimentos impessoais de decisão política – ou seja, a coordenação de expectativas – uma vez que, em virtude da incerteza do cenário de longo prazo, os agentes não podem se dar ao luxo de abrir mão de vantagens imediatas, dificultando a produção de cooperação.

Crucial, portanto, é a institucionalização de procedimentos políticos. É importante lembrar, todavia, o paradoxo contido no presumível efeito desmobilizador da institucionalização democrática. O problema da institucionalização política parece comparativamente menos virulento se se trata de um processo de modernização endógeno, tal como o ocorrido nos países da Europa Ocidental onde se originaram os primeiros processos de modernização (e mesmo aí o processo foi acentuadamente violento: não precisamos lembrar apenas as guilhotinas francesas, mas também a longa guerra civil inglesa de mais de um século antes). Nos processos deflagrados mais tardiamente, porém, quase sempre exógenos (ou pelo menos apressados pela existência de modelos externos a serem inevitavelmente copiados em alguma medida), essa “adaptação institucional” tem de ser feita de maneira bastante mais abrupta – com pesados ônus tanto no que diz respeito à violência física do processo quanto (e sobretudo) no que concerne às próprias perspectivas de consolidação e durabilidade do novo conjunto de instituições (REIS, 1997, p.86).

Essa “adaptação institucional” à qual Reis refere-se pode ser compreendida como o processo em que as regras e procedimentos políticos de uma determinada comunidade são alterados para ajustarem-se às modificações sociais impostas pela modernização. Trata-se assim da forma como o sistema político evolui ao longo do tempo, de modo que compreender o processo de adaptação institucional constitui a chave para entender os processos de mudança histórica (NORTH, 1990, p.6). Assim como Levi (1990, p. 407) argumenta, as mudanças institucionais decorrem de alterações na barganha do poder institucional, onde há um aumento

na eficácia dos indivíduos que buscam mudanças e uma diminuição na efetividade dos indivíduos cujos interesses são atendidos pelos atuais arranjos institucionais. Dessa forma, apesar de a maioria das mudanças institucionais serem incrementais e não totalmente destrutivas ou reconstrutivas, algumas são capazes de alterar profundamente o sistema político em que estão assentadas, resultando em processos de ruptura institucional.

2.3 OS MOVIMENTOS REVOLUCIONÁRIOS E O MÚTUO CONDICIONAMENTO ENTRE A DETERMINAÇÃO ESTRUTURAL E AÇÃO ESTRATÉGICA

Como foi observado, os processos de mudança institucional constituem uma constante dentro do desenvolvimento político. No entanto, nem sempre as adaptações institucionais são suficientes para incorporar as modificações sociais experimentadas por determinada comunidade política. Como observa Huntington (1975, p.23), a mobilização social diversifica as forças sociais e aumenta as demandas da população por participação política. Apesar da institucionalização ter como função atender a essas novas demandas, por vezes, a simples adaptação das instituições políticas não é capaz de absorver e canalizar as transformações advindas da sociedade e se tornam necessárias mudanças que colocam a própria existência dessas instituições em risco.

Lipset (1967, p.79) caracterizava este momento como uma “crise de mudança”. Apesar da abordagem do autor ainda estar muito atrelada à teoria da modernização e voltar-se para a compreensão do desenvolvimento democrático, seu modelo de análise é, em certa medida, de grande auxílio para entender as consequências de uma rápida modernização. Segundo Lipset, as crises de mudança ocorrem na transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna, onde a nova estrutura social ameaça o status das principais instituições conservadoras e não possibilita o acesso de todas as forças sociais ao sistema político. Para o autor este cenário coloca em questão a legitimidade do sistema político – ou seja, a capacidade deste sistema de sustentar a crença de que as instituições políticas vigentes são as mais apropriadas para a sociedade. Tal característica, juntamente com a eficácia – ou seja, a capacidade do sistema de satisfazer às funções básicas de governo – é considerada um dos pilares da estabilidade dos sistemas políticos. Enquanto a eficácia é primordialmente instrumental, a legitimidade é avaliativa – os grupos sociais encaram um sistema político como legítimo ou ilegítimo de acordo com a forma que seus valores se ajustam aos deles. Deste modo, as crises de legitimidade

dos sistemas políticos acabam por desequilibrar a sua ordem institucional e tornam-se fontes de instabilidade política, podendo ter como resultado: (i) a reforma política, e/ou (ii) a revolução.

Apesar de tanto a reforma quanto a revolução corresponderem a processos de mudança social, eles tendem a ser diferenciados a partir do radicalismo de suas demandas, dos meios utilizados para implementar suas propostas e da rapidez com que o processo se desenrola. No entanto, Jessop (1972, p.7,8) destaca que embora todas essas distinções sejam relevantes para a análise dos processos de mudança social, elas concentram-se em características contingentes desses processos. Para o autor, as diferenças entre reforma e revolução não possuem significado se forem analisadas fora de seu contexto sociocultural, de modo que o que distingue esses movimentos é a sua relação com as elites detentoras de poder. Não é o grau de radicalismo ou os métodos empregados que fazem de um movimento reformista ou revolucionário, mas sim o fato da revolução ter a oposição da elite dominante, enquanto que o movimento reformista tem o apoio ou é prescrito por ela. Dessa forma, para o autor, é necessário que os movimentos revolucionários e reformistas sejam primeiramente definidos em termos de seu nível de institucionalização e sua relação com as elites dominantes para então serem compreendidos em termos de radicalismo e métodos.

A reforma não só consiste em um processo de mudança social que detém o apoio da elite política, como também é normalmente associada a uma alternativa disponível às elites para evitarem uma perda maior do controle das instituições⁹. Ainda que vise alguma mudança, essa mudança não é total, mas sim gradativa, com o intuito de amenizar a frustração social e preservar certos aspectos do sistema político. Dessa forma, muitas vezes a reforma atua como um substituto da revolução social e política, buscando atenuar gradativamente as pressões para a mudança social para que elas não se desenvolvam e acabem culminando na destruição do sistema político (HUNTINGTON, 1975, p.369).

No entanto, em alguns casos, a reforma acaba atuando como um catalisador do processo revolucionário e não como seu substituto. Huntington (1975, p.370-375) salienta que as reformas e concessões feitas pelo regime político podem, em vez de contribuírem para a estabilidade política, criar demandas de mudanças ainda maiores e intensificar a insatisfação

⁹⁹ Neste ponto a abordagem proposta contrasta com o argumento de Huntington. Para o autor, embora a linha entre a revolução e a reforma possa ser tênue, elas podem ser distinguidas em função da rapidez, do âmbito e do rumo da mudança nos sistemas político e social. A reforma implica em uma mudança de alcance limitado e rapidez moderada na liderança, nas políticas e nas instituições políticas, cujas transformações atuem em direção a uma maior igualdade social, econômica ou política, juntamente com uma ampliação da participação na sociedade e na comunidade política. Deste modo, uma mudança moderada não é necessariamente uma reforma, uma vez que, caso ela ocorra em sentido oposto, ela deve ser considerada uma consolidação (HUNTINGTON, 1975, p.352,353). Para o presente trabalho, no entanto, as relações dessas transformações com as elites política mostram-se mais relevantes do que o rumo da mudança tomado pela reforma.

social, acabando por culminar em uma revolução. Para o autor, ambas as alternativas podem ser observadas na sociedade, de modo que os fatores que determinam os efeitos da reforma sobre a probabilidade de revolução relacionam-se com a natureza da reforma e a composição dos grupos revolucionários. Se as reformas políticas, por exemplo, podem tornar a revolução mais provável por provocarem maiores expectativas ao mesmo tempo em que enfraquecem o regime existente; as reformas de liderança, ao contrário, podem esgotar os elementos dinâmicos do movimento revolucionário e diminuir as chances de ocorrer a revolução (HUNTINGTON, 1975, p.370-375).

Além disso, Huntington (1975, p.376) argumenta que os efeitos das reformas sobre a probabilidade da revolução dependem da composição social dos grupos que exigem a mudança e da natureza de suas aspirações. Para o autor, os dois grupos críticos são a classe média urbana e os camponeses. A oposição da classe média urbana ao governo é considerada uma constante dos sistemas políticos e suas demandas tendem a ser difusas e utópicas, exigindo uma reconfiguração total da sociedade. Deste modo, independentemente do tipo de reforma que for traçada, ela atuará como um catalisador do movimento revolucionário para esse grupo social. Os camponeses, por sua vez, apenas se tornam revolucionários quando suas condições de posse de terra, propriedade, trabalho, impostos e preços se tornam intoleráveis. Tendo interesses concretos e redistributivos, a base material de suas aspirações possibilita que o governo possa agir no campo na tentativa de reduzir a propensão deste grupo social à revolta. Deste modo, diante das diferenças das demandas destes grupos, o autor considera que as reformas dirigidas para a classe média urbana são catalisadoras da revolução, enquanto as reformas dirigidas para os camponeses são um substituto da revolução (HUNTINGTON, 1975, p.376). Com isso, para o autor, a estabilidade do governo nos países em modernização é dependente de sua habilidade em promover reformas no campo.

O fato de que os objetivos dos camponeses são concretos significa que se o governo for suficientemente forte para compelir a alguma redistribuição da terra, esse ato imunizará os camponeses contra a revolução. As concessões materiais ao intelectual de classe média alimentam o ressentimento e os sentimentos de culpa; as concessões materiais aos camponeses geram satisfação. A reforma agrária efetuada pela revolução ou por qualquer outro meio transforma assim os camponeses de uma fonte de revolução em potencial numa força social fundamentalmente conservadora (HUNTINGTON, 1975, p.381-382).

A revolução, por sua vez, além de representar uma transformação social que enfrenta a oposição das elites políticas, trata-se de uma mudança interna rápida, fundamental e violenta nos valores e mitos dominantes de uma sociedade, bem como das suas instituições políticas, estrutura social, liderança, atividades e políticas governamentais (HUNTINGTON, 1975,

p.274). Nesse sentido, a revolução pode ser considerada um conflito político no qual as disputas entre forças sociais radicalizam-se até um nível em que os mecanismos institucionais de mediação de conflito não são mais suficientes, tendo-se assim uma ruptura no sistema político. A chegada neste nível, portanto, depende de duas variáveis: (i) a intensidade dos conflitos e (ii) os recursos disponíveis aos grupos de interesse (CEPIK, 1996, p.15).

Tipicamente, a situação revolucionária foi caracterizada pela noção de soberania múltipla; ou seja, como ponto de chegada de um processo onde a) grupos de interesses entram em competição violenta sobre *issues* altamente salientes da vida nacional e não têm suas diferenças reconciliadas através do sistema político corrente; e b) dois ou mais grupos em disputa possuem recursos suficientes (políticos, financeiros, organizacionais, militares etc.) para estabelecer autoridade soberana sobre uma base político-militar razoavelmente extensa, procurando então alcançar seus objetivos nesta área territorial (CEPIK, 1996, p.15)

Assim como pontua Cepik (1996, p.16), para Huntington a potencialidade de ocorrência de uma revolução relaciona-se com a capacidade do sistema político de absorver as demandas de participação política. Não basta ao regime político manter a eficácia da autoridade do poder estatal. Se o processo de modernização determina a ampliação da mobilização social, manter o equilíbrio entre as pressões por maior participação e melhor distribuição dos bens socioeconômicos torna-se uma tarefa crucial à elite política. Em frente a isso, quando as elites políticas não conseguem acomodar os diferentes interesses existentes da sociedade, abre-se espaço para a eclosão do movimento revolucionário.

A revolução não se trata assim de um fenômeno que pode ocorrer em qualquer tipo de sociedade e em qualquer período da história. Ao contrário, é um acontecimento historicamente limitado que não ocorrerá em sociedades altamente tradicionais ou modernas. Na realidade é mais provável que a revolução ocorra em sociedades que já experimentaram certo nível de modernização, onde os desenvolvimentos políticos e institucionais ficaram em atraso em relação aos avanços econômicos e sociais.

A modernização política implica a extensão da consciência política a novos grupos sociais e a mobilização desses grupos para a política. O desenvolvimento político implica a criação de instituições políticas suficientemente adaptáveis, complexas, autônomas e coesas para absorver e ordenar a participação desses novos grupos e promover a mudança social e econômica na sociedade. A essência política da revolução é a rápida expansão da consciência política e a rápida mobilização de novos grupos para a política a uma velocidade que impossibilita as instituições políticas existentes de assimilá-los (HUNTINGTON, 1975, p.276).

As causas da revolução residem assim na interação entre as instituições políticas e as forças sociais, ocorrendo quando estas se encontram em determinadas circunstâncias. Nesse sentido, pode-se elencar dois pré-requisitos para a eclosão de um movimento revolucionário: (i) a existência de instituições políticas incapazes de proporcionar canais para a participação de

novos grupos de interesse na política e de novas elites no governo e (ii) o desejo das forças sociais que se encontram excluídas da política de participar dela. A revolução não exige apenas instituições políticas que resistam à expansão da participação, mas também grupos sociais que demandem essa participação, de forma que “grupos ascendentes ou aspirantes e instituições rígidas ou inflexíveis são o material de que se fazem as revoluções” (HUNTINGTON, 1975, p.284).

A frustração de suas demandas e a recusa da oportunidade de participar do sistema político podem tornar um grupo revolucionário. Mas é preciso mais que um grupo revolucionário para fazer uma revolução. Uma revolução implica necessariamente a alienação de muitos grupos da ordem existente. É a consequência de uma “disfunção múltipla” na sociedade. Um grupo social pode ser responsável por um golpe, um motim ou uma revolta, mas só uma combinação de grupos pode produzir uma revolução (HUNTINGTON, 1975, p.286).

Contrastando com a abordagem proposta por Huntington, Tilly (1978) fornece à análise das revoluções uma perspectiva estratégica, baseada na lógica da ação coletiva¹⁰. Ainda que Tilly também considere que as revoluções possam ser desencadeadas pela modernização industrial e urbanização, bem como pelas guerras e mudanças nos sistemas de valores, ele salienta que estes eventos não conduzem diretamente à mobilização social, muito menos à ação popular revolucionária. Para o autor, apenas a existência de massas amotinadas e do descontentamento não conduz à ação coletiva, de modo que a ocorrência de um movimento revolucionário é condicionada pelo grau de organização das massas populares em luta por seus interesses comuns (CEPIK, 1996, p.17).

No caso das revoluções modernas, o que (Tilly) rejeita é a tese de uma via única de transição da sociedade tradicional à moderna, onde a desorganização social causada pela modernização favoreceria o crescimento da violência em geral, e da violência revolucionária em particular. Em diversos trabalhos sobre greves, rebeliões, revoluções e levantes contrarrevolucionários, Tilly sustentou, com base nas evidências históricas, que a rápida mudança social associada a processos como a industrialização e a urbanização tendem a diminuir os conflitos sociopolíticos, e não a aumentá-los exponencialmente. No longo prazo, no entanto, a expansão das relações de produção capitalistas, o statemaking e a urbanização engendram novos padrões de conflito na medida em que os recursos de poder e a riqueza vão se deslocando para novos segmentos da população anteriormente excluídos do quadro dominante, ou que novos grupos sociais de excluídos vão sendo formados. Estes deslocamentos redefinem as identidades coletivas e os interesses na base material de existência da sociedade, a partir dos quais emergem potenciais conflitos estruturais (CEPIK, 1995, p.9,10).

¹⁰Ação coletiva consiste no ato de pessoas agindo em conjunto em busca de determinados interesses em comum. A lógica da ação coletiva permeia toda a obra de Tilly e é determinante dentro do desenvolvimento do movimento revolucionário, sendo determinada por quatro elementos: interesses, organização, mobilização e oportunidade (TILLY, 1978, p.7).

A abordagem apresentada por Tilly privilegia especialmente a dimensão política e intencional dos movimentos revolucionários. O autor procura explicar a revolução por meio da análise dos conflitos entre grupos de interesse e o controle de recursos por parte destes, compreendendo-a como o resultado de estratégias coletivas. Com base nisso, Tilly (1978, p.189-194) compreende a revolução como um processo que se desenvolve em duas dimensões: uma situação revolucionária e um resultado revolucionário. A primeira dessas dimensões caracteriza-se pela presença de uma soberania múltipla, ou seja, a existência de mais de um bloco político exercendo controle sobre uma parcela significativa do aparato estatal. Ainda que todos os Estados enfrentem a presença ou a expansão de grupos de oposição, apenas a existência destes não é suficiente para constituir uma situação de soberania múltipla – na realidade, para que isso ocorra é necessário que uma parte considerável da população apoie estes grupos de oposição e reivindique o controle do Estado. No caso do resultado revolucionário, por sua vez, este é compreendido por Tilly como a transferência do poder político de um conjunto de governantes para outro, caracterizando uma mudança de regime político. Por mais que uma situação revolucionária seja uma condição necessária para o estabelecimento de um resultado revolucionário, ela não é suficiente, uma vez que os membros da elite política podem derrotar seus opositores e impedir a consolidação do processo revolucionário.

Além disso, Tilly (1978, p.200, 212) elenca diferentes causas que promovem o desenvolvimento de cada uma dessas dimensões do processo revolucionário. Se o surgimento de uma soberania múltipla demanda o (i) o aparecimento de grupos opositores reivindicando o controle governamental, (ii) o comprometimento de uma parcela significativa da população com essa reivindicação e (iii) a incapacidade dos agentes do governo de suprimir essa coalizção opositora; a transferência de poder político exige (i) a presença de uma situação revolucionária, (ii) a coalizção entre membros dos grupos revolucionários e membros políticos e (iii) o controle de dos meios coercitivos por parte da coalizção revolucionária. Nesse sentido, uma situação revolucionária inicia-se quando um governo estatal se torna objeto de reivindicações efetivas por uma ou mais forças políticas e tem fim apenas por meio da retomada ou transferência do controle do Estado.

Apesar das diferenças entre as perspectivas de Huntington e Tilly, ambos os autores identificavam a revolução não só como um processo de dois tempos, bem como um fenômeno capaz de ser evitado por meio da ação política. Essa abordagem – frequentemente presente nos trabalhos da segunda geração de teóricos que se dedicou ao estudo de movimentos revolucionários – foi alvo de críticas. Ainda que possuíssem um certo refinamento conceitual e metodológico, essas teorias gerais foram criticadas porque suas variáveis causais eram

consideradas excessivamente genéricas, difíceis de serem medidas ou observadas, tornando sua associação com a ocorrência da revolução uma inferência tautológica (CEPIK, 1996, p.22). Dessa forma, almejando superar esses impasses generalistas, os teóricos da terceira geração procuraram incorporar à análise elementos contextuais. Com isso, não só o Estado se tornou o elemento central da análise, bem como o cenário internacional e o papel das elites dominantes adquiriram importância.

O trabalho de Skocpol (1988) reflete bem essas mudanças. Fazendo uso de metodologia histórico-comparativa, Skocpol¹¹ (1988, p.14) estabelece três princípios básicos para analisar os processos revolucionários: (i) a adoção de uma perspectiva estrutural, (ii) a admissão da influência das estruturas internacionais e (iii) a compreensão do Estados como uma unidade autônoma.

O primeiro desses princípios opõe-se à ideia de que as revoluções se originam de movimentos sociais conscientes. Ao contrário, para a autora, nenhum dos atores sociais envolvidos em um conflito revolucionário tem controle sobre as causas que o desencadeiam, nem sobre as consequências que dele decorrem (CEPIK, 1995, p.5). Deste modo, o estabelecimento de um cenário político propício para a eclosão de um movimento revolucionário se dá a partir de crises político-militares do Estado, as quais são exploradas pelos movimentos revolucionários. Nesse sentido, entende-se que os conflitos são moldados e limitados por condições socioeconômicas e internacionais, sem ser controlados por nenhuma classe ou grupo, por mais central que seu papel tenha sido no processo revolucionário.

O segundo princípio, por sua vez, segue a abordagem estruturalista e destaca o papel do Sistema Internacional dentro do estabelecimento de uma conjuntura revolucionária. Para Skocpol (1988, p.23), além das relações transnacionais influenciarem o contexto doméstico no qual a revolução vai emergir – uma vez que ajudaram a formar o Estado e suas estrutura de classes – elas também impactam no curso dos eventos durante o desenrolar da revolução. A autora destaca que as revoluções sociais modernas têm ocorrido em países situados em posições desfavoráveis na arena internacional pois o atraso militar e a dependência econômica afetam crucialmente o curso e a ocorrência de revoluções. Além disso, conflitos internacionais acabam por abrir espaço à eclosão de uma revolução, uma vez que forçam os Estados a dividirem os esforços e a atenção entre inimigos externos e problemas domésticos.

¹¹ É importante salientar que apesar da autora dedicar sua análise ao estudo de revoluções sociais – ou seja, revoluções que trazem consigo modificações na estrutura de classes da sociedade – isso não impede que suas contribuições sejam aplicadas na presente dissertação. Ainda que o caso que se pretende estudar constitua uma revolução política, certos aspectos de sua abordagem auxiliam no desenvolvimento do modelo teórico que será aqui proposto.

Por fim, o terceiro princípio destaca o papel do Estado no processo revolucionário. Em relação a isso, Skocpol (1988, p.29) ressalta a necessidade de conceber o Estado como uma unidade de análise autônoma. Para a autora, as revoluções sociais não são apenas reflexos de constrangimentos e oposições de classe, mas sim expressões de contradições centradas nas estruturas dos regimes políticos. Nesse sentido, afastando-se de uma abordagem intencional, argumenta-se que os grupos políticos que promovem o movimento revolucionário não são meras representações de interesses e forças sociais diferentes, mas sim grupos que lutam por diferentes formas de estruturas estatais.

As crises políticas que lançaram as revoluções sociais não foram, em absoluto, reflexões epifenomênicas de tensões sociais ou contradições de classe. Em vez disso, foram expressões diretas de controvérsias centradas nas estruturas dos estados dos antigos regimes. Os grupos de conflito político que figuraram nas lutas social-revolucionárias não representaram apenas interesses e forças sociais. Em vez disso, formaram-se grupos de interesse e lutaram contra as estruturas estatais. Os partidos de vanguarda que emergiram durante as fases radicais das revoluções sociais foram consolidados. As revoluções sociais, além disso, mudaram as estruturas do Estado tanto quanto mudaram as relações de classe, os valores sociais e as instituições sociais. E os efeitos das revoluções sociais sobre o subsequente desenvolvimento econômico e sociopolítico das nações que eles transformaram foram devidos não apenas às mudanças nas estruturas de classe, mas também às mudanças nas estruturas e funções estatais que as revoluções realizaram. Em suma, os distúrbios de classe e as transformações socioeconômicas que caracterizaram as revoluções sociais foram intimamente entrelaçados ao colapso das organizações estatais dos antigos regimes e à consolidação e funcionamento das organizações estatais dos novos regimes (SKOCPOL, 1988, p.29, *tradução própria*¹²).

Ainda que tenha sido uma das principais obras da terceira geração de análise dos processos revolucionários, a produção teórica de Skocpol foi alvo de diversas críticas, não só por comparar Estados em situações históricas e de poder muito diferentes, bem como por não generalizar além de seus três casos. Apesar disso, pode-se dizer que, desde a publicação de seu livro, o debate sobre movimentos revolucionários segue a agenda proposta pela autora, concentrando-se nos temas do Estado e do Sistema Internacional e ampliando-os em novas direções empíricas e conceituais (CEPIK, 1996, p.34).

¹² No original: “The political crises that have launched social revolutions have not at all been epiphenomenal reflections of societal strains or class-contradictions. Rather they have been direct expressions of contradictions centered in the structures of old-regime states. The political-conflict groups that have figured in social-revolutionary struggles have not merely represented social interests and forces. Rather they have formed as interest groups within and fought about the forms of state structures. The vanguard parties that have emerged during the radical phases of social revolutions have been consolidated. Social revolutions, moreover, have changed state structures as much or more as they have changed class relations, societal values, and social institutions. And, the effects of social revolutions upon the subsequent economic and sociopolitical development of the nations that they have transformed have been due not only to the changes in class structures, but also to the changes in state structures and functions that the revolutions accomplished. In sum, the class upheavals and socioeconomic transformations that have characterized social revolutions have been closely intertwined with the collapse of the state organizations of the old regimes and with the consolidation and functioning of the state organizations of the new regimes” (SKOCPOL, 1988, p.29).

Sendo assim, torna-se interessante destacar os argumentos propostos por Halliday (1999). Para o autor, o estudo das interações entre o Sistema Internacional e os movimentos revolucionários é parte da compreensão de como o mundo moderno foi criado. Durante grande parte da história moderna, as revoluções foram, junto com a guerra, um fator importante na formação da política mundial, almejando não só a transformação interna das sociedades, bem como a alteração das relações entre os Estados (HALLIDAY, 1999, p.3). Dessa forma, o autor sugere que as revoluções são sempre, em algum grau, eventos internacionais e precisam ser compreendidas dentro deste contexto. Adotar essa abordagem, no entanto, não significa negar a dimensão interna do conflito ou sobrecarregar o papel conferido ao cenário internacional, mas sim estabelecer, com alguma perspectiva comparativa e precisão analítica, a relação entre os fatores internos e externos (HALLIDAY, 1999, p.6).

Nesse sentido, pode-se dizer que o progresso dos estudos sobre revoluções aponta em uma direção teórica, metodológica e ideológica comprometida em explicar o mútuo condicionamento entre determinação estrutural e ação estratégica. Apesar do contraste entre estas abordagens ter percorrido toda a análise social e política moderna, ele assumiu uma forma aguda ao longo do desenvolvimento do estudo das revoluções. De um lado observou-se um exagero do potencial da atividade humana consciente, e do outro, uma ênfase nas pré-condições estruturais que desconsiderava totalmente a ação humana. No entanto, Halliday (1999, p.7) argumenta que nenhuma dessas duas posições é adequada. Tanto os voluntaristas viram seus esquemas confundidos pelas estruturas da realidade, quanto os estruturalistas viram seus argumentos ultrapassados pela ação social de massa. Deste modo, torna-se necessária a adoção de uma abordagem conciliatória entre essas duas perspectivas, na qual o internacional pode atuar como um fator de síntese.

Segundo Halliday (1999, p.9), é por meio do estudo combinado do Sistema Internacional e das revoluções que a relação entre estrutura e mudança pode ser melhor compreendida. Para o autor, em nenhum lugar o papel da estrutura torna-se mais evidente do que em relação aos fatores internacionais. Ao observarmos o Sistema Internacional, percebemos que existem fatores estruturais que atuam não só como restrições à ação humana, mas também como desencadeadores da mudança. Da mesma forma que fatores internacionais possibilitam que os revolucionários ascendam ao poder e instituem um novo regime, eles também são responsáveis por impor restrições às mudanças que serão implementadas. Sendo assim, se anteriormente a discussão central girava em torno do que a vontade humana poderia alcançar diante de restrições imutáveis impostas pela estrutura, a análise do Sistema

Internacional nos faz conceber que a estrutura não denota apenas os limites do imutável, mas também a irresistibilidade da mudança (HALLIDAY, 1999, p.9).

Com isso, observa-se que a incorporação do Sistema Internacional à análise dos processos revolucionários se faz essencial para um melhor entendimento dos mecanismos de restrição e incentivo à revolução, bem dos limites da ação humana, individual ou coletiva, para alterar a sociedade (HALLIDAY, 1999, p.10). Além disso, tendo em vista que as revoluções são um componente importante do desenvolvimento da sociedade moderna e do moderno Sistema Internacional, a perspectiva adotada por Halliday (1999, p.7) nos leva a compreender o quanto os fatores internacionais são relevantes no desenvolvimento e na estabilidade dos Estados. O internacional importa tanto quando não há transtornos como quando as sociedades anteriormente estáveis são afetadas por fatores externos, de forma que uma compreensão adequada das dimensões internacionais da revolução torna-se essencial na análise do desenvolvimento político dos Estados.

2.4 AS ELITES POLÍTICAS E O CONTROLE DAS ESFERAS INSTITUCIONAIS

Conforme observamos anteriormente, uma das principais características que distingue uma reforma de uma revolução é o apoio que tal processo detém da elite política. Diante disso, a compreensão de um movimento revolucionário está condicionada à análise da influência das elites políticas dentro desenvolvimento institucional de um Estado. De maneira geral, o ponto de convergência da análise dos teóricos elitistas concentra-se no pressuposto de que em “toda sociedade existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas é detentora do poder, em contraposição a uma minoria que dele está privada” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.385). Trata-se assim, de uma abordagem teórica segundo a qual, em cada sociedade, o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo pertence sempre a um círculo restrito de pessoas.

Nesse sentido, a existência de uma elite detentora de poder deriva de um fator fundamental e universal dentro da vida social: a ausência de um interesse comum bem definido em qualquer grande coletividade. Apesar dos agrupamentos sociais se assentarem sob certas bases compartilhadas de valores, seus membros possuem diferentes interesses particulares cuja satisfação é incompatível. Quando estes conflitos de interesse se ampliam e refletem no funcionamento das estruturas políticas e no processo de tomada de decisão, surge a necessidade de que um determinado grupo assuma o controle dessas estruturas, de modo que a existência de

elites políticas pode ser compreendida como uma característica inerente à complexificação social.

Um dos principais autores que contribuiu com o desenvolvimento da teoria elitista foi Mosca (1939). Apesar da ideia de que as sociedades são divididas entre governantes e governados não constituir uma novidade no momento em o autor formulou sua teoria, ele foi o primeiro a apresentar essa concepção por meio de uma abordagem mais sistematizada e uma definição mais específica. Segundo ele:

Entre os fatos e tendências constantes que são encontrados em todos os organismos políticos, um é tão óbvio que é evidente para o olho mais despreparado. Em todas as sociedades – das sociedades que são muito pouco desenvolvidas e que mal alcançaram os alvoreceres da civilização, até as sociedades mais avançadas e poderosas – duas classes de pessoas aparecem – uma classe que governa e uma classe que é governada. A primeira classe, sempre menos numerosa, desempenha todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza das vantagens que o poder traz, enquanto a segunda, a classe mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira (MOSCA, 1939, p.50, *tradução própria*¹³).

A inevitabilidade da regra da minoria sobre a maioria é reforçada por Mosca a partir da referência ao grau de organização da elite política. Para o autor, a monopolização de poder dos governantes sobre os governados é evidente e inevitável pelo simples fato de que é mais fácil para um número reduzido de pessoas organizar-se e agir em conjunto. Além disso, outra característica que distingue a elite política é sua superioridade em termos intelectuais e materiais em relação à maioria da população – o que, segundo o autor, não necessariamente está relacionado a características inerentes ao indivíduo, mas sim à passagem de padrões de comportamento e atitudes através da família e classe social (HARTMANN, 2006, p.9,10).

Outro expoente dentro da teoria elitista, Pareto compreende a elite política como o conjunto de indivíduos que desempenham direta ou indiretamente um papel notável nos mais altos níveis de poder. Ainda que sua análise seja semelhante à proposta por Mosca, em Pareto a classe dominante é subdividida em duas categorias: elite governante e elite não governante. A partir disso, Pareto dedicou seus estudos ao fenômeno de ascensão e decadência destes grupos, procurando explicar a manutenção do corpo político por meio do conceito de circulação das elites e desenvolvendo sua teoria sobre o modo como os diversos tipos de elites se combinam, se integram e se intercambiam (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998,

¹³ No original: “Among the constant facts and tendencies that are to be found in all political organisms, one is so obvious that it is apparent to the most casual eye. In all societies from societies that are very meagerly developed and have barely attained the dawns of civilization, down to the most advanced and powerful societies two classes of people appear a class that rules and a class that is ruled. The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolizes power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous lass, is directed and controlled by the first” (MOSCA, 1939, p.50).

p.386). Nesse sentido, a “circulação de elites” corresponde à substituição de indivíduos pertencentes à elite dominante por indivíduos pertencentes às classes inferiores. Se inicialmente essa alteração tem como função fornecer estabilidade ao sistema político e têm consequências positivas nos esforços da classe dominante para manter-se no poder, Pareto observa que, com o passar do tempo isso geraria uma ampliação da organização nos estratos inferiores¹⁴. Como consequência disso, a circulação de elites não seria mais capaz de impedir que o poder da elite dominante fosse ameaçado e ela acabaria sendo substituída por uma nova elite por meio de um movimento revolucionário (HARTMANN, 2006, p.13-15).

É importante destacar que a ideia de circulação de elites, entretanto, não é um elemento restrito à análise proposta por Pareto. Na realidade, tal fenômeno também esteve presente nos trabalhos de Mosca, mas os dois autores apresentam divergências em relação à explicação fornecida. Enquanto Pareto concede ênfase aos aspectos psicológicos e qualidades intelectuais e morais que distinguem o grupo dominante e as classes inferiores, Mosca observa que tais características individuais são frequentemente produtos de circunstâncias sociais, adotando uma perspectiva onde a complexidade e a variabilidade histórica da estrutura de classes possuem maior destaque. Admite-se que, diante de mudanças econômicas ou culturais, o declínio de determinados interesses e o surgimento de novos objetivos faz com que novos grupos aumentem sua influência na sociedade e ascendam ao poder político, configurando assim, o processo de circulação de elites (BOTTOMORE, 2001, p.41-43).

No entanto, ainda que Mosca conceda uma maior influência de elementos sociais em sua análise – principalmente quando comparado a Pareto – percebe-se que ambos baseiam-se na concepção de que o objetivo da ciência política está ligado ao estudo das leis e regularidades que regem os fenômenos políticos de maneira universal. Compreende-se assim, a existência de uma elite política como uma constante em todos os organismos políticos e em qualquer período histórico. Essa abordagem, entretanto, é contraposta por Mills (1981). Para o autor, a ideia de que “em todas as épocas da história humana e em todas as nações, uma minoria criadora, uma classe dominante, uma elite onipotente, condiciona os fatos históricos” não passa de uma tautologia.

¹⁴ Segundo Pareto a transferência de membros da elite política para as classes inferiores no longo prazo teria como resultado a acumulação de elementos superiores nos estratos inferiores e elementos inferiores nos estratos superiores, o que levaria à derrubada revolucionária da classe dominante (HARTMANN, 2006, p.13).

A definição mínima da elite do poder como os que tomam as decisões de importância a serem tomadas, não significa que os membros dessa elite sejam sempre os fazedores da história, nem, por outro lado, que jamais o sejam. Não devemos confundir a concepção de elite, que desejamos definir, com uma teoria sobre o seu papel, ou a teoria de que seja a mola da história de nossa época. Definir a elite, por exemplo, como “os que governam a América” é menos definir um conceito do que levantar uma hipótese sobre o papel e o poder dessa elite. Não importa a definição, o poder de seus membros está sujeito a variações históricas (MILLS, 1981, p.30).

A grande diferença entre Mills e os demais elitistas repousa sobre o fato de ele não considerar a existência de uma elite política uma lei sociológica universal, mas sim um elemento historicamente condicionado. Logo no início de sua obra, Mills destaca que a realidade do homem comum é cercada de acontecimentos que os mesmos não podem compreender nem controlar, de modo que o que os diferencia da elite do poder é o fato de esta ser “composta de homens cuja **posição** lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências” (MILLS, 1981, p.12, *grifo próprio*). O conceito de elite adquire assim, um caráter estrutural, de modo que o que a distingue dos demais não são suas características superiores, mas sim os condicionantes históricos que permitiram que seus indivíduos ocupassem esta posição.

O que estou afirmando é que nesta época particular, uma conjunção de circunstâncias históricas levou ao aparecimento de uma elite de poder; que os homens dos círculos que compõem essa elite, isolada e coletivamente, tomam atualmente as decisões chaves, e que devido à ampliação e centralização dos meios de poder existentes, as decisões que tomam ou deixam de tomar têm maiores consequências para um número de pessoas maior do que em qualquer época da história mundial da humanidade (MILLS, 1981, p.39).

Mills argumenta que a elite dominante seria composta pelos altos cargos dos setores político, econômico e militar e considera que é essa pequena parcela de indivíduos que realmente tomam as decisões e possuem algum poder de influenciar o rumo da história.

Na cúpula de cada um desses três domínios ampliados e centralizados surgiram as altas rodas que constituem a elite econômica, política e militar. No alto da economia, entre as grandes empresas, estão os principais executivos; no alto da ordem política, os membros dos diretórios políticos; no alto da organização militar, a elite dos soldados-estadistas se comprime em torno dos Estados-Maiores e do escalão superior. À medida que esses domínios coincidem entre si, as decisões passam a ser totais em suas consequências, e os líderes desses três domínios de poder – os senhores de guerra, os chefes de empresa e o diretório público – se reúnem para formar a elite do poder (MILLS, 1981, p.17).

Segundo Mills (1981, p.18) o que possibilita que estes indivíduos ocupem uma posição diferenciada na sociedade é o seu acesso ao comando das principais estruturas institucionais, uma vez que, para o autor, é por meio destas que a elite se torna capaz de “realizar sua vontade, mesmo com a resistência de outros”. Apesar de nem todo poder estar ligado e ser exercido por

meio das instituições, é somente dentro delas que o poder conseguirá garantir a sua continuidade e estabilidade.

Se tomarmos os cem homens mais poderosos da América, os cem mais ricos, os cem mais celebrados e os afastarmos das posições institucionais que hoje ocupam, dos recursos de homens, mulheres e dinheiros, dois veículos de comunicação em massa que hoje se voltam para eles – seriam então sem poder, pobres e não celebrados. Pois o poder não pertence a um homem, A riqueza não se centraliza na pessoa do rico. A celebridade não é inerente a qualquer personalidade. Ser célebre, ser rico, ter poder, exige o acesso às principais instituições, pois as posições institucionais determinam em grande parte as oportunidades de ter e conservar essas experiências a que se atribui tanto valor (MILLS, 1981, p.19).

Nota-se assim que a definição de elite dominante para Mills concentra-se na análise do poder em termos dos meios do poder. Nesse sentido não são características individuais que determinam os elementos que farão parte da minoria dominante, mas sim o seu acesso à estrutura de tomada de decisão, ou seja, as instituições. Como para o autor o papel das elites modifica-se de acordo com cada época e cada estrutura social, o fato do poder ter sido enormemente centralizado ao decorrer dos anos resultou numa ampliação das consequências das decisões tomadas pela elite dominante, e um conseqüente acirramento da disputa institucional.

Dessa forma, com base no que foi apresentado, a presente dissertação irá conceber o conceito de elites como “indivíduos e grupos pequenos, relativamente coesos e estáveis, com grande poder de decisão”. Tratam-se assim do conjunto de indivíduos que se encontram na posição de influenciar o processo de tomada de decisão nas maiores ou mais importantes instituições de uma sociedade e que por isso “afetam decisivamente estabilidade ou a instabilidade dos regimes políticos, as formas e o funcionamento das instituições políticas e as principais políticas dos governos” (HIGLEY, 2018, p.27). A partir dessa concepção, a incorporação desta variável ao modelo de análise mostra-se de fundamental importância para conferir agência política à análise do desenvolvimento político.

2.5 O MODELO TEÓRICO

O interesse central deste trabalho concentra-se na avaliação do impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos e na compreensão das trajetórias institucionais que levam ao desenvolvimento de um processo revolucionário. Segundo a perspectiva proposta por Huntington (1975, p.92, 95), a estabilidade de determinada comunidade política pode ser concebida como o resultado do equilíbrio entre o nível de

participação política e o nível de institucionalização política. Deste modo, à medida que a participação política aumenta, a complexidade, a autonomia, a adaptabilidade e a coerência das instituições políticas da sociedade também devem aumentar para que a estabilidade política seja mantida – no sentido oposto, a instabilidade é a marca-padrão de uma comunidade política na qual a ampliação da participação política não foi acompanhada da institucionalização.

Para que uma sociedade mantenha um elevado nível de comunidade, a expansão da participação política deve ser acompanhada pelo desenvolvimento de instituições mais fortes, mais complexas e mais autônomas. O efeito da expansão da participação política, no entanto, é normalmente o de solapar as instituições política modernas. A modernização e a mobilização social, em particular, tendem assim a produzir a decadência política, a menos que se tomem medidas para moderar ou limitar seu impacto na consciência política e no envolvimento político. A maioria das sociedades, mesmo aquelas com instituições políticas tradicionais razoavelmente complexas e adaptáveis, sofrem uma perda de comunidade política e uma decadência das instituições políticas, durante as fases mais intensas de modernização (HUNTINGTON, 1975, p.99).

Entretanto, diante das discussões propostas anteriormente, nota-se que apenas a avaliação destes dois elementos não é suficiente para compreender as diferentes dimensões do processo de mudança social e do seu impacto no nível de estabilidade-instabilidade política. Em frente a isso, torna-se necessário que o modelo de análise adotado pela presente dissertação incorpore os seguintes elementos: (i) o processo de modernização e (ii) o Sistema Internacional compõem as variáveis independentes; enquanto que a (i) as elites políticas e (ii) o nível de institucionalização política constituem as variáveis intervenientes – tornando-se assim possível, por meio da interação desses elementos, avaliar o impacto das mudanças sociais na estabilidade-instabilidade do sistema político, que constitui nossa variável dependente.

A análise da modernização parte da perspectiva proposta por Huntington, em que o processo é composto por dois elementos: (i) a mobilização social e (ii) o desenvolvimento econômico. Teoricamente concebida como o processo pelo qual os antigos comprometimentos sociais, econômicos e psicológicos são substituídos por novos padrões de organização e associação, a mobilização social será avaliada por meio das modificações observadas nos padrões de comportamento social. Dessa forma, a adoção de novos valores políticos, econômicos e de costumes por parte da população serão considerados indicativos do processo de modernização. Além disso, será incorporada à análise a abordagem proposta por Todd (2003, p.37), na qual modernização pode ser avaliada por meio da progressão cultural do mundo, sendo expressa pelo aumento de dois parâmetros fundamentais: a alfabetização e o controle da natalidade. Interessa assim, a esta variável, compreender os aspectos sociais do processo de

modernização, dedicando-se principalmente às modificações ocorridas nas expectativas da população.

O desenvolvimento econômico, por sua vez, refere-se à ampliação das capacidades econômicas do Estado de atender a estas aspirações, podendo ser expresso a partir do crescimento da atividade econômica total e da produção industrial do país. No entanto, o fato de estarmos tratando de um país periférico faz com que tais indicadores sejam insuficientes para compreender o processo de desenvolvimento econômico em sua totalidade. Segundo Furtado (1983, p. 180), o desenvolvimento econômico deve ser visto como um processo global, de modo que o comportamento das economias subdesenvolvidas não pode ser explicado sem que se leve em consideração as normas que regem sua inserção no sistema econômico internacional. Reconhecendo a assimetria das relações entre o centro e a periferia, Furtado (p.183) argumenta que o fato dos países do centro terem se modernizado antes dos países periféricos faz com que eles detenham o controle do progresso tecnológico e, com isso, controlem os padrões de desenvolvimento e a estruturação do aparelho produtivo das demais economias. Nesse sentido, o progresso tecnológico experimentado pelos países desenvolvidos estabelece um padrão de consumo que não fica restrito às suas fronteiras e é incorporado pelos membros das classes altas dos países subdesenvolvidos. Os países periféricos tornam-se então, importadores dos bens de consumo fruto do progresso tecnológico dos países centrais, fazendo com que a transformação das economias subdesenvolvidas resulte de processos adaptativos em face da evolução dos centros dominantes (FURTADO, 1983, p.185). Como consequência desta estrutura do sistema global, a economia subdesenvolvida caracteriza-se pelo que o autor chama de dualismo econômico, ou seja, a coexistência de duas esferas econômicas interdependentes – uma capitalista e outra não capitalista, preservando elementos econômicos tradicionais. Diante dessa característica da economia periférica, podemos compreender o subdesenvolvimento como uma manifestação das complexas relações de dominação e dependência entre povos. Essa relação tende a autoperpetuar-se e fazer com que os países subdesenvolvidos mantenham elementos pré-capitalistas em suas economias, de forma que o desenvolvimento econômico se confunda com a modernização dos estilos de vida e a importação de padrões culturais, mas não seja refletida em mudanças econômicas estruturais (FURTADO, 1983, p.187). Dessa forma, considerando os aspectos expostos, torna-se necessário avaliar a modernização não só a partir dos níveis de crescimento econômico e industrialização, mas também por meio de sua estrutura produtiva e de sua inserção no sistema econômico internacional.

Além disso, os desafios impostos pelas relações de poder desiguais no Sistema Internacional fazem com que a mudança social não possa ser analisada sem que se reconheça o

papel da interferência externa no desenvolvimento econômico e institucional dos países periféricos. Tendo isso em vista, torna-se necessário incorporar a variável Sistema Internacional à análise, a qual será avaliada a partir do grau de polarização e do nível de penetração extra regional. A polarização refere-se aos padrões de relacionamento e às alianças formadas entre os Estados dentro do Sistema Internacional. Deste modo, quando os Estados se encontram fortemente ligados em diferentes agrupamentos, podemos dizer que o sistema é altamente polarizado. Da mesma forma, na medida em que estão ausentes alianças entre os Estados ou seu padrão de relacionamento é caracterizado por laços transversais, considera-se que o sistema é menos polarizado (KEERSMAEKER, 2017, p.20). Enquanto a polarização nos permite compreender as dinâmicas estabelecidas entre os atores dentro do Sistema Internacional, é por meio da penetração extra regional que se torna possível avaliar o impacto das estruturas internacionais na configuração do ambiente doméstico. Um sistema político penetrado refere-se a um sistema político sujeito à influência e intervenção do ambiente externo, mas não totalmente subordinado ou absorvido por ele. Assim como Hinnebusch (2003, p.14) destaca, especialmente no Oriente Médio, o desenvolvimento institucional tem sido profundamente afetado pelo Sistema Internacional durante os últimos dois séculos. No entanto, apesar da região ter sido atingida por políticas multilaterais de poder como nenhuma outra área, suas dinâmicas não estão totalmente subordinadas e os agentes locais sempre tentaram manipular o ambiente externo de acordo com suas próprias agendas. A partir disso, podemos mensurar o grau de penetração externa por meio da extensão na qual as diferenças entre o local, nacional, regional e internacional se tornam indistinguíveis (BROWN, 1984, p.5). Observa-se assim que as dinâmicas de um sistema político penetrado não são adequadamente explicadas sem fazer referência ao Sistema Internacional, de modo que somente por meio de sua análise torna-se possível compreender as particularidades do desenvolvimento institucional do caso elencado pela presente dissertação.

Ademais, apesar de a modernização ser compreendida por este trabalho como um processo que leva à instabilidade política, ao contrário da abordagem proposta por Huntington, a conexão entre esses elementos não será considerada inevitável, mas sim mediada pela ação de duas variáveis intervenientes: as elites políticas e o processo de institucionalização. Tendo em vista que as elites políticas constituem os atores capazes de mediar o impacto das transformações sociais e econômicas na esfera política, sua incorporação ao modelo de análise proposto por Huntington é de fundamental importância. Ainda que Huntington tenha diferenciado os conceitos de modernização e desenvolvimento político, sua abordagem permanece marcada por uma certa impotência política, uma vez que a instabilidade política era

vista como um resultado quase inevitável do processo de modernização. Desse modo, apesar da presente dissertação partir da abordagem proposta pelo autor, essa conexão entre modernização e instabilidade política será compreendida como fruto de ações específicas das elites políticas. É importante lembrar ainda que, a partir da lógica da ação coletiva, Tilly destaca o papel dos agentes políticos dentro do processo de mudança social, concebendo este como resultado dos interesses de determinados atores e sua capacidade de mobilizar recursos diante das oportunidades de ação presentes no contexto político. Com isso, uma vez que a elite política constituiu a parcela da população que possui poder para afetar o processo de tomada de decisão nas maiores ou mais importantes instituições de uma sociedade, a incorporação deste elemento de análise torna-se essencial para compreender o desenvolvimento político. Nesse sentido, a influência das elites políticas será avaliada por meio do seu acesso às instituições políticas e de sua capacidade de influenciar os processos de tomada de decisão.

Além das elites políticas, a institucionalização também atua como uma variável interveniente entre o processo de mudança social e os níveis de estabilidade-instabilidade em um regime político. Como foi apresentado, a institucionalização trata-se de uma forma de contornar os conflitos sociais e estabelecer a lealdade entre os indivíduos, deste modo, é por meio dela que as regras e procedimentos políticos de uma determinada comunidade são alterados para ajustarem-se às modificações sociais impostas pela modernização. Dessa forma, assim como é apresentado por Huntington, o grau de institucionalização política, será compreendido por meio da adaptabilidade, complexidade, coesão e, principalmente, a autonomia das principais instituições. No caso do objeto de estudo deste trabalho, a principal instituição a ser analisada é o parlamento iraniano (*majlis*), uma vez que é uma das poucas instituições formais que permanece presente nos dois períodos elencados. Além disso, por tratar-se de um órgão representativo, o parlamento constitui uma das principais vias de ambos os regimes políticos para receber as demandas da população, filtrá-las e estabelecer respostas por parte do governo; de modo que a partir da análise de sua configuração torna-se possível compreender melhor as relações entre as elites políticas e a sociedade.

Por fim, é a partir da relação entre esses elementos que se pretende avaliar o impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos e na compreensão das trajetórias institucionais que levam ao desenvolvimento de um processo revolucionário. Entende-se assim que no início da modernização haja níveis significativos de instabilidade política, ao passo que no fim deste processo a estabilidade política tenda a prevalecer. Entretanto, admite-se ainda que a instabilidade política advinda da modernização – quando não contornada pelas elites políticas e não acompanhada por um processo de institucionalização –

possa resultar uma ruptura revolucionária, com grandes modificações no sistema político e a proposta de uma nova via à modernização.

2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo procurou apresentar os principais elementos que compõem o modelo teórico desta dissertação e auxiliam na avaliação do impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos e na eclosão de rupturas revolucionárias. Nesse sentido, ao adotar como ponto de partida o modelo teórico proposto por Huntington (1975), em um primeiro momento foram apresentados os conceitos presentes em sua análise – modernização, instituição e revolução – sem deixar, entretanto, de adicionar novas concepções teóricas a eles. Além de abordar estes elementos, procurou-se também debater o conceito de elite, variável que foi incorporada ao modelo teórico a fim de proporcionar uma maior autonomia à esfera política.

Deste modo, foi apresentada a evolução do conceito de modernização e o seu processo de diferenciação em relação ao desenvolvimento político. Se para os teóricos da modernização, esta constituía um processo totalizante, que envolvia mudanças em múltiplas áreas da sociedade; com o decorrer do tempo e principalmente a partir das contribuições de Huntington (1975), a modernização passou a ser compreendida como uma esfera separada do desenvolvimento político. Além disso, se inicialmente a modernização era associada à implementação de um regime democrático, ela foi aos poucos perdendo essa característica e passando a ser concebida como uma fonte de instabilidade política, uma vez que seria responsável pela destruição das antigas bases de associação e autoridade antes que novas tivessem sido desenvolvidas, resultando assim em efeitos desagregadores nas instituições e no sistema político.

A partir dessa concepção, tornou-se relevante apresentar o debate sobre as instituições políticas e o papel destas na promoção de estabilidade aos sistemas políticos. Caracterizadas pela dualidade entre conter e criar poder, as instituições constituem-se de mecanismos que moldam ou condicionam, de alguma maneira, o comportamento dos indivíduos dentro da sociedade. Deste modo, as instituições atuam como filtros que favorecem determinadas interpretações dos objetivos dos atores políticos, de modo que elas não só constroem as estratégias políticas, como também constituem o resultado de escolhas políticas. Em decorrência dessa característica das instituições, o processo de institucionalização é compreendido como o desenvolvimento gradativo de procedimentos e dispositivos

organizacionais para resolver os desacordos advindos do processo de modernização – se a modernização é fonte de instabilidade, a institucionalização é estabilizadora.

Entretanto, assim como foi apresentado, nem sempre os processos de modernização são acompanhados de uma institucionalização que consegue resolver os conflitos sociais. A modernização aumenta as demandas da população e quando estas não são atendidas pelo sistema político, têm-se um cenário de instabilidade em que apenas a adaptação das instituições políticas não é mais suficiente, tendo como resultado: (i) a reforma política, e/ou (ii) a revolução. Tais processos foram diferenciados não só por meio do radicalismo de suas demandas, dos meios utilizados para implementar suas propostas e da rapidez com que o processo se desenrola, mas também por sua relação com as elites políticas. Além disso, também procurou-se demonstrar que a revolução pode ser compreendida como o resultado tanto de elementos estruturais, quanto da agência de atores políticos, de modo que uma perspectiva conciliadora entre essas duas abordagens será adotada pela dissertação.

Por fim, o último elemento apresentado foi o conceito de elite, variável que foi incorporada à análise de Huntington (1975). As elites políticas foram apresentadas como um grupo de indivíduos relativamente coesos e estáveis com grande poder de decisão. Este poder de decisão que as elites políticas detêm é visto como fruto, não de características distintivas destes indivíduos, mas sim da posição que eles ocupam dentro do processo de decisão das principais instituições da sociedade – a instituição trata-se assim, do meio que concebe poder à elite política e permite que essa afete decisivamente a estabilidade dos regimes políticos. A partir disso, uma vez que as elites políticas constituem os atores capazes de mediar o impacto das transformações sociais e econômicas na esfera política, nota-se que a sua incorporação ao modelo de análise proposto por Huntington é de fundamental importância. Apesar de o autor ter diferenciado os conceitos de modernização e desenvolvimento político, sua análise permanece marcada por uma certa impotência política uma vez que a instabilidade política é concebida como um resultado inevitável do processo de modernização. Nesse sentido, ao compreendermos que a conexão entre modernização e instabilidade política é mediada por ações específicas das elites políticas, o impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos deixa de ser compreendido apenas como resultado da estrutura social, mas também das escolhas exercidas por agentes políticos.

3 AS CONDIÇÕES ANTECEDENTES E SEUS IMPACTOS NA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL IRANIANA

Analisar a trajetória institucional do Irã entre o golpe de Estado de 1953 e a Revolução Islâmica de 1979 não envolve apenas a compreensão dos processos ocorridos durante o período; na realidade, ao adotarmos uma perspectiva analítica pautada pela dependência da trajetória, também se torna necessário observar os acontecimentos que o antecederam. Assim como Bernardi destaca (2012, p.162), o conceito de dependência da trajetória está associado ao estabelecimento de um padrão de desenvolvimento específico. Esse padrão de desenvolvimento é desencadeado por um momento crítico, ou seja, um momento em que, diante de diferentes trajetórias possíveis, eventos contingentes fazem com que uma determinada alternativa seja favorecida em detrimento de outras. Dessa forma, o momento crítico rompe com a trajetória institucional que vinha sendo traçada até então e estabelece um novo padrão de desenvolvimento (legado). Com isso, é por meio da análise das condições antecedentes que se torna possível visualizar “se a rota tomada pelo fenômeno segue a trilha inicial do momento crítico ou se estão ligadas às condições anteriores” (FERNANDES, 2002, p.86,87). Nesse sentido, o impacto do momento crítico dentro da trajetória institucional pode ser compreendido por meio da análise da diferença entre o novo padrão de desenvolvimento e as condições antecedentes, de modo que esta torna-se uma linha básica sobre a qual o novo legado passa a ser avaliado.

Diante disso, o presente capítulo procura apresentar um panorama geral dos acontecimentos históricos que precedem o golpe de 1953, a fim de compreender quais atributos do legado envolvem considerável continuidade com o sistema preexistente e quais são resultados do momento crítico elencado por esta dissertação. Para tanto, a primeira seção irá apresentar o impacto do Sistema Internacional no desenvolvimento institucional iraniano, destacando como as relações do Irã com o ambiente externo interferiram em sua trajetória política. No caso da segunda seção, serão abordados os primeiros movimentos em direção ao processo de modernização, tanto em âmbito político e econômico quanto social. A terceira seção, por sua vez, apresentará a configuração das elites políticas iranianas, buscando traçar relações entre elas e os rumos tomados pelo desenvolvimento político do país. Por fim, a última seção pretende apresentar as continuidades e discontinuidades do processo de institucionalização iraniano, procurando compreender seus impactos na estabilidade do regime político. Por meio deste esforço será então possível observar a existência de elementos que não

possuam sua origem no momento crítico, mas sim em eventos anteriores, auxiliando na compreensão da trajetória estabelecida a partir de 1953.

3.1 A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL

A relação do Irã com o Sistema Internacional por muito tempo esteve acompanhada pela questão da soberania e da autossuficiência, temas caros a um país cuja história foi marcada pela interferência externa. Principalmente a partir do século XIX, quando o Irã era alvo de pressões da Rússia e da Grã-Bretanha, as dinâmicas do Sistema Internacional passaram a desempenhar um papel relevante nos assuntos internos iranianos. A ingerência política e a dependência econômica, decorrentes da influência constante das grandes potências, deram origem à noção de que a trajetória do Irã seria determinada por atores estrangeiros e que estes eram responsáveis pelas crises que afligiam o país. Além disso, ao longo do século XX outros acontecimentos reforçaram esta compreensão das relações exteriores iranianas e ela se tornou ainda mais predominante entre a população.

Até a Primeira Guerra Mundial, a Rússia e a Grã-Bretanha transformaram o Irã em palco de suas políticas expansionistas. Almejando estender seus domínios no território iraniano, os russos varreram a Ásia Central e o Cáucaso, derrotando os *Qajars* e impondo-lhes os tratados de Gulestan (1813) e Turkmanchai (1828). Os britânicos, por sua vez, com o objetivo de proteger suas rotas comerciais para a Índia, começaram a expandir seu domínio sobre o Golfo Pérsico, impondo ao Irã o Tratado de Paris (1857) (CURTIS, HOOGLUND, 2008, p.22). Estes tratados tiveram consequências de longo alcance – não só estabeleceram fronteiras que permaneceram relativamente intactas até a era contemporânea, bem como abriram caminho para que outras potências estrangeiras obtivessem uma série de concessões comerciais e diplomáticas no Irã, conhecidas como capitulações¹⁵ (ABRAHAMIAN, 2008, p.37).

Além de terem promovido perdas territoriais e a imposto tratados desiguais, os representantes das grandes potências tornaram-se atores-chave no comércio e na política iraniana. Sem encontrar resistência por parte de uma autoridade central fraca, eles foram capazes de influenciar diretamente não só as políticas implementadas pelo regime monárquico, bem como a própria linha de sucessão ao longo do século. Dessa forma, por mais que a disputa por áreas de influência entre Grã-Bretanha e Rússia tenha impedido que o Irã se tornasse colônia

¹⁵ As capitulações consistiam no estabelecimento de consulados provinciais, de modo que os comerciantes estrangeiros eram isentos de elevadas taxas de importação e tarifas internas, além de não estarem submetidos à jurisdição dos tribunais locais.

de uma das potências, o “Grande Jogo” desempenhado por elas gerou um cenário de estagnação na política do país. Qualquer tentativa de reforma política ou econômica promovida pelos governantes iranianos era compreendida como uma concessão de vantagens à potência rival, de modo que a implementação de tais medidas acabava sendo vetada pelas potências estrangeiras (AXWORTHY, 2008, p.193).

O fim da Primeira Guerra Mundial, no entanto, modificou este cenário. Se durante o conflito o Irã havia tornando-se um campo de batalha para as tropas russas, turcas e britânicas¹⁶; ao fim dele, a Grã-Bretanha se tornou a influência dominante em Teerã (CURTIS, HOOGLUND, 2008, p.26). Diante da preocupação da Rússia com a sua própria revolução, o governo britânico encontrou uma maior margem de ação para exercer influência sobre a política iraniana. Ademais, com o fortalecimento da marinha alemã no início do século XX, as reservas iranianas de petróleo tornaram-se vitais para a segurança de todo o Império Britânico¹⁷ e o controle sobre a extração petrolífera tornou-se o principal objetivo do governo britânico. Em frente a este cenário, além da criação da Companhia de Petróleo Anglo-Persa¹⁸, cuja participação majoritária pertencia à Grã-Bretanha, o governo britânico também propôs o Acordo Anglo-Persa de 1919. O acordo consistia no fornecimento de empréstimos em troca da delegação das responsabilidades militares e fiscais do governo iraniano aos britânicos e foi amplamente considerado o estabelecimento de um protetorado britânico sobre o Irã. Com isso, ainda que inicialmente tenha recebido o apoio das autoridades iranianas, o caráter intervencionista do tratado enfrentou uma considerável oposição popular e não foi aprovado pelo parlamento (AXWORTHY, 2008, p.215, 216).

A proposta do acordo repercutiu negativamente entre os principais setores da sociedade. Ele foi condenado tanto por socialistas e nacionalistas, quanto por membros do clero, resultando em um clima anti-britânico na opinião popular do país e na retomada da influência russa sobre

¹⁶ Com o advento da Primeira Guerra Mundial as rivalidades tradicionais entre Grã-Bretanha e Rússia converteram-se em esforços para conter o crescente poder alemão. Deste modo, por mais que o Irã tivesse declarado neutralidade no conflito, ele acabou sendo dividido entre diferentes atores, os quais mantinham suas tropas em setores específicos do país. Como na maioria dos casos nenhum deles era forte o suficiente para controlar grandes áreas do território ou estabelecer uma supremacia geral, a maioria dos combates foi de baixa intensidade; apenas o sul do Irã apresentou conflitos mais intensos, onde os britânicos montaram uma força chamada Rifles do Sul da Pérsia em 1916 com o objetivo de proteger os campos petrolíferos (AXWORTHY, 2008, p.213).

¹⁷ Os alemães começaram a construir navios de guerra modernos em um ritmo acelerado, ameaçando o domínio da Marinha Real Britânica. Tentando garantir sua proeminência, a marinha britânica passou a substituir o uso do carvão como combustível pelo petróleo; no entanto, enquanto a Grã-Bretanha tinha enormes reservas domésticas de carvão, o mesmo não podia ser dito a respeito do petróleo, o que tornou as reversas petrolíferas iranianas de fundamental importância para o país (AXWORTHY, 2008, p.211).

¹⁸ A *Anglo-Persian Oil Company* (APOC) foi rebatizada como *Anglo-Iranian Oil Company* (AIOC) em 1935 e posteriormente, em 1954, com o movimento pela nacionalização do petróleo iraniano, tornou-se a *British Petroleum Company*.

o Irã. Neste momento a Rússia já tinha passado por sua revolução e os ideais bolcheviques expandiram-se e começaram a ganhar espaço na sociedade iraniana. Diante do receio de perder sua influência sobre os campos petrolíferos, a Grã-Bretanha resolveu interferir diretamente na política doméstica do Irã. Dessa forma, em fevereiro de 1921, os comandantes britânicos locais facilitaram a ascensão do ex-coronel do exército Reza Khan ao poder e o auxiliaram na deposição da dinastia *Qajar*.

Ainda que o reinado de Reza Khan tenha sido marcado por políticas controversas que aprofundaram a dependência externa iraniana no longo prazo¹⁹, foi somente sob sua liderança que o Estado iraniano conseguiu centralizar a autoridade e ganhar uma autonomia relativa perante as grandes potências. É nesse sentido que Axworthy destaca (2008, p.219) que não é correto ver a tomada de poder por Reza Khan como um sucesso completo da política externa britânica. Ao contrário, devido seu caráter modernizador, Reza Khan não se comprometeu com um alinhamento imediato à Grã-Bretanha e procurou abolir as capitulações que os europeus tinham no Irã desde o século XIX. Além disso, almejando contrabalancear a influência britânica e soviética, Reza Khan encorajou o desenvolvimento de empreendimentos comerciais da Alemanha no Irã, de modo que, na véspera da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha era o maior parceiro comercial do país (CURTIS, HOOGLUND, 2008, p. 29, 30).

Diante dessa aproximação com a Alemanha, logo no início da Segunda Guerra Mundial, o Irã voltou a ser invadido pela Grã-Bretanha e pela União Soviética. Se o primeiro queria proteger seus investimentos em petróleo no sul do país, o segundo desejava salvaguardar suas fronteiras e garantir uma rota para a transferência de munição e outros suprimentos de guerra. Com isso, apesar de inicialmente ter declarado neutralidade no conflito, em janeiro de 1942, o Irã assinou um tratado tripartite de aliança com os dois países. Por meio de tal tratado o Irã concordava em estender a assistência não-militar às duas potências aliadas, e estas, por sua vez, comprometiam-se a respeitar a independência e integridade territorial do Irã e retirar suas tropas do país dentro de seis meses após o fim das hostilidades. Além disso, foi no contexto da Segunda Guerra Mundial que Reza Khan teve de abdicar o trono em favor de seu filho, Mohammad Reza Pahlavi, uma vez que os Aliados não permitiram que ele permanecesse no poder devido sua proximidade com o governo alemão²⁰.

¹⁹ A principal e mais polêmica dessas medidas foi a assinatura de um novo acordo com Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana em 1933, no qual a concessão petrolífera foi prorrogada até 1993 em troca do aumento de 4% nos royalties iranianos. Essa medida foi alvo de oposição por parte da população e reforçou a compreensão de que a trajetória iraniana estava atrelada às vontades das potências estrangeiras.

²⁰ É importante salientar também que o incentivo dos governos russo e britânico à abdicação de Reza Khan não foi resultado apenas da desconfiança das relações que o monarca mantinha com a Alemanha. Na realidade, ela

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações entre o Irã e a União Soviética passaram por um período conturbado. Assim como previa o acordo, esperava-se que ambas potências retirassem suas tropas da região ao fim do conflito. Contudo, mesmo após uma série de negociações, apenas as forças britânicas promoveram a desmilitarização da sua zona de influência ao sul do Irã. A influência da Grã-Bretanha nos campos petrolíferos, entretanto, não foi reduzida e a URSS passou a exigir termos de exploração de petróleo no norte comparáveis aos dos britânicos como uma condição para sua retirada (HALLIDAY, 2005, p.101). Além disso, durante o período em que ocupou o território iraniano, a URSS auxiliou o estabelecimento de movimentos separatistas na província do Azerbaijão²¹, fornecendo armas e apoio logístico para o estabelecimento de regimes políticos autônomos. Essa situação levou a um grande confronto diplomático entre a URSS e o Irã que só foi solucionado com retirada soviética em maio de 1946, mais de um ano após o fim da Segunda Guerra Mundial. Durante as negociações, além de apresentar uma queixa ao Conselho de Segurança da ONU contra a União Soviética por sua interferência na crise do Azerbaijão, o governo iraniano concordou em conceder aos soviéticos a concessão petrolífera que almejavam. Deste modo, as tropas iranianas conquistaram o controle da província do Azerbaijão no final de 1946, mas os efeitos da crise perduraram ao longo de 1947, quando os soviéticos esperavam que o parlamento iraniano aprovasse o acordo para o estabelecimento de uma companhia de petróleo conjunta. O parlamento, no entanto, recusou a proposta de acordo com base na lei de 2 de dezembro de 1944²² e, como retaliação, os soviéticos submeteram o Irã a um período de intensa propaganda hostil.

A resolução do conflito não só resultou no afastamento entre Irã e União Soviética, bem como colocou o Irã sob influência bloco ocidental. Neste momento, os Estados Unidos haviam assumido uma posição de liderança na luta contra o comunismo e o Irã encontrava-se cada vez mais próximo do governo norte-americano. No entanto, ainda que permanecesse alinhado aos

também constituiu uma tentativa das grandes potências de conter a insatisfação popular iraniana e ainda assim promover a manutenção da dinastia Pahlavi, a qual era essencial para o alcance dos objetivos anglo-russos.

²¹ Resultantes da insatisfação dos azeris e dos curdos em relação às suas condições de vida e liberdades civis, os movimentos separatistas tiveram início em 1945 e estabeleceram regimes políticos autônomos na província de Azerbaijão. Na tentativa de conter o movimento, o governo iraniano enviou suas tropas para restaurar o controle da província, porém, a presença soviética no norte do Irã não só impediu que elas tivessem acesso à região como também desempenhou um papel importante na organização dos regimes autônomos.

²² Almejando diminuir a influência britânica e soviética, o Irã passou a negociar com os Estados Unidos os termos de uma concessão petrolífera entre 1943 e 1944. Inicialmente esperava-se que a presença de uma terceira potência não só acabasse com a interferência britânica e soviética nos assuntos domésticos iranianos, mas também ajudasse a reconstruir a economia do país. Contudo, tal medida apenas acirrou as disputas pelo petróleo iraniano e levou à aprovação de uma lei que proibia o governo iraniano de realizar qualquer acordo com um governo estrangeiro que pudesse trazer problemas futuros ao país (BLAKE, 2009, p.19-20).

Estados Unidos, durante o governo do presidente Truman, o Irã não constituía uma prioridade na agenda externa estadunidense. As relações entre os dois países não envolviam grandes somas de recursos financeiros e limitavam-se ao envio de técnicos norte-americanos para auxiliar o governo iraniano a traçar melhores estratégias de desenvolvimento. Dessa forma, por mais que ao longo do período os Estados Unidos tenham fornecido assistência técnica aos empreendimentos promovidos pelo governo iraniano, o auxílio financeiro foi insuficiente para financiar o desenvolvimento econômico do país (BLAKE, 2009, p.51).

Diante dos recursos limitados, as receitas petrolíferas apresentaram-se como a solução para que o Irã fosse capaz de dar prosseguimento ao seu 1º Plano de Desenvolvimento Econômico. Este novo destino dado aos lucros advindos do petróleo trouxe consigo a crescente demanda por divisas estrangeiras, colocando em pauta a necessidade de ampliar a participação do Irã nos lucros da Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana (*Anglo-Iranian Oil Company*, AIOC) (BLAKE, 2009, p.55). Além disso, o movimento nacionalista começava a ganhar força dentro do Irã, de modo que a nacionalização do petróleo se tornou uma pauta frequente dentro dos debates políticos do país. Com isso, em frente à demanda pela ampliação das receitas governamentais e respaldado pelo apoio popular, o primeiro-ministro Mossadeq²³ conseguiu pressionar o parlamento iraniano a aceitar seu projeto de nacionalização petrolífera em maio de 1951. Após a aprovação do parlamento, foi criada a Companhia Nacional Iraniana de Petróleo (*National Iranian Oil Company*, NIOC) e iniciadas as negociações com a AIOC para a transferência gradual do controle sobre exploração do petróleo iraniano.

Tais negociações, entretanto, não ocorreram sem resistência por parte dos governos britânico e norte-americano. Se para a Grã-Bretanha importava o fato de que a AIOC tinha no Irã a maior refinaria do mundo, o segundo maior exportador de petróleo bruto e a terceira maior reserva de petróleo; para os Estados Unidos, a nacionalização do petróleo iraniano era vista como uma ameaça ao controle ocidental sobre o mercado petrolífero internacional, uma vez que o Irã poderia servir de inspiração a outros países. Dessa forma, ainda que em um primeiro momento as grandes potências tenham adotado uma abordagem conciliatória, tentando resolver a questão por meio do estabelecimento de um acordo com o Irã, posteriormente elas promoveram uma interferência direta na política doméstica do país, organizando uma operação secreta para derrubar o governo de Mossadeq e centralizar o poder nas mãos do Xá.

²³ Mohammad Mossadeq havia sido uma figura proeminente na política nacional desde a Revolução Constitucional de 1905 e era conhecido por defender duas causas principais: o constitucionalismo e a independência da dominação estrangeira, assumindo a causa da nacionalização do petróleo. Dessa forma, quando se tornou primeiro-ministro, Mossadeq passou a exigir que o governo assumisse a companhia de petróleo anglo-iraniana, argumentando que o Irã tinha o direito de ter controle total sobre a produção, venda e exportação de seus próprios recursos petrolíferos.

Durante aproximadamente dois anos o governo norte-americano tentou resolver o impasse atuando como um mediador nas negociações entre Grã-Bretanha e Irã. O final do governo Truman e o início da administração Eisenhower foram marcados por diversas tentativas frustradas de se chegar a uma solução para a questão. Neste ponto, inclusive, é importante salientar que transição do governo norte-americano não foi o fator determinante na elaboração do golpe de Estado. Não só as companhias petrolíferas desfrutavam de uma relação próxima com os governos americano independentemente do partido no poder, bem como a salvaguarda dos suprimentos de petróleo do Oriente Médio eram objetivos de ambas administrações. Para Eisenhower, assim como para Truman, a continuidade da influência norte-americana sobre o Irã dependia de um acordo petrolífero. No entanto, as opções disponíveis a Eisenhower eram ainda mais limitadas do as de Truman – a eleição de Churchill anulou qualquer possibilidade de flexibilização por parte do governo britânico e Mossadeq mostrava-se cada vez mais comprometido com a causa da nacionalização, rejeitando todas as propostas feitas pelos norte-americanos. Além disso, sua administração acreditava que o acordo petrolífero era uma corrida contra o tempo para salvar o Irã do comunismo. Para Eisenhower, quanto mais tempo Mossadeq permanecesse no poder, maior a probabilidade do partido *Tudeh* assumir o controle do Irã. Deste modo, os riscos envolvidos em interferir no regime iraniano foram reduzidos, uma vez que o fracasso da operação apenas aceleraria o inevitável triunfo soviético sobre o país. Diante do temor da ameaça comunista e do esgotamento de alternativas consistentes com os objetivos norte-americanos e britânicos, a operação AJAX foi colocada em prática (MARSH, 2003, p.155, 160-163).

Contando com o auxílio da CIA e do MI6, em 19 de agosto de 1953, a autoridade real do Xá foi reestabelecida através de um golpe de Estado. Diante da ameaça que a nacionalização do petróleo representava às potências ocidentais, a queda de Mossadeq resultou do interesse britânico-americano de controlar a produção, distribuição e venda de petróleo no cenário internacional e de conter o avanço do comunismo no Sistema Internacional. Além disso, o golpe de 1953 consolidou o compromisso entre o Xá e o Ocidente e deu início a um novo capítulo nas relações entre o Irã e os Estados Unidos.

3.2 OS PRIMEIROS PASSOS EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

Ao longo do século XIX, o poder político iraniano esteve descentralizado. Apesar das guerras, reformas e revoluções, o reinado da dinastia *Qajar* não havia conseguido transformar

o território iraniano em um Estado centralizado. Deste modo, até o primeiro quarto do século XX, as comunidades locais preservavam sua autonomia administrativa e a manutenção do poder da dinastia *Qajar* dependia principalmente de suas relações pessoais com as lideranças tribais, sem o apoio de estruturas de poder modernas (ABRAHAMIAN, 1983, p.38, 39).

O primeiro passo em direção à centralização estatal foi dado pela Revolução Constitucional de 1905. No entanto, por mais que os constitucionalistas tenham conseguido promover a formulação de códigos civis, a elaboração de um sistema unificado de tributação e uma regulamentação aduaneira; eles não foram capazes de unificar as forças armadas, de modo que o poder coercitivo ainda não era monopolizado pelo Estado (MOAZAMI, 2013, p.34). Com isso, da mesma forma que a Revolução Constitucional obteve sucesso porque o regime *Qajar* não dispunha dos recursos para esmagar a oposição; ela fracassou porque lhe faltavam os mecanismos para consolidar o poder e suas reformas.

Foi somente sob a liderança de Reza Khan que a centralização estatal pôde ser consolidada. Ao assumir o trono iraniano em 1925, Reza Khan buscou estabelecer um governo capaz de concentrar poder e fortalecer as estruturas estatais. Dessa forma, desde o início de seu reinado, as prioridades do monarca voltaram-se para a regularização da receita do Estado, o fortalecimento das forças armadas e o controle governamental sobre todo o território da Pérsia. Se ao início de seu reinado o Estado iraniano detinha pouca presença além da capital, passados os 16 anos de governo, o Irã já possuía uma estrutura estatal extensa e o controle do Estado fazia-se presente em todos os setores do país. De fato, o principal objetivo de Reza Khan ao longo do reinado foi ampliar e fortalecer as instituições estatais, o que fez com que ele fosse frequentemente visto como um grande “reformador”, “modernizador” e até mesmo “secularizador” (ABRAHAMIAN, 2008, p.72).

A estrutura política construída pelo monarca era composta por três pilares principais: as forças armadas, uma burocracia moderna e uma extensa rede de patrocínio da corte. O primeiro deles – as forças armadas – desempenhou um papel central dentro das reformas implementadas por Reza Khan. Foi por meio da ação do exército que o governo conseguiu centralizar sua autoridade e eliminar todos os tipos de poderes locais que eram capazes de desafiá-lo, de modo que o poder coercitivo tornou-se monopólio do Estado. A burocracia estatal, por sua vez, foi responsável por substituir grande parte das redes pessoais que garantiam o poder à dinastia *Qajar* pelo funcionalismo público, estabelecendo mecanismos de poder modernos. Por fim, o terceiro pilar evidenciava que alguns elementos tradicionais ainda permaneciam presentes no Estado iraniano. A rede de patrocínio da corte permitia que o Xá fizesse uso da riqueza da

família monárquica para angariar apoio político, fornecendo empregos e favores para aqueles destinados a servir a dinastia Pahlavi (ABRAHAMIAN, 1983, p.136).

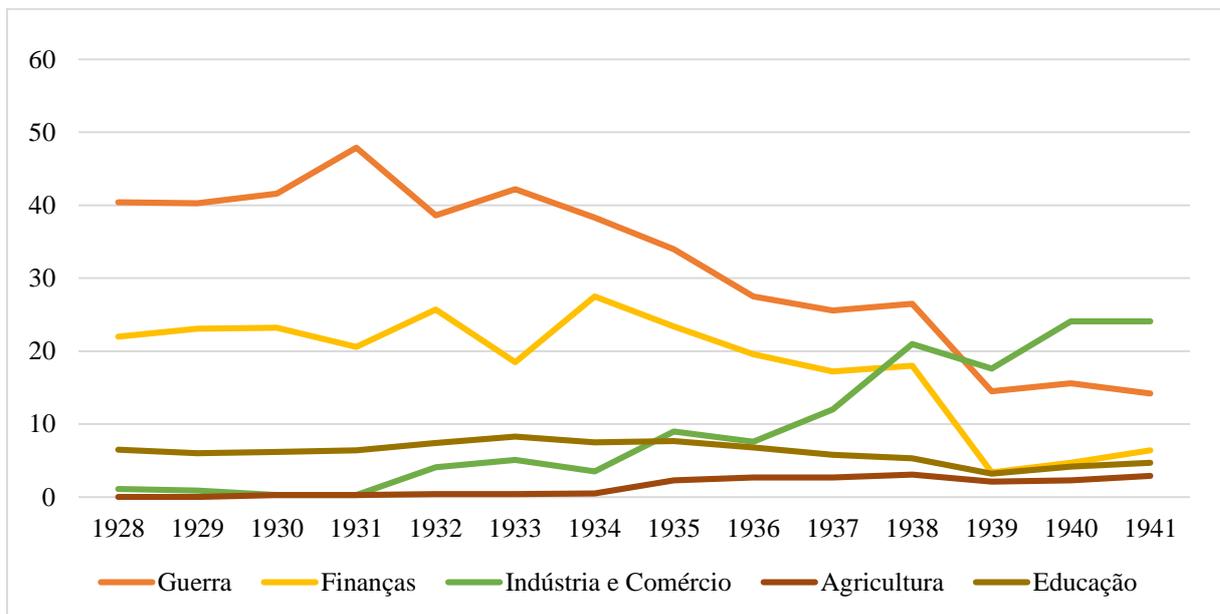
Com a consolidação da formação estatal, o Irã pôde então dar início ao processo de desenvolvimento econômico. As primeiras reformas promovidas por Reza Khan tinham como objetivo aumentar os recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento do setor militar. Além de grande parte da construção de rodovias e ferrovias ter sido incentivada para permitir a rápida mobilização das tropas, a criação de monopólios para o setor agrícola objetivou a implementação de uma melhor forma de tributação para sustentar a infraestrutura do exército. No entanto, essas reformas também tiveram um impacto significativo na economia iraniana. Embora geralmente estivessem mais atreladas à melhoria na eficiência da produção existente do que à diversificação econômica, elas permitiram um começo modesto para o crescimento econômico do país (AVERY et al, 2008, p.612).

Além disso, foi por meio da interferência do Estado que o Irã teve sua primeira experiência de uma economia moderna. Além da ampliação significativa do investimento na infraestrutura e no setor de transportes²⁴, o governo incentivou a industrialização por meio da elevação de tarifas, reformas no sistema de tributação, o financiamento de indústrias modernas e a imposição de monopólios governamentais (CURTIS, HOOGLUND, 2008, p.146). Nesse sentido, não só foi imposta uma tarifa de 25 a 35% aos produtos têxteis importados, bem como os negócios de importação e exportação no Irã passaram a estar inteiramente sob o controle do governo por meio da Lei do Monopólio do Comércio Exterior. Promulgada em 1931, a lei indicava claramente o caráter das políticas de proteção industrial do Irã durante o período e estipulou que o volume de exportações de um país para o Irã não deveria ser superior a 20% do volume de importação do país (IWASAK, 2017, p.10). A imposição dessas medidas incentivou o investimento industrial privado e foi capaz de atrair recursos financeiros internos, levando ao surgimento de uma pequena classe industrial. Como podemos observar no Gráfico 1, no início da década de 1930, o Irã apresentou um investimento crescente no setor industrial, que chegou a corresponder a mais de 24% dos gastos governamentais ao final de 1941. Ademais, a centralidade do Estado no desenvolvimento econômico torna-se ainda mais evidente quando

²⁴ Um dos grandes investimentos no setor de infraestrutura deste período foi a construção da Ferrovia Trans-Irã, que percorreria uma distância de cerca de 1400 quilômetros do território iraniano. A construção começou em 1927 e foi financiada principalmente por um imposto especial sobre o consumo de chá e açúcar – dois itens indispensáveis e complementares na dieta diária da população. Embora inicialmente tivesse contado com o apoio popular, passados os onze anos necessários para a conclusão do projeto, a obra foi alvo de severas críticas. Além do projeto ferroviário, o Estado realizou investimentos consideráveis na construção, ampliação ou reforma de estradas comuns, de modo que cerca de 13.000 quilômetros de novas estradas foram construídos, conectando as principais cidades do país (KATOUZIAN, 1992, p.115).

notamos que o monarca era o principal investidor do país. O incipiente setor industrial iraniano era composto principalmente por fábricas de cimento, refinarias de açúcar, usinas elétricas e usinas têxteis, as quais estavam estabelecidas na província de Mazandaran – uma das propriedades particulares de Reza Khan – de modo que a maioria dos trabalhadores industriais até os anos 1940 eram funcionários do Estado²⁵ (AMANAT, p.588-589).

Gráfico 1 – Investimentos Governamentais por Setor (percentual, 1928-1941)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes em Katouzian (1992, p.114,130).

No entanto, o crescimento industrial apresentado pelo Irã não foi equilibrado. Não só as novas indústrias atendiam apenas parte da crescente demanda doméstica, bem como havia pouco investimento industrial em larga escala. Além disso, os setores que apresentavam maior nível de crescimento não demandavam uma mão de obra intensiva, de modo que menos de 5% da força de trabalho era absorvida pelo setor industrial²⁶ (CURTIS, HOOGLUND, 2008, p.146). Nesse sentido, apesar das reformas econômicas terem representado o alvorecer da

²⁵ Neste ponto é interessante destacar como a separação entre a esfera pública e privada ainda não estava consolidada no Irã, de modo que os investimentos estatais eram feitos por meio da riqueza e propriedade do monarca.

²⁶ Um exemplo disso é a produção de tapetes. Apesar de ter crescido relativamente durante o início da era Pahlavi e ter transformado a indústria têxtil iraniana, ela não impulsionou o país em direção a uma era industrial. Grande parte da mão de obra empregada era composta por mulheres e crianças, cujas mãos pequenas eram adequadas para produzir tapetes muito finos com um alto número de nós e desenhos complexos. Deste modo, nota-se que não houve uma modernização do processo de produção, mas sim a incorporação dos sistemas produtivos tribais e semitribais (AMANAT, 2017, p.590).

industrialização iraniana, a economia ainda era essencialmente agrária e o país permanecia exportador de matérias-primas e importador de bens de consumo e de capital. Entre 1928 e 1939, o volume total de importações iranianas cresceu mais de 250%, enquanto o volume de exportações não petrolíferas permaneceu estagnado. Esse crescente déficit na balança de pagamentos iraniana foi compensado por um aumento das exportações de petróleo, que constituíam cerca de 25% da receita anual do Estado. Observa-se assim, uma crescente dependência do país das importações estrangeiras e o estabelecimento de um padrão de longo prazo nas finanças iranianas: o uso das receitas petrolíferas como a principal fonte de financiamento das necessidades econômicas do país (AMANAT, 2017, p.588).

As mudanças promovidas pela dinastia Pahlavi também se aplicaram à estrutura social do país. O crescimento populacional foi particularmente notável. Assim como salienta Amanat (2017, p.585), em 1921 a população do Irã era estimada em pouco mais de 11 milhões, com menos de 1% de crescimento anual; enquanto em 1941 o primeiro censo oficial indicou uma população total de 14.760.000 habitantes. Esse aumento populacional de cerca de 1,5% nas duas décadas do governo de Reza Khan resultou não só da redução da mortalidade infantil, bem como da queda dos surtos de cólera e tifo. Tal crescimento, no entanto, ficou significativamente concentrado no setor urbano – a população de Teerã excedeu pela primeira vez 500.000 habitantes em 1941, enquanto cidades como Isfahan e Shiraz passaram a concentrar 200.000 e 130.000 pessoas, respectivamente.

Além do crescimento demográfico, é válido ressaltar as modificações ocorridas na estrutura educacional do país. Entre 1921 e 1941, as escolas públicas estatais cresceram mais de cinquenta vezes e o orçamento para a educação aumentou em quase duzentas vezes. Se em 1901 havia apenas 17 escolas primárias e uma única escola secundária, em 1924 havia 638 e 86, respectivamente, e em 1940 estes números já eram 2.331 e 321; além do estabelecimento em 1935 da primeira universidade do país em Teerã. Embora a taxa de alfabetização tenha aumentado pouco, sendo estimada em torno de 5% nos anos 1900 para quase 15% na década de 1940, o crescimento era tangível principalmente entre a população urbana²⁷ e ajudou a formar uma nova força de trabalho. Apesar de seu início relativamente modesto, essas escolas e instituições de ensino superior tornaram-se campos de treinamento para a nova burocracia e,

²⁷ Em 1941, os 3,3 milhões de iranianos urbanos – 22% da população total de quase 15 milhões – receberam quase 90% do orçamento educacional. Além disso, a maioria dos estudantes do novo sistema educacional eram filhos de funcionários do governo, oficiais do exército, proprietários de terras, pequenos e grandes empresários, mercadores e membros de classes médias tradicionais (AMANAT, 2017, p.597).

junto com a expansão econômica, ajudaram a criar uma nova classe média (AMANAT, 2017, p.592).

Por mais que durante o período em que Reza Khan esteve no poder o país tenha apresentado um certo nível de modernização política, econômica e social – com a centralização do Estado, o surgimento de uma indústria embrionária, o crescimento populacional, o avanço da urbanização, e uma ligeira queda dos níveis de analfabetismo – seus resultados não se mostraram duradouros. Ao fim da primeira era Pahlavi, o Estado dependia cada vez mais da renda do setor petrolífero para sustentar a economia e os padrões de vida na cidade e no campo apresentavam diferenças significativas²⁸ (AMANAT, 2017, p.586). Ademais, a Segunda Guerra Mundial prejudicou seriamente a economia do país. A ocupação anglo-russa não só interrompeu o processo de industrialização que havia sido iniciado no período entre guerras, bem como gerou uma grande desvalorização da moeda iraniana e estabeleceu uma crise inflacionária no país. Ao fim do conflito, houve um declínio da atividade econômica urbana: o nível do investimento estatal caiu para proporções desprezíveis, o investimento privado tornou-se arriscado e incerto, a confiança no papel-moeda enfraquecera muito, a demanda era baixa, o desemprego alto e a pobreza generalizada (KATOUZIAN, 1992, p.157).

Diante desse cenário, a reabilitação da economia nacional era um dos principais desafios do novo governo de Reza Pahlavi, filho de Reza Khan que havia assumido o trono após a abdicação de seu pai (IWASAK, 2017, p.11). Na tentativa de diminuir o crescente descontentamento do povo iraniano em relação à situação econômica, uma estratégia de desenvolvimento mais incisiva passou a ser debatida. Com isso, em 1949, com o auxílio do governo norte-americano, foi formulado o Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico para o Irã. Estabelecendo metas para o funcionamento da economia nos próximos sete anos, o plano de desenvolvimento determinava que as receitas advindas da indústria petrolífera fossem dedicadas ao desenvolvimento econômico, buscando a promoção de programas para melhorar a agricultura, a educação e a saúde pública (AVERY et al, 2008, p.623).

Ainda que o plano de desenvolvimento tenha sido formulado visando melhorar a situação econômica do Irã, poucos projetos foram realmente implementados. Além do baixo auxílio financeiro disponibilizado pelos norte-americanos, a rentabilidade do Irã na exploração de seu próprio petróleo era insuficiente para fornecer a receita necessária para dar continuidade

²⁸ O setor agrícola como um todo recebeu pouca assistência governamental e a estrutura do campo não foi modificada. Além disso, quase todos os serviços de assistência social, educação e saúde estavam concentrados em Teerã e, em um grau menor, em algumas outras cidades, impossibilitando o acesso da população rural aos serviços públicos (KATOUZIAN, 1992, p.133).

ao plano de desenvolvimento. Dessa forma, diante da falta de recursos para uma implementação efetiva do plano, os movimentos pela nacionalização do petróleo acabaram ganhando força e o parlamento iraniano aprovou o projeto de nacionalização do petróleo em 1951, encerrando as concessões petrolíferas iranianas (IWASAK, 2017, p.12).

A nacionalização petrolífera trouxe consigo um período de instabilidade política e intensificação das pressões internacionais. Com isso, apesar da tentativa de romper com a dependência externa, as perturbações políticas geraram um ambiente de investimento instável para a produção doméstica e estagnaram o desenvolvimento econômico e industrial iraniano. Deste modo, assim como ao fim da Segunda Guerra Mundial, mais uma vez as questões da esfera política acabavam comprometendo o processo de modernização do Irã.

3.3 A ASCENSÃO DAS ELITES TRADICIONAIS AO PODER POLÍTICO

Em uma comunidade composta majoritariamente por organizações comunais tribais, o comércio local constituía o centro de toda a sociedade. Era lá onde os fazendeiros vendiam suas plantações, os artesãos manufaturavam suas mercadorias, os comerciantes vendiam seus produtos, empréstimos eram fornecidos e mesquitas e escolas estavam estabelecidas (ABRHAMIAN, 1985, p.128). No entanto, apesar de comporem o centro econômico e social do país, seus membros não possuíam acesso ao poder político. Ainda que o bazar não fosse composto por um conjunto desorganizado de comerciantes, artesãos e agiotas, mas estivesse estruturado em corporações, isso não os garantia influência nas decisões e reformas promovidas pela dinastia *Qajar*. Na realidade, o poder político era difuso e a autoridade central era fraca, de modo que a monarquia constantemente cedia às pressões das potências estrangeiras. Dessa forma, diante da ingerência política do país, a Revolução Constitucional pretendia centralizar o Estado e estabelecer uma monarquia constitucional.

Ainda que inicialmente a Revolução Constitucional tenha sido originada pela oposição da burguesia tradicional à influência europeia nas políticas alfandegárias e sua demanda por medidas econômicas que fortalecessem o comércio local; com o passar do tempo, o movimento foi incorporando novos grupos sociais e ampliando seus objetivos. Se no início os protestos contavam com 50 cinquenta indivíduos, no fim o número girava em torno de catorze mil pessoas que durante oito dias lotaram as ruas de Teerã exigindo uma Constituição escrita e um parlamento eleito (ABRAHAMIAN, 1985, p.123, 124). O apoio financeiro ao movimento foi fornecido pelos comerciantes, enquanto que a sua base ideológica foi promovida pelo clero

islâmico e alguns intelectuais ocidentalizados. Estes grupos políticos, juntamente com a nobreza tribal e proprietária de terra, opunham-se ao poder monárquico e em 1905 conseguiram estabelecer uma instituição que os garantisse poder político: o parlamento (ABRHAMIAN, 1985, p.128).

Com isso, durante os anos iniciais do século XX o Irã vivenciou um período de intensas disputas entre o parlamento e a monarquia. Se o primeiro contava com o suporte das classes tradicionais, o segundo era apoiado por aqueles que possuíam laços econômicos com a corte e, portanto, tinham interesse em preservar a velha ordem; e pela camada mais pobre da população²⁹, a qual além de não ser beneficiada pelas propostas da revolução, era composta por empregados da corte que dependiam dela para seu sustento. Além destes setores, a monarquia também contava com o apoio de alguns líderes religiosos. Embora a maioria do clero islâmico tivesse laços estreitos com as mesquitas e as escolas localizadas no bazar, havia alguns cujos salários, feudos e nomeações os ligavam à monarquia. Deste modo, a elite religiosa se dividiu entre os que apoiavam a corte e os que simpatizavam com os constitucionalistas (estes superaram em muito os primeiros). Entretanto, à medida que a revolução progrediu e os revolucionários passaram a demandar a igualdade de todos os cidadãos, independentemente de sua religião, alguns religiosos abandonaram a causa constitucionalista em prol da segurança da velha ordem, passando a defender que o absolutismo estava relacionado diretamente à manutenção do islamismo (ABRHAMIAN, 1985, p.132-135).

Ainda que os constitucionalistas tenham estabelecido um mecanismo institucional capaz de lhes garantir poder político, o movimento não foi capaz de centralizar o Estado (ABRAHAMIAN, 1983, p.38, 39). Este objetivo só foi atingido a partir do reinado da dinastia Pahlavi. No entanto, ainda que Reza Khan tenha contado com o apoio dos constitucionalistas para ascender ao trono, seu reinado acabou por suprimir o poder político que eles haviam conquistado. Assim como Axworthy (2008, p.220) destaca, a Revolução Constitucional visava, entre outras coisas, a modernização, a centralização, o fortalecimento do Estado e o fim da

²⁹ Nos estágios iniciais da revolução, os manifestantes haviam conseguido atrair a camada mais pobre da população por meio da crítica aos altos preços dos alimentos. No entanto, com o desenrolar do movimento três fatores contribuíram para que esse setor migrasse para a oposição: (i) o fato da baixa dos preços não ser uma questão central no novo governo quando o regime constitucional foi instaurado; (ii) a falha em fornecer aos pobres o direito de votar – a Lei Eleitoral desqualificou todos os proprietários de terra que possuíam menos de 200 libras de terra, mercadores que não ocupavam "um cargo definido", artesãos e comerciantes que não pertenciam a uma organização reconhecida e que não possuíam uma loja; e (iii) o papel desempenhado pela religião em atrair os pobres para o lado monárquico – enquanto as classes mais baixas tendiam a ser leais defensores da fé xiita, muitos dos intelectuais ocidentalizados no movimento constitucional mantinham opiniões anticlericais, de modo que, quando o clero monarquista argumentou que o Islã estava em perigo, eles conseguiram minar a base de massa dos constitucionalistas (ABRAHAMIAN, 1985, p.133, 134).

intromissão estrangeira no país. Reza Khan ascendeu ao poder com a conivência do parlamento porque eles julgaram que ele iria atender a esses propósitos, o que de certa forma, realmente aconteceu. No entanto, seu sucesso foi alcançado às custas do governo representativo que a Revolução Constitucional almejava e pôs fim à trajetória que havia sido iniciada em 1905.

A centralização estatal promovida por Reza Khan ocorreu às custas da participação de outras classes sociais na esfera política. Durante seu regime, a elite política ficava restrita à própria dinastia Pahlavi, aos setores militares, à burocracia e aos grandes proprietários de terra³⁰. Corroborando essa ideia, a classe média tradicional, que havia liderado a revolução Constitucional, foi uma das mais atingidas pelas reformas implementadas pelo monarca. O estabelecimento de empresas financiadas pelo Estado e monopólios governamentais criaram poucos industrialistas e produziram descontentamento entre os antigos empresários membros do bazar. Além do controle estatal do comércio exterior ter prejudicado os comerciantes e causado falências, a imposição de taxas sobre a renda e bens de consumo causou insatisfação e fez com que os mercadores se opusessem a algumas reformas impostas pelo governo, como a ampliação do exército e a construção de ferrovias (ABRAHAMIAN, 1983, p.149-151).

Além dessas medidas, as reformas seculares impostas por Reza Khan criaram um forte ressentimento entre a classe religiosa. Por meio da reforma legal e da instituição de novos códigos comerciais, criminais e civis entre 1925 e 1928, o clero foi excluído do poder judiciário. Se durante o reinado da dinastia *Qajar* as funções judiciais estavam em grande parte sob o domínio da mesquita, com Reza Khan a aplicação da lei tornou-se responsabilidade de tribunais estaduais, seculares e centralizados, e não mais do clero religioso, restando a eles a autoridade somente sobre o casamento e o divórcio. Além disso, em meados da década de 1930, o governo Pahlavi tentou regulamentar ainda mais o sistema educacional com medidas que Curtis e Hooglund (2008, p.28) classificam como “conscientemente planejadas para quebrar o poder da hierarquia religiosa”, buscando pôr fim ao monopólio dos clérigos na educação.

Dessa forma, enquanto contava com uma grande aversão por parte da classe média tradicional e das lideranças religiosas, Reza Khan despertava sentimentos ambivalentes da classe média moderna. Apesar de ter contado com o apoio da elite intelectual no início de seu reinado, a qual simpatizava com a capacidade de Reza Khan de centralizar poder e promover reformas seculares; com o passar do tempo, o entusiasmo foi dando lugar à insatisfação – principalmente após a assinatura do contrato de concessão petrolífera em 1933 e a

³⁰ Na tentativa de cooptar apoio da classe de grandes latifundiários, Reza Khan pôs fim à possibilidade de reforma agrária, transferiu as taxas de agricultura dos grandes donos de terra para os camponeses e promoveu o registro das grandes propriedades comunais no nome dos latifundiários (KATOUZIAN, 1992, p. 111).

implementação de medidas para concentrar poder, banir partidos políticos e limitar a ação do parlamento (ABRAHAMIAN, 1983, p.152-154).

Ainda que tenham conseguido obter algum grau de poder político após 1905, os principais grupos de apoio da Revolução Constitucional – com exceção dos grandes latifundiários – foram sistematicamente afastados do poder político ao longo das décadas de 1920 e 1930. Sem ter acesso às instituições, a insatisfação destes grupos em relação ao regime de Reza Pahlavi intensificava-se, mas sua oposição não era capaz de fazer frente ao poder do Xá, do exército ou da burocracia.

Somente em 1941, com a invasão anglo-soviética no país e a abdicação de Reza Khan em favor de seu filho, que o sistema político iraniano foi modificado. Além da invasão das potências estrangeiras durante a Segunda Guerra Mundial ter transferido ao parlamento a função de elencar os ministros, ela extinguiu dois dos três pilares que haviam dado suporte ao regime de Reza Khan: o setor burocrático e os mecanismos de patrocínio da corte³¹. Essas medidas enfraqueceram a autoridade central e possibilitaram que outras forças sociais voltassem a ter acesso às instituições políticas e participassem dos processos de tomada de decisão (ABRAHAMIAN, 1983, p.178).

Dessa forma, se durante os 16 anos anteriores o poder político esteve centrado no monarca e seus apoiadores, agora ele alternava entre cinco polos principais: a corte, o parlamento, o gabinete, as embaixadas exteriores e o público geral. Enquanto a corte incluía tanto conselheiros civis defensores de uma democracia constitucional, quanto oficiais do exército que almejavam reestabelecer a autocracia; o parlamento era dividido entre conservadores, liberais e facções radicais. O gabinete, por sua vez, continha ministros associados à corte, ao parlamento e até mesmo às potências estrangeiras; e o público geral era representado pelos partidos políticos populares, que pela primeira vez possuíam espaço para a ação política. Esses antagonismos de cada um dos centros de poder acabaram resultando em uma instabilidade permanente no nível ministerial. Até então o governo iraniano havia contado apenas com oito primeiros-ministros, 10 gabinetes e 50 ministros, preenchendo 198 postos de gabinete. Depois de 1941, foram 12 primeiros-ministros, 31 gabinetes e 148 ministros, os quais ocuparam 400 postos de gabinete. Todavia, assim como destaca Abrahamian (1983, p.170) esses números não representam o aumento da mobilidade social no Irã ou a entrada das classes

³¹ Diante do enfraquecimento de dois dos principais pilares de sustentação da monarquia, o Xá Reza Pahlavi procurou salvar o pilar remanescente: os militares. Por meio de medidas como a ampliação do orçamento de defesa e fornecimento de benefícios à carreira militar, o monarca procurou associar sistematicamente a elite militar ao seu regime. Deste modo, apesar de ter diminuído em tamanho, as forças armadas permaneciam como a maior e mais bem organizada instituição do Irã (ABRAHAMIAN, 1983, p.178).

médias nos centros de decisão. Ao contrário, dos 12 primeiros-ministros, nove vieram de famílias nobres, dois da burocracia de Reza Khan e um da elite militar. Da mesma forma, dos 148 ministros de gabinete, 81 eram filhos de famílias nobres, 13 eram representantes da corte, 11 eram oficiais do exercício e oito empresários prósperos da burguesia tradicional.

Apesar dos principais cargos ainda estarem nas mãos das elites tradicionais, esse novo cenário político iraniano, marcado pela competição entre diferentes grupos de interesse, abriu espaço para o surgimento de novas lideranças políticas, como Mohammad Mossadeq. Fortemente impulsionada pela capacidade de mobilização social da Frente Nacional, a eleição de Mossadeq representou uma mudança do foco de atenção da política iraniana para longe do parlamento e sua centralização na figura do primeiro ministro. De maneira semelhante a Reza Khan, na metade de agosto de 1953, Mossadeq parecia estar em pleno controle das instituições iranianas. Ele havia designado seus partidários no gabinete e na burocracia, retirado a influência militar, financeira e política da corte e reduzido o monarca a uma figura cerimonial. Além disso, ele derrotou a oposição aristocrática, decretou a reforma agrária, dissolveu o parlamento e apelou diretamente ao eleitorado na implementação de suas reformas (ABRAHAMIAN, 1983, p.274).

Essa centralização do poder político em torno de Mossadeq teve seu custo. Ao mesmo tempo em que angariava apoio popular, ele perdia antigos aliados e desagradava aos setores tradicionais, que se viam marginalizados das instituições políticas. A alienação do setor militar e dos grandes latifundiários da administração civil, quando somada às pressões externas decorrentes da nacionalização do petróleo, estabeleceu as condições para o golpe de Estado de 1953. Além disso, por mais que inicialmente as elites religiosas tenham apoiado os movimentos pela nacionalização do petróleo, à medida em que as manifestações passaram a assumir um caráter mais radical, o clero islâmico afastou-se do movimento e declarou apoio ao Xá.

Com isso, em 1º de março de 1953 – com o vazamento do boato de que o monarca planejava exilar-se por causa de Mossadeq – uma multidão liderada por clérigos proeminentes e composta de oficiais do exército, soldados e membros do Partido Fascista tomaram conta das ruas de Teerã. Apesar de substancial, a manifestação monárquica não desempenhou um papel importante nos acontecimentos que a seguiram; na realidade, ela apenas atuou como um desvio de atenção enquanto os oficiais do exército executavam o golpe de Estado em parceria com as potências estrangeiras (ABRHAMIAN, 1985, p.137-142). No entanto, por mais que não tenha sido crucial para a implementação do golpe, ela sinalizava os grupos que apoiavam a monarquia e iriam sustentar o regime de Reza Pahlavi durante os anos seguintes.

3.4 O INÍCIO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Até o fim do século XIX a estrutura estatal iraniana era baseada no poder absolutista e não contava com instituições políticas representativas. Foi apenas nos primeiros anos do século XX, com a Revolução Constitucional, que o caminho em direção à institucionalização começou a ser traçado. Decorrente de uma aliança entre as elites tradicionais, a Revolução Constitucional estabeleceu os princípios da primeira Constituição do país e possibilitou a criação do parlamento iraniano. Além de limitar os poderes da corte monárquica, a Constituição garantia aos participantes da Revolução o acesso às cadeiras do parlamento e a possibilidade inédita de interferir nos assuntos políticos do país através de um mecanismo institucional.

No entanto, ainda que a Revolução Constitucional tenha possibilitado o início da participação política iraniana, é importante salientar que essa participação era limitada aos representantes dos grupos sociais que promoveram a Revolução. Apesar da estrutura social do Irã ser composta pela nobreza agrária e tribal, a burguesia tradicional, a elite religiosa, a elite intelectual, a burguesia emergente, a classe de trabalhadores e os camponeses; foram principalmente as classes tradicionais que obtiveram uma participação dentro da instituição parlamentar. Dessa forma, na primeira eleição do parlamento, 21% dos eleitos eram donos de terra, 37% comerciantes, 17% pertenciam ao clero e 25% eram burocratas. Entre 1907 e 1921 o número de donos de terra aumentou ainda mais, chegando a 50% dos parlamentares, enquanto os comerciantes passaram a representar apenas 5%, o clero correspondia a 13% e restava aos burocratas 31% dos assentos. Nesse sentido, o sistema político iraniano ficava restrito a dois partidos principais que predominavam no parlamento: o Partido Social Democrata (*Social Democrats Party*) e o Partido Social Moderado (*Social Moderates Party*). Se o primeiro era composto pela elite intelectual e advogava pela reforma agrária, o segundo tinha orientação conservadora e defendia os interesses dos nobres donos de terras e das elites religiosas (BASHIRIYEH, 1984, p.9, 10).

Apesar da participação política limitada, entre os anos de 1905 e 1921, o parlamento experimentou um período de relativa proeminência dentro da política iraniana. No entanto, este cenário não se prolongou por muito tempo. Por mais que a Revolução Constitucional tenha promovido uma ampliação da esfera institucional, os revolucionários não conseguiram estabelecer uma base sólida de poder e sua disputa com a monarquia se estendeu ao longo do período, com o primeiro tentando preservar o que havia conquistado, e o último se esforçando para recuperar o que havia perdido (ABRAHAMIAN, 1985, p.123, 124). Além disso, com a invasão anglo-russa do território iraniano durante a Primeira Guerra Mundial, o conflito entre

monarquistas e constitucionalistas foi substituído pela luta entre as potências imperiais e os nacionalistas. Esse novo cenário político, quando somado ao declínio da influência da dinastia *Qajar*, acabou propiciando a ascensão de Reza Khan.

Sob o regime de Reza Khan o Irã vivenciou um intenso processo de centralização estatal e uma desinstitucionalização acentuada. O programa de modernização implementado pelo monarca possuía um caráter fortemente autoritário, fazendo como que durante seu governo o parlamento deixasse de ser uma instituição significativa. Apesar de manter em vigor a lei eleitoral, o Xá monitorava de perto o acesso ao parlamento, determinando pessoalmente o resultado de cada eleição e, portanto, detendo o controle absoluto sobre o sistema político. Além disso, diferentemente dos regimes que o seguiram, o monarca manteve a sociedade inerte politicamente e extinguiu as manifestações populares durante 1925 e 1941. Baseando seu poder no exército e na burocracia, ele conseguiu controlar não apenas os ministros, os deputados e a imprensa, mas também o público, de modo que a multidão deixou de ser um fator influente na política durante seu reinado (ABRAHAMIAN, 1985, p.125).

Se a Revolução Constitucional proporcionou um processo de institucionalização e o início da participação política, o reinado de Reza Khan buscou promover a exclusão política dos grupos sociais e não sua incorporação ao sistema político (BASHIRIYEH, 1984, p.10). Como foi mencionado anteriormente, o regime do monarca apoiava-se no setor militar e burocrático, promovendo o isolamento das demais classes sociais. Embora a classe fundiária tenha obtido algumas vantagens, ela era politicamente subordinada aos militares; além disso, os comerciantes também foram suprimidos e o setor público começou a emergir. Em particular, a influência do clero foi severamente combatida pelo governo, com as práticas religiosas sendo desencorajadas e o nacionalismo anticlerical do Estado enfatizando a cultura iraniana pré-islâmica.

Diante disso, quando o governo de Reza Khan chegou ao fim, abriu-se espaço para a emergência de uma nova configuração do sistema político iraniano. A abdicação de Reza Khan e a emergência de um novo e inexperiente Xá, Mohammad Reza Pahlavi, acabou promovendo o enfraquecimento da autoridade central e estabeleceu condições favoráveis para o parlamento tornar-se proeminente novamente. Nesse sentido, as eleições do parlamento em 1943 representaram um momento único dentro da política iraniana, uma vez que nenhum poder central era capaz de determinar seu curso (BAKTIARI, 1996, p. 28-31). Além disso, enquanto esteve sob influência das grandes potências durante a Segunda Guerra Mundial, a administração civil iraniana passou a ser executada por ministros elencados pelo parlamento e não mais por representantes indicados pelo Xá. (ABRAHAMIAN, 1983, p.178). Por meio dessa medida, o

parlamento adquiriu autonomia em relação ao monarca e seus deputados – que até então não passavam de funcionários reais – viram-se com autoridade para nomear e destituir governos, propiciando a organização de partidos políticos (KATOUZIAN, 1992, p.144).

Deste modo, nos primeiros 13 anos do reinado de Reza Pahlavi, o Irã retomou o processo de institucionalização que havia sido iniciado pela Revolução Constitucional em 1905. Após um longo período de repressão, o poder político voltou a ser compartilhado e a sociedade iraniana novamente pôde fazer uso dos mecanismos institucionais disponíveis para a defesa de seus interesses. Com isso, a partir de 1941, o sistema político iraniano foi caracterizado pela ascensão política dos setores populares – não só o partido *Tudeh* (partido das massas) havia conseguido promover a mobilização social, bem como a burguesia emergente expandiu sua participação política e passou a compor 11% das cadeiras parlamentares (BASHIRIYEH, 1984, p.16).

Neste ponto é necessário esclarecer as origens do partido *Tudeh*. Antes mesmo da Revolução Russa em 1917, a elite intelectual iraniana já tinha certa aproximação e admiração pelos ideais socialistas e reformistas originados no Ocidente. A invasão da Rússia ao território iraniano ao longo da Segunda Guerra Mundial e a influência dos ideais soviéticos no Irã criou um novo cenário sócio-político que possibilitou a formação de um partido de orientação comunista no país. Apesar de assumir diferentes características ao longo de sua existência, o partido *Tudeh* conseguiu aglutinar não somente o apoio da elite intelectual iraniana, mas também da classe de trabalhadores das indústrias emergentes e alguns segmentos do campesinato, representando assim, um dos primeiros canais de organização e representação destes setores da população (ZABIH, 1986, p.1-3).

Outro acontecimento importante do período foi o surgimento da Frente Nacional em 1949. Composta por uma aliança entre nacionalistas e constitucionalistas, a Frente Nacional opunha-se ao autoritarismo e o imperialismo que vinham sendo promovidos pelo governo do Xá. Diante da ascensão de forças sociais dentro do parlamento, o Xá havia tentado consolidar seu poder por meio do reaparelhamento das forças armadas e da revisão do artigo 48 da Constituição, que garantia a ele o direito de dissolver o parlamento sob o pretexto de que a instituição estava interferindo em áreas que iam além de sua jurisdição. Por mais que tais medidas tenham possibilitado uma expansão do poder do Xá e fortalecido a autoridade central, a emergência da Frente Nacional conseguiu pôr fim a essa tendência. A organização política opunha-se não só ao excesso de poder nas mãos de Mohammad Reza, como também à política externa que vinha sendo praticada até então pelo seu governo. Deste modo, eles demandavam reformas políticas que visavam desde a democratização do sistema político e a não interferência

das forças armadas na campanha eleitoral, até a nacionalização do petróleo (BASHIRIYEH, 1984, p.16).

Com a ampliação da participação política e a retomada do processo de institucionalização, o período também foi marcado pelo fortalecimento do debate político e da mobilização popular. Após os anos de supressão das manifestações populares promovidos por Reza Khan, pela primeira vez, as massas passaram a ser estimuladas a agir politicamente. Especialmente o Partido *Tudeh* e a Frente Nacional obtiveram um sucesso notável em mobilizar as massas e usar as ruas como um instrumento para atingir seus objetivos políticos – se o primeiro mobilizava a classe trabalhadora, o segundo contava com o apoio classe média moderna que considerava o Partido *Tudeh* muito simpático à União Soviética e radical demais em suas políticas sociais (ABRHAMIAN, 1985, p.137-142). Além das diversas manifestações populares lideradas pelo partido *Tudeh*, o ano de 1949 tornou ainda mais evidente a capacidade dessas organizações de mobilizar a população. Sob a liderança de Mossadeq, a Frente Nacional deu início à campanha pela nacionalização da indústria petrolífera e, em apenas um ano de campanha, conseguiu articular um enorme apoio da sociedade. Depois de uma campanha de petições, greves, manifestações e comícios, a Frente Nacional forçou um parlamento a aceitar Mossadeq como primeiro ministro e a aprovar seu projeto de nacionalização do petróleo³² (ABRAHAMIAN, 1985, p.126-127).

Com a nacionalização do petróleo em 1951, as instituições iranianas vivenciaram seu período de maior polarização. O sistema político era marcado pela oposição entre o Xá e Mossadeq, cada um deles defendendo um projeto de nação muito distinto e disputando o apoio dos setores populares e a influência sobre o parlamento. Por um lado, o Xá e seus apoiadores (membros da corte e grandes latifundiários) procuravam reverter a lei de nacionalização e privar Mossadeq do apoio popular, contando com o auxílio das forças armadas para tanto. Por outro lado, a Frente Nacional lutava pelo fortalecimento da monarquia constitucional, uma política externa de não alinhamento e uma reforma agrária extensiva, tendo como base de apoio a classe média, os setores populares e o clero islâmico. Este último associava a nacionalização do petróleo à defesa dos princípios islâmicos e não compactuava com a aproximação do Xá com o Ocidente, sendo apoiado pela burguesia tradicional, a qual tinha uma relação muito próxima

³² Se Mossadeq chegou ao poder pelas ruas, ele permaneceu nessa posição da mesma maneira. Toda vez que a oposição se pronunciava, ele dirigia-se ao público e contava com demonstrações que forçavam seus oponentes a ceder. Um exemplo disso são os eventos de julho de 1952. Diante da recusa do Xá de descartar seu costume inconstitucional de nomear seus próprios candidatos para chefiar o Ministério da Guerra, Mossadeq renunciou ao cargo de primeiro-ministro e apelou diretamente ao povo. Levando manifestantes da Frente Nacional e do Partido *Tudeh* às ruas, ele fez com que, após três dias de confronto, o Xá fosse forçado a entregar-lhe o Ministério da Guerra (ABRAHAMIAN, 1985, p.127).

com o clero desde 1905 (BAKTIARI, 1996, p.38-40). No entanto, ainda que as manifestações pela nacionalização do petróleo tenham sido promovidas pela ação conjunta da Frente Nacional e do Partido *Tudeh*, o gradual enfraquecimento da primeira e o fortalecimento da segunda acabou por afastar o clero e a burguesia tradicional do movimento. Temendo uma possível ameaça soviética, estes setores abandonaram o movimento e uniram-se ao Xá.

Durante a primeira década do governo de Reza Pahlavi, a proeminência adquirida pela Frente Nacional reforçou a trajetória de institucionalização e ampliação da participação política que havia sido iniciada em 1905. No entanto, em 1953 essa trajetória foi novamente interrompida. O golpe de Estado centralizou o poder em torno do Xá e deu início a um novo processo de desinstitucionalização do sistema político iraniano, com a marginalização dos grupos sociais na esfera política.

3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como foi possível observar ao longo do presente capítulo, a trajetória iraniana foi marcada pela alternância entre momentos de ruptura e continuidade em seu desenvolvimento político. Tendo isso em vista, é possível elencar três períodos em que as dinâmicas internacionais, políticas, econômicas e sociais estabeleceram trajetórias institucionais distintas. O primeiro período se estende de 1905 a 1921 e engloba as dinâmicas desencadeadas pela Revolução Constitucional, destacando-se por promover o início do processo de institucionalização iraniano. O segundo período, por sua vez, abarca a trajetória estabelecida pelo reinado Reza Khan entre 1921 e 1941, marcado pela limitação do poder político e pelo processo de desinstitucionalização. Por fim, o último período abarca os anos entre 1941 e 1953, nos quais o Irã esteve sob o comando de Reza Pahlavi e experimentou a retomada do seu processo de institucionalização e a ampliação da participação popular e do debate político.

Culminando na criação do parlamento e na elaboração de uma Constituição capaz de impor limites à monarquia, a Revolução Constitucional de 1905 representou o pontapé inicial do desenvolvimento institucional iraniano. O movimento constitucionalista foi responsável por expandir a elite política e incorporar os setores tradicionais ao processo de tomada de decisão. Além disso, apresentou os primeiros movimentos em direção à centralização e modernização do Estado iraniano. No entanto, apesar do desenvolvimento institucional, a Revolução Constitucional não foi capaz de promover a centralização da autoridade estatal e poucos resultados foram obtidos em termos de crescimento econômico, desenvolvimento industrial e

urbanização da sociedade. Na realidade, boa parte das dinâmicas políticas e econômicas que se desenvolveram no Irã durante o período estiveram ligadas ao Sistema Internacional. Se no início do século XX as disputas entre Rússia e Grã-Bretanha limitavam a capacidade de ação do país, o fim da I Guerra Mundial e o início da Revolução Russa ampliaram a influência britânica sob o Irã. O controle britânico sobre as reservas petrolíferas iranianas foi consolidado com a criação da Companhia de Petróleo Anglo-Persa e reforçou a dependência externa do país. Deste modo, ao final do período, o Irã encontrava-se em um cenário de instabilidade política, resultante não só das disputas entre monarquistas e constitucionalistas, bem como a oposição dos nacionalistas ao aprofundamento da dependência externa. Diante destes conflitos, abriu-se espaço para a ascensão de Reza Khan ao trono e com ele deu-se início a uma nova trajetória institucional.

Sob o reinado de Reza Khan, o Irã vivenciou novas dinâmicas em seu desenvolvimento institucional. Iniciando em 1921 e tendo fim com a abdicação do monarca em 1941, o período foi marcado pela acentuada desinstitucionalização e supressão da participação política. Com o estabelecimento de um regime autoritário, o poder político ficou restrito aos membros da dinastia Pahlavi, militares, grandes latifundiários e burocratas, privando os demais setores tradicionais do acesso às instituições. Apesar da perda de autonomia das instituições, foi durante o governo de Reza Khan que o Estado iraniano foi centralizado e deu início ao seu processo de modernização. Além do relativo crescimento econômico, o Irã apresentou um incipiente desenvolvimento industrial – ainda que em níveis baixos, neste período o país vivenciou a primeira experiência de uma economia moderna e o início de sua urbanização. No entanto, essas transformações ficaram restritas às grandes cidades e ampliaram o grau de desigualdade entre o setor urbano e o campo. Além disso, por mais que a centralização do Estado iraniano tenha possibilitado ao país uma autonomia relativa perante as grandes potências, isso não foi suficiente para pôr fim à dependência externa. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o Irã voltou a ser invadido pela Grã-Bretanha e pela União Soviética, as quais interferiram não só em seu território bem como em sua esfera política, determinando, inclusive, a abdicação de Reza Khan em favor de seu filho, Mohammad Reza Pahlavi. Dessa forma, ainda que o reinado de Reza Khan tenha contado com uma relativa estabilidade política, propiciada pela manutenção da sociedade inerte e uso de elementos coercitivos para conter a oposição; sua abdicação enfraqueceu a autoridade central e propiciou o estabelecimento de uma nova trajetória institucional no país.

Diante disso, a partir do início do reinado de Reza Pahlavi em 1941 até o estabelecimento do golpe de Estado de 1953, o Irã retomou o processo de institucionalização que havia sido iniciado com a Revolução Constitucional. O enfraquecimento da autoridade

central cedeu espaço para que o parlamento retomasse sua autonomia e proeminência no cenário político. Juntamente a isso, a ampliação do debate político possibilitou a incorporação de movimentos sociais à esfera de tomada de decisão, de modo que a política iraniana se tornou mais competitiva. Entretanto, apesar do período ter possibilitado um desenvolvimento acentuado da esfera política, o mesmo não se pode afirmar em relação ao âmbito econômico. Além da presença estrangeira ao longo da Segunda Guerra Mundial ter enfraquecido a economia iraniana e colocado fim na sua incipiente industrialização, o início dos movimentos pela nacionalização do petróleo criaram um estado de instabilidade política que impedia a completa adoção de um plano de desenvolvimento mais robusto. Ademais, a nacionalização do petróleo não criou apenas uma polarização no parlamento entre o Xá e Mossadeq, mas também foi acompanhada pela oposição das grandes potências, que viam seus interesses no Irã ameaçados. Em decorrência disso, com o apoio dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, o golpe de Estado de 1953 foi estabelecido e o Xá tornou-se governante absoluto do Irã.

Observa-se assim que o golpe de 1953 constituiu um novo momento de ruptura dentro da trajetória institucional iraniana. Se a partir de 1941 o desenvolvimento político do Irã encaminhava-se em direção à institucionalização e ampliação da participação política, o golpe de 1953 pôs fim a essa possibilidade e retomou o regime autoritário no país. A derrubada do governo de Mossadeq promoveu a inauguração de um processo de transição entre uma monarquia constitucional e uma monarquia autoritária, estabelecendo um novo caminho no desenvolvimento político iraniano. Dessa forma, diante do que foi apresentado, podemos sintetizar os resultados obtidos no seguinte quadro, de modo que possamos observar as oscilações mais claramente:

Quadro 1 – Comparação Final (1905-1953)

	1905-1925	1925-1941	1941-1953
<i>Sistema Internacional</i>	Forte interferência das dinâmicas internacionais de segurança (Grande Jogo e I Guerra Mundial).	Ampliação da influência britânica. Domínio estrangeiro ao longo da II Guerra Mundial.	Alinhamento ao bloco Ocidental e rompimento das relações com a URSS.
<i>Modernização</i>	Primeiros esforços em direção à centralização do Estado. Falha em obter o monopólio do poder coercitivo	Avanços significativos em matéria de centralização política. Crescimento econômico atrelado ao desenvolvimento do setor militar. Início incipiente da industrialização. Crescimento populacional concentrado no setor urbano.	Utilização das receitas petrolíferas para a promoção do desenvolvimento econômico. Questões políticas impedem a adoção de um plano de desenvolvimento mais robusto.
<i>Elites</i>	Ligeira ampliação da elite política. Incorporação dos setores tradicionais ao processo de tomada de decisão.	Elite política torna-se restrita aos militares, latifundiários e burocratas.	Incorporação de movimentos sociais à esfera de tomada de decisão
<i>Institucionalização</i>	Primeiros esforços na promoção da institucionalização. Participação política limitada.	Acentuada desinstitucionalização e supressão da participação política	Retomada da institucionalização e ampliação da participação política.
<i>Estabilidade</i>	Instabilidade política decorrente das disputas entre constitucionalistas e monarquistas	Estabilidade política propiciada pela manutenção da sociedade inerte e uso de elementos coercitivos.	Crescente instabilidade política, em especial a partir de 1949. Estabelecimento do momento crítico e o rompimento da trajetória institucional.

Fonte: Elaboração Própria.

4 O GOLPE DE ESTADO DE 1953 E A RUPTURA INSTITUCIONAL

O início da década de 1950 foi um período tumultuado dentro da trajetória política iraniana. Ao tornar-se primeiro ministro, Mohammad Mossadeq – que era conhecido pela defesa do constitucionalismo e da independência da dominação estrangeira – elegeu a nacionalização do petróleo como a principal meta de sua administração. Argumentando que o Irã tinha o direito de ter controle total sobre a produção, venda e exportação de seus próprios recursos, Mossadeq passou a exigir que o governo assumisse o processo de exploração petrolífera no país e pusesse fim ao sistema de concessões que estava em vigor até então. Com isso, diante mobilização popular em torno da causa petrolífera, o parlamento iraniano cedeu às pressões do primeiro-ministro e aceitou seu projeto de nacionalização em maio de 1951.

Com o projeto de nacionalização aprovado, foi criada a Companhia de Petróleo Nacional-Iraniana (NIOC) e dado início às negociações com a Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana (AIOC) para a transferência gradual do controle. No entanto, tais negociações não ocorreram sem resistência. A nacionalização não só ameaçava a companhia petrolífera e o Império Britânico, bem como a influência de Mossadeq sobre a opinião popular e o parlamento desagradava ao Xá, que via nele uma ameaça a seu poder e seu controle sobre as forças armadas. Mesmo após quatorze meses de negociações – de abril de 1951 até julho de 1952 – nenhum acordo havia sido firmado. Enquanto britânicos e norte-americanos tentavam persuadir Mossadeq a se contentar com um compromisso no qual o Irã, em teoria, manteria a indústria nacionalizada, mas, na prática, entregaria o funcionamento real dessa indústria a um consórcio da AIOC e outras grandes empresas ocidentais; o primeiro-ministro, com o apoio popular, permanecia irredutível em suas aspirações. Diante da impossibilidade de contornar a situação e vendo a monarquia cada vez mais ameaçada pela figura do primeiro-ministro, os governos britânico e americano forneceram apoio para que as forças armadas iranianas depusessem Mossadeq e realocassem o poder nas mãos do Xá.

Dessa forma, no dia 19 de agosto de 1953 o golpe de Estado aconteceu. Enquanto líderes religiosos e membros da classe média tradicional aglomeravam-se nas ruas em uma manifestação a favor de Reza Pahlavi, trinta e dois tanques entravam no centro de Teerã, cercavam a casa de Mossadeq e proclamavam Zahedi como o primeiro-ministro legítimo e designado pelo Xá. A partir de então, com a instauração do golpe de Estado, o Irã vivenciou um período de grandes transformações sociais, econômicas e políticas, de modo que a trajetória institucional que vinha sendo trilhada foi interrompida. Apesar das mortes envolvidas no confronto, o monarca referiu-se ao golpe de 1953 como uma revolução popular; enquanto o

presidente Eisenhower informou ao público americano que a sociedade iraniana havia salvado o país do comunismo e declarado seu amor pela monarquia (ABRAHAMIAN, 2008, p.121).

Observa-se assim que a derrubada do governo de Mohammad Mossadeq deu início a um novo padrão de desenvolvimento político no Irã. Nesse sentido, as alterações promovidas pelo golpe de Estado tornam possível classificar o acontecimento como um *momento crítico*, ou seja, uma situação na qual ocorre um rearranjo das forças políticas e sociais que resultam na emergência de uma nova trajetória institucional (FERNANDES, 2002, p.87). Parte-se assim de uma perspectiva na qual o acaso e a temporalidade possuem um impacto significativo no desenrolar do desenvolvimento político, de modo que o momento crítico refere-se a um acontecimento em que, diante de múltiplas trajetórias possíveis, uma é favorecida em razão de um evento contingente e a partir de então um novo legado institucional é estabelecido (BERNARDI, 2012, p.156).

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo apresentar as principais mudanças produzidas pelo golpe de Estado de 1953 na trajetória institucional iraniana e compreender o legado estabelecido por tal acontecimento. Pretende-se assim, analisar um processo no qual, depois de momentos formativos iniciais, uma trajetória institucional é escolhida (*momento crítico*) e cada passo dado posteriormente é consequência da opção feita e produz resultados que aumentam a atratividade relativa da nova trajetória e ampliam consideravelmente os custos de transição para outras alternativas (BERNARDI, 2012, p.151). Para tanto, a primeira seção abordará a configuração do Sistema Internacional e as transformações nas relações externas do Irã no pós-1953, enquanto a seção seguinte apresentará – a partir do âmbito econômico, político e social – o processo de modernização iraniano desenvolvido durante o período. A terceira seção, por sua vez, irá elucidar o processo de reconfiguração das principais elites do país, restando à quarta seção analisar os impactos que o golpe de 1953 teve na institucionalização do Irã. Por fim, procura-se elaborar uma síntese dos impactos do momento crítico nessas variáveis, almejando compreender a trajetória política percorrida pelo país e observar seus reflexos na estabilidade do regime político iraniano.

4.1 A GUERRA FRIA E A CONSOLIDAÇÃO DO IRÃ NA ESFERA DE INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA

Ao longo do período analisado o cenário internacional esteve marcado pela rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética. Por quase meio século, a Guerra Fria envolveu uma competição em múltiplas esferas – embora o âmbito militar fosse mais evidente, ela também

abarcava uma disputa por apoio político e vantagens econômicas – e provocou uma polarização que atingiu praticamente todas as regiões do Sistema Internacional.

Ainda que o Oriente Médio não constituísse o principal *locus* do conflito, especialmente quando comparado à Europa ou à Ásia Oriental, a região esteve diretamente envolvida no confronto e tornou-se objeto de disputa entre as duas potências. Durante a Segunda Guerra Mundial a importância estratégica do Oriente Médio já havia sido demonstrada – além das vastas reservas de petróleo³³, a região é detentora de uma localização geográfica central no sul da Europa e de vias marítimas e aéreas vitais; características que logo atraíram a atenção dos Estados Unidos e da União Soviética e transformaram a região em uma questão de segurança essencial para estes países. No entanto, se as guerras mundiais envolveram a imposição de um conflito mais amplo ao Oriente Médio, a Guerra Fria abrangeu uma relação recíproca entre o Sistema Internacional e o subsistema da região. Assim como Halliday (2005, p.98) argumenta, embora ela tenha tido um grande impacto sobre os Estados e sociedades do Oriente Médio, estes eram atores relevantes dentro do conflito, buscando perseguir seus próprios interesses políticos e tirar proveito das rivalidades estratégicas externas. Dessa forma, a Guerra Fria no Oriente Médio pode ser vista a partir da interconexão entre as esferas global e regional, de modo os eventos que ocorreram na região neste período, ainda que estivessem interligados ao conflito mundial, mantinham dinâmicas relativamente autônomas.

A Guerra Fria de fato começou na região: o primeiro grande confronto entre as duas potências foi a retirada das tropas soviéticas do território iraniano em março de 1946. A resolução de tal confronto logo colocou o Irã sob influência do bloco pró-americano, mas foi somente com o golpe de 1953 que o compromisso entre o Xá e o Ocidente foi consolidado. Se aos norte-americanos interessava a posição geográfica do Irã e suas reservas petrolíferas, o Xá via a aliança com os Estados Unidos como uma oportunidade de financiar e fortalecer suas forças armadas, almejando reforçar seu poderio militar frente às ameaças internas e externas a seu regime³⁴.

³³ Por mais que ambas potências possuíssem reservas consideráveis de petróleo e desfrutassem de certa autonomia na produção dessa fonte de energia (em 1941, os Estados Unidos eram o maior produtor de petróleo do mundo, com 63% da produção mundial, enquanto que URSS, com 10,7%, ocupava o segundo lugar), o desenvolvimento do transporte e de novas tecnologias militares aumentou drasticamente a demanda pelo produto, tornando-o ainda mais importante estrategicamente após a Segunda Guerra Mundial. Ademais, os norte-americanos e soviéticos não se preocupavam apenas com seu próprio suprimento de petróleo, mas também compreendiam a importância estratégica de negar o acesso ao petróleo aos seus inimigos (KHALIDI, 1992, p.44, 45).

³⁴ Além das atividades clandestinas realizadas pela oposição iraniana e a propaganda hostil contra o regime que era promovida pela União Soviética, o monarca estava convencido de que o país se encontrava sob a ameaça de uma invasão soviética e que, portanto, necessitava fortalecer suas forças armadas.

A administração de Eisenhower não foi apenas responsável pelo golpe de 1953 como também promoveu uma maior aproximação entre os dois países. Procurando conter o comunismo, o governo norte-americano buscou alinhar o Irã a seus interesses por meio da reforma política, da assistência militar e, principalmente, do desenvolvimento econômico. Tomando emprestadas as ideias das teorias de modernização da academia norte-americana³⁵, eles acreditavam na capacidade dos EUA de usar ajuda econômica para fazer com que os países da região se concentrassem no desenvolvimento interno e, por meio disso, desenvolvessem estruturas políticas que o identificassem abertamente com o Ocidente. Além disso, por considerarem que o desenvolvimento econômico constituía o melhor meio de assegurar a estabilidade política, a ajuda militar ficava restrita ao apoio à segurança interna, sem o fornecimento de grandes capacidades ofensivas (BARRETT, 2007, p.35). Apesar de oferecerem auxílio na manutenção de um ambiente político estável e capacidade militar suficiente para proteger as fronteiras e impedir ameaças internas, o governo norte-americano não considerava necessário um exército iraniano capaz de conter uma invasão soviética em grande escala.

No entanto, essas restrições no fornecimento de auxílio militar não correspondiam às expectativas do Xá Reza Pahlavi e geraram um relacionamento controverso entre as duas administrações. Ao mesmo tempo em que Teerã fazia inúmeras demandas por maior auxílio militar, Washington permanecia limitando seu auxílio à esfera econômica (BLAKE, 2009, p.81). Com isso, preocupados em fortalecer a postura pró-ocidental do Irã e tentando amenizar a insatisfação do Xá em relação ao apoio militar que ele recebia, os Estados Unidos sugeriram que o país participasse de um pacto de defesa regional com seus vizinhos. Foi estabelecido assim, em 1955, o Pacto de Bagdá³⁶, uma organização regional de defesa mútua entre Irã, Iraque, Paquistão, Turquia e Reino Unido. O governo iraniano concordou em participar do pacto

³⁵ A forte ênfase da política externa norte-americana na promoção de auxílio econômico era reflexo da influência de conselheiros, incluindo Walt Rostow e outros tecnocratas, que acreditavam que, por meio da assistência financeira, os Estados Unidos poderiam levar as nações em desenvolvimento ao ponto da autossuficiência econômica e, assim, promover instituições e sociedades democráticas (BARRETT, 2007, p.12). Assim como apontava em sua obra “As Etapas do Desenvolvimento Econômico”, Rostow concebia o desenvolvimento econômico como um processo composto por cinco etapas: (i) a sociedade tradicional, (ii) as condições para o arranco, (iii) o arranco, (iv) a marcha para a maturidade e (v) a era do consumo em massa. Se a sociedade tradicional correspondia à existência de estruturas de produção limitadas, as condições para o arranco eram vistas como um processo de transição, nas quais estavam presentes tanto elementos tradicionais, quanto elementos modernos, normalmente implementados por meio da ação externa de sociedades mais avançadas. Deste modo, o auxílio norte-americano era visto por estes intelectuais – e consequentemente pelo governo – como um mecanismo para o estabelecimento da modernização econômica no Irã (ROSTOW, 1966, p.15-27).

³⁶ Tendo sua sede permanente em Bagdá, a organização contava com um Conselho de Ministros e comitês para comunicações, cooperação econômica e planejamento militar. Posteriormente, em 1958, quando o Iraque se retirou do pacto, a sede da organização foi transferida para Ancara e passou a se chamar Organização Central do Tratado (CENTO).

não apenas por considerá-lo uma oportunidade para o Irã proteger-se de um eventual ataque externo, como também por avaliar que essa adesão conduziria à obtenção de auxílio militar estadunidense em uma escala superior (BLAKE, 2009, p.103). No entanto, embora os Estados Unidos estivessem por trás da fundação deste pacto regional de defesa e mantivessem uma conexão permanente com seu comitê de planejamento militar, eles optaram por não se tornar membro pleno da organização, a fim de evitar retaliações de países que se opunham ao pacto – o que acabou por frustrar os planos iranianos.

Além da insatisfação do Xá em relação ao apoio militar que recebia dos Estados Unidos, em 1958, a queda da monarquia iraquiana³⁷ ampliou seus temores de que o regime iraniano estivesse ameaçado. Diante disso, o monarca buscou uma nova aproximação com Moscou e aceitou o convite da União Soviética para uma visita de Estado. Antes da partida do Xá, o governo iraniano decidiu novamente solicitar maior auxílio financeiro aos EUA. Em junho de 1956, Ali Amini – então embaixador iraniano nos Estados Unidos – escreveu ao Departamento de Estado argumentando que a participação do Irã no Pacto de Bagdá aumentara a hostilidade soviética e que o nível de ajuda dos EUA ao Irã não havia mudado desde que o país havia aderido ao pacto, além de indicar que a União Soviética provavelmente ofereceria ajuda financeira ao Irã durante a visita do Xá. O Departamento de Estado norte-americano analisou a carta e concluiu que o Xá e seu governo preferiam manter o Irã alinhado ao Ocidente e estavam apenas testando os Estados Unidos na tentativa de obter alguma concessão financeira. Como resposta, o Departamento de Estado norte-americano lembrou de toda a assistência que os Estados Unidos haviam fornecido ao Irã desde o fim do governo de Mossadeq (BLAKE, 2009, p.105). Durante sua visita, no entanto, o Xá foi questionado sobre sua participação no Pacto de Bagdá e a União Soviética propôs a negociação de um acordo de não agressão. O monarca tentou assegurar ao governo soviético que sua participação no pacto de Bagdá não representava uma ameaça e prometeu que o território iraniano não seria usado como base para atacar a União Soviética. Além disso, embora o governo soviético não tivesse oferecido nenhuma ajuda financeira ao Xá durante sua visita, indicou sua disposição caso o Irã solicitasse. Se a visita do Xá a Moscou não tinha sido vista como uma ameaça, a negociação de um pacto de não-agressão com a URSS alarmou a Casa Branca. Como consequência disso, ao final de 1958, os Estados Unidos ofereceram um acordo bilateral com o governo iraniano que incluía,

³⁷ Em 14 de julho de 1958, o general Abd al-Karim Qasim e seus oficiais derrubaram a monarquia iraquiana e executaram os membros da família real e o primeiro-ministro Nuri al-Said. Diante das suspeitas de que a União Soviética estivesse envolvida no acontecimento e fosse a mentora dos movimentos revolucionários no Oriente Médio, o Xá reforçou o seu desejo de fortalecer suas forças armadas, temendo que os acontecimentos do Iraque pudessem ocorrer também no Irã (BLAKE, 2009, p.118,119).

entre outros pontos, o incremento do auxílio militar. Diante da proposta norte-americana, o Xá desconsiderou suas negociações com o governo soviético e decidiu concluir o acordo bilateral com os Estados Unidos, o que acabou culminando em uma nova onda de propagandas hostis e ataques ao regime iraniano por parte do governo soviético.

Assim como Blake (2009, p.122,123) destaca, por mais que a negociação de um tratado de não-agressão não tenha sido uma iniciativa iraniana, o país usou essa oportunidade para obter maior auxílio financeiro dos Estados Unidos. Ainda que o cenário internacional não tivesse sido planejado pelo Xá, o monarca havia conseguido articulá-lo a seu favor, de modo que a manutenção da aliança entre Estados Unidos e Irã dependia da continuidade de seu regime. Além disso, a derrubada da monarquia iraquiana intensificou a dependência norte-americana da dinastia Pahlavi para a promoção dos seus interesses na região do Golfo, abrindo uma janela de oportunidade ao governo de Teerã, pois estava claro para os norte-americanos que as demandas do monarca deveriam ser apoiadas se os Estados Unidos não quisessem ver o regime iraniano aliando-se aos soviéticos. Dessa forma, ao fim da administração de Eisenhower, a despeito da dependência iraniana em relação ao apoio financeiro ocidental, o Xá havia conseguido assumir um relativo controle sobre a relação entre os dois países (BLAKE, 2009, p.91).

No entanto, se a dependência entre o governo estadunidense e a dinastia Pahlavi foi a marca do governo Eisenhower, a eleição de Kennedy no início dos anos 1960 tentou alterar este cenário. A administração de Kennedy inaugurou uma nova agenda de política externa nos Estados Unidos e sinalizou uma mudança no paradigma estadunidense de ação no Oriente Médio. Diante da instabilidade dos regimes políticos da região e da proliferação dos movimentos nacionalistas e comunistas, o governo norte-americano passou a incentivar a adoção de reformas políticas moderadas que fossem capazes de cooptar elementos dissidentes e ampliar a base de apoio popular dos regimes. O objetivo central continuava sendo o combate ao comunismo, no entanto, os meios para diminuir a influência soviética haviam sido modificados. Argumentava-se que tratando os regimes nacionalistas emergentes com respeito e fornecendo ajuda não-militar, o fervor revolucionário diminuiria à medida que eles se concentrassem no desenvolvimento econômico (BARRETT, 2007, p.191, 192). Também fortemente influenciada pela teoria da modernização, a doutrina Kennedy acreditava que a introdução gradual de reformas econômicas e sociais resultaria no desenvolvimento de instituições políticas mais representativas e liberais – se não democráticas – as quais levariam estes países à adoção de uma postura política pró-ocidental.

Nós cometemos outros erros graves no Oriente Médio. Superestimamos nossa própria força e subestimamos a força do nacionalismo. Nós não conseguimos perceber quando perdemos o controle dos eventos – e não agimos de acordo quando ficou claro. Nós demos nosso apoio aos regimes, em vez de às pessoas – e frequentemente ligamos nosso futuro à sorte de governos e governantes impopulares e, por fim, subvertidos. (...) Não é suficiente falar apenas em termos de armas e dinheiro – pois armas e dinheiro não são a necessidade básica no Oriente Médio. Não é suficiente abordar os problemas de forma fragmentada. Não é suficiente recordar o pacto de Bagdá ou a doutrina de Eisenhower. Essas abordagens falharam (KENNEDY, 1960, p.2-3, tradução própria³⁸).

Tanto a administração de Eisenhower quanto a de Kennedy concebiam o Irã como um aliado essencial no seu compromisso de confrontar e conter a União Soviética, e ambos queriam eliminar as fontes de instabilidade por meio do desenvolvimento econômico e da reforma social e política. Entretanto, eles divergiam sobre a questão-chave do apoio à dinastia Pahlavi. Se Eisenhower via nela a única alternativa capaz de manter o Irã como um aliado e por conta disso cedia às pressões do Xá por auxílio militar, o governo Kennedy, de início, procurou libertar-se do Xá e encontrar uma alternativa ao seu governo (BARRETT, 2007, p.212). Essa modificação da estratégia norte-americana para o Oriente Médio levou a um período de conflito de interesses entre os Estados Unidos e o Xá. Enquanto que, por um lado, o governo estadunidense almejava diminuir o auxílio militar que havia prestado ao Irã até então e focar seus investimentos no desenvolvimento econômico do país; por outro, tal medida não agradava ao Xá, que diante das insatisfações populares que ameaçavam seu governo, via no fortalecimento das forças armadas sua única alternativa para manter-se no poder.

Quando Ali Amini assumiu o cargo de primeiro-ministro, o governo norte-americano acreditou que havia encontrado um aliado dentro do cenário político iraniano capaz de realizar as reformas que os Estados Unidos almejavam. O novo primeiro-ministro havia desempenhado a função de embaixador nos Estados Unidos durante o governo de Mossadeq e possuía uma boa imagem perante o governo estadunidense, de modo que os relatórios da embaixada norte-americana no Irã o descreviam como “a melhor, e talvez última, chance para uma evolução econômica e social moderada” (U.S STATE DEPARTMENT, 1961, p.1, *tradução própria*³⁹). Contudo, depois de um breve flerte com um centro de poder político alternativo, Kennedy

³⁸ No original: “We made other grave errors in Middle East. We overestimated our own strength and underestimated the force of nationalism. We dailed to perceive when we had lost control of events – and failed to act accordingly once it became clear. We gave our support to regimes instead of to people – and too often we tied our future to the fortunes of unpopular and ultimately overthrown governments and rulers. (...) It is not enough to talk only in terms of guns and money – for guns and money are not the basic need in the Middle East. It is not enough to approach their problems on a piecemeal basis. It is not enough to recall the Baghdad Pact or the Eisenhower Doctrine. These approaches have failed” (KENNEDY, 1960, p.2-3).

³⁹ No original: “We have boosted Amini as the best, and per haps last, chance for moderate social and economic Evolution. The shah’s resumption of more personal control jeopardizes our effort to achive broader, more effective pro-western power base” (U.S STATE DEPARTMENT, 1961, p.1).

concluiria, assim como a administração de Eisenhower antes dele, que não existia nenhuma alternativa real ao Xá (BARRETT, 2007, p.213). O apoio direto de Kennedy ao primeiro-ministro Ali Amini, seguido por uma percepção tardia de que ele não tinha apoio político real por parte da população (além dos esforços do Xá para colocá-lo sob sua esfera de influência), não deixou opção a Kennedy a não ser oferecer o mesmo nível de apoio ao Xá. Assim como argumentava o secretário executivo do governo norte-americano no período:

Com o primeiro-ministro Amini fora de cena, o Xá é o principal bastião da força pró-ocidental e até mesmo da estabilidade política no Irã. Agora é ainda mais essencial mantermos sua confiança e boa vontade. É importante, portanto, que o presidente transmita claramente nossa consideração pelo Xá e nossa admiração por sua coragem em resistir às pressões soviéticas (U.S STATE DEPARTMENT, 1962, p.3, *tradução própria*⁴⁰)

Nesse sentido, o "Relatório sobre a Estratégia dos Estados Unidos para o Irã", elaborado pelo Departamento de Estado norte-americano, sugeria que o melhor caminho para os Estados Unidos promoverem seus interesses no Irã era continuar dando apoio ao Xá. Deste modo, o governo Kennedy se viu diante de uma única opção: as reformas teriam que ser feitas pelo próprio monarca.

Os Estados Unidos prepare-se, diante das oportunidades oferecidas pelas necessidades e pedidos iranianos, para dar apoio oportuno e rápido aos principais elementos do programa de reforma social do Xá – particularmente a reforma agrária – e influenciar este programa na direção da eficiência e da racionalidade [e] que, na implementação desta recomendação, seja feita uma revisão para determinar se os critérios para a assistência e os empréstimos americanos são adequados em relação à moeda local para realizar nossos objetivos no contexto das exigências atuais do Irã (U.S STATE DEPARTMENT, 1963, p.1, *tradução própria*⁴¹).

No entanto, a melhor maneira de influenciar o Xá a promover as reformas era uma questão que preocupava o governo norte-americano. Por mais que o fornecimento de auxílio financeiro estivesse condicionado às reformas, o governo estadunidense temia que o Xá gravitasse em direção à União Soviética caso fosse pressionado demais – o que de fato aconteceu no início de 1960. Buscando estabelecer uma nova direção para sua política externa, uma política nacional independente, o governo iraniano promoveu um degelo em suas relações

⁴⁰ No original: "With prime minister amini out of the Picture, the shah is the principal bastion of pro-western strength and even of political stability in iran. It is now even morssential that we retain his conffidence and good will. It is importante, therefore, that the president's latter convey clearly our regard for the shah and our admiration for his courage in resisting soviet pressures" (U.S STATE DEPARTMENT, 1962, p.3).

⁴¹ No original: "That the U.S. prepare itself, as opportunities are offered by iranian needs and requests, to give timely and expeditious support to the major elements of the Shah's program of social reform – particularly the land reform – and to influence this program in the direction of afficiency and rationality; that in implementation of this recommendation continung review should be made to determine whether the criteria for U.S. assistance and loans in regard to local currency are suitable for accomplishing our objectives in the context of current requirements in Iran" (U.S STATE DEPARTMENT, 1963, p.1).

com a União Soviética (BLAKE, 2009, p.169). Ainda que a iniciativa da retomada das negociações do tratado de não agressão tenha partido do governo soviético, essa reaproximação com a URSS novamente foi utilizada pelo Xá como um elemento de barganha na sua relação com os Estados Unidos. Dessa forma, no dia 15 de setembro de 1962 o Ministério das Relações Exteriores iraniano fez uma declaração unilateral ao governo soviético dando garantias de que nenhuma base de mísseis estrangeiros seria instalada em seu território. Essa atitude sinalizou o primeiro passo em direção à diminuição das tensões entre os dois países e posteriormente culminou na retomada das suas relações comerciais.

Como o governo norte-americano não estava interessado em instalar uma base de mísseis no Irã – uma vez que a Turquia já havia sido designada para isso – a declaração de não-agressão não repercutiu de maneira tão negativa na administração de Kennedy. No entanto, a manutenção do Irã sob sua esfera de influência ainda constituía uma questão central na política externa estadunidense. Com isso, após uma série de negociações⁴² – que incluíram a visita do Xá à Casa Branca – o governo norte-americano cedeu às pressões do Xá por apoio militar e, em troca, este se comprometeu a dar início a uma série de reformas políticas, econômicas e sociais. Dez anos após o golpe de 1953 o governo Kennedy havia conseguido convencer o Xá a implementar o que ficaria conhecido posteriormente como a Revolução Branca de 1963. Ainda que inicialmente esse conjunto de reformas tenha tido como objetivo manter o Irã longe da influência comunista e garantir a permanência do Xá no poder; com o passar do tempo ela desencadeou forças contrárias ao monarca, que exigiam não só a queda da monarquia bem como de suas ligações com o Ocidente (BLAKE, 2009, p.172,173).

4.2 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO CONTRADITÓRIO

A instauração do golpe de Estado em 1953 trouxe consigo mudanças na estrutura estatal do Irã. Seguindo o caminho iniciado por seu pai, Reza Pahlavi procurou ampliar a burocracia e estabelecer estruturas de poder modernas. Dessa forma, além da ampliação do número de

⁴² Ainda que os Estados Unidos tenham apresentado ao Xá um pacote de ajuda militar durante sua visita ao país em agosto de 1962, as negociações chegaram ao final somente após um mês de negociações. Durante este tempo coube ao embaixador Holmes desviar a atenção do Xá da questão do desenvolvimento militar para a necessidade de reformas econômicas e sociais. Holmes reuniu-se com o Xá em 19 de setembro de 1962, para discutir a proposta dos EUA sobre o Programa Militar de Cinco Anos para o Irã e apresentar ao Xá uma lista dos novos armamentos que seriam incluídos. O Xá afirmou que assinaria o acordo se os Estados Unidos fornecessem tanques adicionais e instalassem estações de radar no país, além da possibilidade de modificação do plano militar proposto caso o Irã fosse atacado por qualquer nação. Diante do consentimento a tais exigências por parte do governo norte-americano, o monarca concordou com o programa e se comprometeu a executar as reformas econômicas (BLAKE, 2009, p.169).

funcionários estatais, o mapa administrativo do país foi redesenhado. O número de províncias aumentou de dez para vinte e três e foi subdividido em 400 distritos administrativos, cada qual contando com um prefeito, chefe de aldeia ou conselho rural nomeado pelo centro. Com essas medidas, o monarca conseguiu não só pôr fim aos poderes regionais, bem como, pela primeira vez, as estruturas estatais conseguiam se fazer presentes não apenas nas cidades e vilas, mas também em aldeias rurais distantes (ABRAHAMIAN, 1983, p.126).

No entanto, alguns elementos tradicionais permaneceram presentes. A rede de patrocínio da corte foi ampliada a partir de 1953 e reforçou a ligação entre o Estado e a monarquia. Fundada em 1958 como uma instituição de caridade isenta de impostos, a Fundação Pahlavi incorporou a maior parte das propriedades latifundiárias de Reza Khan e dos ativos fixos de Reza Pahlavi, bem como dos 64 membros da família real. Além disso, posteriormente, a fundação começou a desviar somas substanciais das receitas petrolíferas, o que possibilitou que ela chegasse a possuir ativos no valor de mais de US \$ 3 bilhões, com ações em corporações internacionais e em 207 empresas nacionais – atuantes em campos diversos como mineração, construção, fabricação de automóveis, metalúrgica, agronegócios, processamento de alimentos, bancos, seguros e turismo. Com isso, apesar de ampliação da burocracia, em alguns aspectos, as esferas pública e privada ainda eram separadas por uma linha tênue (ABRAHAMIAN, 1983, p.127).

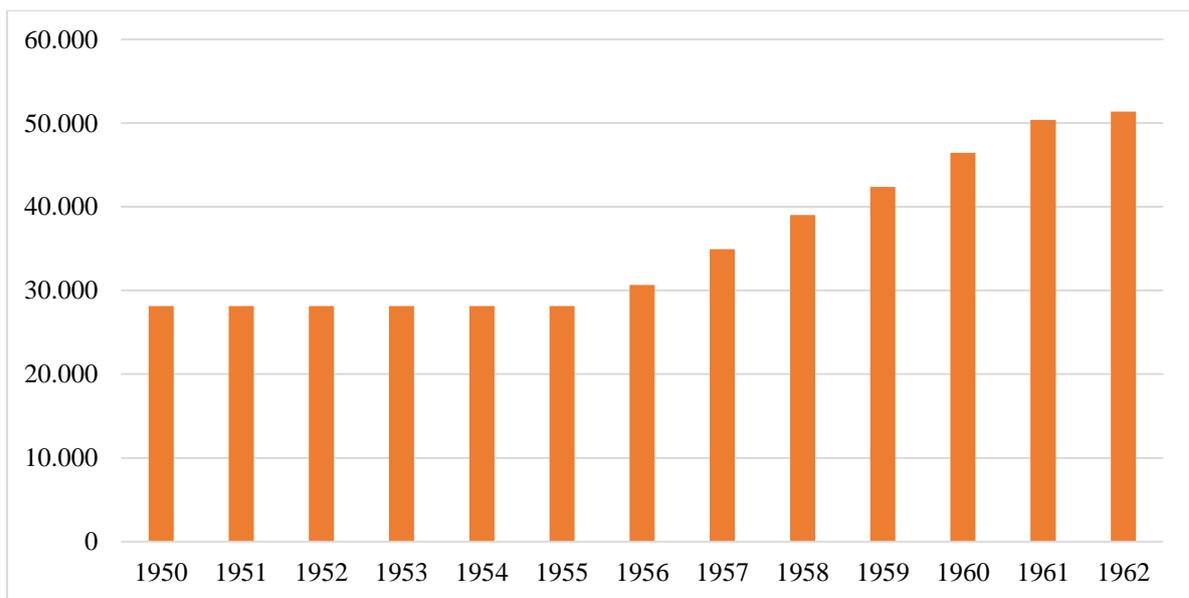
No âmbito econômico, por sua vez, se a questão da nacionalização petrolífera havia paralisado o primeiro plano de desenvolvimento, com o encerramento da disputa anglo-iraniana pelo petróleo, o governo voltou a dedicar seus esforços à recuperação econômica do Irã. Seguindo o padrão adotado nos demais países do Oriente Médio, o novo acordo petrolífero assinado em 1954 previa ao Irã uma participação de 50% nos lucros da exploração do petróleo. Formalmente era um contrato no qual o Irã mantinha a soberania sobre seus ativos petrolíferos, mas permitia que o consórcio multinacional que havia substituído a AIOC realizasse a exploração dos recursos por vinte e cinco anos. Na prática, no entanto, as decisões importantes, como os níveis de produção e o preço de venda do barril, permaneciam nas mãos dos constituintes do consórcio, restando à NIOC o desempenho de funções não essenciais. Apesar disso, com este novo acordo, logo o petróleo iraniano começou a recuperar sua participação nos mercados mundiais e as receitas disponíveis para o governo cresceram rapidamente (KEDDIE, 2006, p.137).

Embora o Irã fosse o primeiro país do Oriente Médio a começar, há mais de meio século, a explorar seus recursos petrolíferos e tivesse obtido algum progresso industrial antes da Segunda Guerra Mundial, o país ainda estava em um estágio muito inicial de desenvolvimento

econômico. Visando superar este cenário, sob auxílio norte-americano, um novo plano de desenvolvimento foi projetado (AVERY et al, 2008, p.624). Apesar de não ter metas pré-estabelecidas, o Segundo Plano de Desenvolvimento Econômico (1955-1962) previa a utilização das receitas petrolíferas e de empréstimos externos para o financiamento do desenvolvimento econômico e o incremento da capacidade produtiva do país. Dessa forma, aproximadamente 73% dos investimentos feitos pelo Segundo Plano de Desenvolvimento foram financiados pelas receitas petrolíferas, enquanto os empréstimos externos e o crédito doméstico foram responsáveis por 19% e 8%, respectivamente (IBRD, 1963, p.i).

Em frente a isso, o rápido aumento do fluxo de divisas externas possibilitou o investimento doméstico e estabeleceu um crescimento econômico anual de aproximadamente 6% ao longo do período em que o plano esteve vigente, como podemos observar no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Produto Interno Bruto Iraniano (milhões de dólares, 1950-1962)



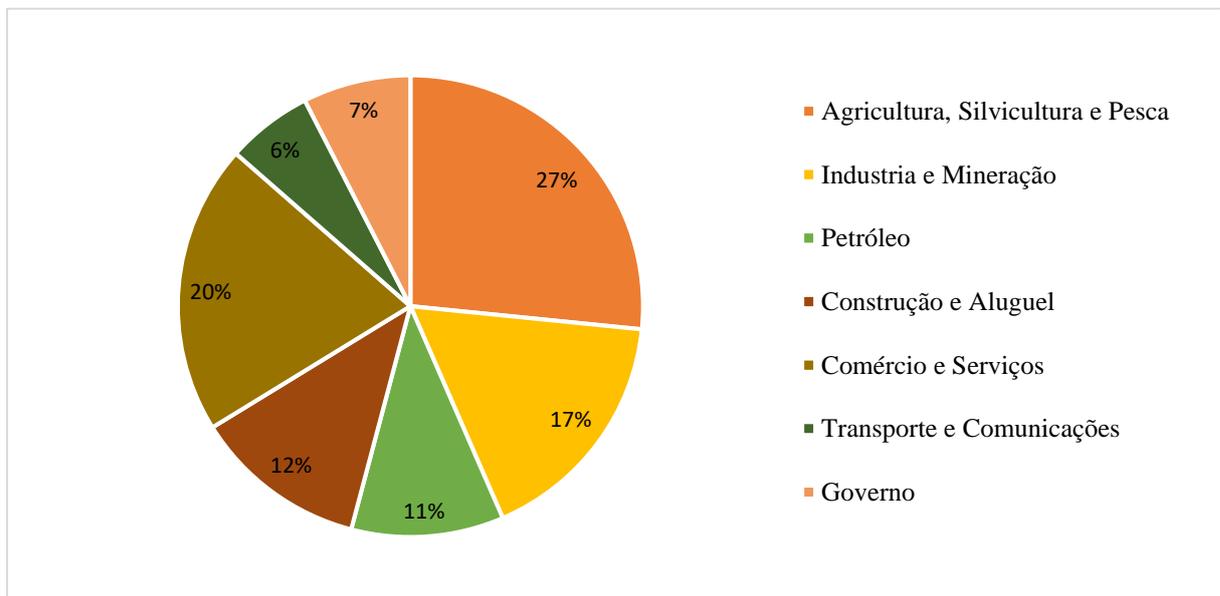
Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes em Maddison Project Database (2018).

No entanto, a configuração da matriz econômica do Irã (Gráfico 3) sugere que apesar da aceleração da atividade econômica na segunda metade da década de 1950, o país permanecia estruturalmente imaturo (AVERY et al, 2008, p.619). Ainda que grande parte dos investimentos tenham sido destinados à construção de infraestrutura⁴³, como barragens para a irrigação e

⁴³ De acordo com o planejamento do Segundo Plano de Desenvolvimento, cerca de 26% do orçamento seria destinado à agricultura, 33% à comunicação e transporte, 15 % à indústria e 26% aos serviços sociais. Contudo, posteriormente, um relatório do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) indicou que

geração de energia, os projetos sofreram com a falta de planejamento⁴⁴. Além disso, por mais que o comércio e a indústria tivessem excedido o setor petrolífero em importância, ao final do período de expansão econômica, a agricultura ainda dominava a economia, contribuindo com 26,5% do Produto Interno Bruto. Dessa forma, apesar de o governo ter investido seus esforços no desenvolvimento econômico e na industrialização do país, mesmo após a implementação do Segundo Plano de Desenvolvimento, a economia iraniana permanecia dependente do petróleo e da agricultura e, conseqüentemente, suscetível à volatilidade do mercado internacional.

Gráfico 3 – Produto Interno Bruto Iraniano por Setor (percentual, 1958-1959)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes no relatório do IBRD (1963, p.12).

Ademais, ainda que no final da década de 1950 o setor industrial tenha contribuído com 17% do PIB e tenha sido o setor que mais cresceu na economia⁴⁵, a indústria iraniana permanecia pouco diversificada. Por mais que o Segundo Plano de Desenvolvimento Econômico tenha investido na modernização das fabricas e no estabelecimento de novas usinas,

o investimento feito no setor de transportes havia sido ainda maior, correspondendo a 39%, enquanto que a agricultura contou com 21% do orçamento e a indústria e os serviços sociais obtiveram 8,7% e 14%, respectivamente (IBRD, 1963, p.32).

⁴⁴ Grande parte dos investimentos feitos no setor de infraestrutura foi mal planejado e dispendiosamente caro, uma vez que, frequentemente, os planejadores, o Xá e seus conselheiros estrangeiros optavam por projetos grandes e impressionantes e deixavam de lado aqueles que aumentariam efetivamente a produção (KEDDIE, 2006, p.138).

⁴⁵ O setor industrial iraniano apresentou um crescimento de aproximadamente 20% durante o período de vigência do Segundo Plano de Desenvolvimento, deixando para trás até mesmo o setor petrolífero que cresceu 18% entre 1955 e 1962. A agricultura, por sua vez, apresentou uma taxa de crescimento bem inferior, ficando restrita a apenas 3% (IBRD, 1963, p.13).

grande parte da produção industrial iraniana permanecia sendo composta por bens de consumo de baixo valor agregado (IBRD, 1963, p.4,5). A Tabela 1 exemplifica bem o que estamos afirmando aqui. Apesar de ser possível notar o crescimento da produção industrial iraniana em termos quantitativos, no que diz respeito à diversificação dos ativos industriais, muito pouco pode ser observado. Na realidade, durante os anos em que o plano de desenvolvimento esteve em operação, a matriz produtiva do Irã permaneceu sendo composta por produtos como têxteis, açúcar, tabaco e materiais de construção.

Tabela 1 – Produção Anual dos Principais Produtos Industriais Iranianos (em milhares de unidades, 1955-1960).

PRODUTO	1955/1956	1959/1960
Cimento (toneladas)	131	700
Açúcar (toneladas)	75	110
Óleo Vegetal (toneladas)	Nenhum	20
Chá (toneladas)	7	8
Vidro (toneladas)	4	5
Sabonete (toneladas)	15	35
Têxteis de Algodão (metros)	34.000	160.000
Tecidos à mão (metros)	40.000	40.000
Têxteis de lã (metros)	2.000	2.100
Fósforos (caixas)	300.000	400.000
Cigarros (milhões)	6	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes no relatório do IBRD (1963, p.4).

Além das dificuldades em diversificar a produção industrial, a economia iraniana continuava fortemente dependente do setor agrícola. Como Ali Amini, quando primeiro-ministro em 1961, salientou "a economia da nossa nação é baseada principalmente na agricultura, a maioria do nosso povo está envolvida em atividades agrícolas". O setor agrícola não era só o responsável por fornecer mais de 26% do total da renda bruta iraniana como também, até o início da década de 1960, mais de 70% da população habitava áreas rurais e trabalhava na economia do campo, enquanto que a população urbana constituía apenas 30% da população total (AVERY et al, 2008, p.639).

Essa predominância do setor agrícola fez com que a modernização do campo constituísse uma questão central dentro da política de desenvolvimento do Irã. Composta principalmente por proprietários de terra que residiam nas cidades, a estrutura do campo era marcada pela concentração fundiária. A classe dos proprietários de terras era composta pela

nobreza burocrática e seus filhos urbanizados, além da elite provincial e comerciantes, os quais possuíam mais de 70% das terras aráveis do país; enquanto os 30% restantes eram ocupados por pequenos proprietários de terras, agricultores independentes e dotações religiosas. A produção agrícola operava por meio de um arranjo de parceria agrária conhecido como *boneh* (aldeias). Apesar de algumas variações locais, nesta organização os cinco meios de produção – terra, água, semente, boi e trabalho –, determinavam as respectivas parcelas de renda do proprietário e do camponês; enquanto os latifundiários controlavam os três primeiros, os camponeses forneciam apenas os dois últimos. O sistema era assim marcado por um fardo extra para o camponês, que além de ter que lidar com oficiais de justiça e agentes do governo fiscalizando a produção e pagar uma porção maior de impostos ao Estado na época da colheita, vivia em condições que, na melhor das hipóteses, ofereciam uma vida de subsistência⁴⁶ (AMANAT, 2017, p.718).

Na tentativa de modernizar a produção no setor agrícola, o governo iraniano lançou mão de um programa de reforma agrária em 1961. Por meio do programa o governo desapropriou grandes latifundiários e distribuiu pequenos lotes de terras aos arrendatários residentes e trabalhadores sazonais (AMANAT, 2017, p.720). No entanto, a economia do campo teve dificuldades para se adaptar às mudanças drásticas introduzidas pela reforma agrária e, diante do declínio relativo da produção agrícola, a ineficiência das reformas implementadas tornaram-se aparentes. A substituição do senhorio por uma agência administrada pelo governo – primeiro o Ministério da Agricultura e depois o Ministério da Reforma Agrária – aumentou a burocracia do sistema e não trouxe os resultados esperados. Além das pequenas parcelas de terra distribuídas para cada camponês não serem economicamente viáveis e muitas vezes não possibilitarem uma operação lucrativa; estes pequenos proprietários não tinham acesso a capital suficiente e não possuíam experiência na condução de maquinário agrícola moderno, tendo de permanecer utilizando métodos tradicionais. Ainda que o governo tenha tentado contornar a situação por meio do fornecimento de pequenos empréstimos agrícolas, do envio de assistência técnica aos trabalhadores e do estabelecimento de um novo sistema de produção baseado em cooperativas agrícolas regionais, essas medidas logo se mostraram incapazes de solucionar o problema e muito menos de substituir as aldeias em seu papel de unidades de produção (AMANAT, 2017, p.721). Dessa forma, apesar da intenção do governo iraniano de modernizar

⁴⁶ As aldeias iranianas consistiam em estruturas que refletiam a extensão da privação rural. As casas, mais frequentemente aglomerados de cabanas primitivas, feitas de tijolos de barro com poucas janelas, pouca ventilação e vigas instáveis de madeira, contrastavam com a mansão do senhorio. Além disso, para os camponeses, não havia água corrente – embora houvesse frequentemente acesso a uma fonte comunitária limpa – nem comodidades modernas (incluindo eletricidade) ou acesso a instalações médicas e escolas (AMANAT, 2017, p.719).

suas estruturas agrárias, ele não conseguiu consolidar uma transição bem-sucedida para o novo sistema de produção agrícola e as aldeias preservaram seus costumes e métodos de produção tradicionais e em padrões pré-industriais.

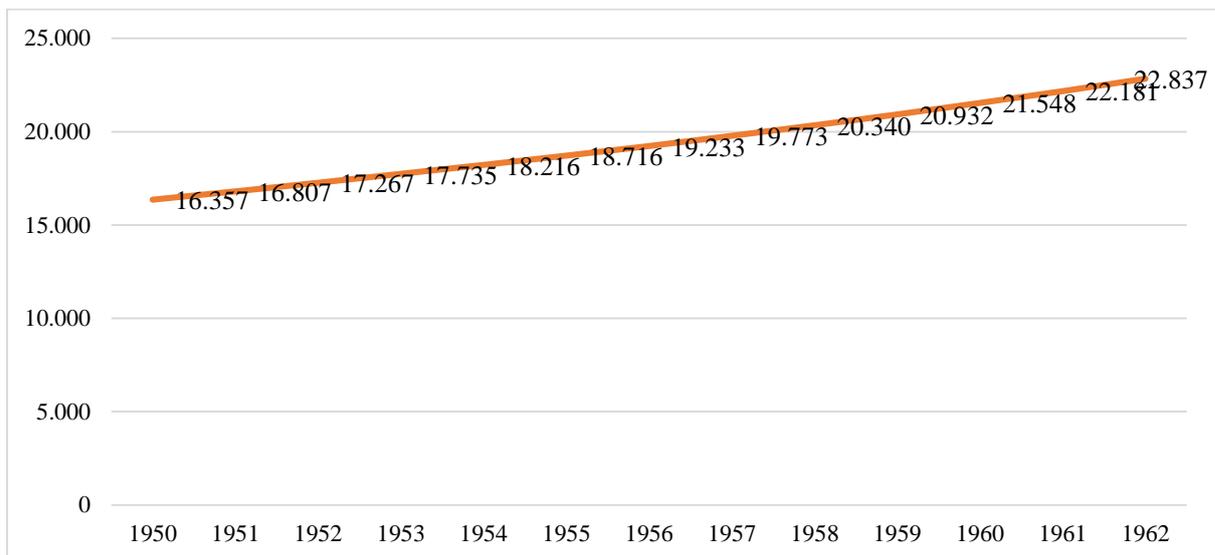
Se por um lado as tentativas de modernizar o campo iraniano não obtiveram os resultados esperados, por outro, a cidade passou por um significativo processo de urbanização. Assim como podemos observar no Gráfico 4, desde o fim da Segunda Guerra Mundial a população iraniana vinha crescendo de forma constante. A migração rural-urbana, entretanto, ainda era insignificante: o censo de 1955 estimou a população em 18,5 milhões, 70% dos quais eram rurais, e dos 30% restantes, um terço estava localizado na capital. Essa concentração da população na capital devia-se principalmente ao fluxo de migrantes de outras cidades em busca de melhores perspectivas sociais e econômicas, além das atrações típicas de uma cidade moderna (KATOUZIAN, 1992, p.208). Deste modo, se o campesinato cresceu relativamente mais pobre e a classe média urbana não só se expandiu numericamente como também desfrutou de um aumento significativo na sua renda e consumo, principalmente de bens importados como geladeiras e aparelhos de televisão⁴⁷.

Esse aumento do poder aquisitivo da classe média, entretanto, fez com que o Irã experimentasse um crescimento acelerado das importações de bens de consumo. Durante o período, a estrutura das importações mudou substancialmente e passou a ser composta por bens de capital e bens de consumo duráveis – para se ter uma ideia, somente as importações de bens de capital (máquinas e produtos siderúrgicos para a recente industrialização) aumentaram de 18% para 33% do total das importações entre 1956 e 1960. Em contraste, com exceção da produção têxtil, quase todas as exportações não-petrolíferas do Irã eram compostas por produtos agrícolas de baixo valor agregado que sofreram poucas variações ao longo do período em questão. Ainda que o aumento da produção doméstica em linhas como açúcar, têxteis de algodão, chá e cimento tenham substituído as importações desses itens, isso não foi o suficiente para diminuir o volume total das importações, uma vez a produção industrial nacional era pouquíssimo diversificada (IBRD, 1963, p.24). Além disso, assim como Avery et al (2008,

⁴⁷ É interessante notar, assim como observa Katouzian (1992, p.207), que o surgimento dessa classe média urbana era coerente com o modelo liberal ocidental sob o qual foram formulados os planos de desenvolvimento econômico, uma vez que fornecia tanto o mercado consumidor capitalista, quanto os atores políticos da democracia liberal. Nesse sentido, a lógica por trás dos programas de desenvolvimento econômico executados pelo governo iraniano tinha como objetivo criar uma classe média urbana que serviria como base social do regime político do Xá e pretendia, por meio do fortalecimento do setor urbano, evitar a oposição política ao regime e estabelecer uma base alternativa de poder frente aos grandes latifundiários – os quais eram economicamente independentes e politicamente influentes. Dessa forma, segundo o autor, o surgimento da classe média serviria para mostrar aos norte-americanos que o apoio financeiro que vinha sendo fornecido ao Irã estava gerando resultados no combate ao comunismo, substituindo os modelos tradicionais de organização social por uma sociedade moderna.

p.639) destaca, apesar das receitas advindas da exploração do petróleo terem desempenhado um papel notável na modernização da economia iraniana, sua contribuição não deve ser superestimada. A utilização das receitas petrolíferas como propulsor do desenvolvimento econômico pode até ter acelerado o ritmo do processo de industrialização, mas o tornou refém do mercado internacional. Juntamente com as entradas consideráveis de empréstimo e financiamento externo, elas permitiram a remoção das restrições de importação e expandiram o acúmulo de reservas cambiais (IBRD, 1963, p.11). Isto, quando aliado à baixa diversificação da matriz produtiva do país e do baixo valor agregado de seus produtos agrícolas, acabou resultando em problemas na balança de pagamentos iraniana.

Gráfico 4 – Crescimento Populacional (em milhares, 1950-1962)

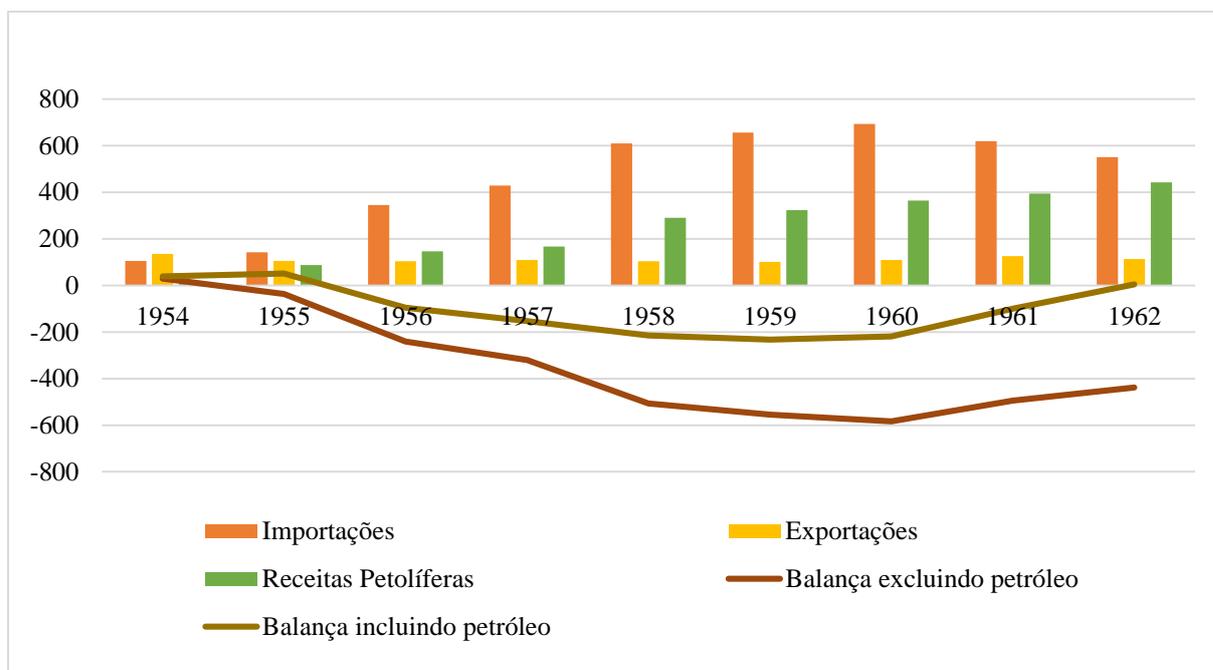


Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes em Maddison Project Database (2018).

Como podemos observar no Gráfico 5, ao mesmo tempo em que as importações de bens de consumo cresceram rapidamente (em 1959 elas apresentavam valores seis vezes maiores do que em 1954), as exportações de produtos não petrolíferos diminuíram e o déficit na balança comercial foi ampliado. Por mais que as receitas petrolíferas continuassem a crescer, elas não conseguiam superar os níveis de importações e gerar um superávit na balança de pagamentos. Dessa forma, esses números indicam que, além do declínio das exportações tradicionais (não petrolíferas), o Irã teve que lidar com a invasão de seus mercados por produtos estrangeiros, o desperdício das receitas petrolíferas e o aprofundamento da dependência externa, uma vez que

foram os empréstimos externos – que chegaram a aproximadamente 1278 milhões de dólares – que possibilitaram a manutenção do alto nível de importação (KATOUZIAN, 1992, p.206).

Gráfico 5– Balança de Pagamentos Iraniana (em milhões de dólares, 1954-1962)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes em Katouzian (1992, p.206).

Além disso, embora algumas tendências inflacionárias já pudessem ser observadas durante os primeiros anos do Plano de Desenvolvimento (o custo de vida aumentou cerca de 17% entre 1954 e 1958), foi só no início da década de 1960 que a inflação começou a afetar a economia mais severamente. Inicialmente, os empréstimos externos e a expansão do crédito interno criaram uma situação econômica favorável ao crescimento (IBRD, 1963, p.11). Contudo, ao final da década de 1950, a taxa de expansão econômica provou ser maior do que a infraestrutura poderia suportar. Além dos investimentos públicos estarem absorvendo uma parcela muito maior das receitas petrolíferas do que havia sido planejado, com o aumento da corrupção, a falta de controle sobre das importações e a queda do nível de auxílio financeiro norte-americano, o governo teve que enfrentar a ampliação do déficit na balança de pagamentos e o crescimento da inflação. Dessa forma, apesar do plano ter contribuído para o desenvolvimento econômico e promovido um certo grau de modernização industrial do setor

privado, o crescimento acelerado culminou em um cenário de depressão econômica⁴⁸ (AVERY et al, 2008, p.615).

Almejando contornar este cenário, no início da década de 1960, o governo iraniano lançou um rígido programa de contenção econômica que além de diminuir o investimento estatal, restringiu as importações iranianas, buscando estabilizar a balança de pagamentos do país. O programa, no entanto, acabou por minar a confiança no setor privado e levou à estagnação econômica do Irã até o início de 1964, quando um novo programa de desenvolvimento passou a ser implementado.

4.3 A CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Ao longo da primeira década que seguiu o golpe de Estado, o Xá concentrou seus esforços na consolidação de seu poder. No entanto, diante do cenário de mobilização política herdado pela liderança de Mossadeq, a ascensão do monarca como um governante absoluto não foi um acontecimento imediato e demandou medidas para a criação de uma rede de apoio a seu governo. Dessa forma, além do uso de instrumentos coercitivos para colocar fim aos movimentos oposicionistas liderados pela elite intelectual e as classes trabalhadoras, Reza Pahlavi procurou associar seu reinado aos grupos sociais que haviam apoiado o golpe em 1953, eram eles: militares, grandes proprietários de terras, a burguesia tradicional e o clero islâmico.

Nesse sentido, o monarca alocou as lideranças destes setores em posições-chave dentro de seu governo. Detendo o controle sobre a nomeação dos primeiros-ministros, Reza Khan indicou Fazlollah Zahedi, um proeminente ex-oficial do exército, a ocupar o cargo. Dessa forma, assim como no reinado de seu pai, os militares continuavam a receber um tratamento preferencial. No período entre 1954 e 1962, o orçamento militar cresceu e passou a corresponder a 30% do orçamento anual. Isso permitiu que eles contassem com generosos salários, pensões e benefícios adicionais – incluindo moradia confortável, viagens frequentes ao exterior, bônus periódicos, instalações médicas modernas e presentes imobiliários. Ademais, procurando entrelaçar sua imagem com a do exército, o monarca passou a fazer uso de uniforme militar para executar as funções do Estado; colocou oficiais em altos cargos administrativos e

⁴⁸ Essas dificuldades econômicas atingiram principalmente os mais pobres. Além da impossibilidade de organização sindical ajudar a manter os salários baixos, os aumentos de preços concentraram-se em produtos básicos como grãos, de modo que a disparidade entre ricos e pobres foi ampliada durante o período (KEDDIE, 2006, p.138).

transformou em feriado nacional o dia 19 de agosto de 1953, data em que Mossadeq foi retirado do poder pelas forças armadas (ABRAHAMIAN, 1983, p.124).

Embora o exército tenha tido uma atenção especial, a expansão da burocracia estatal foi igualmente relevante. Durante seu reinado, Reza Pahlavi aumentou o número de ministérios de doze para vinte – incluindo os novos ministérios de energia, trabalho, assistência social, assuntos rurais, ensino superior, arte e cultura, turismo e habitação e construção urbana (ABRAHAMIAN, 1983, p.126). Este novo gabinete governamental era composto principalmente por políticos tradicionais, latifundiários proeminentes e importantes generais do exército. Além de ceder cargos de governo aos representantes das classes tradicionais, o Xá tentou evitar implementar políticas que pudessem alienar os interesses destes setores. Dessa forma, procurando agradar aos grandes latifundiários, Reza Pahlavi rejeitou a ideia de implementar a reforma agrária e permitiu que as famílias tradicionais continuassem possuindo poder em suas províncias. Para impressionar o clero e a burguesia tradicional, além do Xá e sua esposa frequentemente fazerem peregrinações a Meca, líderes religiosos continuavam tendo acesso fácil à corte e o bazar manteve muito da sua independência econômica, de modo que o governo evitava implementar políticas de controle de preços (ABRAHAMIAN, 1983, p.421).

No entanto, diante da experiência vivenciada em 1953, o Xá também procurou executar medidas que impedissem o surgimento de uma nova liderança política ou o estabelecimento de um novo golpe militar. Dessa forma, além de canalizar toda a comunicação através do palácio real e proibir que os chefes de segurança se comunicassem diretamente entre si; ele nomeou membros da família real para chefiar as principais posições militares e expandiu a Guarda Imperial para mais de 8.000 homens. A medida mais importante, entretanto, foi o estabelecimento em 1957 de uma nova agência de inteligência, a SAVAK⁴⁹ (Organização de Segurança e Inteligência Nacional), que tinha como função garantir a repressão de qualquer ameaça ao regime político iraniano (ABRAHAMIAN, 1983, p.125).

Além disso, o monarca também permaneceu atento ao desempenho do primeiro-ministro. As boas relações de Zahedi com os norte-americanos levantaram a suspeita do Xá de que as autoridades estadunidenses viam o primeiro ministro como o verdadeiro tomador de decisão por trás do trono. Diante dessa ameaça latente à sua autoridade, em abril de 1955, o monarca pediu a renúncia de Zahedi sob o pretexto de preocupação com sua suposta falta de saúde e ordenou que ele fosse exilado na Suíça para o tratamento (AVERY, et al, 2008, p.267).

⁴⁹ Criada com o apoio norte-americano, a SAVAK era a principal organização coercitiva do regime monárquico, responsável por promover a segurança interna por meio da tortura e da execução dos membros de movimentos opositores.

O afastamento de Zahedi não só serviu como um aviso aos demais servidores reais, bem como tinha o objetivo de reforçar o controle pessoal do Xá sobre os assuntos do país e preparar o caminho para o estabelecimento de um governo absoluto.

Dessa forma, foi após a demissão de Zahedi que o poder começou a se concentrar gradualmente nas mãos do próprio monarca. O Xá encontrou a figura ideal para suas pretensões em Dr. Manuchihr Iqbal. Altamente fiel ao monarca, Iqbal descrevia-se como “a voz de seu mestre” e foi o primeiro de uma série de políticos submissos à vontade do Xá (AVERY, et al, 2008, p.268). A maioria deles era composta de jovens funcionários do governo que foram educados no Ocidente e eram extremamente leais à monarquia, de modo que o controle do monarca sobre praticamente todos os aspectos significativos do governo tornou-se recorrente.

Observa-se assim que ao mesmo tempo em que procurava articular os setores tradicionais, o Xá dava os primeiros passos em direção à centralização do poder. Por mais que essa estratégia política tenha se mostrado uma alternativa viável e o monarca tenha contado com um período de estabilidade política – em grande parte decorrente da supressão das forças opositoras e da manutenção do apoio das classes tradicionais – em 1960, esse cenário se modificou. Além de tentar promover uma flexibilização política por meio da instauração de um sistema bipartidário, o Xá cedeu às pressões norte-americanas pela promoção de reformas sociais e passou a adotar políticas que iam contra os interesses das classes tradicionais. Se a flexibilização política acabou derrubando o governo de Iqbal, as reformas sociais minaram o apoio que as classes tradicionais ofereciam ao Xá.

O estabelecimento de um sistema bipartidário durante as eleições para o parlamento em 1960 retomou a consciência política na sociedade iraniana. Dessa forma, diante da manipulação dos resultados, o governo deparou-se com uma considerável oposição que pôs fim ao mandato de Iqbal (AVERY, et al, 2008, p. 269). Em frente aos protestos que tomaram conta do Irã e das pressões exercidas pelos Estados Unidos em favor de uma postura menos autocrática, o Xá teve de optar entre apoiar uma administração da Frente Nacional ou de Ali Amini, um moderado líder da oposição. Como a primeira era inaceitável para o Xá, ele nomeou Amini como o primeiro-ministro responsável por controlar a situação e realizar as reformas (AVERY, et al, 2008, p.271).

No entanto, embora inicialmente o governo de Amini tenha conseguido amenizar a instabilidade política do Irã por meio da reforma agrária, com o passar do tempo, suas medidas começaram a despertar a insatisfação das classes tradicionais. Como podemos notar, as peças centrais das mudanças promovidas pelo regime eram a redistribuição de terra, que objetivava construir uma base rural de apoio entre os camponeses e os donos de pequenas propriedades, e

a adoção de uma nova política econômica de assistência à produção industrial, que aliaria a burguesia industrial e moderna ao Estado. Observa-se que por meio dessas políticas o governo almejava substituir a aliança que possuía com os grandes proprietários de terras e a burguesia tradicional por uma aliança com o campesinato e a burguesia moderna industrial (BASHIRIYEH, 1984, p.20, 21). Dessa forma, ainda que as mudanças promovidas pelo primeiro-ministro tenham atraído o apoio das classes populares, os setores que haviam apoiado o golpe de 1953 viam-se prejudicados pelas políticas implementadas.

Além disso, detentor de uma postura mais independente, Amini pôs fim à sequência de primeiros-ministros subservientes à Reza Pahlevi. A boa relação estabelecida entre o novo primeiro-ministro e o governo norte-americano era vista pelo Xá como uma ameaça ao seu poder e as propostas de Amini de diminuir o orçamento militar para auxiliar na recuperação econômica do país desagradavam o monarca e seus principais apoiadores. O Xá precisava de Amini para recuperar sua popularidade, mas ele não queria que o primeiro-ministro se tornasse forte ou popular o suficiente para minar seu desejo pela hegemonia política. Diante disso, procurando conter a ameaça representada pelo primeiro ministro, o Xá buscou isolá-lo dentro do cenário político iraniano e após apenas 14 meses, o monarca já havia conseguido colocar a opinião pública contra ele. Como era esperado, a renúncia de Amini ocorreu no início de 1962 e cedeu espaço para que Reza Pahlevi se consolidasse como governante absoluto.

No entanto, ainda que o isolamento de Amini tenha possibilitado ao Xá obter o apoio irrestrito dos Estado Unidos, agora cabia a ele promover as reformas que os norte-americanos demandavam. Nesse sentido, o estabelecimento de um plebiscito para a aprovação de reformas em 1963 representou o rompimento do Xá com as classes tradicionais que haviam apoiado o golpe de 1953. Por mais que agradassem certos setores da população, a insatisfação das classes tradicionais com as reformas promovidas pelo Xá tornava-se cada vez mais perceptível e o regime tornou-se alvo de protestos. Em junho de 1963, uma ampla aliança de descontentes formada por lojistas, clérigos, funcionários de escritório, professores, estudantes e trabalhadores assalariados foram às ruas para denunciar o Xá. Essas manifestações duraram três dias, ocorrendo em Teerã e em todas as principais cidades do país. Os manifestantes foram fortemente reprimidos e o governo se manteve firme: não houve greve geral, nenhuma interrupção nos campos de petróleo, nenhuma inquietação entre as forças armadas (AMANAT, 2017, p.736, 737). No entanto, foi nos protestos de 1963 que as autoridades religiosas emergiram pela primeira vez como líderes de uma ampla aliança de opositores ao regime. Como o representante mais proeminente da ala radical do xiismo, o Aiatolá Ruhollah Khomeini

confrontou o regime e mobilizou um setor considerável da população contra o Xá, apresentando um ensaio do que seria a Revolução Islâmica dezessete anos depois.

4.4 A RETOMADA DO PROCESSO DE DESINSTITUCIONALIZAÇÃO

Com a queda de Mossadeq, o sistema político iraniano passou por um novo processo de desinstitucionalização. Sob o regime autoritário que se desenvolveu depois de 1953, as instituições perderam sua autonomia e o debate político foi substituído pela repressão aos grupos opositores. As principais organizações políticas da época – o partido *Tudeh* e a Frente Nacional – foram declaradas ilegais e a maioria de seus membros proeminentes foram presos ou enviados ao exílio. O próprio Mossadeq foi colocado em prisão domiciliar, e Hossein Fatemi, ministro das Relações Exteriores de seu governo, foi executado. No caso do partido *Tudeh*, a repressão foi ainda mais intensa. Enquanto membros do alto escalão de outras organizações eram reprimidos ou mantidos na prisão por poucos meses, integrantes do partido *Tudeh* perderam seus empregos e permaneceram presos por muitos anos. Logo após o golpe, além da recém-criada SAVAK ter concentrado a maior parte de seus esforços e recursos na perseguição de seus membros, quarenta ativistas do partido foram executados, catorze morreram na prisão enquanto eram torturados e 200 receberam penas de prisão perpétua (ABRAHAMIAN, 1983, p.451).

Com a repressão imposta pelo governo, a capacidade de mobilização social e política dessas organizações foi drasticamente reduzida. No entanto, apesar da oposição ter sido contida, ela não foi eliminada. Por mais que as políticas repressivas fizessem com que a oposição atuasse clandestinamente, as tensões sociais se intensificaram nos anos seguintes ao golpe de Estado. Passados dez dias do golpe, o Movimento de Resistência Nacional (*National Resistance Movement*) declarou sua existência. Líderes proeminentes de várias linhas políticas, incluindo ex-membros da Frente Nacional, reuniram-se para dar continuidade ao trabalho de Mossadeq, tendo como principal objetivo manter viva sua mensagem sobre a independência iraniana e a democracia constitucional (RAJAEI, 2007, p.83). Ainda que o Movimento de Resistência Nacional tenha iniciado com grandes expectativas, passados quatro anos de sua criação, ele encontrava-se completamente devastado e seus líderes haviam sido presos sob a justificativa de que a organização ameaçava a monarquia constitucional (ABRAHAMIAN, 1983, p.459, 460). A repressão do regime, somada às divergências internas, deu fim ao movimento. Entretanto,

apesar de não ter prosperado, ele conseguiu manter os ideais da Frente Nacional presentes na sociedade por meio de seu discurso político.

Além disso, outros movimentos de oposição começaram a se fortalecer. Em meados da década de 1950, um grupo xiita declarou formalmente sua existência sob o título oficial da Associação de Caridade de Hojjatiye Mahdaviye. Tendo como principal objetivo preservar as crenças fundamentais xiitas em face da expansão do Bahaísmo⁵⁰, o grupo era conhecido como a Associação *Anti-Bahá'í*. Para combater a influência dos *bahá'ís*, a organização articulou-se em uma imagem espelhada do Bahaísmo – da mesma forma que este, a associação apresentava-se como um movimento de integração entre a religião e a modernidade, além de adotar uma postura apolítica. O movimento consistia em uma reação à mudança cultural promovida pela dinastia Pahlavi e à influência que o bahaísmo tinha no governo de Mohammad Reza. Uma das principais críticas era ao sistema educacional, acusado de afastar os jovens dos princípios religiosos e defendendo um sistema que fosse capaz de formar indivíduos treinados nas ciências modernas e bem fundamentados em sua tradição e cultura religiosa. O objetivo não era assim, apenas criticar o regime Pahlavi, mas também promover uma ordem alternativa baseada na lei islâmica. Apesar de não terem obtido resultados concretos, a organização ajudou no crescimento do discurso islâmico na sociedade iraniana (RAJAEI, 2007, p.84-89).

Além da repressão aos movimentos opositores, durante esse período, Reza Pahlavi também tentou ampliar sua influência sobre a principal instituição do país, o parlamento. O Xá não só era responsável pela nomeação do primeiro ministro, bem como a monarquia passou a intermediar as eleições parlamentares. Por meio da criação de um sistema multipartidário baseado no “nacionalismo positivo”, o Xá limitou o acesso da oposição ao sistema político, argumentando que seus membros não atendiam aos requisitos de lealdade necessários para participar do processo eleitoral (DANESHVAR, 1996, p.42). Ainda que este sistema tivesse como objetivo proporcionar uma aparência democrática ao regime, a monarquia passou a controlar diretamente o acesso ao parlamento.

Entretanto, por mais que as primeiras eleições após o golpe de 1953 tenham sido evidentemente manipuladas, alguns parlamentares que não eram filiados ao partido da corte conseguiram ser eleitos, uma vez que os ideais constitucionais e nacionalistas de Mossadeq

⁵⁰ Pregando os princípios da unidade, universalidade e igualdade, o bahaísmo surgiu no Irã em meados do século XIX. Por ser visto como uma negação do islamismo, o bahaísmo não é reconhecido como uma religião independente pelas lideranças islâmicas, de modo que seus seguidores são perseguidos em diversos países islâmicos. O movimento *anti-bahá'í* já existia no Irã antes mesmo de sua organização como um movimento de oposição ao governo, no entanto, foi a partir desta associação que os ataques aos fiéis aumentaram, tornando-se ainda mais intensos após a Revolução Islâmica de 1979.

ainda não podiam ser completamente suprimidos (AVERY, et al, 2008, p.265). Além disso, ainda que ao longo da década de 1950 o parlamento iraniano tenha sido ocupado majoritariamente por representantes das classes tradicionais – principalmente a elite militar, os grandes proprietários de terras e o alto clero – isso não garantiu ao Xá o total controle sobre a instituição. Apesar dessas classes apoiarem a monarquia, elas defendiam interesses dentro do parlamento que não eram compatíveis com as reformas modernizantes que o Xá desejava implementar (SHAKIBI, 2007, p.192). Dessa forma, ao longo dos primeiros anos após o estabelecimento do golpe de Estado, o monarca não havia conseguido centralizar totalmente o poder e o parlamento possuía uma certa autonomia decisória.

Somadas a estas questões, o Xá ainda enfrentava outros desafios na promoção de sua hegemonia política. Um deles era a pressão dos norte-americanos em prol de instituições mais representativas no Irã. Como foi apresentado, a administração de Kennedy via a promoção de reformas econômicas, sociais e políticas como a melhor maneira de aproximar o país do bloco ocidental, de modo que o fornecimento de auxílio financeiro era condicionado à execução de tais medidas. No entanto, o caráter dessas reformas não era condizente com os interesses das classes tradicionais que dominavam o parlamento. Diante da resistência destes setores, o monarca passou a promover medidas para afastá-los do cenário político, procurando instaurar um parlamento composto majoritariamente por tecnocratas e membros subservientes à monarquia (SHAKIBI, 2007, p.192). A situação econômica do país era outro desafio. Com o descontentamento popular frente à crise econômica e o ressurgimento da oposição política e do ativismo de grupos da classe média, a necessidade de reformas econômicas e sociais tornou-se mais clara e o governo procurou incorporar estes setores à base de apoio do regime,

Dessa forma, procurando responder a estas pressões, o Xá pretendia não só afastar as elites tradicionais do acesso às instituições, bem como modificar sua base de apoio popular, passando a incorporar os membros da classe média. Para tanto foi implementado em 1960 um sistema político bipartidário, composto pelo partido governista, o Partido Nacional (*National Party*), e o partido de oposição, o Partido do Povo (*People's Party*). No entanto, ainda que essa medida fosse promovida como um avanço no processo de representação, na prática tratava-se de uma manobra do monarca para criar uma situação de competição controlada para as eleições, uma vez que ambos os partidos eram ligados à corte. Observa-se assim que o monarca não pretendia obter o apoio da classe média e do campesinato por meio da promoção de canais de representação institucional, mas sim adquirir um controle sobre as instituições que possibilitasse a execução de medidas sociais que agradassem a estes setores. O Xá almejava o

apoio dessas camadas da sociedade, mas não tinha pretensão de dividir o controle do processo de tomada de decisão.

Entretanto, a execução de tal medida falhou. Parlamentares que representavam os grandes proprietários de terra, militares e o alto clero concorreram à reeleição de forma independente e a interferência do governo no processo eleitoral para garantir a vitória dos candidatos da corte causou a intensificação dos protestos contra o Xá. A Frente Nacional, vendo o crescimento da oposição popular, denunciou as eleições como fraudulentas e exigiu a dissolução do parlamento e a promoção de novas eleições verdadeiramente livres. Temendo que a Frente Nacional retomasse sua influência sobre o parlamento, o Xá viu na figura de Ali Amini⁵¹ uma alternativa para contornar a situação.

Amini foi nomeado primeiro-ministro em abril de 1961. Antes de aceitar o cargo, ele fez duas exigências ao Xá: que o parlamento fosse dissolvido e que ele tivesse maior liberdade de ação do que seus antecessores. Como o monarca acreditava que a sobrevivência do governo dependia de sua capacidade de implementar rapidamente importantes reformas sociais e administrativas, ele inicialmente concordou com as exigências feitas pelo novo primeiro-ministro. Detentor de uma postura mais moderada, o governo de Amini abriu espaço para o fortalecimento da oposição ao promover uma pequena flexibilização das políticas de controle entre 1960 e 1962. Além disso, a dissolução do parlamento a princípio agradou a Frente Nacional e outros opositores, que esperavam novas eleições em breve. No entanto, essa expectativa não se confirmou. Tanto Amini quanto o Xá concordavam que, diante de um cenário político fragmentado, a promoção de reformas só seria possível com um governo tecnicamente inconstitucional e sem eleições (KEDDIE, 2006, p.143). Dessa forma, quando viram que Amini esperava governar por decreto e sem o parlamento, grande parte do apoio da Frente Nacional se dissipou.

Ao não convocar novas eleições dentro de um mês após a dissolução do parlamento, o governo de Amini deparou-se com o crescimento das manifestações populares. Diante do cenário de vulnerabilidade econômica e fraude eleitoral, os líderes do movimento opositor criaram o Partido Iraniano (*Iran Party*), o Partido Nacional (*National Party*) e a Sociedade Socialista (*Socialist Society*), restabeleceram a Frente Nacional, nomeando-a de Segunda Frente Nacional, e passaram a liderar os protestos (ABRAHAMIAN, 1983, p.460). Apesar da reforma

⁵¹ Ali Amini esteve por algum tempo em uma posição relativamente forte perante vários setores da população. Além de sua oposição expressa aos governos de Eqlbal e Sharif-Emami terem lhe dado certa credibilidade com a Frente Nacional e outros grupos de oposição, sua relativa autonomia no cargo que ocupava, ao contrário de outros primeiros-ministros, aumentava seu prestígio.

agraria e das políticas de recuperação econômica promovidas pelo governo de Amini terem obtido alguns resultados e controlado a insatisfação da sociedade por um tempo, elas não foram suficientes para salvar seu governo. Além da perda do apoio popular, Amini também teve de lidar com os esforços do Xá para isolá-lo politicamente, uma vez que não gostava da proeminência política assumida pelo primeiro-ministro, especialmente em suas relações com os Estados Unidos. Dessa forma, em pouco tempo, o governo de Amini chegou ao fim e restou ao Xá assumir a promoção das reformas.

Com isso, na tentativa de consolidar uma nova fonte de legitimidade popular diante das constantes manifestações, em janeiro de 1963, foi ordenada a convocação de um congresso nacional de camponeses e a promoção de um referendo nacional. Tal referendo tinha como objetivo aprovar o conjunto de reformas que viriam a constituir a Revolução Branca de 1963, ou, como era nomeada pelo próprio governo, a “Revolução do Xá e do Povo”. Apesar do referendo nacional ter sido promovido como um mecanismo de participação popular, seus resultados foram nitidamente manipulados pelo governo. Nesse sentido, a primeira década após o golpe de Estado de 1953 foi responsável por eliminar a autonomia do parlamento, iniciando o processo de desinstitucionalização do Irã. Ao fim de 1963, a centralização em torno da figura do Xá foi tanta que o monarca dominava todas as principais instituições do Estado: as forças armadas, o escritório do primeiro ministro, o gabinete governamental, o parlamento e o partido dominante.

4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A partir do que foi apresentado no presente capítulo, foi possível observar que o golpe de Estado representou um momento de rearranjo e redirecionamento no processo de desenvolvimento político do Irã. A trajetória institucional que vinha sendo traçada até este então foi interrompida pelo golpe de 1953 e o país experimentou o estabelecimento de um novo legado, marcado pela consolidação do Irã na esfera de influência norte-americana, um processo de modernização contraditório, a centralização da autoridade política em torno do Xá e o recuo de seu processo de institucionalização.

A consolidação do país na esfera de influência norte-americana foi o principal impacto que o golpe de 1953 trouxe às relações do Irã com o Sistema Internacional. Por mais que os dois países já mantivessem relações estreitas desde o fim da Segunda Guerra Mundial, foi por meio da participação britânica e estadunidense no golpe de Estado que o Irã passou a constituir

uma prioridade na agenda de política externa norte-americana. O aprofundamento dessas relações, no entanto, não foi marcado somente pela ampliação da dependência do Irã em relação à potência ocidental; mas também pela consolidação da monarquia como a única alternativa capaz de fornecer aos Estados Unidos as condições necessárias para promover seus interesses no Irã. Deste modo, a relação entre os dois países passou a depender especialmente da figura do Xá e da manutenção de seu regime. Além disso, é importante salientar que, ao contrário dos outros conflitos mundiais, as dinâmicas da Guerra Fria não foram simplesmente impostas ao Irã – na realidade, o país era um ator relevante dentro do conflito, buscando fazer uso das rivalidades estratégicas externas para perseguir seus próprios interesses políticos. Dessa forma, por mais de uma vez a aproximação com a União Soviética foi utilizada pelo Irã como um instrumento de barganha na negociação de auxílio financeiro com os Estados Unidos.

No que diz respeito ao processo de modernização, ao longo dos dez anos que seguiram o golpe de 1953, o Irã experimentou um período de relativo desenvolvimento econômico, ampliação da burocracia estatal e crescimento do setor urbano. No entanto, esses processos foram acompanhados por contradições. Ainda que a execução do Segundo Plano de Desenvolvimento tenha gerado resultados positivos, o curto período de expansão econômica não foi capaz de resultar em uma modificação da matriz produtiva do país e logo os resultados do crescimento econômico acelerado foram sentidos na balança comercial do país. Nesse sentido, pode-se dizer que a característica mais proeminente da economia iraniana desde 1941 é a sua tendência a padrões cíclicos de crescimento e declínio. Se o desenvolvimento incipiente do setor industrial sob o reinado de Reza Khan foi destruído pela ocupação dos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial; a pequena recuperação dessa situação após o fim da guerra foi interrompida crise política instaurada com a nacionalização do petróleo em 1951, que fez com que o Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico fosse abandonado. Da mesma forma, o Segundo Plano de Desenvolvimento Econômico constituiu uma nova tentativa de retomar o crescimento econômico e o processo de industrialização; no entanto, ainda que tenha possibilitado um curto período de expansão da economia na segunda metade da década de 1950, ele acabou resultando em um período de desordem financeira no início de 1960. Além disso, no âmbito social, embora o país tenha apresentado uma elevação dos índices de alfabetização e bem-estar social, essas modificações ficaram restritas aos setores urbanos, uma vez que as tentativas de modernizar o campo não foram bem-sucedidas. Por fim, na esfera política, a burocratização do Estado não eliminou a dependência entre o Estado e a monarquia, de modo que a esfera pública ainda se encontrava associada à figura do monarca.

Na realidade, a centralização da autoridade política em torno do Xá foi a principal característica do legado estabelecido pelo golpe de Estado de 1953. Os dez primeiros anos após o golpe foram marcados pela transição de uma monarquia constitucional para uma monarquia absolutista. A primeira experiência do país com um parlamento mais autônomo e uma esfera política mais competitiva teve fim em 1953 e foi substituída pela ampliação do poder monárquico e o esvaziamento do debate político. Se ao longo da década de 1940 a dinâmica da política iraniana possibilitou uma maior influência do parlamento nos processos decisórios; a destituição de Mossadeq deu início ao processo de desinstitucionalização. Ainda que inicialmente o Xá estivesse amarrado às elites tradicionais que o colocaram no poder e a influência destas no parlamento garantisse um certo grau de institucionalidade ao regime, as reformas promovidas em 1963 simbolizaram o rompimento do Xá com as classes tradicionais que haviam apoiado o golpe de 1953. Deste modo, a dissolução do parlamento em 1962 e a suspensão das eleições durante os anos seguintes simbolizaram o início da consolidação do processo de desinstitucionalização e o domínio do Xá sobre as principais esferas do sistema político.

Tendo essas questões esclarecidas, podemos observar no quadro a seguir as principais mudanças promovidas pelo golpe de Estado em 1953, comparando à trajetória institucional que havia sido estabelecida no período anterior.

Quadro 2 – Comparação Final (1941-1963)

	1941-1953	1953-1963
<i>Sistema Internacional</i>	Alinhamento ao bloco Ocidental e rompimento das relações com a URSS.	Consolidação do alinhamento ao bloco Ocidental.
<i>Modernização</i>	Utilização das receitas petrolíferas para a promoção do desenvolvimento econômico. Questões políticas impedem a adoção de um plano de desenvolvimento mais robusto.	Ampliação da burocracia e estabelecimento de estruturas de poder modernas. Fortalecimento do processo de modernização (porém sem diversificação da matriz produtiva). Início do processo de urbanização e crescimento da classe média.
<i>Elites</i>	Incorporação de movimentos sociais à esfera de tomada de decisão.	Exclusão dos movimentos da esfera de tomada de decisão e alinhamento às elites tradicionais que apoiaram o golpe.
<i>Institucionalização</i>	Retomada da institucionalização e ampliação da participação política.	Início do processo de desinstitucionalização.
<i>Estabilidade</i>	Crescente instabilidade política, em especial a partir de 1949. Estabelecimento do momento crítico e o rompimento da trajetória institucional.	Estabilidade política decorrente da repressão das forças sociais.

Fonte: Elaboração Própria.

5 A REVOLUÇÃO BRANCA DE 1963 E A CONSOLIDAÇÃO DO LEGADO

Em 1962 o reinado do Xá Reza Pahlavi completava 20 anos. Durante esse período o monarca havia enfrentado diversas ameaças a seu governo – tentativas de assassinato, hostilidade de seus vizinhos soviéticos e, mais recentemente, movimentos nacionalistas e anti-monarquistas. Em frente a essas ameaças, a sobrevivência do regime fora possibilitada, principalmente, pelo apoio fornecido pelos Estados Unidos, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial tinham se consolidado como os principais aliados do monarca. Dessa forma, diante de uma nova onda de desgaste político, oposição popular e dificuldades econômicas iniciada na década de 1960, parecia adequado ceder às pressões estadunidenses e promover as reformas modernizantes reivindicadas pelo governo de Kennedy.

Com isso, pretendendo suprir os anseios da população por melhorias sociais e atender às demandas da administração norte-americana, em janeiro de 1963 o Xá submeteu a um plebiscito nacional a aprovação de um programa de reforma de seis pontos, originalmente elaborado por Amini em 1961. Além da reforma agrária, que já se encontrava em funcionamento, os outros cinco pontos foram: a venda de fábricas estatais para o financiamento das etapas seguintes da reforma agrária, possibilitando a compra de grandes propriedades; a nacionalização das florestas e pastagens; o estabelecimento de um esquema de participação dos trabalhadores industriais nos lucros das empresas; a aprovação de uma nova lei eleitoral que incluísse o direito ao voto feminino; e, por fim, formação de um Corpo de Alfabetização, destinado a levar a educação básica para as áreas rurais que até então não eram contempladas pelo sistema existente de educação estatal (AVERY, 2007, p.281).

Por mais que as votações do plebiscito tenham sido notavelmente influenciadas pela monarquia e uma série de manifestações da oposição tenham eclodido pelo país, a aprovação do programa de reformas foi interpretada como um voto de confiança da população nas políticas do Xá. Conhecido como a “Revolução Branca” ou a “Revolução do Xá e do Povo”, esse conjunto de medidas foi utilizado pelo monarca como um meio de legitimar sua autocracia e reforçar o processo de centralização estatal que tinha sido iniciado em 1953.

Neste ponto é importante observar que, apesar do golpe de Estado ter promovido uma ruptura institucional e dado início a uma nova trajetória política, seu legado não foi consolidado imediatamente. Assim como Fernandes (2002, p.87) destaca, na maioria das vezes, o legado é moldado por meio de uma série de passos intervenientes, compreendidos como *mecanismos de reprodução do legado*. Uma vez que eventos históricos contingentes ocorrem (*momento crítico*), é dado início a uma trajetória marcada por padrões institucionais específicos (legado).

Com isso, seguindo o princípio de autorreforço, esses novos padrões institucionais produzem consequências que aumentam a atratividade relativa da trajetória e dificultam o processo de mudança (MAHONEY, 2000, p.511). Dessa forma, os *mecanismos de reprodução do legado* consistem em processos sucessivos de decisões políticas e institucionais que possibilitam a perpetuação do legado, reafirmando a trajetória iniciada pelo momento crítico e ampliando seus efeitos no desenvolvimento político (PIERSON, 2000, p.263).

Tendo isso em vista, a Revolução Branca é compreendida por este trabalho como um *mecanismo de reprodução do legado*, responsável por reafirmar e fortalecer as mudanças político-institucionais promovidas a partir de 1953. Diante disso, o presente capítulo pretende analisar a contribuição da Revolução Branca na consolidação do legado produzido pelo golpe de Estado de 1953 e as consequências dessas medidas à estabilidade política e institucional do Irã. Dessa forma, a primeira seção abordará a configuração do Sistema Internacional nas décadas de 1960 e 1970, visando compreender de que forma as forças externas alteraram o curso do desenvolvimento político iraniano e como as medidas implementadas em 1963 modificaram a capacidade de atuação do Irã no ambiente internacional. A segunda seção, por sua vez, analisará como as reformas promovidas no âmbito econômico, político e social reforçaram o processo de modernização que havia sido iniciado em 1953; enquanto a terceira seção busca apresentar o relacionamento entre as elites políticas durante o período e compreender o processo de centralização estatal em torno do Xá. Por fim, a quarta seção irá elucidar os impactos da Revolução Branca no processo de institucionalização do Irã e seus reflexos na trajetória política e institucional do país.

5.1 A AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA IRANIANA NO SISTEMA INTERNACIONAL

As décadas de 1960 e 1970 foram palco de uma mudança no padrão de relacionamento do Irã com o Sistema Internacional. Se no início deste período o país detinha uma política internacional alinhada aos interesses norte-americanos; com o aumento das receitas petrolíferas, o Irã foi capaz de adotar uma política externa mais independente, chegando até mesmo a desempenhar um papel de liderança dentro de sua região. Por mais que o Xá tenha permanecido como um aliado dos Estados Unidos até a queda do seu regime em 1979, o Irã abandonou a relação clientelista característica dos governos de Eisenhower e Kennedy e assumiu uma postura mais autônoma em relação aos norte-americanos, sendo visto como um parceiro da grande potência.

Após o assassinato do presidente Kennedy em novembro de 1963, a presidência de Lyndon B. Johnson deu início a um novo capítulo nas relações entre o Irã e os Estados Unidos. A proximidade entre Johnson e o monarca⁵² encerrou um período de desconforto entre o Xá e os democratas e possibilitou que Reza Pahlavi assumisse uma maior autonomia nas negociações com os norte-americanos (DANESHVAR, 1996, p.57). Além da normalização das relações soviético-iranianas em 1962 atuarem como instrumento de barganha disponível ao Xá, a década de 1960 também trouxe consigo um aumento significativo das receitas petrolíferas iranianas, que reduziram a dependência do país em relação ao apoio financeiro fornecido pelos Estados Unidos (ALVANDI, 2014, p.24). Consequentemente, diante de uma maior independência política e econômica do Irã, o Xá passou a exercer um maior controle sobre a relação entre os dois países, de modo que a assistência militar se tornou a pauta predominante novamente.

O principal – e provavelmente mais polêmico – acordo estabelecido entre o Irã e os Estados Unidos durante a administração de Johnson ilustra bem esta situação. O Acordo de Estatuto de Forças (*Status of Forces Agreement*, SOFA) – que previa o fornecimento de imunidade diplomática ao pessoal das missões estadunidenses no Irã em troca de 200 milhões de dólares em crédito militar – foi aprovado com relutância pelo parlamento iraniano em 1964 (DANESHVAR, 1996, p.57). Esse acordo de imunidade, ia muito além dos que haviam sido negociados pelos Estados Unidos com seus aliados da OTAN na Europa, estendendo-se aos dependentes dos servidores americanos e cobrindo atos criminosos cometidos fora do curso de seus deveres. No entanto, ainda que para a população iraniana o acordo de crédito militar tenha reforçado a imagem do Xá como um cliente dos norte-americanos; Offiler (2015, p.92) argumenta que, na realidade, ele representou o primeiro sinal da ampliação do controle do monarca sobre as relações entre Irã e Estados Unidos. Diante do fortalecimento da autonomia iraniana, a influência norte-americana sobre o Xá estava em declínio acentuado e a manutenção de um bom relacionamento entre os Estados Unidos e o Irã passou a depender da satisfação das demandas de Reza Pahlavi. Como a aquisição de armamentos sempre foi uma prioridade para o monarca, a assistência militar passou a ser vista pelas autoridades estadunidenses como o principal instrumento para assegurar a manutenção de laços estreitos entre os dois países (OFFILER, 2015, p.92). Sendo assim, se até então a relação entre os Estados Unidos e o Irã era pautada pelos interesses norte-americanos, a assinatura do acordo de crédito militar sinalizava

⁵² Em contraste com seu predecessor, Johnson possuía uma relação de proximidade com o Xá, descrita muitas vezes como uma "profunda amizade e respeito". Segundo críticos, o presidente norte-americano detinha certa admiração por "ditadores do Terceiro Mundo", principalmente aqueles que eram cercados por poder e pompa. O Xá do Irã era, portanto, uma figura extremamente atraente para Johnson, de modo que eles desenvolveram um relacionamento pessoal (OFFILER, 2015, p.72).

que os interesses do monarca estavam assumindo uma predominância sobre os assuntos dos dois países.

Esta ênfase do governo estadunidense nas vendas militares como o pilar central do relacionamento entre Estados Unidos e Irã acabou ofuscando o incentivo à modernização que havia sido predominante durante a presidência de Kennedy. Apesar de uma certa continuidade entre a administração de Johnson e de seu antecessor, a promoção de reformas econômicas e políticas foi subjugada ao imperativo da Guerra Fria de manter relações amistosas com o Xá (OFFILER, 2015, p.81). Embora as autoridades dos EUA ainda defendessem o desenvolvimento econômico e social como a melhor alternativa contra a instabilidade, a sua capacidade de pressionar o Xá rumo às reformas e interferir nos assuntos internos do Irã foi minada pela redução da dependência de Teerã do financiamento estadunidense. O que se percebia era exatamente o contrário, cada vez mais, o Xá conduzia as relações com os norte-americanos de acordo com seus interesses (OFFILER, 2015, p.135).

Nesse sentido, se com a administração de Johnson a relação entre os dois países migrou de um padrão clientelista para o estabelecimento de uma parceria, a eleição de Richard Nixon para a Casa Branca em 1969 consolidou esta tendência. Sob a administração republicana, Teerã não só era um parceiro estratégico de Washington, bem como recebeu carta branca do governo estadunidense para defender os interesses norte-americanos na região do Golfo Pérsico. Inserido num cenário de insatisfação popular decorrente da sua participação na guerra do Vietnã, sob o governo de Nixon os Estados Unidos buscaram reorientar a sua política externa e por fim nas intervenções militares norte-americanas⁵³. Pretendia-se assim, limitar a atuação estadunidense ao fornecimento de armamentos e assistência militar a seus aliados regionais e, com isso, construir um Sistema Internacional em que os Estados Unidos auxiliassem o estabelecimento de fortes atores regionais, e estes, por sua vez, assegurassem os interesses norte-americanos em suas respectivas regiões (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.78, 79).

Diante dessa nova postura da política externa estadunidense, o anúncio da retirada britânica do Golfo Pérsico em janeiro de 1968 apresentou-se como a oportunidade perfeita para o Xá consolidar o novo padrão de suas relações com os Estados Unidos. Durante a década de 1960 tornou-se politicamente inviável para a Grã-Bretanha manter o que restou de seu império no Oriente Médio, de modo que o governo britânico anunciou que retiraria todas as suas forças

⁵³ Logo no início de seu mandato, Nixon declarou que iria honrar os compromissos firmados em acordos, mas não seria implementada nenhuma política que tornasse seus aliados dependentes do auxílio estadunidense, procurando assim reforçar as forças armadas de seus aliados para que eles pudessem se defender por conta própria. Por meio dessa declaração, Nixon pretendia não só sinalizar que o país não abandonaria seus aliados, bem como assegurar à opinião pública norte-americana que eles não lutariam a guerra civil de outro país (ALVANDI, 2014, p.38).

militares do Golfo até 1971, como parte de uma série de medidas para cortar os gastos com defesa e alcançar a austeridade fiscal em face de uma grave crise econômica. Com isso, a fim de evitar um vácuo de poder após a retirada britânica, o que poderia resultar em instabilidade regional e invasão soviética, uma nova ordem regional precisaria emergir para proteger os interesses britânicos e norte-americanos na região (ALVANDI, 2014, p.29). Embora inicialmente o presidente Johnson e seus conselheiros tenham considerado o equilíbrio de poder entre o Irã e a Arábia Saudita como a melhor forma de assegurar a estabilidade regional do Golfo, entre 1969 e 1972, o Xá convenceu Nixon a abandonar essa política e inclinar-se a seu favor. Influenciado pela amizade de longa data que Nixon tinha com o monarca⁵⁴, o governo norte-americano cedeu às pressões do Xá e confiou a ele a responsabilidade de preencher o vácuo deixado pelos britânicos no Golfo Pérsico.

Assim como destaca Alvandi (2014, p.28), desde que assumiu o trono em setembro de 1941, Reza Pahlavi conviveu com cinco presidentes norte-americanos e cada um deles, de alguma forma, frustrou a sua ambição de transformar o Irã em uma potência regional e internacional. Foi somente sob a Doutrina Nixon que este cenário mudou. Lidando com outros desafios no Sistema Internacional, a estabilidade do Irã e o aumento constante das receitas petrolíferas do país contribuíram para que os Estados Unidos delegassem ao Irã a missão de defender os interesses norte-americanos na região. Empregando a Doutrina Nixon, os Estados Unidos passaram a fornecer ao Irã as armas necessárias para manter a segurança e a estabilidade do Golfo, de modo que não era necessário fazer uso da intervenção militar direta (ALVANDI, 2014, p.39). O monarca, por sua vez, explorou habilmente a dependência de Washington para extrair concessões relativas ao seu programa de expansão militar, de modo que durante a presidência de Nixon as vendas anuais dos EUA para o Irã cresceram mais de sete vezes – se em 1969 elas correspondiam a US \$ 94,9 milhões, em 1974 passaram a representar US \$ 682,8 milhões, atingindo um pico de mais de US \$ 2,55 bilhões em 1977 e dando ao Irã uma posição de poder amplamente incontestada no Golfo (ALVANDI, 2014, p.29, 64). Esse novo papel atribuído ao país não só o consolidou como um aliado dos Estados Unidos na luta global para conter a União Soviética, bem como possibilitou ao Xá ascender como uma figura internacional independente nos anos 70.

⁵⁴ Nixon e o Xá haviam desenvolvido uma boa relação durante o período em que Nixon ocupou o posto de vice-presidente de Eisenhower. Esse bom relacionamento foi responsável por uma mudança fundamental no pensamento norte-americano sobre Mohammad Reza Pahlavi, garantindo o apoio de Washington para a primazia regional do Irã no Golfo (ALVANDI, 2014, p.29).

No entanto, se durante o governo Nixon o Xá logrou de um bom relacionamento com os Estados Unidos, o mesmo não pode ser dito acerca da administração de Gerald Ford. A renúncia de Nixon em 1974 colocou fim à parceria estabelecida entre os dois países e deu início a um processo de afastamento. A relação pessoal entre os governantes, que desempenhou um papel crucial nas relações EUA-Irã entre 1969 e 1974, agora estava ausente – enquanto o Xá e Nixon tinham mútua estima, o monarca possuía pouco respeito por Ford. O único elo que ainda permanecia intacto entre as duas administrações era Henry Kissinger, que Ford manteve como secretário de Estado e conselheiro de segurança nacional até 1975. No entanto, apesar do relacionamento pessoal entre os chefes de Estado ter desempenhado um papel relevante nas relações entre Estados Unidos e Irã, ele não foi a principal razão para o afastamento entre os dois países na segunda metade da década de 1970 (ALVANDI, 2014, p.126).

A Guerra do Vietnã e o Watergate impactaram profundamente a opinião pública estadunidense, e a crescente preocupação com os direitos humanos foi refletida na adoção de uma nova abordagem para a política externa. Com a aprovação da Lei de Assistência ao Exterior – a qual pretendia restringir as exportações de armas dos Estados Unidos para Estados que violassem os direitos humanos de seus cidadãos – Washington buscava reafirmar este novo compromisso e deixar para trás as políticas de Nixon que estabeleciam parcerias com autocratas anticomunistas como o Xá (ALVANDI, 2014, p.126). Essa mudança cultural na opinião pública estadunidense coincidiu com a radicalização da política iraniana nos anos 70 e a intensificação da brutalidade do regime do Xá. Deste modo, quando o Departamento de Estado passou a fornecer relatórios anuais sobre direitos humanos em países que receberam assistência de segurança dos Estados Unidos, as relações com o Irã encontraram-se sob séria ameaça (ALVANDI, 2014, p.128).

Além das denúncias de violações dos direitos humanos, o país também era alvo de críticas do Departamento de Defesa, que expressava preocupação com a capacidade do Irã de absorver o enorme volume de armas sofisticadas que comprava dos Estados Unidos. Temia-se que o crescente número de militares americanos no Irã, dos quais os iranianos dependiam para operar seus sistemas de armas, pudesse acabar envolvendo os Estados Unidos nas disputas militares que o Xá resolvesse embarcar. Diante disso, apesar dos esforços de Kissinger para impedir que membros da administração Ford desmantelassem a parceria com o Irã, o novo governo evitava assumir outros compromissos com o monarca (ALVANDI, 2014, p.169).

Esse declínio das relações entre EUA e Irã ficou ainda mais evidente diante do fracasso das negociações nucleares entre os dois países. Iniciadas em maio de 1974, nos meses finais da presidência de Nixon, as negociações não conseguiram avançar e, mesmo após dois anos de

conversações, não foi possível chegar a um acordo. Diante da má imagem pública do Xá nos Estados Unidos⁵⁵, o governo Ford tentou impor severas salvaguardas ao programa nuclear do Irã, que iam além das exigências feitas aos demais signatários do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) de 1968. Tais exigências adicionais foram interpretadas pelo Xá como uma violação da soberania país e negadas veementemente pelo monarca. Como o aumento do preço do petróleo em 1973 havia proporcionado ao Irã uma autonomia ainda maior em relação aos Estados Unidos, o Xá – ao não conseguir estabelecer o acordo que desejava com os norte-americanos – optou por negociar com a França e a Alemanha Ocidental. Observa-se assim que, embora a parceria EUA-Irã tenha fracassado com a administração de Ford, a incapacidade de Washington de impor salvaguardas adicionais a Teerã sugere que o Xá se tornava cada vez mais autônomo perante os Estados Unidos (ALVANDI, 2014, p.130, 171).

Impulsionado pelo aumento das receitas petrolíferas o monarca havia conseguido não só diminuir a influência dos Estados Unidos sobre seus assuntos internos bem como expandir sua atuação no Sistema Internacional. Por meio do investimento em recursos militares, Reza Pahlavi estava determinado a tornar o Irã uma grande potência – além de assumir o controle do Golfo Pérsico, o Irã também prestou assistência militar à Somália e ao Paquistão e enviou 3.000 soldados para Omã para combater uma rebelião comunista no país, reforçando as ambições de ser uma potência do Oceano Índico (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.83). Além disso, o monarca também procurou ocupar uma posição de destaque dentro da OPEP e foi uma das lideranças do embargo petrolífero de 1973⁵⁶. Ignorando seus laços com Washington, o Xá foi um dos principais defensores do aumento de preços dentro da organização⁵⁷. No entanto, embora o aumento do preço do petróleo em 1973 tenha permitido ao Xá ganhar um certo apoio e credibilidade internamente, o impacto sobre a economia mundial continuou a ser um ponto de discórdia entre EUA e Irã. O que para o monarca significava a oportunidade de fazer do Irã

⁵⁵ A imagem negativa do regime repressor do Xá, junto com a crescente conscientização pública nos Estados Unidos sobre a extensão de seu envolvimento no Irã, levou as autoridades norte-americanas a tomar algumas medidas de precaução para se distanciarem do xá e de suas políticas, uma vez que, após a derrota no Vietnã, o governo estadunidense estava mais preocupado com questões domésticas do que com seus compromissos externos (DANESHVAR, 1996, p.78).

⁵⁶ A crise petrolífera de 1973 teve início em outubro de 1973 quando os membros da OPEP proclamaram um embargo petrolífero às nações apoiadoras de Israel durante a Guerra do Yom Kipur e causou uma crise energética com muitos efeitos na política e economia globais.

⁵⁷ Em maio de 1973, mais de 20 anos após a crise de nacionalização do petróleo, o Irã finalmente pôs fim ao consórcio petrolífero e reduziu as empresas estrangeiras ao papel de empreiteiras que produziam e comercializavam o petróleo em troca de pagamento pela Companhia Nacional Iraniana de Petróleo (*National Iranian Oil Company*, NIOC). Com isso, além do aumento do preço do petróleo, o Irã agora detinha os lucros totais da exploração petrolífera do país, conferindo ao regime do Xá uma riqueza sem precedentes (AVERY, 2007, p.450).

uma potência na política mundial e estender seu papel para além do Golfo Pérsico; para os Estados Unidos era uma fonte de preocupação⁵⁸ (DANESHVAR, 1996, p.77).

Apesar de o Irã estar expandindo sua produção de petróleo a um ritmo vertiginoso enquanto os preços apresentavam uma alta considerável, a prosperidade econômica e internacional do Irã não se manteve por muito tempo. O monarca havia subestimado sua dependência das receitas petrolíferas, de modo que por mais que o país tivesse o potencial e os recursos para criar riqueza, estes não foram convertidos em poder econômico. Dessa forma, quando a redução no consumo de petróleo e os desentendimentos entre os membros da OPEP começaram a impactar a receita do país em meados da década de 1970, a economia foi diretamente afetada e o prestígio internacional do Xá começou a declinar (DANESHVAR, 1996, p.77).

Em meio à crise econômica, o Xá já não era mais a figura soberana que havia negociado com Nixon e Kissinger e foi exatamente neste cenário que Jimmy Carter assumiu a presidência dos Estados Unidos. Se a chegada ao poder de um presidente democrata sempre foi uma experiência negativa para o Xá, a campanha eleitoral de Carter com suas políticas voltadas à defesa dos direitos humanos era ainda mais alarmante (DANESHVAR, 1996, p.79, 80). À medida que Carter reiterava a importância dos direitos humanos na política externa e a necessidade de restringir as vendas militares estrangeiras⁵⁹, as preocupações do Xá aumentavam. Carter havia deixado claro que redefiniria as alianças de Washington – durante a campanha ele declarou que os Estados Unidos tinham que retomar o papel de liderança moral perdido depois do Vietnã e do Watergate, adotando uma política externa que enfatizasse o compromisso norte-americano com a liberdade e a democracia. Deste modo, pretendia-se estabelecer alianças apenas com países que compartilhassem o respeito pelos direitos humanos e abandonar a antiga prática de unir-se a ditadores que lutassem contra o comunismo, medidas estas que atingiam diretamente as relações do país com o Irã (GUERRERO, 2016, p.26; p.34).

⁵⁸ Em 1977, a crise energética dos Estados Unidos havia desenvolvido uma dimensão internacional. Os norte-americanos encontraram-se sob enorme pressão de seus aliados europeus para reduzir sua dependência das importações estrangeiras de petróleo e ajudar a economia mundial diante dos preços cada vez maiores. Dessa forma, além da necessidade de colocar o ambiente doméstico em ordem no que diz respeito ao consumo de petróleo, o governo norte-americano teve de lidar com este problema em nível internacional (DANESHVAR, 1996, p.77).

⁵⁹ A única referência de Carter ao Irã durante sua campanha presidencial foi feita para criticar as vendas de armas aprovadas durante os governos Nixon e Ford. Carter salientou que as vendas iam contra os interesses iranianos porque lhes faltavam capacidade, infraestrutura e treinamento para absorver os equipamentos de maneira eficaz, de modo que muitos assessores militares e técnicos estadunidenses tinham que ser enviados ao Irã para prestar auxílio. Segundo ele isso estabelecia um círculo vicioso que só servia para drenar o orçamento iraniano e aumentar a presença norte-americana no país. Diante disso, o democrata prometeu rever esse esquema e restringir a venda de armas americanas, além de reforçar a questão dos direitos humanos em seus negócios com o Irã (GUERRERO, 2016, p.40).

Diante disso, como já não possuía mais o poder de negociação de antes, o Xá buscou implementar as reformas políticas necessárias e se converter à causa dos direitos humanos, almejando preservar suas relações com os norte-americanos. No entanto, a política de liberalização do monarca coincidiu com um período de depressão econômica e o governo iraniano começou a fazer concessões políticas em um momento em que o descontentamento se espalhava pelo país (GUERRERO, 2016, p.38). Com as condições econômicas declinando rapidamente e o Xá dismantelando o aparato de segurança, a oposição viu a chance de se fortalecer e desafiar a monarquia.

A resposta estadunidense ao fortalecimento da oposição no Irã, por sua vez, não foi suficiente para reprimir os protestos que culminariam no fim do regime do Xá. Pressionado pelas contradições entre seu compromisso com os direitos humanos e o apoio dos Estados Unidos ao Xá, Carter adotou uma política hesitante diante do cenário interno iraniano. Se até então todas as vezes que o regime do Xá havia sido desafiado ele tinha contado com o auxílio norte-americano – o monarca não só havia sido colocado em seu trono pelo poder britânico e americano, bem como Truman e Eisenhower protegeram-no na década de 1950, e Kennedy auxiliou na promoção de reformas para apaziguar a oposição nos anos 1960 – o mesmo não se repetiu sob a administração de Carter (TYLER, 2009, p.225). Amarrado pela opinião pública estadunidense e pelas divergências internas de sua equipe, o governo norte-americano ficou paralisado diante das manifestações que tomaram conta do Irã. A queda de seu principal aliado no Oriente Médio tornou-se inevitável e o Irã, que há mais de 30 anos era tão acessível aos Estados Unidos, virou-se contra ele.

5.2 A CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

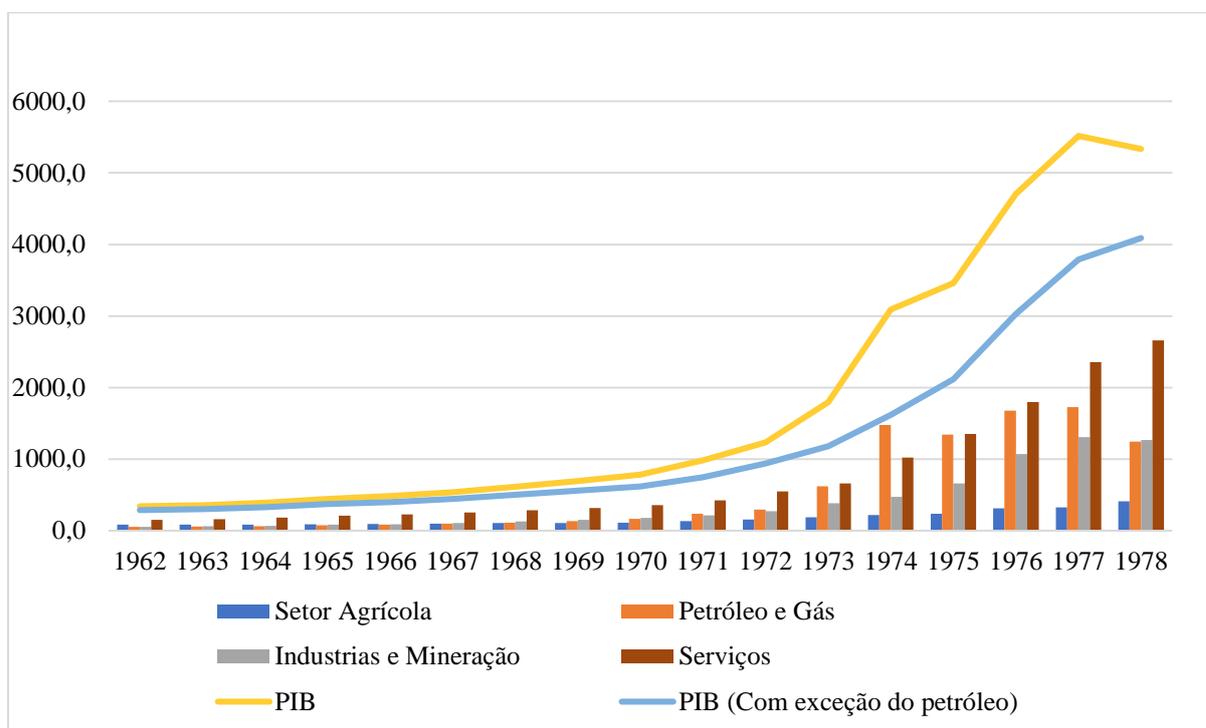
A primeira década após a Revolução Branca de 1963 foi marcada por uma impressionante expansão econômica no Irã. Por mais que desenvolvimento econômico não constituísse um dos pontos propostos pelo programa de reformas do Xá, o desejo do governo iraniano de promover a modernização de sua economia foi reafirmado pelos Terceiro (1963-67) e Quarto (1968-72) Planos de Desenvolvimento. Além do incentivo governamental à industrialização do setor privado, ambos os planos enfatizavam o desenvolvimento da economia por meio de uma política de substituição das importações e do uso das receitas petrolíferas para o financiamento da expansão da infraestrutura estatal (DANESHVAR, 1996, p.61).

Diante do cenário de recessão econômica dos primeiros anos da década de 1960, o pontapé inicial da estratégia de industrialização do país foi dado pelo programa de estabilização econômica. As restrições às importações determinadas pelo programa não só serviram para auxiliar a balança de pagamentos, bem como tornaram-se a base da estratégia de substituição de importações que esteve presente nos dois planos de desenvolvimento posteriores. Nesse sentido, por mais que o terceiro plano tenha sido afetado durante quase dois anos e meio pela recessão e, por isso, tenha apresentado um desenvolvimento econômico lento; ele foi capaz de possibilitar que o quarto plano iniciasse em uma atmosfera otimista diante da promessa de aumento das receitas do petróleo. Com isso, durante os anos de 1960 e 1970, o Irã alocou os recursos provenientes da exploração petrolífera na expansão da infraestrutura do país. O governo investiu não só na construção de novas estradas e ferrovias, bem como a instalação de uma rede elétrica nacional e redes de comunicação, projetos de irrigação e na construção de indústrias pesadas – tais como petroquímicas, cimenteiras, usinas de açúcar, instalações portuárias e novos oleodutos e gasodutos. Aliado aos incentivos governamentais, o setor privado também contribuiu com a expansão industrial por meio do aumento das indústrias têxteis, de bens de consumo e utensílios domésticos, alimentos, embalagens e produção de veículos automotores (AMANAT, 2017 p.764).

As estratégias adotadas pelos Planos de Desenvolvimento entre 1964 e 1973 foram bem-sucedidas e, como podemos observar no Gráfico 6, o período testemunhou uma significativa expansão da economia, principalmente no setor industrial e petrolífero. De maneira geral, entre 1963 e 1972, a taxa média anual de crescimento do investimento em máquinas e equipamentos foi superior a 20%; a taxa média de crescimento no setor manufatureiro foi de 12,3% ao ano e a produção não petrolífera aumentou em média 8,7% ao ano durante o período (DANESHVAR, 1996, p.61).

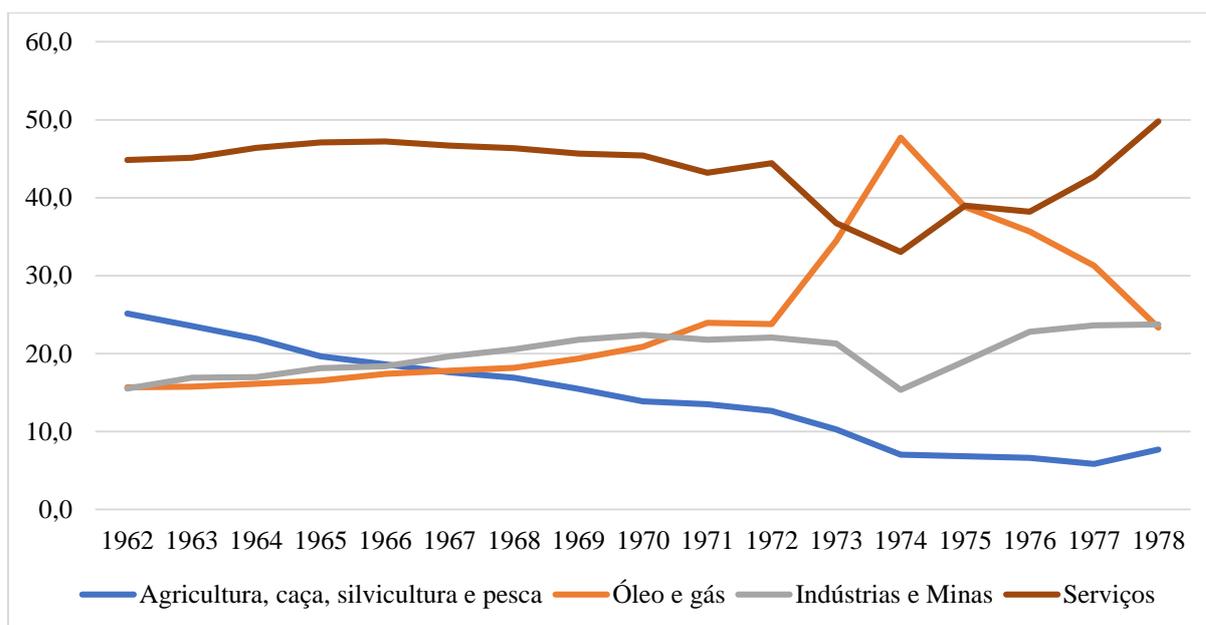
Com as políticas implementadas pelos planos de desenvolvimento e os avanços econômicos experimentados pelo Irã, ao fim de 1972, a estrutura econômica do país era bem diferente do que na década anterior. Enquanto a participação do setor agrícola no PIB iraniano declinou sensivelmente, a indústria e o setor petrolífero cresceram em importância, como podemos observar no Gráfico 7. Ao longo do período, o setor agrícola apresentou um declínio no crescimento anual de 4,6% durante o Terceiro Plano para 3,9% no Quarto Plano e, principalmente após 1967, a agricultura perdeu sua predominância dentro da economia iraniana (DANESHVAR, 1996, p.63). Se anteriormente ela representava a principal atividade do PIB, com a implementação dos planos de desenvolvimento, as contribuições do setor agrícola e industrial atingiram uma diferença de 10% em 1973.

Gráfico 6 – Crescimento do PIB por Setor (bilhões de rials correntes, 1962-1978)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes no Banco central do Irã (2018).

Gráfico 7 – Contribuições do PIB por Atividade (percentual, 1962-1978)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes no Banco central do Irã (2018).

Essa queda de importância do setor agrário, no entanto, não resultou apenas dos incentivos governamentais ao setor industrial e do aumento da extração petrolífera⁶⁰, mas principalmente do descaso governamental com a produção agrícola. Por mais que o desempenho ruim da agricultura estivesse ligado a razões estruturais que atingiam o setor agrícola em escala mundial, as políticas governamentais inconsistentes intensificavam seu desgaste. Ainda que a reforma agrária tenha alcançado alguns de seus objetivos sob a liderança de Arsanjani⁶¹, e o setor agrícola tenha obtido um bom desempenho em seus estágios iniciais, isso não se repetiu nas fases posteriores. Embora as estatísticas não sejam claras, estima-se que antes da reforma agrária, entre 10% e 12% das terras estavam nas mãos de pequenos proprietários; enquanto o resto pertencia à coroa, grandes proprietários e dotações religiosas. Com a implementação da reforma agrária esse cenário mudou drasticamente. A primeira fase, iniciada em 1962, exigiu que os proprietários vendessem quase todas as terras aos agricultores arrendatários a preços baixos, podendo manter sobre sua posse apenas uma aldeia. No entanto, assim como Clawson e Rubin (2005, p.74) salientam, a posse da terra não é necessariamente a questão mais importante para a população rural do Irã. Na realidade, o cerne do dilema agrícola iraniano é o acesso à água. Diante de um sistema complexo de distribuição de água⁶², instaurou-se uma reforma agrária que era planejada em torno da posse de terras. Dessa forma, o impacto da reforma agrária no camponês dependia do recebimento de terras com bons direitos sobre a água. Esperava-se que a reforma viesse a romper com o sistema tradicional de distribuição de terras; no entanto, em consequência de mau planejamento, os agricultores mais pobres não encontraram meios de dar continuidade à produção agrícola e foram obrigados a procurar emprego assalariado, seja em fazendas ou cidades (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.75).

Além disso, a transição da agricultura primitiva para a produção mecanizada exigia educação e tempo, dois fatores que o governo não havia planejado. Consequentemente, a segunda e a terceira fases da reforma agrária tiveram resultados ainda mais insatisfatórios. A segunda etapa, destinada a criar empresas agrícolas, não conseguiu reformar efetivamente as

⁶⁰ Durante o período, a produção de petróleo no Irã foi significativamente expandida. Se 1959 o Irã era o menor produtor da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1967 ele era o maior e, embora não tenha conseguido manter a liderança sobre a Arábia Saudita por muito tempo, chegou até mesmo a dobrar sua participação na produção mundial de petróleo de apenas 4,6% em 1959 para 10,5% em 1974 (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.73).

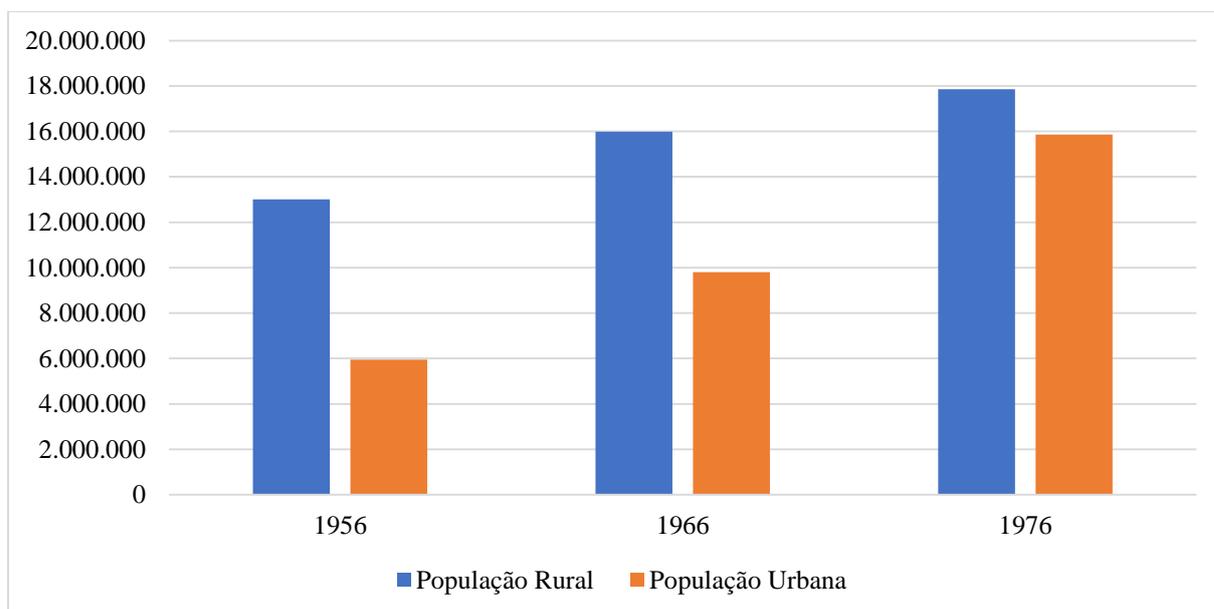
⁶¹ Ministro da agricultura no governo de Ali Amini que foi responsável pela implementação da reforma agrária.

⁶² O sistema de fornecimento de água iraniano era feito por meio dos *qanats* – aquedutos subterrâneos que transportavam água por quilômetros das montanhas para as planícies. Nos anos 1950, havia cerca de 30.000 a 40.000 *qanats* para cerca de 40.000 a 50.000 aldeias. O *qanat* estruturava a vida rural: toda a comunidade rural estava organizada em torno do aqueduto, de modo que a produção agrícola dependia do acesso aos a eles (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.75).

relações de arrendamento na agricultura; e a terceira etapa da reforma agrária – lançada em 1969 com o objetivo de implementar a segunda fase e criar grandes corporações agrícolas – foi vista pelos camponeses como uma reversão da lei original de distribuição de terras (DANESHVAR, 1996, p.62). Como resultado dessas questões, observou-se a estagnação no setor agrícola e a queda na produção entre 1962 e 1972 de 26% para 12% do PIB iraniano.

Além da predominância do setor industrial sobre o setor agrário resultar em uma queda significativa na produção agrícola iraniana, ela também trouxe transformações na estrutura social do país. A reforma agrária, ao não lograr êxito em seus objetivos e não atender às principais demandas do campo, intensificou o processo de urbanização do Irã. Diante do descaso do governo com o setor agrário e a possibilidade de melhores perspectivas de trabalho nas cidades, os camponeses migraram para os centros urbanos em rápido crescimento, de modo que a população urbana do Irã cresceu de 6 para 16 milhões entre 1956 e 1976.

Gráfico 8 – População Rural e Urbana do Irã (em milhares, 1956-1976)

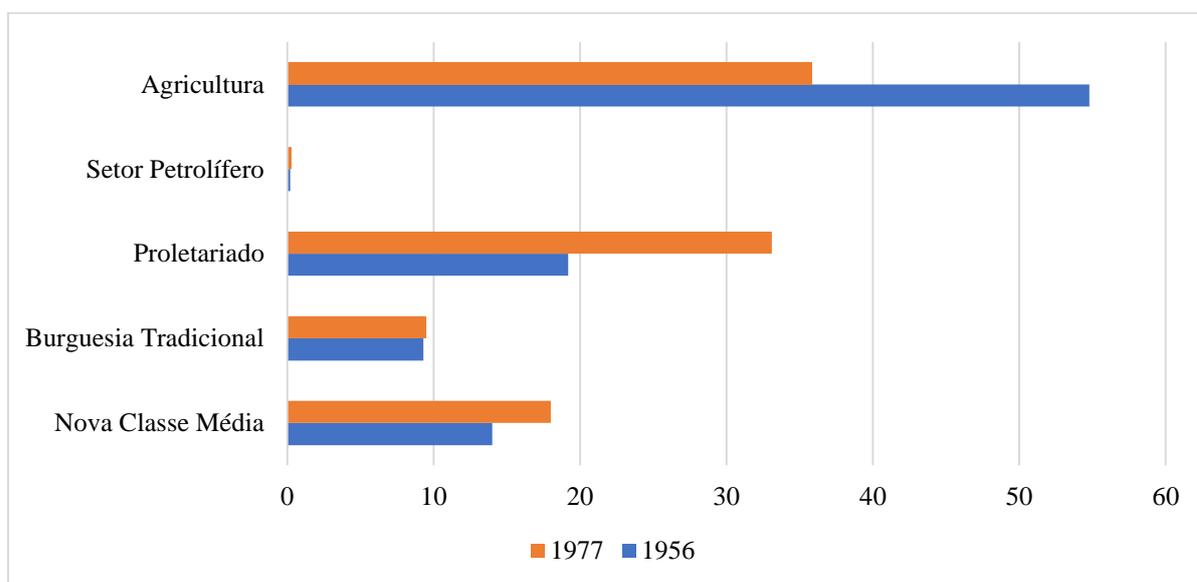


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Interior Iraniano, presentes no Centro Estatístico do Irã (Iran Data Portal).

Como podemos observar no Gráfico 8, entre 1956 e 1976, a população iraniana modificou-se tanto em termos quantitativos – crescendo de 18 milhões para 34 milhões – quanto em termos estruturais – se inicialmente em 1956 a população rural correspondia a 70% da população total, no final do período esse índice havia encolhido para aproximadamente 53%. Essas transformações também impactaram a composição da força laboral iraniana. Enquanto

em 1956 aproximadamente 55% da população estava ligada ao desenvolvimento de atividades agrícolas; em 1976 esse número havia sido reduzido para 35%, aproximando-se dos 33% que estavam ligados ao setor industrial (Gráfico 9). Além disso, também se observou um aumento considerável da classe média, ao passo que a burguesia tradicional se manteve sem grandes alterações.

Gráfico 9 – Composição da Força Laboral Iraniana (percentual, 1956-1977)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados presentes em Halliday (apud ARJOMAND, p.218).

Com essa rápida urbanização, as disparidades entre a vida rural e urbana tornaram-se ainda mais visíveis. Apesar da população de maneira geral experimentar uma melhoria de seus padrões de vida, o crescente desequilíbrio entre os salários agrícolas e os salários pagos em outros setores gerava má distribuição de renda entre o campo e a cidade (concentrando-se principalmente nos grandes centros urbanos como Teerã). Na saúde, enquanto havia um médico para cada 878 habitantes em Teerã, em outras localidades esse número era de um para 5011, e em algumas aldeias distantes chegava a um em 12.000 habitantes. Na educação, por sua vez, a taxa de alfabetização em Teerã era de 76%, em comparação com 38% no resto do país, disparidades estas que eram evidentes em todas as formas de serviços do governo em todo o país (Centro de Estatística do Irã, citado em DANESHVAR, 1996, p.63). Observa-se assim que por mais que o governo tenha estendido sua autoridade para o interior do país⁶³, ele não

⁶³ Neste ponto vale destacar o declínio do nomadismo. Os nômades foram uma força significativa durante o século XIX e constituíam mais de 10% da população (eventualmente o dobro disso). Enquanto o governo de Reza Khan

conseguiu fornecer um nível razoável de serviços. Havia uma enorme disparidade geográfica; em 1971, os gastos médios das famílias em Teerã eram 40% maiores do que no Curdistão iraniano, enquanto o nível do Curdistão era quase o dobro da província de Kerman, no sudeste do país (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.77). Dessa forma, assim como Daneshvar (1996, p.63) destaca, a rápida modernização havia criado duas economias distintas: uma florescente economia urbana e uma economia rural deprimida.

Se o campo foi negligenciado pela administração de Reza Pahlavi, o mesmo não se pode afirmar em relação à educação. Na realidade, uma das prioridades da Revolução Branca foi o incentivo à alfabetização e ampliação do ensino superior. Por meio da criação de Corpos de Alfabetização⁶⁴ o governo iraniano procurou ampliar o acesso à educação básica em todo o território nacional. Deste modo, ao fim de 1976, a parcela da população entre seis e 65 anos que havia sido alfabetizada apresentou um aumento significativo, como podemos notar no Gráfico 10. Juntamente a isso, o período também testemunhou uma expansão sem precedentes do ensino superior. O número de pessoas com ensino superior quadruplicou para cerca de 300.000 e a matrícula em universidades e escolas profissionais no Irã triplicou para cerca de 150.000 (ARJOMAND, 1988, p.74).

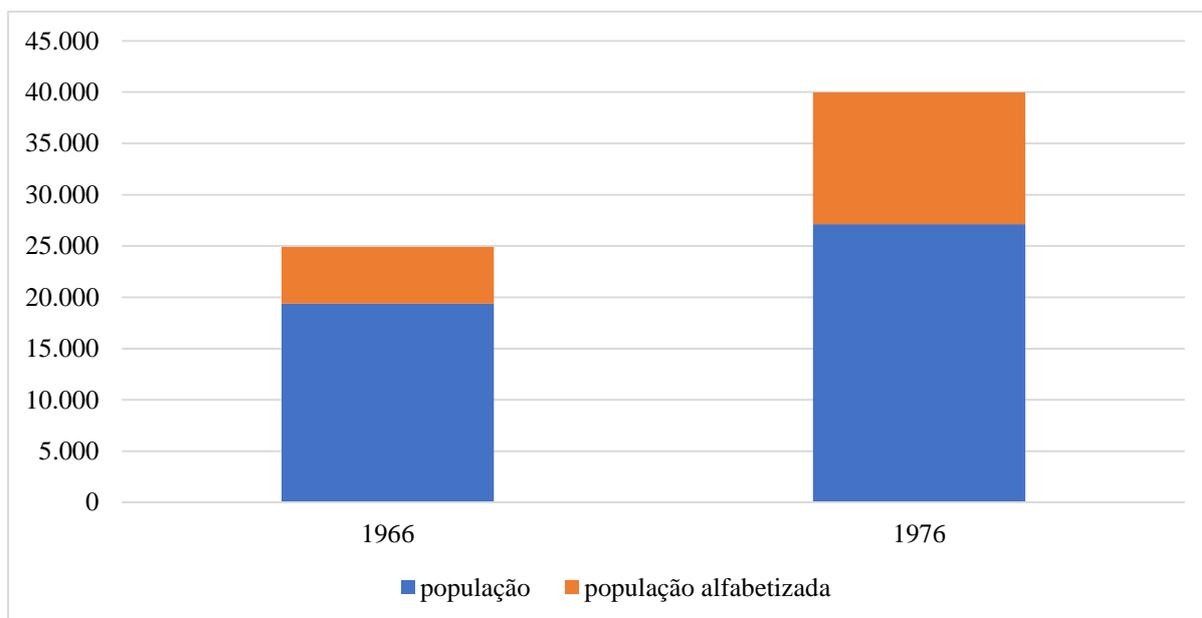
Além dos investimentos na esfera educacional, a Revolução Branca de 1963 também previa a implementação de reformas em relação ao direito feminino. Não só a lei eleitoral passou a permitir o voto feminino, bem como foi aprovada em 1967 a Lei de Proteção à Família. Se até então o casamento, o divórcio e o direito da família baseavam-se estritamente nas leis islâmicas, com a nova lei (i) foi proibido o divórcio unilateral – todos os casos de divórcio deviam ir ao tribunal e os motivos para justificar o divórcio eram semelhantes para o marido e para a esposa; (ii) a tutela das crianças passou a ser concedida pelos tribunais de acordo com os méritos do caso; e (iii) nenhum homem poderia ter uma esposa adicional sem a permissão da(s) anterior(es) (KEDDIE, 2006, p.167). A implementação dessas leis tinha como objetivo não só ampliar a base de apoio do governo do Xá, bem como estabelecer comportamentos sociais baseados em padrões de vida modernos. No entanto, se por um lado essas mudanças alteravam a configuração da sociedade iraniana e estabeleciam novos padrões de comportamento, por

conseguiu submetê-los ao Estado, foi somente na década de 1960, com Reza Pahlavi que o processo de modernização atingiu outro estágio e os nômades foram pressionados a se estabelecer em vilarejos e cidades, acabando por destruir a identidade tribal (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.80).

⁶⁴ Essa medida consistia no recrutamento e envio de homens com diplomas do ensino médio para pequenas cidades e aldeias com o intuito de alfabetizar a população, sendo esta uma forma deles cumprirem seu serviço militar obrigatório.

outro, elas desagradavam as classes tradicionais da população, sofrendo frequentemente com a oposição dos setores religiosos.

Gráfico 10 – Alfabetização no Irã (em milhares, 1966-1976)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Interior Iraniano, presentes no Centro estatístico do Irã (Iran Data Portal).

Tendo em vista o caráter modernizante das reformas propostas pela Revolução Branca em 1963, o governo também dedicou seus esforços para reduzir a influência do clero na sociedade iraniana e dismantelar seu poder político, uma vez que a secularização das esferas políticas era compreendida como um elemento essencial dentro do processo de modernização. Se a década de 1930 tinha proporcionado a separação entre os poderes políticos e religiosos, com a substituição dos tribunais religiosos pelos seculares; a reforma agrária e a redistribuição de terras pertencentes a mesquitas e seminários fizeram com que as instituições religiosas se afastassem definitivamente do Estado (ARJOMAND, 1988, p.83). A perda de funções judiciárias e educacionais, por um lado, e a perda de controle das propriedades religiosas, por outro, fizeram com que a elite religiosa se desvinculasse do regime monárquico e mantivesse, em 1970, poucos dos laços econômicos, sociais e políticos que os ligavam à corte, ao Estado e aos latifundiários e aos proprietários de terra em 1905 (ARJOMAND, 1988, p.84).

Esse distanciamento entre o clero e a monarquia acabou por fortalecer a aliança da instituição religiosa com o a classe média tradicional (bazar) e o povo. Se aos líderes religiosos não agradavam as mudanças que vinham sendo feitas em termos sociais, o bazar estava

descontente com as mudanças econômicas promovidas pelo Xá. Constituindo o setor tradicional da economia urbana iraniana na década de 1970 e formado em grande parte por mercadores, o bazar via a política de industrialização como uma ameaça aos seus interesses econômicos no longo prazo. Além disso, o clero também procurou estreitar seus laços com o povo por meio do combate à desigualdade social. Ainda que a questão da justiça social já constituísse uma pauta dentro do islamismo, a proximidade entre o clero e a monarquia fazia com que essa questão fosse deixada de lado pelas lideranças religiosas. Foi somente a partir de 1962, quando as instituições religiosas estiveram sob ataque da monarquia Pahlavi e tiveram que mobilizar as massas em sua defesa, que a ênfase na justiça social se tornou pauta dos panfletos clericais (ARJOMAND, 1988, p.84, 91). Como consequência dessas novas alianças, durante as décadas de 1960 e 1970 os centros urbanos do Irã testemunharam uma expressiva expansão das atividades religiosas, o que ia na contramão das reformas modernizantes que estavam sendo incentivadas pelo governo.

Diante do que foi apresentado, observa-se que a primeira década que seguiu a Revolução Branca de 1963 foi um período de grandes transformações econômicas, políticas e sociais no Irã. As reformas implementadas pelo governo alteraram a composição social do país e possibilitaram a modernização da economia iraniana, com o setor industrial chegando a representar 22% do PIB iraniano em 1973. No entanto, se por um lado, o aumento da receita petrolífera ampliou o orçamento do governo e permitiu que o país financiasse seu desenvolvimento econômico; com o passar do tempo, a dependência da economia mundial trouxe resultados negativos ao Irã (AMANAT, 2017, p.767).

Enquanto outros países em circunstâncias semelhantes de desenvolvimento pagavam uma parcela de suas importações com a renda da exportação de manufaturados, o Irã continuava a depender de seu petróleo para fechar a balança de pagamentos (DANESHVAR, 1996, p.61). Essa dependência dos recursos petrolíferos tornou-se ainda mais acentuada com a quadruplicação dos preços do petróleo entre 1971 e 1973. Diante de uma enxurrada de dinheiro – a receita do governo com petróleo subiu de US\$ 5 bilhões em 1973 para US\$ 19 bilhões em 1974 – o governo iraniano ampliou seu programa de modernização e deu início ao Quinto Plano de Desenvolvimento Econômico (1973-1978) (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.80). Ainda que os planos anteriores já fossem dependentes do petróleo para o financiamento de seus projetos, o novo programa chegou a tornar-se 80% dependente da receita petrolífera, enquanto no Terceiro e Quarto Planos esses números giravam em torno de 60%. Além disso, a implementação do plano gerou muitas demandas em uma rede econômica fraca, de modo que

da mesma forma que as receitas petrolíferas possibilitaram a expansão industrial, elas ampliaram o sistema econômico para além do que a estrutura poderia suportar.

Durante o Quinto Plano, a estratégia de desenvolvimento econômico que havia sido promovida entre 1964 e 1973 foi mantida. No setor industrial, as políticas governamentais incluíam isenções fiscais e tarifas preferenciais, a proibição de certas importações (principalmente bens de consumo duráveis que usassem tecnologia moderna), a disponibilização de taxas muito baixas para empréstimos bancários a grandes indústrias e o tratamento preferencial no capital estrangeiro. No entanto, o que havia sido uma política apropriada sob condições de relativa escassez de capital tornou-se desastrosa em uma situação de abundância de receita. Se inicialmente a estratégia governamental para a economia almejava o rápido desenvolvimento de indústrias de substituição de importações, especialmente grandes empresas que usaram muita tecnologia moderna; com o tempo, o programa de industrialização incentivado pelo Estado não trouxe os resultados esperados (AMANAT, 2017, p.765). As proibições de importações e as isenções fiscais até contribuíram para o desenvolvimento de certos setores da indústria, mas houve pouco incentivo para ramos de produção que fizessem uso de insumos locais. Dessa forma, o aumento dos preços do petróleo inundou a economia iraniana de divisas externas e minou os produtores e a indústria local. Com o crescimento populacional e o processo de urbanização, os padrões de consumo haviam sido modificados, de modo que o crescimento do setor industrial não satisfizesse a demanda doméstica por bens e serviços. Com isso, observou-se um aumento significativo das importações, o que prejudicou os pequenos produtores, uma vez que eles não conseguiam concorrer com os produtos estrangeiros⁶⁵. Somando-se a estes fatores, as políticas de crédito implementadas pelo governo favoreciam apenas grandes empresas e as taxas subsidiadas não estavam disponíveis para pequenos comerciantes e artesãos, de modo que a produção de manufaturados não se modernizou durante o período.

Além disso, a falta de investimento no setor agrícola estagnou a produção do país no campo. Confrontado com o aumento da demanda por produtos alimentícios no setor urbano e a estagnação da produção rural, o governo não só usou a receita do petróleo para subsidiar as importações de grãos, carne e produtos lácteos, bem como impôs controles de preços sobre as principais culturas produzidas no país (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.80). Esses controles, por sua vez, reduziram a renda dos agricultores, de modo que o setor agrícola cresceu ainda mais

⁶⁵ O superaquecimento da economia urbana teve um impacto devastador nos principais pilares da vida tradicional iraniana, uma vez que, a indústria de tapetes, que empregava 300 mil pessoas espalhadas por aldeias em todo o Irã, não conseguia competir com os salários disponíveis nas cidades (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.80).

lentamente no período de 1973 a 1978 e as disparidades entre campo e cidade foram acentuadas. Com isso, ao mesmo tempo em que ampliava sua produção de bens de alto custo e tecnologia, como automóveis, o Irã experimentou o aumento nas importações de alimentos, bens de capital e muitos bens de consumo⁶⁶.

Essa ampliação das importações iranianas, além de prejudicar a indústria local, também trouxe consigo problemas na balança de pagamentos do país. Segundo dados do Banco Mundial (1979, p.140), enquanto entre 1960 e 1970 as importações iranianas apresentaram um crescimento de 11,3%; durante 1970 e 1977, o aumento chegou à 25,9%. As exportações, por sua vez, apresentaram uma queda significativa de 12,7% entre 1960 e 1970 para -0,2% no período de 1970 a 1977. Além disso, é interessante observar a mudança na composição das exportações e importações iranianas durante o período (Tabelas 2 e 3). Não só houve um aumento significativo da participação do petróleo na exportação (chegando a representar 97% das exportações do Irã), bem como as importações de bens de capitais, como maquinário e equipamentos de transporte, foram ampliadas e, juntamente com os bens manufaturados, passaram a representar 86% das importações iranianas.

Tabela 2 – Exportações Iranianas (percentual, 1960-1976)

Mercadoria	1960	1976
Combustível, minerais e metais	88%	97%
Outras commodities primárias	9%	2%
Manufaturados	3%	1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (1979, p.142).

Tabela 3 – Importações Iranianas (percentual, 1960-1976)

Mercadoria	1960	1976
Comida	14%	11%
Combustível	1%	0%
Comodities primárias	1%	3%
Maquinário e equipamentos de transporte	23%	45%
Outros manufaturados	61%	41%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (1979, p.145).

⁶⁶ Esse aumento do fluxo de importações, por sua vez, criou muitos problemas no setor de transportes. Não só os portos não tinham capacidade para descarregar os navios e armazenar as mercadorias, bem como as estradas não eram adequadas para lidar com o frete, seja pelas condições estruturais ou pela própria ausência de caminhões e motoristas (DANESHVAR, 1996, p. 64, 65).

No entanto, a dependência do governo em relação à receita petrolífera para controlar o câmbio estrangeiro e financiar as importações iranianas acabou tornando a economia do país vulnerável. Com o superaquecimento do setor econômico e os problemas na balança de pagamentos, as estratégias econômicas adotadas após 1973 trouxeram ao país uma inflação de 24,3% ao ano no final da década de 1970 (BANCO MUNDIAL, 1979, p.127). Por mais que este o aumento do nível inflacionário não seja incomum dentro de economias que apresentam um desenvolvimento acelerado, ele demandou do governo iraniano o estabelecimento de um programa deflacionário para contornar o aumento dos preços. Tal programa tinha como principal medida a fixação dos preços no varejo, de modo que por mais que pretendesse conter a inflação, o único resultado obtido pela estratégia foi o fechamento de estabelecimentos comerciais e pequenas indústrias manufatureiras, uma vez que estes não conseguiram lidar com as restrições impostas pelo governo. Nesse sentido, podemos notar que o principal alvo da campanha deflacionária promovida pelo governo não eram os grandes empresários que obtinham altas taxas de lucros, mas sim os comerciantes do bazar e pequenos artesãos (DANESHVAR, 1996, p.66). Dessa forma, a política promovida pelo Xá não só foi insuficiente para conter os problemas econômicos e o avanço dos preços, bem como reforçou as insatisfações das classes tradicionais com o regime político do país, semeando o descontentamento e o ressentimento destes setores.

5.3 O PROCESSO DE CIRCULAÇÃO DE ELITES E O AFASTAMENTO DAS ELITES TRADICIONAIS DAS ESFERAS DECISÓRIAS

Com a Revolução Branca em 1963, o Xá finalmente consolidou sua hegemonia sobre o poder político. Se durante a primeira década após o golpe de 1953 o monarca esteve ligado a setores como o clero, a burguesia tradicional e os grandes latifundiários, as reformas implementadas em 1963 simbolizaram o rompimento da monarquia com essas classes tradicionais. Com a exclusão destes grupos da esfera política, o governo do Xá passou a ser composto principalmente por membros da monarquia e do exército, de modo que a nova elite refletia a centralização política em torno de Reza Pahlavi. Abaixo do Xá e da família real havia apenas um grupo relativamente pequeno de famílias ricas ligadas à monarquia, as quais alternavam entre si as nomeações políticas e mantinham o monopólio dos cargos governamentais mais importantes (DANESHVAR, 1996, p.70). Além de membros de famílias ricas e tradicionais, a nova geração da elite política também era composta por jovens educados

em escolas modernas e graduados em universidades ocidentais, cujas carreiras foram construídas depois de 1953 por meio da burocracia ou das conexões pessoais com a família real (AMANAT, 2017, p.768). Dessa forma, os membros da elite política iraniana após 1963 estavam, em sua maioria, atrelados à monarquia e compunham um círculo de obediência irrestrita ao Xá.

Um exemplo claro disso era Amir ‘Abbas Hovayda, que ocupou o cargo de primeiro-ministro entre 1965 e 1977. Nascido em uma família influente, ele foi educado como um muçulmano secular e obteve diploma de ciência política em uma universidade belga, fazendo carreira como membro do conselho de diretores da Companhia Nacional Iraniana de Petróleo (NIOC) e ministro das finanças do gabinete de Mansur⁶⁷. Ao tornar-se primeiro-ministro, Hovayda se submeteu completamente ao poder real – além de possuir uma carga de governança menor do que o previsto constitucionalmente, o primeiro-ministro interferia muito pouco em temas como segurança e política externa. Na realidade, ele costumava afirmar que era “um soldado a serviço de seu amado monarca”, sendo responsável pela cultura da passividade ministerial que prevaleceu durante seu mandato (AMANAT, 2017, p.779).

Dessa forma, a nova elite política distinguia-se de suas antecessoras por não possuir filiações ideológicas ou qualquer tipo de agência política contrária aos interesses do Xá. Imperava uma perspectiva conservadora na qual a autoridade era vista como valor maior, de modo que, com poucas exceções, a elite política deste período era caracterizada pela subserviência à vontade real. Além disso, as políticas de repressão também desempenhavam seu papel na manutenção da autoridade suprema do Xá. Por meio da atuação da SAVAK, durante 1960 e 1970, o cenário político iraniano foi caracterizado por uma “atmosfera de medo e conformidade” que “espalhou uma certa dormência em todo o sistema e diminuiu as chances de promover visões independentes” (AMANAT, 2017, P.770).

Das reformas promovidas pela Revolução Branca, de longe a mais importante para a centralização do poder em torno do Xá foi a reforma agrária. Por mais que seus efeitos redistributivos estivessem aquém do esperado, ela foi capaz de liquidar com os grandes latifundiários, que deixaram de ser uma classe dominante nacionalmente. Embora alguns de seus membros ainda tenham permanecido vinculados à família monárquica e muitos tenham mantido grandes propriedades e se tornado agricultores comerciais mecanizados – juntando-se

⁶⁷ Mansur ocupou o cargo de primeiro ministro do Irã entre 1962 e 1965, quando foi assassinado por um grupo opositor. A sua morte, juntamente com um atentado à vida do Xá alguns meses depois, era um lembrete das profundas correntes de hostilidade ao regime que permaneciam ativas na clandestinidade. O Xá, no entanto, insistia que seus únicos adversários sérios eram os comunistas, um termo que ele aplicou a qualquer um que questionasse suas políticas para o país (AVERY, 2007, p. 305).

à classe média urbana e experimentando um momento de prosperidade durante a década de 1970 –, a reforma agrária pôs fim à tradicional relação camponesa-senhorio. Se desde a reforma constitucional essa relação havia constituído a base de poder da classe latifundiária e sido responsável por sua proeminência no parlamento, em 1963 isso já não correspondia à realidade (ARJOMAND, 1988, p.73). Os latifundiários não constituíam mais uma classe influente politicamente e, apesar de terem desempenhado um papel relevante no golpe de 1953, o monarca já não mais dependia desse segmento da população para sustentar o seu regime político.

Além dos grandes latifundiários, a reforma agrária também limitou o poder de influência da elite religiosa. Ao redistribuir as terras pertencentes a mesquitas e instituições clericais, a reforma agrária provocou os primeiros sinais da oposição do clero e consolidou a separação entre a igreja e a monarquia. No entanto, foi somente depois que o Xá propôs, em janeiro de 1963, um referendo nacional sobre seu programa de reformas – a Revolução Branca – que a elite religiosa se voltou definitivamente contra o regime de Pahlavi. Diante do caráter modernizador das reformas, o Xá foi acusado por Khomeini – que a esta altura já se destacava como um líder da oposição religiosa –, de violar o Islã e a Constituição, fazendo com que o regime fosse alvo de manifestações maciças em junho de 1963. As manifestações foram brutalmente reprimidas e o próprio Khomeini foi preso e exilado em novembro de 1964. No entanto, mesmo em exílio durante os quinze anos subsequentes, ele atacou a monarquia Pahlavi, criticando o governo autocrático do Xá, os laços estreitos com os Estados Unidos e a desconsideração da moral islâmica (ARJOMAND, 1988, p.85).

Enquanto isso, como parte do seu projeto de centralização do poder, o Xá iniciou um ataque implacável às instituições religiosas. Nas décadas de 1960 e 1970, ele executou uma série de medidas repressivas, que incluíam desde assaltos ao principal colégio teológico de Qom, até a destruição da maioria dos seminários teológicos da cidade santa de Mashhad sob o pretexto da criação de um espaço verde ao redor do santuário do oitavo Imã. Além disso, o Xá substituiu o calendário islâmico por um calendário imperial e tentou invadir a esfera religiosa criando um Corpo de Religião (moldado segundo o Corpo de Alfabetização) e um grupo de Propagadores da Religião. Apesar da ineficiência de grande parte dessas medidas, os líderes religiosos as consideraram uma tentativa de liquidar a instituição religiosa e aniquilar completamente o xiismo, de modo que o estado secular passou a ser visto como o principal inimigo do Islã (ARJOMAND, 1988, p.85, 86). Encurralada pelas medidas implementadas pelo Xá, a elite religiosa iraniana cada vez mais seguiu os apelos de Khomeini e ele tornou-se o líder do movimento islâmico que viria a derrubar o regime monárquico em 1979.

Se a reforma agrária havia limitado o poder político dos setores latifundiários e religiosos, as políticas de incentivo à industrialização geravam insatisfação na burguesia tradicional. Constituindo o setor tradicional da economia urbana iraniana e formado em grande parte por mercadores e artesãos, o bazar via a política de industrialização como uma ameaça aos seus interesses econômicos. As medidas adotadas pelo Xá priorizavam o investimento estrangeiro e os grandes industriais, de modo que a burguesia tradicional se encontrava cada vez mais excluída do regime político. Além disso, o aumento das importações a partir de 1973 trouxe dificuldades para este setor – ao não conseguirem competir com os produtos estrangeiros, muitos comerciantes acabaram fechando seus estabelecimentos e os que permaneceram abertos foram severamente afetados pelas políticas deflacionárias no final da década de 1970.

Observa-se assim que ao longo dos anos que sucederam a Revolução Branca de 1963 o Irã experimentou um processo de circulação de elites. Como foi exposto no capítulo teórico, este processo pode se referir tanto à substituição de indivíduos pertencentes à elite dominante por indivíduos pertencentes às classes inferiores, quanto à substituição de uma elite por outra. Ainda que haja divergências quanto às causas do processo de circulação de elites, de maneira geral ela pode ser compreendida como resultado do declínio de determinados interesses e a ascensão de novos objetivos (BOTTOMORE, 2001, p.42). Nesse sentido, diante do surgimento de novos interesses e problemas no interior de uma sociedade, abre-se espaço para a ascensão de uma nova elite ao poder político. No caso do Irã, o ímpeto modernizante das reformas promovidas pelo Xá durante a Revolução Branca de 1963 não era compatível com os interesses das elites tradicionais, de modo que se tornou necessário ao monarca afastá-las das esferas de poder e buscar apoio em outros setores. Com isso, o Xá procurou substituir as classes tradicionais que haviam apoiado o golpe de Estado em 1953 por representantes das forças armadas e tecnocratas ligados à corte.

Dessa forma, ao romper com os setores tradicionais e privá-los do acesso às instituições, o Xá obteve o controle sobre os principais ramos de poder do Estado. Enquanto no ramo civil os membros da família real eram vigiados pelo fiel ministro da corte Asadollah 'Alam, o maquinário do governo era supervisionado pelo primeiro-ministro Hovayda e os intelectuais e artistas estavam no círculo da Imperatriz Farah⁶⁸; o ramo militar estava sob controle direto do

⁶⁸ Uma das protagonistas do período foi a imperatriz Farah, que teve uma influência moderadora na perspectiva cultural do Xá. Como mãe do príncipe herdeiro, Farah Pahlavi obteve uma capacidade de ação além do que era geralmente permitido ou esperado das mulheres da corte. Deste modo, tendo influência sobre o Xá, especialmente em questões de cultura e educação, ela e seu grupo de intelectuais e artistas passaram a dominar a cena cultural no final dos anos 60 e 70 (AMANAT, 2017, p.772).

Xá – ficando a cargo do monarca as nomeações militares, as compras de equipamentos e sistemas de armas e o monitoramento da conduta dos oficiais. Da mesma forma, o Xá conduzia pessoalmente os aspectos mais sensíveis da política externa, participando das reuniões com os chefes de Estado e nomeando embaixadores para as principais capitais mundiais. Não bastasse o controle sobre estas esferas de poder, também estavam sob a supervisão do Xá certas instituições governamentais como a SAVAK, a Companhia Nacional Iraniana de Petróleo, a Organização de Planejamento de Desenvolvimento Econômico e a Fundação Pahlavi⁶⁹. Além do controle exercido sobre estrutura do Estado e de sua burocracia, os órgãos do setor privado que estavam em frequente interação com o governo – ou seja, a maioria dos bancos, grandes indústrias, universidades e investimentos estrangeiros – também tinham que relatar suas medidas e prioridades de desenvolvimento para o Xá. Em resumo, todos os assuntos importantes do Estado, seja na esfera pública ou privada, deveriam ser levados ao Xá e receber sua aprovação, estabelecendo uma hierarquia de poder em que o monarca possuía a autoridade absoluta (AMANAT, 2017, p.768-774).

A manutenção dessa engrenagem governamental, em muitos aspectos, era feita por meio do uso irrestrito da corrupção. Por mais que o monarca expressasse em conversas privadas sua aversão à corrupção e seu desejo de erradicá-la do sistema, ela era utilizada pelo Xá como método de controle sobre os membros da elite – fosse por meio do pagamento de suborno ou da realização de chantagens, a corrupção desempenhava um papel importante na manutenção dos funcionários a serviço do Xá (SHAKIBI, 2007, p.190). Ademais, havia poucos projetos econômicos importantes no país que pudessem operar com sucesso sem que fossem acompanhados de alguma parceria com membros da elite governante, ou do pagamento de comissões na forma de subornos e/ou ações em novos empreendimentos. Deste modo, não só o Xá acumulou uma riqueza pessoal substancial, bem como muitos de seus assessores, membros de sua família, companheiros da corte e ministros acumularam riqueza ilícita, além de também serem beneficiados alguns empresários, industriais e financistas que possuíam laços estreitos com o Xá e a elite Pahlavi.

A consolidação do Xá como um governante absoluto, no entanto, também foi acompanhada de um certo grau de ineficiência dentro dos quadros governamentais. Como o monarca procurava supervisionar pessoalmente e gerenciar a maioria dos assuntos do Estado, a execução das políticas do governo ficava a cargo de um número limitado de instituições. Essas

⁶⁹ Como já foi mencionado anteriormente, a fundação Pahlavi consistia em uma instituição que mantinha muitas das propriedades da monarquia, além de gerenciar os investimentos privados do Xá.

instituições, contudo, normalmente eram compostas por funcionários que, embora possuíssem educação e experiência, foram nomeados para seus cargos devido à sua proximidade dos círculos de poder e à sua obediência ao Xá (DANESHVAR, 1996, p.69). Além disso, o Xá nutria uma atitude de crescente desrespeito pelas opiniões de seus ministros e assessores, e não gostava de receber visões negativas de nenhum membro de seu gabinete acerca das políticas que pretendia implementar. Como resultado, salvo algumas exceções, nenhum membro da elite política expressava suas reservas em relação às políticas formuladas pelo monarca, pois temiam perder seus postos ou serem vistos como inimigos do regime monárquico (SHAKIBI, 2007, p.197). Nesse sentido, o Xá era responsável pela formulação de todas as políticas internas e externas importantes e baseava-se em julgamentos e avaliações dadas por um círculo confiável e subserviente de funcionários. Além de não tolerar visões opostas ou minimamente discordantes, o monarca não permitia que nenhum indivíduo ou instituição ganhasse algum grau de popularidade, estabelecendo assim, um sistema impulsionado pela lealdade e obediência à sua figura (DANESHVAR, 1996, p.68).

5.4 O DESMANTELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Além de romper com as classes tradicionais e excluí-las do processo de tomada de decisão, a Revolução Branca de 1963 consolidou o processo de desinstitucionalização do sistema político iraniano. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o parlamento perdeu sua autonomia política e o Xá assumiu o controle sobre quase todas as esferas institucionais do país. Além disso, sob o regime de Reza Pahlavi, a oposição política foi severamente proibida, não havendo espaço para a abertura da esfera política a diferentes grupos sociais, de modo que as instituições passaram a atuar somente como instrumentos para executar as ordens do monarca.

O primeiro movimento em direção à consolidação do processo de desinstitucionalização foi dado com a dissolução do parlamento em 1961. Desde a Revolução Constitucional de 1905 o parlamento sempre esteve sob o controle dos grandes latifundiários e comerciantes locais, que utilizavam a instituição para seus próprios objetivos (SHAKIBI, 2007, p.192). Apesar dos anos do pós-guerra terem apresentado algum alívio nesta configuração – com a introdução de representantes da Frente Nacional e do partido *Tudeh* – a situação nunca chegou a mudar completamente; na verdade, principalmente após o golpe de Estado em 1953, o Xá esteve amarrado à aprovação destas classes para implementar qualquer tipo de reforma política. Desta forma, tendo em vista que estes grupos se opunham às principais propostas da Revolução Branca, a redução da influência destes setores sobre o parlamento tornou-se uma questão

primordial dentro do governo Pahlavi. Com vistas a atingir este objetivo, inicialmente o Xá havia tentado assumir o controle do parlamento por meio da instauração de um sistema bipartidário, que tinha como propósito eleger tecnocratas e políticos moderados. No entanto, diante da suspeita de fraude eleitoral e a agitação social que seguiu as eleições, o Xá optou por suspender o parlamento temporariamente, sob a promessa de que novas eleições seriam realizadas dentro de um mês (KEDDIE, 2006, p.143).

Com o parlamento fora de cena, o Xá finalmente viu-se livre para implementar as reformas que tanto almejava. Tanto ele quanto o primeiro-ministro Amini consideravam que a construção de um Estado forte só seria possível por meio de um período de exceção constitucional, sem a promoção de eleições ao parlamento e com a execução das reformas por meio de decretos (KEDDIE, 2006, p.143). Acreditava-se que os debates políticos criariam apenas instabilidade e que, com o estabelecimento de um sistema representativo, os interesses de classes poderiam impedir ou retardar o processo de modernização. Desta forma, sob o pretexto do desenvolvimento econômico e da modernização social, o Estado iraniano atingiu um grau de centralização nunca visto em sua história (SHAKIBI, 2007, p.193, 195).

Observa-se assim que a implementação da Revolução Branca só foi possível por meio da supressão da principal instituição política do país. As eleições ao parlamento só foram retomadas em 1964, quando as reformas propostas já estavam sendo executadas, e ainda assim o processo eleitoral permanecia sob a intensa vigilância do Xá e da principal organização de repressão do regime, a SAVAK. Além disso, por mais que teoricamente a política iraniana funcionasse por meio de um sistema bipartidário, ambos partidos eram leais ao Xá. Assim como Amanat (2017, p.803) destaca, ainda que ocasionalmente o Partido Nacional (*Novin*)⁷⁰ e o Partido do Povo (*Mardom*)⁷¹ se envolvessem em discórdias, os dois eram vistos como mecanismos para “emprestar a imagem da constitucionalidade à autocracia real”.

Se o Xá cada vez mais assumia o controle total sobre o regime político iraniano, em 1975 foi dado mais um passo nessa direção. O partido nacional, liderado por Hoveyda, detinha ampla maioria dentro do parlamento e foi o maior partido do país por mais de uma década. Por mais que ele não pudesse intervir sobre temas como política externa e segurança, os quais eram

⁷⁰ O Partido Nacional foi, por mais de uma década, o partido governista do Irã, controlando tanto o gabinete quanto o parlamento entre 1964 e 1975. Formando essencialmente por tecnocratas e funcionários públicos, o partido não possuía nenhuma ideologia ou agenda política próprias, fornecendo total apoio ao regime monárquico e à Revolução Branca (AVERY, 2007, p.283).

⁷¹ O Partido do Povo, por sua vez, apesar de ser leal ao Xá, era o mais próximo de um partido de oposição que o sistema político iraniano permitia. Ele aglomerava diferentes linhas de pensamento em sua composição, o que além de dificultar a formação de uma unidade partidária, restringia sua capacidade de propor uma alternativa viável ao Partido Nacional.

estritamente controlados pelo Xá, o partido vinha ampliando sua esfera de influência em todo o país e ganhando uma autonomia relativa, uma vez que seus membros ocupavam os altos cargos do governo. Embora o partido fosse leal à monarquia e a influência de Hovayda sequer se aproximasse da influência que Mossadeq detinha no parlamento, a crescente popularidade da organização não foi vista com bons olhos por Reza Pahlavi. Com isso, temendo que Hovayda pudesse se transformar em uma ameaça potencial à sua posição, o Xá decretou o fim do sistema bipartidário e ordenou que os dois partidos políticos concorrentes dessem origem a um novo partido, o *Rastakhi* (Partido da Ressurreição) (DANESHVAR, 1996, p.71, 72).

A adoção do unipartidarismo consolidou o processo de desinstitucionalização do sistema político iraniano. Ao formar o *Rastakhi*, o Xá abandonou completamente os princípios da Constituição de 1906 e instaurou um regime político proto-totalitário. Diante disso, é interessante retomar algumas questões abordadas por Huntington. Assim como o autor sugere (HUNTINGTON, 1975, p.256), o estabelecimento de um sistema partidário é uma característica essencial de uma comunidade política moderna. Para o autor, por mais que a existência de eleições e o estabelecimento de um regime parlamentar sejam compreendidos como elementos que garantem a participação política, eles podem ser compatíveis com sociedades tradicionais e estáticas uma vez que podem reproduzir a estrutura social vigente. Os partidos políticos, por sua vez, são mecanismos de mobilização social necessários para organizar e estruturar a participação política, sendo capazes assim, de absorver e gerar as mudanças características de uma sociedade moderna (HUNTINGTON, 1975, p.406-411). Nesse sentido, a opção pelo unipartidarismo pode ser compreendida como um indicativo do ímpeto modernizante do governo do Xá, uma vez que a abolição permanente dos partidos políticos representaria uma retomada ao tradicionalismo e a negação da dimensão política da modernidade.

Entretanto, apesar da existência de um partido político reafirmar o caráter modernizador do governo, a adoção de um modelo unipartidário nos moldes implementados pelo Xá fez com que as instituições políticas perdessem sua autonomia. Ainda que para dar uma aparência mais democrática tenham sido estabelecidas duas alas dentro do partido – a "Liberal Progressista" e a "Construtiva Liberal" – assim como em qualquer regime autocrático, ambas eram lideradas por dois dos mais fiéis tecnocratas do regime e estavam submetidas aos interesses do monarca. Além disso, o Xá tornou a filiação ao partido obrigatória e declarou que todos os iranianos que acreditavam na monarquia, na constituição e na Revolução Branca deveriam se juntar ao novo partido; enquanto aqueles que não acreditavam nesses princípios eram livres para deixar o país (DANESHVAR, 1996, p.74).

A implementação de um sistema unipartidário tinha dois objetivos principais. O primeiro deles era fortalecer a base de poder do Xá – além de pôr fim à ameaça de Hovayda, a substituição dos dois partidos políticos por uma instituição que tinha conflitos inerentes em sua estrutura almejava impedir que esta organização se ampliasse e se tornasse uma ameaça ao regime político (DANESHVAR, 1996, p.74). O segundo objetivo, por sua vez, era a ampliação do engajamento social – por meio da obrigatoriedade da filiação partidária, o partido pretendia incluir todos os iranianos entre seus membros e incentivar a participação popular nos assuntos comunitários. Inerentemente autocrático, o partido foi aclamado pela máquina de propaganda do regime como a solução para as disputas políticas e uma maneira de mobilizar a população e reforçar o apoio popular às reformas promovidas pela Revolução Branca (AMANAT, 2017, p.803).

Entretanto, se o partido *Rastakhiz* foi criado para fortalecer o regime político, ele fracassou desde o início. Sendo considerado uma extensão da autoridade do Xá, o unipartidarismo não só não conseguiu inspirar uma participação política mais ampla, bem como intensificou a oposição interna e externa ao regime de Reza Pahlavi (DANESHVAR, 1996, p.73). Ainda que a propaganda promovida pelo regime e os vastos recursos financeiros à disposição do partido tenham resultado em uma mobilização superficial nas aldeias, fábricas, escolas e escritórios do governo; logo ficou claro que, no que dizia respeito à hierarquia do poder, nada havia mudado. A criação de um partido único como solução para a falta de participação política não foi eficaz e em 1977, apenas dois anos depois de ter sido lançado, a performance do partido era desanimadora. Sem agenda política e incapaz de fornecer um meio para a participação pública, o partido *Rastakhiz* foi o primeiro dos empreendimentos Pahlavi a desmoronar diante da insatisfação popular (AMANAT, 2017, p.804, 805).

O fim do sistema bipartidário reforçou a ideia do parlamento como uma instituição subordinada às ordens reais. Entretanto, essa sujeição da principal instituição representativa do país à monarquia não poderia ter ocorrido sem o enfraquecimento gradual de outras organizações políticas (SHAKIBI, 2007, p.194). Sob o regime de Reza Pahlavi, a repressão da oposição política tornou-se cotidiana. A polícia secreta do regime, a SAVAK, tornou-se cada vez mais onipresente dentro da sociedade⁷² e conseguiu extirpar os movimentos

⁷² Em meados da década de 1970, a SAVAK era considerada uma das organizações mais eficientes do país. Detentora de uma equipe de cinco mil funcionários e um orçamento de US \$ 100 milhões, a SAVAK era formada por oficiais do exército aposentados, civis subservientes e muitos oficiais de campo, especialistas em inteligência e interrogadores (na maioria dos casos, um eufemismo para torturadores). A organização também mantinha uma extensa rede de informantes em diversos setores, tais como ministérios, organizações governamentais, universidades, imprensa, grandes e médias empresas, organizações de trabalhadores, clero, corporações do bazar e demais instituições públicas e privadas. Além disso, informantes da SAVAK também estavam infiltrados em

oposicionistas⁷³, que não suportaram a repressão promovida pelo governo (ARJOMAND, 1988, p.74). Se a sociedade era controlada pela SAVAK, as forças armadas e a burocracia estatal também possuíam suas próprias instituições de vigilância. Temeroso de um possível golpe militar, o monarca aumentou seu controle sobre as forças armadas através do estabelecimento do "Segundo Escritório", que supervisionava suas atividades; enquanto uma Inspeção Imperial foi criada para controlar a corrupção dentro do governo e atuava como um mecanismo para o controle da burocracia pelo Xá. De maneira geral, essas três organizações refletiam o desejo do monarca de deter a hegemonia política, fazendo uso de instituições legais para controlar a sociedade, as forças armadas e o Estado (SHAKIBI, 2007, p.190).

Nesse sentido, durante as décadas de 1960 e 1970 a trajetória institucional iraniana esteve marcada pela redução da autonomia das instituições, a escassez de pensamento crítico e a inexistência de espaço para ação política. A ausência de canais políticos alternativos, o estabelecimento de um sistema unipartidário e a censura e coerção impostas pelo regime eliminaram efetivamente todas as chances de construir uma sociedade civil fora dos limites do Estado e intocada pela vontade real. Apesar da criação do Partido *Rastakhiz* ter sido destinada a impulsionar a participação popular, a distância entre os atores estatais e a sociedade foi ampliada ao longo do período. Assim como Amanat (2017, p.771) destaca, o governo operava em “um casulo burocrático higienizado, divorciado das realidades da sociedade que afirmavam representar”. A partir das reformas implementadas pela revolução Branca, o parlamento transformou-se em mecanismo institucional à disposição do Xá, consolidando a trajetória política iniciada em 1953 e reforçando o desmantelamento das principais instituições políticas do Irã.

organizações guerrilheiras e eventos políticos clandestinos, mesquitas e reuniões religiosas, delegações iranianas no exterior, organizações estudantis dissidentes na Europa e nos Estados Unidos e embaixadas estrangeiras no Irã e embaixadas iranianas no exterior (AMANAT, 2017, p.802).

⁷³ Neste ponto é importante destacar que o Xá conseguiu silenciar a oposição, mas não a eliminou. Na realidade, diante da repressão do Estado, a oposição iraniana se afastou de suas táticas convencionais e se radicalizou (DANESHVAR, 1996, p.59, 60). Como resultado disso, os críticos do regime recorreram a organizações mais extremistas, formando inicialmente alguns pequenos grupos guerrilheiros de orientação marxista, e depois redes religiosas clandestinas (CLAWSON, RUBIN, 2005, p.83). Vários pequenos movimentos guerrilheiros urbanos apareceram, sendo os dois mais proeminentes os *Fidcālyan-i Khalq* (Devotos Desumanos para o Povo), amplamente marxistas em inspiração, e os *Mujahidin-i Khalq* (Guerreiros Sagrados para o Povo), baseado em princípios islâmicos e socialistas. As atividades de tais grupos nunca chegaram perto de ameaçar o regime, no entanto, sua existência mantinha vivo o compromisso com a derrubada da monarquia, o que os tornava os precursores da luta revolucionária posterior (AVERY, 2007, p.306).

5.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Diante das transformações econômicas, sociais e políticas expostas pelo presente capítulo, podemos observar que as reformas implementadas pela Revolução Branca de 1963 reforçaram a trajetória institucional que havia sido iniciada com o golpe de Estado dez anos antes. No entanto, por mais que o legado de 1953 tenha sido consolidado por meio do programa de reformas, a trajetória experimentada pelo Irã após 1963 não foi completamente uniforme; na realidade, ela apresentou particularidades que nos permitem estabelecer dois períodos de análise distintos. O primeiro deles estende-se de 1963 a 1973 e representa um momento de relativa estabilidade política no qual as principais características do legado foram reafirmadas. O outro período, por sua vez, tem início em 1974 e estende-se até o fim do regime em 1979 e corresponde ao declínio do legado de 1953, culminando em um momento de instabilidade política e ruptura institucional.

Ao longo da primeira década após a Revolução Branca de 1963, a trajetória política iraniana foi marcada pelo aumento do prestígio internacional, a modernização de sua economia e a desinstitucionalização do sistema político. O país não só conseguiu se projetar como um ator independente no cenário internacional, bem como transformou seu padrão de relacionamento com os Estados Unidos. A relação clientelista que o Irã possuía com a potência norte-americana deu lugar a uma parceria estratégica, na qual o país obteve uma maior autonomia em sua política externa e passou a atuar como um parceiro da grande potência na região do Golfo Pérsico. Essa autonomia experimentada pelo Irã em sua política externa foi em grande parte possibilitada pelo desempenho de sua economia. Com a execução dos terceiro e quarto planos econômicos, entre 1963 e 1973, o Irã vivenciou um significativo crescimento econômico e consolidou seu processo de modernização. Além da ampliação do setor industrial e de uma diversificação de sua estrutura produtiva, o país também passou por um processo de urbanização de sua sociedade, com a diversificação das forças sociais e modificação dos padrões de comportamento social. As reformas da Revolução Branca, no entanto, foram promovidas por meio da supressão da principal instituição política do país e da exclusão de determinadas forças sociais da esfera política. Entre 1963 e 1973, não só a autonomia do parlamento iraniano foi consideravelmente reduzida, bem como a esfera política centralizou-se em torno do Xá, excluindo as classes tradicionais do processo de tomada de decisão e as substituindo por uma elite formada por militares e tecnocratas.

Com isso, apesar de inicialmente ter experimentado um momento de relativa estabilidade, a partir de 1974, o legado político de 1953 entrou em declínio. Além da perda do

prestígio internacional, a inclusão da pauta dos direitos humanos na política externa dos Estados Unidos acabou comprometendo as relações entre os dois países e, por mais que permanecessem aliados, o apoio norte-americano ao regime iraniano foi consideravelmente reduzido. No âmbito econômico, por sua vez, a ampliação das receitas petrolíferas e a execução do quinto plano de desenvolvimento econômico acabaram por sobrecarregar a estrutura econômica do Irã. Não só o aumento das importações trouxe problemas à balança de pagamentos, bem como o processo inflacionário reforçou as desigualdades entre o campo e a cidade e prejudicou os empreendimentos da burguesia tradicional. Além disso, por mais que inicialmente a exclusão das elites tradicionais da esfera política tenha possibilitado a promoção das reformas da Revolução Branca, com o passar do tempo, essa medida acabou resultando em um ressentimento por parte destes setores. Dessa forma, apesar do relativo sucesso da Revolução Branca em termos econômicos e sociais, negligenciar a esfera política trouxe custos à legitimidade do regime. A desinstitucionalização do sistema político e o rompimento com as classes tradicionais fizeram com que o Xá se tornasse cada vez mais dependente das conquistas econômicas, de modo que, quando o crescimento econômico estagnou, a oposição ao regime começou a se fortalecer.

Nesse sentido, por mais que as reformas promovidas pela Revolução Branca tenham consolidado a modernização econômica e social do país, essas mudanças foram feitas às custas do rompimento dos padrões sociais tradicionais, da desinstitucionalização do sistema político, da supressão da oposição e do abandono das elites políticas tradicionais. Apesar de ter modernizado substancialmente a esfera socioeconômica, o Xá pôs fim aos canais de comunicação entre o sistema político e a população, enfraquecendo os vínculos entre o governo e a sociedade e insulando seu regime político. Deste modo, no fim da década de 1970, o abismo entre o sistema socioeconômico em desenvolvimento e o sistema político subdesenvolvido era tão grande que uma crise econômica foi capaz de abrir espaço para uma nova ruptura institucional.

Com a ampliação dos protestos e manifestações, os diferentes grupos que formavam o movimento revolucionário consolidaram-se sob a liderança do Aiatolá Khomeini e promoveram a Revolução Islâmica de 1979. A eclosão do movimento revolucionário islâmico, entretanto, não foi apenas uma reação da elite religiosa, mas sim, contou com a contribuição das diferentes forças sociais iranianas que se viam excluídas do processo político. Diante da coleção de grupos e motivações presentes na sociedade, coube ao islamismo e ao carisma de Khomeini dar coesão e um propósito comum aos elementos díspares presentes no movimento, baseando-se principalmente na antipatia em relação ao Xá e suas relações com os Estados

Unidos. Com isso, em 16 de janeiro de 1979, após intensos confrontos entre o regime e a população iraniana, o Xá deixava o país e colocava fim ao regime monárquico e ao reinado da dinastia Pahlavi. A partir de então, a Revolução Islâmica instaurou uma nova era no Irã e promoveu a reformulação de suas estruturas sociais e políticas. Além da substituição de uma elite secular por uma elite cujos membros possuíam raízes religiosas, o movimento revolucionário estabeleceu um governo semi-teocrático baseado no princípio da *Velayat-e Faqih*⁷⁴.

As mudanças implementadas na configuração institucional do país também refletiram em sua política externa. Com o estabelecimento da Revolução Islâmica, os ideais de independência e não-alinhamento ganharam força no posicionamento externo do Irã. O slogan "Nem Leste nem Oeste, mas a República Islâmica" derivava da própria experiência histórica do país, especialmente da sua relação com as grandes potências, e culminava em uma política externa anti-imperialista e não alinhada com nenhum bloco político. Neste ponto, as relações entre o Irã e os Estados Unidos foram as mais atingidas. Se anteriormente o país mantinha estreitos laços com a potência norte-americana, após os acontecimentos de 1979, estas relações passaram a ser marcadas por uma total oposição e antagonismo. Além disso, a eclosão do movimento revolucionário também fez com que o Irã concentrasse seus esforços na exportação da revolução. Khomeini rejeitava a ordem política do Sistema Internacional e acreditava que ela deveria ser substituída por uma ordem mundial islâmica, cabendo ao Irã a missão de difundir os princípios islâmicos para além de suas fronteiras e servir como o centro da comunidade muçumana (KARSH, 2002, p.12). Deste modo, a nova política externa do país pretendia não só resistir às influências externas, bem como difundir a mensagem do Islã em outras regiões.

No entanto, apesar da influência do movimento religioso, elementos de um Estado moderno foram mantidos, uma vez que as novas instituições políticas encontravam suas origens na constituição de 1906. Sendo assim, por mais que inicialmente tenha contribuído para a consolidação do legado de 1953, as reformas promovidas Revolução Branca (ou "Revolução do Xá e do Povo", como foi denominada durante o período) desencadearam um momento de instabilidade dentro da trajetória institucional iraniana, proporcionando uma nova ruptura dentro de seu desenvolvimento político e o estabelecimento de um novo legado.

⁷⁴ *Velayat-e Faqih*, ou a "autoridade do jurista" trata-se do antecedente ideológico mais significativo da Revolução Islâmica no Irã. Baseada em referências islâmicas xiitas, a característica mais importante desta doutrina é incorporação da autoridade política à figura do jurista xiita. Argumenta-se que o governo deve ser executado em conformidade com a lei islâmica e que para que isso aconteça o jurista islâmico deve ser detentor do poder político, tornando-se capaz de governar sobre o povo e nação. Dessa forma, a doutrina torna-se a base ideológica para o estabelecimento de um governo teocrático, uma vez que atribui uma conotação política a todos os aspectos do xiismo (DABASHI, 1992, p.11-12).

Por fim, a partir do que foi apresentado, é possível sintetizar os resultados obtidos pelo presente capítulo no seguinte quadro, de modo que os impactos da Revolução Branca no desenvolvimento político iraniano possam ser observados mais facilmente, além de tornar mais evidentes as oscilações entre os períodos de auge e declínio do legado de 1953:

Quadro 3 – Comparação Final (1953-1979)

	1953-1963	1963-1973	1973-1979
<i>Sistema Internacional</i>	Consolidação do alinhamento ao bloco Ocidental.	<p>Maior autonomia iraniana no Sistema Internacional.</p> <p>Mudança no padrão de relacionamento entre EUA e Irã.</p>	<p>Redução da autonomia iraniana no SI.</p> <p>Declínio das relações entre EUA em decorrência da ampliação da pauta dos Direitos Humanos.</p>
<i>Modernização</i>	<p>Ampliação da burocracia e estabelecimento de estruturas de poder modernas.</p> <p>Fortalecimento do processo de modernização (porém sem diversificação da matriz produtiva).</p> <p>Início do processo de urbanização e crescimento da classe média</p>	<p>Significativa expansão econômica e fortalecimento do desenvolvimento industrial.</p> <p>Consolidação do processo de urbanização e estabelecimento de padrões de comportamento modernos.</p>	<p>Ampliação da dependência petrolífera.</p> <p>Crescimento das demandas em uma rede econômica fraca.</p> <p>Aumento das importações e da inflação.</p>
<i>Elites</i>	Exclusão dos movimentos da esfera de tomada de decisão e alinhamento às elites tradicionais que apoiaram o golpe	<p>Estabelecimento de um processo de circulação de elites.</p> <p>Rompimento com as classes tradicionais e estabelecimento de uma elite política formada por militares e tecnocratas.</p>	<p>Estabelecimento de um processo de circulação de elites.</p> <p>Rompimento com as classes tradicionais e estabelecimento de uma elite política formada por militares e tecnocratas.</p>
<i>Institucionalização</i>	Início do processo de desinstitucionalização.	Redução da autonomia das instituições com o estabelecimento de um sistema bipartidário em que ambos os partidos eram leais ao Xá	<p>Consolidação da desinstitucionalização por meio do unipartidarismo.</p> <p>Fim da autonomia institucional.</p>
<i>Estabilidade</i>	Estabilidade política decorrente da repressão das forças sociais.	Relativa estabilidade política propiciada pela repressão e considerável desenvolvimento econômico.	<p>Instabilidade política e o estabelecimento de um novo momento crítico.</p> <p>Ruptura revolucionária.</p>

Fonte: Elaboração Própria.

6 CONCLUSÃO

A busca pelo estabelecimento de um Estado moderno e desenvolvido economicamente tem sido um elemento constante dentro do desenrolar da história iraniana. Desde o início do século XX o país tem investido seus esforços e recursos na modernização de suas estruturas estatais e no desenvolvimento de sua economia. No entanto, o alcance destes objetivos foi uma tarefa ambivalente desde o princípio. O Irã não só teve sua trajetória marcada pela alternância entre diferentes modelos de modernização, bem como o desejo de atingir o desenvolvimento material confrontava-se com o receio de perder sua identidade nacional, moral e cultural. Dessa forma, pode-se dizer que a compreensão do processo de desenvolvimento político iraniano envolve a análise dos diferentes projetos de modernização implementados ao longo de sua trajetória, de modo que a presente dissertação buscou analisar tal processo a partir de dois *momentos críticos* dentro do desenvolvimento político do país: (i) o Golpe de Estado de 1953 e (ii) a Revolução Islâmica de 1979.

O Golpe de Estado de 1953 foi responsável por dar início ao período em que o Irã experimentou um movimento mais significativo em direção à modernização econômica e social. Ainda que o país apresentasse uma certa centralização estatal e um incipiente desenvolvimento econômico desde o início do século XX, foi somente sob o regime autoritário de Reza Pahlavi que a sociedade e a economia iraniana passaram por mudanças mais profundas. Entretanto, se por um lado o país almejava modernizar suas estruturas políticas e econômicas e tornar-se uma grande potência no Sistema Internacional, por outro, a imposição do modelo ocidental de desenvolvimento e a rejeição dos aspectos locais ameaçavam a identidade iraniana. Nesse sentido, a Revolução Islâmica de 1979 apresentou-se como uma nova alternativa de desenvolvimento e buscou promover um processo de modernização adequado às características locais, contrastando com o modelo que vinha sendo promovido desde 1953. Deste modo, o estabelecimento de um regime fundamentado em ideais religiosos não configurou um entrave ao processo de modernização; ao contrário, o novo projeto de governo possuía fortes traços modernizadores e buscava não só fortalecer as estruturas econômicas e políticas do país, bem como transformá-lo em uma grande potência, sendo assim visto como uma alternativa de desenvolvimento viável para o Irã.

Tendo em vista este contraste entre os dois modelos de modernização, o presente trabalho procurou analisar o desenvolvimento político iraniano sob a perspectiva da dependência da trajetória (*path dependence*), dando destaque para o impacto do legado político sobre as escolhas subsequentes. Procurou-se assim compreender a *trajetória institucional*

estabelecida entre os dois *momentos críticos* a fim refletir sobre o impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos, focando na análise de uma trajetória em que o processo de modernização foi seguido por um movimento de ruptura institucional. Dessa forma, almejando examinar estas questões, a pesquisa foi dividida em quatro capítulos, cada qual buscando elucidar um aspecto do desenvolvimento político iraniano.

No primeiro capítulo foram levantadas possíveis explicações teóricas para tal fenômeno. Fazendo uso dos aportes da teoria da modernização e do desenvolvimento político, o capítulo buscou dar ao debate uma perspectiva institucionalista, compreendendo a modernização como um processo separado do desenvolvimento político e capaz de atuar como fonte de instabilidade dentro dos regimes políticos. Deste modo, sugeriu-se um modelo teórico em que, diante dos processos de mudança promovidos pela modernização, cabe às instituições políticas atuarem como um mecanismo capaz de proporcionar estabilidade ao sistema político. O processo de institucionalização foi então apresentado como o desenvolvimento gradativo de procedimentos de interação capazes de coordenar as expectativas sociais e produzirem cooperação e lealdade entre os indivíduos. Com isso, quando o processo de modernização não é acompanhado pelo desenvolvimento institucional, observa-se o estabelecimento de um cenário propício para a ruptura política, aqui representada por um movimento revolucionário. Além disso, o modelo de análise proposto é composto por mais um elemento: as elites políticas. Com a incorporação desta variável, a pesquisa procurou superar o aparente determinismo de Huntington, e para tanto considerou a influência da agência individual nas questões de estabilidade e instabilidade política, assim negando a perspectiva que as trata como mero resultado de mudanças na estrutura social. Nesse sentido, por meio da relação entre esses elementos, a presente dissertação buscou avaliar a relação entre o processo de modernização e a eclosão de um movimento revolucionário.

Se ao primeiro capítulo coube levantar possíveis explicações teóricas para o desenvolvimento político, ficou a cargo dos demais capítulos a análise histórica do processo. Desta forma, o segundo capítulo procurou apresentar as condições antecedentes da trajetória institucional iraniana estabelecida entre 1953 e 1979. Como o presente trabalho adota uma perspectiva pautada pela dependência da trajetória, tornou-se necessário observar os acontecimentos que antecederam o período analisado, o que nos possibilitou compreender quais atributos do legado envolviam considerável continuidade com o sistema preexistente e quais eram resultados do momento crítico. Além disso, tal abordagem auxiliou também a compreensão das mudanças implementadas pelo momento crítico, bem como do contexto em que ele se estabeleceu. Com isso, a análise promovida pelo capítulo sugere a existência de uma

tendência da trajetória institucional iraniana à alternância entre momentos de ruptura e continuidade em seu desenvolvimento político, sendo possível elencar três momentos distintos ao longo do período analisado: (i) a fase inicial do processo de institucionalização iraniano (1905-1921); (ii) um intervalo de desinstitucionalização (1921-1941); (iii) e a retomada do processo de institucionalização (1941-1953). Deste modo, por mais que o legado iniciado em 1953 resgate alguns aspectos presentes entre 1921 e 1941, ele estabelece uma trajetória própria, rompendo com o padrão de desenvolvimento institucional que vinha sendo promovido até então.

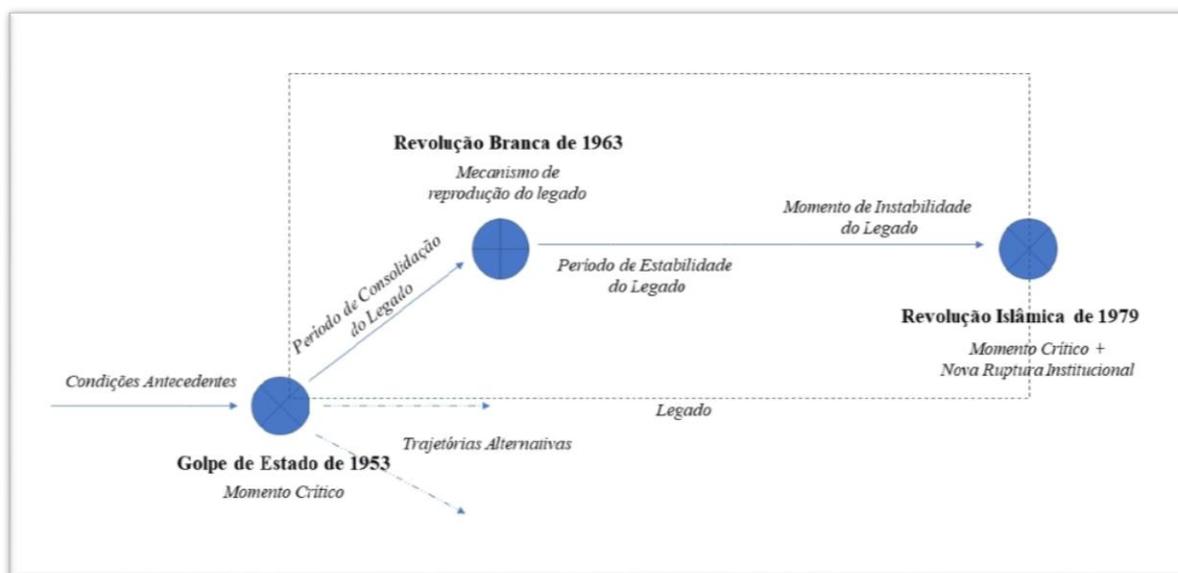
O terceiro capítulo, por sua vez, promoveu a análise do legado estabelecido pelo *momento crítico* e apresentou as principais mudanças produzidas pelo golpe de Estado de 1953 na trajetória institucional iraniana. Por meio dele foi possível observar que a derrubada do governo de Mossadeq deu início a um novo padrão de desenvolvimento político no Irã, estabelecendo um legado marcado pelo processo de modernização acelerado, a perda da autonomia institucional e a centralização da autoridade política em torno do Xá. No entanto, por mais que o golpe de Estado tenha representado um momento de redirecionamento no processo de desenvolvimento político do Irã; os resultados obtidos sugerem que seu legado não foi consolidado de forma imediata, uma vez que a economia iraniana ainda mantinha alguns aspectos tradicionais e o parlamento detinha uma autonomia relativa, pois o monarca ainda não havia concluído o processo de desinstitucionalização.

Por fim, o quarto capítulo analisou a Revolução Branca de 1963. Por meio dos dados examinados, notou-se que foi somente com as reformas promovidas pela Revolução Branca que o legado institucional de 1953 foi consolidado. Com isso, tal acontecimento foi compreendido pelo presente trabalho como um *mecanismo de reprodução do legado*, sendo responsável por reafirmar e fortalecer as mudanças político-institucionais promovidas em 1953. No entanto, ainda que tenha reforçado a trajetória iniciada em 1953, o desenvolvimento político após 1963 não foi completamente uniforme. Na realidade, foi possível estabelecer dois períodos de análise distintos: (i) um intervalo de relativa estabilidade política no qual as principais características do legado foram reafirmadas (1963 – 1973); (ii) e um estágio de declínio do legado que acabou por culminar na instabilidade política e na ruptura institucional (1974 – 1979). Dessa forma, a análise realizada sugere que, embora inicialmente a Revolução Branca tenha contribuído para a consolidação do legado de 1953, com o tempo, as reformas promovidas por ela desencadearam um período de instabilidade dentro da trajetória institucional iraniana, proporcionando uma nova ruptura dentro de seu desenvolvimento político e o estabelecimento de um novo legado.

Nesse sentido, a partir da análise promovida pelo presente trabalho, argumenta-se que a Revolução Islâmica de 1979 foi uma reação das elites tradicionais iranianas ao processo de modernização iniciado pelo Xá em 1953. Isso ocorreu porque a discrepância entre o processo de modernização e o desenvolvimento político foram capazes de estabelecer um cenário de instabilidade política no qual as elites tradicionais puderam atuar. Motivadas pelo fato de terem sido excluídas das esferas de tomada de decisão, as elites tradicionais promoveram uma narrativa capaz de aglutinar as insatisfações populares e romperam com a trajetória política que havia sido iniciada em 1953, estabelecendo um novo legado a partir de 1979.

De maneira mais específica, assim como é característico dos processos de modernização acelerada, a sociedade iraniana passou por uma intensa desestabilização das estruturas tradicionais durante a primeira década após o golpe de Estado. Neste período, o regime promoveu gradativamente seu novo padrão de desenvolvimento, cujos principais pilares eram (i) o crescimento econômico, (ii) a desinstitucionalização política e, (iii) centralização da autoridade. Ainda que este novo legado tenha sido iniciado em 1953, ele só se consolidou efetivamente com o estabelecimento da Revolução Branca de 1963, que atuou como um mecanismo de reprodução do legado. A partir de então, enquanto os três principais pilares do novo padrão de desenvolvimento estiveram presentes no sistema político iraniano, o regime vivenciou um período de relativa estabilidade política. No entanto, diante do declínio da economia iraniana no final da década de 1970, a perda da autonomia institucional tornou-se mais evidente e abriu espaço para um cenário de instabilidade política. Como foi exposto no modelo teórico, diante da modernização e da diversificação das forças sociais, a coordenação de expectativas impõe a necessidade de estabelecer instituições capazes de canalizar e modular os anseios da população. Dessa forma, observou-se que o processo de desinstitucionalização promovido pelo Xá tornou a estabilidade de seu sistema político dependente do desempenho econômico, de modo que a crise econômica gerou um cenário propício para a ruptura institucional. Este cenário de instabilidade política, quando somado ao interesse das elites tradicionais de retomarem o controle sobre as instituições, possibilitou o estabelecimento do movimento revolucionário que pôs fim ao regime monárquico e inaugurou uma nova trajetória política em 1979. Em frente às oscilações apresentadas pela trajetória institucional iraniana, a figura abaixo sintetiza os resultados obtidos pela presente pesquisa:

Figura 1 – Trajetória Institucional Iraniana (1953-1979)



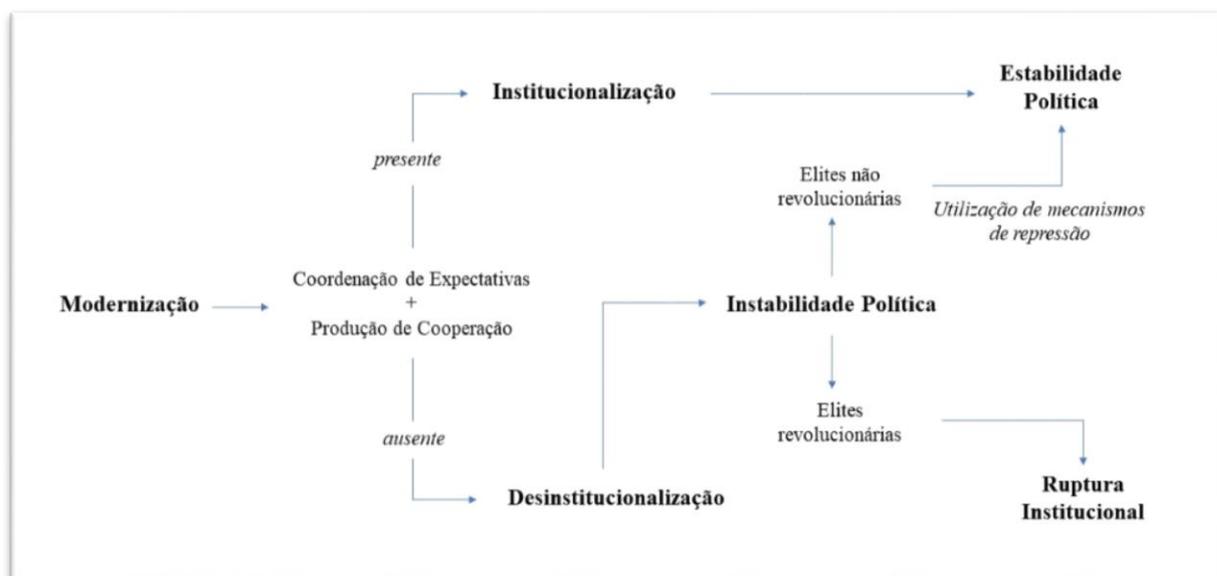
Fonte: Elaboração Própria.

A partir disso, o estudo do desenvolvimento político iraniano nos possibilitou avaliar o impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos. Nesse sentido, é importante salientar que, por mais que a utilização do estudo de caso como método proporcione a investigação de um fenômeno dentro de um contexto específico, isso não impede que os resultados obtidos pela pesquisa sejam generalizados analiticamente. Na realidade, a utilização do estudo de caso permite a análise de relações causais e auxilia na compreensão da cadeia de processos que interliga a variável independente e a variável dependente. Deste modo, os resultados obtidos com a investigação do caso iraniano nos possibilitaram uma melhor compreensão da relação entre o processo de modernização e a eclosão de uma ruptura revolucionária.

Entende-se assim que no início da modernização existam níveis significativos de instabilidade política, ao passo que no fim deste processo a estabilidade política tenda a prevalecer. No entanto, a consolidação da estabilidade política está condicionada à capacidade de as instituições políticas promoverem a coordenação das expectativas sociais e promoverem a identificação e conservação de valores dentro da sociedade. Quando isto não ocorre, abre-se espaço para um cenário de instabilidade política capaz de resultar em uma ruptura revolucionária. A ruptura revolucionária, entretanto, não é um resultado imediato do cenário de instabilidade política, pois depende do ímpeto de ação das elites políticas. Quando estas têm interesses e meios para modificar o sistema político, a ruptura institucional torna-se possível e

observa-se o estabelecimento um novo padrão de desenvolvimento. Ao contrário, quando as elites não possuem interesse em modificar o sistema político, a falta de representação institucional tende a ser contornada por meio da utilização de mecanismos de repressão, pondo fim à instabilidade do sistema político. Deste modo, o impacto dos processos de mudança social na estabilidade dos regimes políticos é intermediado por duas variáveis: (i) o processo de institucionalização e (ii) a ação das elites políticas, conforme podemos notar mais claramente na figura a seguir:

Figura 2 – Conclusão Geral



Fonte: Elaboração Própria.

No entanto, apesar dos esforços dedicados à compreensão do desenvolvimento político iraniano e à teorização acerca da estabilidade política e do processo de ruptura institucional, deve-se ressaltar que o campo de estudo tratado pelo presente trabalho vai muito além da abordagem proposta e que a área ainda carece de maiores contribuições. Tendo isso em vista, seria interessante a realização de uma análise mais aprofundada das relações estabelecidas entre as elites religiosas, econômicas e políticas. Ainda que a presente pesquisa observe a importância desta relação no processo de ruptura institucional, uma melhor mensuração dos incentivos e limitações da atuação política destes grupos traria importantes avanços para o campo de estudo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAMIAN, Ervand. **Iran Between two Revolutions**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1983.
- ABRAHAMIAN, Ervand. The Crowd in Iranian Politics, 1905-1953. In: AFSHAR, Haleh (Ed.). **Iran: A Revolution in Turmoil**. Londres: Macmillan Press, 1985.
- ABRAHAMIAN, Ervand. **A History os Modern Iran**. Nova York: Cambridge University Press, 2008.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL, Bingham. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ALAEDINI, Pooya; RAZAVI, Mohamad R. **Industrial , Trade , and Employment Policies in Iran**. Springer, 2018.
- ALVANDI, Roham. **Nixon, Kissinger, and the Shah: The United States and Iran in the Cold War**. Nova York: Oxford University Press, 2014.
- AMANAT, Abbas. **Iran: A Modern History**. Londres: Yale University Press, 2017.
- ARJOMAND, Said Amir. **The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran**. Nova York: Oxford University Press, 1988.
- AVERY, Peter; HAMBLY, Gavin; MELVILLE, CHARLES. **The Cambridge History of Iran: From Nadir Shah to the Islamic Republic**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.
- AXWORTHY, Michael. **A History of Iran: Empire of Mind**. Nova York: Basic Books, 2008.
- BAKTIARI, Bahman. **Parliamentary Politics in Revolutionary Iran: The Institutionalization of Factional Politics**. University Press of Florida, 1996.
- BARRETT, Roby C. **The Greater Middle East and the Cold War: US Foreign Policy Under Eisenhower and Kennedy**. Londres: I.B.Tauris, 2007.
- BLAKE, Kristen. **The US-Soviet Confrontation in Iran, 1945-1962: A Case in the Annals of the Cold War**. Nova York: University Press of America, 2009.
- BASHIRIYEH, Hossein. **The State and Revolution in Iran**. Londres: Croom-Helm, 1984.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge University Press, 2015.
- BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): Definições e Controvérsias Teóricas. **Perspectivas**, [s. l.], v. 41, p. 137–167, 2012.
- BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1998.

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: O Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n° 63, 2007, pp. 45-59.

BOTTOMORE, Tom. **Elites and Society**. Nova York: Routledge, 2001.

BROWN, Carl. **International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1984.

CEPIK, Marco. Estrutura e Ação na Sociologia das Revoluções Modernas: Skocpol e Tilly. **Revista Anos 90**, n.4, 1995, pp.153-178.

CEPIK, Marco A. C. Sociologia das Revoluções Modernas: Uma Revisão da Literatura Norte-Americana. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 1996, n. 42, pp. 59-109.

CEPIK, Marco A. **Espionagem e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

CLAWSON, Patrick; RUBIN, Michael. **Eternal Iran: Continuity and Chaos**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

CURTIS, Glenn E.; HOOGLUND, Eric. **Iran: A Country Study**. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data Iran, 2008.

DANESHVAR, Parviz. **Revolution in Iran**. Londres: Macmillan Press, 1996.

DABASHI, Hamid. **Theology of Discontent: The Ideological Foundations of the Islamic Revolution in Iran**. Nova York: New York University Press, 1992.

DEUTCSH, Karl. Social Mobilization and Political Development. **The American Political Science Review**, v. 55, n. 3, 1961, pp. 493-514.

FERNANDES, Antonio S. A. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n° 53, 2002, pp.79-101.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Abril, 1983.

GEORGE, A; BENNET, A. **Case studies and theory development in the Social Sciences**. Londres: Cambridge, MIT Press, 2005.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, pp.193-223.

HALLIDAY, Fred. **Revolution and World Politics: The Rise and Fall of the Sixth Great Power**. Londres: Macmillan Press, 1999.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations**. Cambridge University Press, 2005.

HARTMANN, Michael. **The Sociology of Elites**. Londres: Routledge, 2006.

HIGLEY, John. Continuities and Discontinuities in Elite Theory. Em HIGLEY, John; BEST, Heinrich. **The Palgrave Handbook of Political Elites**. Palgrave MacMillan, 2018.

HINNEBUSCH, Raymond. **The International Politics of Middle East**. Manchester University Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 1975.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. Em SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v.1. 2007

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT - IBRD. **The Economic Development Program of Iran**. Department of Operations: South Asia and Middle East, 1963

IWASAKI, Yoko. **Industrial Organization in Iran: The Weakly Organized System of the Iranian Apparel Industry**. Springer, 2017.

JESSOP, Robert D. **Social Order, Reform and Revolution: A Power, Exchange and Institutionalisation Perspective**. Londres: Macmillan Press, 1972.

KATOUZIAN, Hama. **The Political Economy of Modern Iran 1926-1979**. Londres: Macmillan Press, 1992.

KEERSMAEKER, Goedele. **Polarity, Balance of Power and International Relations Theory: Post-Cold War and the 19th Century Compared**. Palgrave Macmillan, 2017.

KEDDIE, Nikkie R. **Modern Iran: Roots and Results of Revolution**. Londres: Yale University Press, 2006.

KENNEDY, John F. **A New Look at the Middle East**. Disponível em << <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKCAMP1960/1030/JFKCAMP1960-1030-015> >> Acesso em 20.03.2019

KHALIDI, Rashid. **Sowing Crisis: The Cold War and American Dominance in the Middle East**. Beacon Press, 2009.

LATHAM, Michael. **Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era**. The University of North Carolina Press, 2000.

LEVI, Margaret. A Logic of Institutional Change. Em COOK, Karen; LEVI, Margaret. **The Limits of Rationality**. The University of Chicago Press, 1990.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert A. **Poliarquia**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LIPSET, Seymour. **O Homem Político**. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1967.

MADISON PROJECT DATABASE. **Rebasing ‘Maddison’: new income comparisons and the shape of long-run economic development.** Maddison Project Working Paper, nr. 10, 2018. Disponível em << www.ggdc.net/maddison >> Acesso em: 20.03.2019

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2008.

MARSH, Steve. **Anglo-American Relations and Cold War Oil: Crisis in Iran.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

MCDANIEL, Tim. **Autocracy, Modernization, and revolution in Russia and Iran.** Nova Jersey: Princeton Legacy Library, 1993.

MELLO, Natália. **Do Desenvolvimento Global ao Paradigma da Ordem e da Estabilidade: representações dos países pobres na teoria do desenvolvimento político norte-americano.** Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MILLS, Wright. **A Elite do Poder.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MIRSEPASSI, Ali. **Intellectual Discourse and the Politics of Modernization: Negotiating Modernity in Iran.** Nova York: Cambridge University Press, 2003.

MOAZAMI, Behrooz. **State, Religion and Revolution in Iran, 1796 to the Present.** Palgrave MacMillan, 2013.

MOORE, Barrington. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno.** Martins Fontes, 1967

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class.** McGraw-Hill Book Company, 1939.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Nova York: Cambridge University Press, 1990.

OFFILER, B. E. N. **US Foreign Policy and the Modernization of Iran: Kennedy, Johnson, Nixon and the Shah.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2015.

PERES, Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 23, n. 68, 2008, pp.53-70.

PIERSON, Paul. Increasing returns , path dependence , and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

RAJAEI, Farhang. **Islamism and Modernism: The Changing Discourse in Iran.** University of Texas Press, 2007.

REIS, Bruno P. W. **Modernização , Mercado e Democracia Política e Economia em Sociedades Complexas.** Tese de Doutorado – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

ROSTOW, W.W. **As Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

SAID, Edward. **Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2018.

SHAKIBI, Zhand. **Revolutions and the Collapse of Monarchy**. I.B.Tauris, 2007.

SHILS, Edward. **Political Development in the New States: Comparative Studies in Society and History**. v. 2, n. 3, 1960, pp. 265-292.

SKOCPOL, Theda. **Sates and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China**. Nova York: Cambridge University Press, 1988.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Em LONGSTREETH, Frank; STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge University Press, 2002.

THE WORLD BANK. **World Development Report, 1979**. Oxford University Press, 1979.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as Estruturas e as Ações**. Lua Nova, n. 58, 2003, pp.225-254

TILLY, Charles. **From Mobilization to Revolution**. Nova York: Random House, 1978.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano**. São Paulo: Editora Record, 2003.

TYLER, Patrick. **A World of Trouble: The White House and the Middle East - from the Cold War to the War on Terror**. Nova York: Farrar Straus Giroux, 2009.

U.S STATE DEPARTMENT. **Iran Security, 1961-1963**. Disponível em <<<https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/119/JFKPOF-119-009>>> Acesso em 20.03.2019

U.S STATE DEPARTMENT. **National Security Action Memoranda [NSAM]: NSAM 228, Review of Iranian Situation: Report on U.S. Strategy for Iran, 1963**. <<<https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/340/JFKNSF-340-016>>> Acesso em 20.03.2019

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Nova York: Cornell University Press, 1997.

ZABIH, Sepehr. **The Left in Contemporary Iran: Ideology, Organization and the Soviet**. Londres: Croom-Helm, 1986.