Revista de Economia Política, Vol. 2/3, julho/setembro/1982

Autoritarismo e mudanças estruturais no Chile

PILAR VERGARA *

Desde que se instala no poder, em fins de 1973, o governo militar inicia uma profunda reversão do modelo de desenvolvimento vigente até então no Chile, para dar impulso a um novo esquema de livre mercado. Esta experiência não se constitui uma exceção na história recente da América Latina, na qual se destacam a emergência de regimes autoritários e a aplicação de políticas ortodoxas destinadas a produzir reordenamentos profundos no funcionamento das economias.

A análise do caso chileno reveste-se, entretanto, de especial interesse, ao menos por duas razões fundamentais. A intenção de reordenar as relações econômicas não tem por objetivo intensificar ou aprofundar um estilo de desenvolvimento pré-existente, baseado na industrialização por substituição de importações como ocorre no Brasil, por exemplo. O que se busca é produzir uma mudança radical e drástica nas relações de produção internas e nas forças de inserção do país na economia internacional. Por outro lado, o dogmatismo e a radicalidade da estratégia aplicada no Chile não têm precedentes na América Latina nem no mundo desenvolvido. Bem afirmava Samuelson: "... se o Chile e os Chicago boys não existissem, teríamos que tê-los inventado como paradigma".[1]

As páginas que se seguem constituem um esforço em caracterizar as marcas e conseqüências mais gerais do novo modelo de desenvolvimento que foi implantado pelo regime

* Economista da Corporación de Investigaciones para Latino-América, Santiago, Chile.

[1] Discurso pronunciado no Sexto Congresso Mundial de Economistas, organizado pelo Banco do Comércio Exterior no México, agosto de 1980.

militar chileno. Na primeira parte, abordam-se as principais relações entre o programa de estabilização e as medidas destinadas a transformar a estrutura econômica do país. Na segunda, penetra-se na análise destas últimas e se assinalam alguns dos principais resultados de sua implementação. Na terceira parte faz-se um esforço por caracterizar o tipo de organização que, depois de sete anos de aplicação sustentada desta estratégia, começa a se configurar como forma nova e estável de inserção da economia chilena no capitalismo internacional. Finalmente, formulam-se algumas considerações muito gerais acerca dos efeitos políticos que tiveram as mudanças econômicas.

POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO E MUDANÇAS ESTRUTURAIS

Para entender o alcance e a magnitude das repercussões provocadas pelas transformações de caráter estrutural, é preciso considerar que em sua maioria tomam impulso durante o período de inflação máxima e de forma simultânea com políticas de estabilização estritamente ortodoxas. Estas últimas, desencadeiam uma profunda e prolongada recessão, com impactos negativos sobre os níveis de produção, emprego e distribuição de renda, fracassando, não obstante, durante vários anos, no esforço de diminuir a persistente inflação.

Dentro do programa de estabilização é possível diferenciar 3 fases principais, ainda que do ponto de vista das mudanças induzidas na estrutura econômica nos interessa destacar só as iniciais. A primeira inicia-se nem bem instaurado o novo regime, com a aplicação de um programa de corte monetarista procurando restabelecer os principais desequilíbrios macroeconômicos. Ao mesmo tempo, implementar-se uma série de ações orientadas a "sanear" as bases do aparelho produtivo, desarticuladas durante o governo anterior. Junto com a brusca desvalorização do câmbio, a liberação da maior parte dos preços e a aplicação de uma política de salários restritiva, adotam-se as medidas necessárias para restabelecer o funcionamento capitalista, devolvem-se a seus antigos proprietários as terras ilegalmente ocupadas e as empresas requisitadas ou sob intervenção, de acordo com as normas legais de exceção; restabelece-se coercitivamente a observância das leis trabalhistas mediante a suspensão da negociação coletiva e a limitação da atividade sindical, ao mínimo. Ao mesmo tempo, determinam-se as normas para a privatização das empresas e dos bancos em poder do Estado e a dissolução das bases da reforma agrária, e adota-se um conjunto de medidas destinadas a restaurar os deteriorados laços da economia chilena com o sistema capitalista mundial. Com tal objetivo se restituem as firmas estrangeiras requisitadas ou sob intervenção e se celebram acordos de indenização com as companhias cupríferas norte-americanas, nacionalizadas durante o governo anterior.[2]

[2] Os pagamentos que deveriam ser feitos como indenização equivaleram a 25% das receitas de exportação de 1974 a 1975.

QUADRO 1

ALGUNS RESULTADOS DO PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO

Anos	IPC	Déficit fiscal (variação %)	Dinheiro total % (taxa de crescimento)	Saldo da balança de pagamentos (milhões de US$ de 1977)	PIB (taxa de crescimento)	Gasto do PIB por habitante (índice 1974=100)	Índice de produção (índice 1974=100)	Desemprego (taxa sobre força de trabalho total)	Desemprego + PEM[d] (taxa sobre força de trabalho total)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1974	369,2	8,9	311,2	−54,2	4,2	100,0	100,0	9,2	9,2
1975	343,3	2,9	365,9	−297,5	−14,3	84,2	76,5	13,4	15,5
1976	197,9	2,0	265,9	485,7	3,8	85,9	85,9	16,3	21,8
1977	84,2	1,5	124,9	−7,0	9,7	92,7	93,9	14,0	19,8
1978	37,2	0,8	57,1	572,2	8,3	98,7	103,4	13,9	18,4
1979	38,9	−1,7	20,8	804,4	8,2	104,9[a]	111,8	13,8	17,8
1980	31,2	−4,4		534,8	6,5	109,8[b]	116,3	10,4[c]	15,9

Fontes: (1) IPC corrigido de Cortázar e Marshall (1980).
(2) Foxley (1980); 1980: Departamento de Economia, **Comentários Sobre a Situação Econômica**, 2.° semestre de 1980.
(3) Banco Central.
(4) Banco Central do Chile em Ffrench-Davis e Arellano (1981).
(5) ODEPLAN, em Banco Central: "Indicadores econômicos 1960-1980".
(6) Foxley (1980).
(7) Sociedade de Fomento Fabril (SOFOFA); Índices de produção.
(8) Meller, Cortázar y Marshall (1979).
(9) Meller, Cortázar y Marshall (1979), Foxley (1980).

[a] Dados provisórios.
[b] Estimativa.
[c] INE. Dados de outubro-dezembro.
[d] Programa de emprego mínimo.

A segunda fase se inicia em abril de 1975, com o anúncio de uma política de recessão: o chamado Plano de Recuperação Econômica ou Plano de Shock. Ao fim de mais de um ano de curso do programa estabilizador, a inflação não havia cedido, apesar dos cortes graduais do gasto e do déficit fiscal, terminando 1974 com uma alta de 350% no Índice de Preços ao Consumidor, em uma economia que apresentava claros sintomas recessivos. A isso se somava o perigo de uma iminente crise interna, devida à baixa da cotação do cobre no mercado mundial. As autoridades decidem então, abandonar o gradualismo para adotar uma política restritiva de conversão brusca da inflação através de uma redução drástica do déficit fiscal e das empresas em poder do Estado.

A nova política se baseou no uso do mesmo instrumento, isto é, no controle da oferta monetária e dos fatores que a afetam, especialmente o desequilíbrio financeiro do setor fiscal. Entretanto, desta vez se aplicaram novos e mais drásticos cortes ao orçamento público, os quais, diferentemente dos anteriores, recaíram fundamentalmente sobre os gastos de capital. A inversão pública se reduziu em 48% em termos reais. O resultado foi uma profunda recessão, que se prolongou por vários anos e que teve um agudo impacto sobre os níveis de produção, inversão e emprego (Quadro I). Em 1975, o PIB se reduziu em 14,3%; a produção industrial caiu mais de 23% e o desemprego aumentou até elevar-se, no início de 1976, a 20%. A taxa de inversão bruta sofreu também uma forte queda, chegando a representar menos de um décimo do PIB.

Cabe assinalar que, apesar de tudo, até meados de 1976 a inflação se manteve a níveis significativamente altos, alcançando em fins de junho um nível superior em 60% ao de dezembro de 1975. A partir desta data, o fenômeno começa a ceder, como conseqüência da aplicação de medidas que, pela primeira vez, tencionam produzir uma redução nas expectativas inflacionárias do setor privado.

Neste contexto de forte recessão, elevadas taxas de inflação e agudos desequilíbrios em todos os mercados, e em meio a uma economia mundial em crise, não deixaram, entretanto, de empregar-se medidas destinadas a reorientar a organização produtiva interna em função das vantagens comparativas e concorrência aberta com o exterior. Já em janeiro de 1974, 4 meses depois de haver ascendido o novo governo ao poder, se anunciam as primeiras reduções de tarifas. Em maio do mesmo ano se cria um mercado de capitais privado. Em julho se dita um novo estatuto para a inversão estrangeira.

Durante os dois primeiros anos se transfere ao setor privado a maior parte do sistema bancário comercial e um número significativo das empresas em poder do Estado, restituindo-se além disso, o grosso das terras que haviam sido expropriadas em virtude da Reforma Agrária. Estas transferências se efe-

tuam a preços muito inferiores ao valor dos ativos, em razão da anormal conjuntura recessiva, o que beneficia claramente os grupos que os adquirem.

Ainda que se afirmasse que a primeira prioridade era a estabilização dos preços, na prática, sempre que teve-se que optar, as metas de curto prazo tiveram de subordinar-se aos objetivos de transformação estrutural, com o conseqüente deterioramento dos resultados anti-inflacionários e a agudização da conjuntura recessiva porque atravessava a economia.

NA DIREÇÃO DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Os traços essenciais que configuram o novo estilo de desenvolvimento que se implanta no Chile constituem uma reação às insuficiências que haviam apresentado as políticas protecionistas e o intervencionismo estatal que acompanharam o modelo de industrialização substitutiva. Os elementos centrais do modelo que se propicia e que correspondem às proposições do que no credo ortodoxo de Chicago se designa como "economia social do mercado", podem resumir-se em: i) liberação dos mercados, de tal forma a converter o sistema de preços no principal mecanismo de dotação dos recursos produtivos; ii) abertura sem restrições da economia ao exterior, com o objetivo de alcançar sua plena integração ao capitalismo internacional; iii) minimização do tamanho e da ingerência do Estado na economia; iv) criação de um mercado de capitais privado a fim de maximizar o potencial de poupança e v) controle sobre o mercado de trabalho, de tal modo a manter os salários a um nível compatível com a expansão sustentada das exportações. Este último aspecto, ainda que crucial para o modelo, não se apresenta explícito, devido à flagrante contradição que apresenta com a ortodoxia liberal.

Liberação do mercado de bens e controle dos salários

Em fins de 1973 é liberada a maior parte dos preços que haviam estado submetidos a controle. O processo não se faz extensivo, entretanto, aos salários, sobre os quais se estabelece um estrito controle, mediante a imposição de severas restrições à atividade sindical e à suspensão da negociação coletiva. Outro preço que continua sendo fixado pelas autoridades é o do câmbio.

A liberação de preços permite que aflore a inflação reprimida e que estes recuperem suas relações de equilíbrio. Mas ao vir acompanhada do controle de salários induz uma mudança brusca nos preços relativos de bens e fatores, em favor das empresas, suscitando ademais uma deterioração dos preços industriais em relação aos agrícolas. O câmbio experimenta um substancial melhoramento em termos reais, o que acarreta uma forte deterioração dos salários em relação aos preços das atividades de exportação.

O resultado líquido é uma notável melhora da situação das empresas produtivas, especialmente dos setores exportadores, favorecidas adicionalmente

pelo aumento do câmbio real (Quadro 2). Isto lhes permite enfrentar os maiores custos que acarretam a recessão interna e, posteriormente, encarar a concorrência dos produtos importados derivada da abertura comercial do país ao exterior.

Em síntese, a liberação de preços, o controle de salários e a alta do câmbio real provocam importantes transferências de recursos dos assalariados aos setores empresariais, em especial às atividades potencialmente dinâmicas, uma vez que opera como fator de atenuação do custo das transformações para todo o setor capitalista.

O desenvolvimento de um mercado de capitais privado

Até 1970, o Estado vinha expandindo progressivamente sua presença no setor financeiro. Esse ano o Banco do Estado efetuou 40% das colocações e recebeu 48% dos depósitos em moeda corrente. Junto com a Companhia de Fomento (CORFO) controlavam o grosso do crédito de médio e longo prazo. Durante o governo da Unidade Popular quase a totalidade do sistema bancário comercial passou para as mãos do Estado, com o qual a dita relação superou os 90%.

Seguindo as prescrições ortodoxas, o governo libera em maio de 1974 as taxas de juros que as instituições financeiras privadas podiam cobrar pelos empréstimos de curto prazo. Mas o contexto no qual toma impulso o desenvolvimento da intermediação financeira privada — uma economia afetada por

QUADRO 2

EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS

(Índice 1970 = 100)

Anos	Salários/ IPC	Salários/ Preços por atacado	Salários/ Preços de exportações	Salários industriais/ Preços industriais	Salários/ câmbio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1974	65,1	49,6	50,3	57,2	48,8
1975	62,9	38,9	36,3	46,7	34,7
1976	64,8	41,3	45,3	53,5	45,9
1977	71,5	52,6	60,7	67,2	62,9
1978	76,0	57,9	57,9	73,1	61,4
1979	82,3	56,6		79,9	67,6
1980	89,2	59,3		79,6	78,3[a]

Fontes: (1) INE. Índice de saldos e salários, IPC corrigido de Cortázar e Marshall (1979).
(2) Instituto Nacional de Estatísticas, INE.
(3) e (4) Foxley (1980) com base em dados do INE.
(5) Ffrench-Davis e Arellano (1981)

[a] Corresponde ao mês de junho.

uma galopante inflação e submetida a políticas monetárias restritivas — contribui para que as taxas de juros alcancem níveis extraordinariamente altos. Desde o começo, estas convertem o mercado de capitais em um campo de especulação financeira que permite uma redistribuição contínua dos recursos em favor de poderosos grupos econômicos, com repercussões negativas sobre a taxa de inversão e os esforços anti-inflacionários. Por outro lado, a seqüência com que se vão aplicando controles e liberalizações aos diferentes intermediários financeiros se erige em um importante mecanismo de transferência encoberta, mas maciça de recursos do setor público aos grupos capitalistas privados.

Com efeito, em 1974 as recém criadas financeiras privadas são deixadas em liberdade para estipular livremente as taxas de juros, sem exigências de encaixe e com instrumentos de grande liquidez, enquanto que o sistema financeiro pré-existente — isto é, o sistema bancário, embora estatizado ou semi-estatizado e o Sistema Nacional de Poupança e Empréstimos (SINAP) — segue sujeito a múltiplos controles monetários, especialmente a altas taxas de encaixe, no caso dos bancos, e à fixação de taxas de juros sobre os depósitos muito inferiores à inflação esperada. Desencadeia-se assim uma acelerada transferência de recursos financeiros dos bancos e do SINAP para as financeiras privadas, que pagam juros mais altos e em prazos menores.

Somente quando se mostra bastante avançada a privatização dos bancos comerciais, vão-se liberando as restrições que a discriminavam. Simultaneamente, se estabelecem novos controles para as instituições públicas, ao congelar-se, em junho de 1975, os Valores Hipotecários Reajustáveis (VMR), principal instrumento financeiro do SINAP, o que dá origem a uma nova transferência maciça de recursos deste organismo para os bancos e financeiras privadas (Quadro 3).

Mais adiante, uma vez consolidadas as posições dos grupos econômicos no sistema bancário comercial, se impõem novas restrições às financeiras privadas — ampliação de exigências de capital, proibição às sociedades informais para operar na captação e colocação de poupanças, entre outras — que igualam

QUADRO 3

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS E PRIVADAS NA POUPANÇA FINANCEIRA 1970, 1974-80

(porcentagens sobre o total)

Instituições Financeiras	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Setor público	49,3	30,0	29,7	33,6	31,4	39,5	36,6	25,3
Setor misto (SINAP)	39,5	69,5	56,2	36,1	17,8	6,3	3,5	1,7
Setor privado	11,1	7,5	14,1	40,3	50,9	54,9	59,9	73,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Foxley (1980), Quadro 7 e Banco Central, **Boletim Mensual** n.° 637, março 1981.

o tratamento que recebiam com aquele estabelecido para os bancos comerciais. Mas, ao mesmo tempo, impede-se que o SINAP opere no mercado de crédito de curto prazo. Por outro lado, as maiores exigências de capital impostas às instituições financeiras privadas servem para fortalecer as financeiras mais consolidadas, as unicas capazes de cumprir as novas exigências, promovendo-se desse modo um processo de forte concentração no mercado de capitais.

Em síntese, a seqüência com que são aprovadas liberalizações e controles para os intermediários financeiros obedeceu ao propósito deliberado de provocar uma transferência de recursos. Estes provieram das instituições financeiras do setor público, das atividades que atravessavam uma situação aflitiva e das empresas públicas, as quais, ao serem submetidas a um estrito controle ao endividamento externo e ao verem limitadas as contribuições fiscais e o crédito do Banco Central, se viram obrigadas a recorrer ao mercado financeiro local. Os recursos foram canalizados para os grupos econômicos que operavam no mercado de capitais.

A abertura da economia ao capitalismo internacional

A abertura ao exterior tem por objetivo a integração plena da economia chilena ao sistema capitalista internacional, implicando não só o intercâmbio comercial, mas também os fluxos financeiros e a inversão estrangeira.

a) A abertura comercial.

A abertura da economia ao comércio internacional significa reduzir em apenas cinco anos os elevados gravames alfandegários — que chegavam inclusive a 500% — a uma tarifa uniforme e quase generalizada de 10%, e eliminar todas as proibições que existiam para importar certos bens.

A liberalização do comércio exterior tem um forte impacto sobre o volume do comércio (Quadro 4). As importações experimentam um incremento apreciável. Como a produção per capita se mantém praticamente estagnada com relação ao nível da de 1970, deve concluir-se que as maiores importações obedecem ao processo de liberalização comercial, que toma impulso de forma simultânea com profundas mudanças na distribuição da renda e, decerto, ao espetacular aumento do preço do petróleo. As novas importações se concentraram em bens de consumo não alimentícios e, em particular, em produtos supérfluos ou artigos demandados pelos setores de renda mais alta (Vergara, 1980; Ffrench-Davis, 1980).[3]

[3] Ainda que em menor grau, crescem também as compras de matérias-primas, especialmente a partir de 1977, quando a economia já começa a recuperar seus níveis de atividade. Entretanto, sua expansão teve como causa fundamental o acelerado processo de des-substituição de importações que se registra na maior parte dos ramos industriais, como resposta à concorrência de produto importado. A queda e posterior recuperação das importações de bens de capital reflete a deterioração experimentada pela taxa de inversão, em conseqüência da política de recessão de 1975.

QUADRO 4

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR DO CHILE

(milhões de dólares de 1977)

Produtos	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
				IMPORTAÇÕES				
Alimentícios	104,7	85,5	89,9	51,8	103,0	115,7	130,2	291,5
Não Alimentícios	191,6	236,8	100,8	114,4	410,0	410,7	528,7	737,5
De Capital	550,2	336,3	304,4	443,0	495,5	566,6	668,7	840,1
Intermediários	1.055,2	1.769,7	1.428,7	1.253,5	1.444,8	1.575,8	1.925,9	2.142,3
TOTAL	1.901,7	2.428,3	1.923,8	1.862,7	2.453,3	2.668,8	3.253,5	4.011,4
				EXPORTAÇÕES				
I — **Tradicionais**	1.879,0	2.257,1	1.129,9	1.545,7	1.377,1	1.233,6	1.718,2	1.999,8
Cobre	(1.672,9)	(2.070,2)	(950,5)	(1.342,5)	(1.178,1)	(1.049,7)	(1.380,1)	(1.516,5)
II — **Semi-tradicionais**[a]	93,2	174,5	129,4	210,7	215,0	226,7	293,3	353,6
III — **Não tradicionais**	225,9	273,2	401,9	510,3	588,5	644,9	874,5	967,1
Fruta fresca	23,5	22,3	42,8	58,0	64,1	90,6	94,6	116,3
Pinho insigne	7,4	11,6	21,4	21,4	54,5	65,1	113,1	180,5
Cobre semi-elaborado	28,1	36,8	25,7	49,0	45,3	40,1	41,6	43,5
Óxido de molibdeno	9,5	24,7	31,0	23,2	30,9	62,4	145,4	90,7
Outros	157,4	177,8	271,0	358,7	393,7	386,7	479,8	536,1
IV — Total	2.217,9	2.704,8	1.661,2	2.226,7	2.180,6	2.105,2	2.886,6	3.320,5

Fonte: Ffrench-Davis e Arellano (1981), com base em dados da Superintendência de Aduanas, Banco Central e Câmara de Comércio de Santiago.

[a] Compreende farinha de peixe, papel, celulose e cartolina, cujas exportações se expandiram durante os anos sessenta.

As exportações expandiram-se também a taxas consideráveis mas inferiores às que exibem as importações. Se bem que as exportações não tradicionais acusem uma evolução mais favorável, entre elas o grosso está constituído por produtos primários — agrícolas e minerais — e por bens manufaturados que incorporam uma reduzida porcentagem de valor agregado. As escassas exportações que apresentavam graus maiores de elaboração — produtos metálicos e maquinaria não elétrica — correspondem a bens cuja produção caiu substancialmente durante o período ou a produtos cuja expansão se iniciou já há 2 décadas (papel e celulose), pelo que o dinamismo que exibem não pode ser atribuído à nova política de comércio exterior.

b) A abertura à inversão estrangeira.

Em 1974 o governo dita o DL 600, com novas normas para atrair capitais externos. Três anos depois, as faz ainda mais liberais, com a colocação em vigor do DL 1748 [4] que outorga máximas facilidades à entrada de capitais estrangeiros, à remessa de lucros ao exterior e à repatriação dos fluxos invertidos. Ainda que se garantisse um tratamento uniforme à inversão, qualquer que seja sua origem, na prática se favorece a estrangeira, ao assegurar-lhe por um período mínimo de dez anos, a estabilidade da carga tributária.

Apesar destas amplas garantias e de que durante 1978 e 1979 houve uma relativa reativação, até meados de 1980 não haviam entrado no país montantes significativos de inversão estrangeira (Quadro 5). Por outro lado, as inversões realizadas tiveram um impacto muito reduzido sobre a capacidade instalada, já que em sua maior parte correspondeu a compras de ativos já existentes e localizados na mineração. Do escasso capital invertido em empresas novas, a metade pertence ao setor financeiro (Lahera, 1980; Portales, 1980).

Se a inversão estrangeira não tem realizado a contribuição que se esperava na formação de capital, tampouco o tem feito com relação ao incremento das exportações: calcula-se que durante o período, sua participação no comércio exterior foi deficitária.[5]

c) A abertura financeira.

Diferentemente da inversão direta, os fluxos creditícios externos experimentaram um notável incremento, a maior parte dos quais tiveram como destinatário o setor privado. Isto se deu em conseqüência não só da perda de importância dos organismos financeiros oficiais ou multilaterais, frente à poderosa emergência dos mercados privados de capital mas, também do propósito deli-

[4] A respeito deste corpo legal, o *Business Latin America*, órgão informativo da entidade do mesmo nome que agrupa 180 grandes corporações internacionais, escreveu que "é ainda mais generoso que o DL 600... e desenvolve um conjunto quase irresistível de tentações e garantias à inversão estrangeira".

[5] Em 1979 as importações efetuadas pelas empresas investidoras estrangeiras quase duplicam o valor de suas exportações (Lahera, 1980).

berado do Governo chileno de reduzir significativamente a participação do Estado no controle e dotação dos recursos financeiros.

A abertura financeira externa foi muito menos drástica e mais cautelosa que a do setor real da economia. Só a partir de 1977, quando o sistema bancário comercial real já havia sido transferido em sua totalidade ao setor privado e os grupos econômicos predominantes haviam consolidado suas posições, se começam a liberar as restrições que limitavam a capacidade das instituições financeiras e as grandes companhias nacionais para contrair empréstimos no exterior. Todavia, esta liberalização foi gradual, impondo-se restrições quanto ao montante e velocidade do endividamento.[6] Se se houvesse procedido

QUADRO 5

ENTRADA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS, 1970, 1974-79
(milhões de dólares de 1977)

Anos	Inversão Financeira			Investimento direto	Outros	Total
	Público	Setor Privado	Total			
1970	909,1	477,7	1.386,6	80,8	113,6	1.581,2
1974	840,8	219,2	1.060,6	—	141,2	1.201,2
1975	596,4	404,1	1.000,5	3,1	145,5	1.149,1
1976	523,1	358,4	881,5	7,9	107,4	996,8
1977	681,9	558,1	1.284,0	29,9	50,0	1.319,9
1978	1.362,4	1.042,5	2.404,9	169,4	173,8	2.748,1
1979	1.144,9	1.355,8	2.500,7	195,5	268,5	2.964,7

Fonte: Banco Central do Chile, **Balança de Pagamentos**, tomado de Ffrench-Davis e Arellano (1981).

mais coerentemente com os postulados livre-cambistas e com o vigor que assumiu a abertura na esfera real e a liberalização financeira interna, a maior afluência de créditos externos haveria pressionado em favor da igualdade das taxas de juros real, domésticas e internacionais. Mas ao estabelecer-se limites quantitativos ao endividamento criaram-se as condições para que aqueles que dispondo de acesso preferencial aos recursos financeiros externos — as grandes empresas e as instituições financeiras do setor privado — obtivessem altos lucros. Estimativas de Ffrench-Davis e Arellano (1981) sobre os diferenciais entre a taxa de juros interna cobrada pelos bancos e o custo do crédito internacional revelam que em 1976, a primeira alcançou um valor igual a 13,4 vezes a segunda. Ainda que a diferença fosse diminuindo progressivamente, em 1979 o custo interno superava em 284% o internacional.

Também a modalidade que assume a abertura financeira externa e os instrumentos utilizados para controlar o fluxo de recursos externos se constituem pois em mecanismos de transferência de recursos em favor dos grupos

[6] Também se impunham certas limitações relacionadas aos prazos mínimos de repatriação e à capacidade de outorgar avais, entre outras.

econômicos que controlavam os bancos e as principais instituições financeiras privadas reforçando a capacidade destas últimas para decidir sobre o destino do crédito.[7]

Além disso, o endividamento externo veio substituir — e não complementar — a poupança interna. Com efeito, um terço da inversão foi financiada com recursos provenientes do exterior, sem que por isto esta tenha conseguido superar seus baixos níveis históricos, o que demonstra que o desenvolvimento do mercado financeiro interno não tem cumprido sua função de canalizar uma maior poupança interna para a inversão produtiva. Recentemente, em 1980, esta recupera os modestos níveis alcançados na década de sessenta.

Redução do Tamanho e Funções do Estado

A partir de 1939 a ingerência do Estado na economia apresenta um constante aumento. Em seu afã de promover a industrialização, cria através da Corporação de Fomento, grandes empresas públicas, enquanto que, por outro lado, expande de forma sustentada o gasto social e procura melhorar a distribuição da renda e da riqueza.

A crescente ingerência do Estado na economia culmina em 1970 com a instalação do governo da Unidade Popular que dá um novo e decisivo impulso ao fortalecimento do aparelho estatal e induz uma mudança qualitativa no caráter da intervenção pública. Seu projeto de transformação radical na economia e da sociedade chilena se traduz na estatização das principais empresas industriais, das mais importantes distribuidoras atacadistas e de quase todo o sistema bancário; na intensificação do processo da reforma agrária e na nacionalização da Grande Mineração do Cobre.

Em troca, a concepção ultraliberal que inspira a atual condução econômica, atribui uma extrema ineficiência à ação estatal, tanto nas tarefas tradicionais de fomento e regulação da economia, como nas funções redistributivas, nas quais sua ação haveria apresentado um caráter regressivo no passado. O protecionismo e o intervencionismo estatal seriam os responsáveis pelo crescimento econômico, a persistência de elevadas taxas de inflação, a ineficiência do aparelho produtivo, as elevadas taxas de desemprego e os problemas de balanço de pagamentos que enfrentou a economia chilena durante as últimas décadas.

[7] A afluência de montantes significativos de recursos externos que se canalizam através do setor privado, em um país com uma base monetária pequena como é o Chile, converteu o endividamento externo no principal determinante da expansão da liquidez interna da economia, até anular os esforços do governo em controlar, através da concentração do crédito interno e da disciplina financeira imposta ao setor fiscal, a expansão dos meios de pagamento.

Limitando-se a seu papel subsidiário, o Estado deve restringir-se então a assegurar a ordem, proporcionar certos bens e serviços básicos (justiça, defesa) e investir nas atividades produtivas que se revistam de caráter "estratégico" para a segurança e o desenvolvimento do país. Afirma-se inclusive, com crescente insistência, que muitas empresas localizadas em áreas consideradas tradicionalmente "estratégicas" — as telecomunicações, a energia, os portos, os transportes em geral, etc. — poderiam ser, e de fato estão sendo, transferidas para o setor privado.

QUADRO 6

ALGUNS INDICADORES DA EVOLUÇÃO DO TAMANHO DO ESTADO

1970, 1974-79*

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gasto público (% do PIB)[a]	40,6	39,6	38,8	30,7	32,4	31,8	30,3
Invest. público (% do PIB)[a]	8,8	10,0	6,9	5,1	4,9	3,9	3,9
Emprego público (% da PEA)	9,3	11,3	10,3	10,0	9,3	8,9	8,8[b]

Fontes: Gasto púbico: Marshall (1981), com base em dados do Ministério da Fazenda, Diretoria do Planejamento.
PIB: ODEPLAN, **Contas Nacionais do Chile.**
Emprego: Muñoz, Gatica e Romanguera (1979) e Vergara (1981), Departamento de Planejamentos.
PEA: Meller, Cortázar e Marshall (1979).

* A informação inclui Defesa, a polícia civil, as empresas filiadas da CORFO e os estabelecimentos do setor agrícola, por não encontrar-se disponível a informação. Estes dados mostram em conseqüência pouca importância do aparelho econômico estatal.
[a] Inclui o Serviço da Dívida Pública.
[b] Estimativa.

a) Redução do aparelho e funções econômicas do Estado.

Com o propósito de reduzir o tamanho do setor público, procedeu-se de modo a restringir a inversão, o gasto e o emprego público e a privatizar a maior parte das empresas e bancos em poder do Estado, o que significou reduzir drasticamente o tamanho e a esfera de ação do aparelho estatal.

O número de empresas em poder da CORFO diminui para 24 em 1980, em circunstâncias que em 1970 era de 46.[8] Uma vez completada a transferência de empresas e bancos, as empresas filiais da CORFO ficariam reduzidas a 13 no máximo, definidas como estratégicas para o desenvolvimento e a segurança nacional.[9] Paralelamente, se põe fim ao processo de reforma agrária,

[8] Devido a que não se trata simplesmente de reverter o processo ocorrido entre 1970 e 1973, senão de impor um esquema qualitativamente distinto de desenvolvimento capitalista, as comparações estatísticas neste trabalho tomam 1970, e não 1973, como ano de referência.
[9] Estas incluem as comunicações, algumas empresas que realizam serviços de utilidade pública e as indústrias mais importantes de certos subsetores, como o petroquímico e os explosivos.

devolvendo a seus antigos donos 28% das terras expropriadas. Os outros 55% são distribuídos em forma de parcelas individuais a uns 40.000 camponeses.[10]

O propósito da política de reduzir a ingerência pública nas atividades produtivas se vê refletido também nos fortes cortes que experimentam o gasto e o emprego no setor estatal, os quais se têm concentrado nas atividades produtivas.[11] Nos serviços sociais o nível de emprego público tende a manter-se e às vezes inclusive a elevar-se levemente em relação ao nível de 1970. (Quadro 7).

Os gastos com defesa, em troca, se elevam significativamente, apesar de que já representavam uma proporção bastante elevada do gasto público total.

QUADRO 7

GASTO E EMPREGO PÚBLICO, 1970-1979
(taxa média de variação anual)

Setores	Gasto[a]		Emprego[b]	
	1970-74	1974-79	1970-74	1974-79
	(1)		(2)	
1. Adm. pública[c]			3,5	−1,5
2. Produção	3,1	−15,2	7,8	−13,0
— Agric. e pesca	−5,3	−7,0	12,6	−20,0
— Ind. e com.	6,0	−23,2	27,1	−24,0
— Obras públicas, transp. comun.	4,6	−13,4	3,6	−43,0
— Energia e mineração[d]	−2,0	−6,7	1,8	6,0
3. Social	−5,0	3,4	13,7	−1,0
— Saúde	0,9	−0,7	8,3	−2,0
— Educação	5,0	−0,8	10,5	2,3
— Ass. Social e trabalho	−3,5	83,7	6,5	−2,0
— Prev. social	8,8	3,5	1,2	−3,0
— Habitação e urbanização	7,2	−14,7	58,2	−6,4
— Outros servs. culturais e de divulgação	−9,5	32,1	5,9	1,1
TOTAL	3,4	−4,3	10,2	−5,0

Fontes: (1) Marshall (1981) com base em informações do Departamento de Panejamento, Ministério da Fazenda, **Balanços Consolidados do setor Público** e Controladoria Geral da República, **Informes sobre a Gestão financeira do setor público.**
(2) Vergara (1981).

[a] Os dados consideram o gasto público em moeda nacional e estrangeira, excluído o serviço da dívida pública e os subsídios das exportações.
[b] Não considera o emprego em FF.AA., investigações, nem empresas filiadas a CORFO.
[c] Inclui defesa.
[d] Inclui apenas a Secretaria e Administração Geral do Ministério da Mineração e o Serviço de Minas do Estado.

[10] O saldo foi transferido para a Corporação Nacional Florestal (CONAF) ou licitado ao melhor licitador.

[11] O declínio do emprego e do gasto público na agricultura e pesca, que é um dos mais abruptos, se explica quase em sua totalidade pela redução das funções e do pessoal — ou simplesmente o desaparecimento — dos órgãos públicos orientados ao desenvolvimento do setor e a programas de reforma agrária e apoio aos pequenos produtores. O ocorrido com o gasto e emprego na indústria e comércio se explica pelo debilitamento das funções estatais de fomento à produção, que competia à CORFO.

Cabe assinalar que se consideram os dados da Defesa e Carabineiros, informação não contida em nossas cifras, se tem que o emprego público não diminui, mas que, pelo contrário, aumenta entre ambas as datas em 13% (Marshall e Romanguera, 1981).

Mas, de maior importância revestiu-se a progressiva transferência das decisões econômicas chaves ao setor privado. O Estado chileno renunciou não só a intervir diretamente no processo de inversão, mas também a utilizar grande parte dos instrumentos de política econômica que lhe permitira regular o curso da economia e influir sobre o ritmo e a orientação do processo global de acumulação.

b) Modificações nas funções redistributivas.

O Estado abandonou também grande parte de suas responsabilidades tradicionais de procurar uma distribuição equitativa de renda e de bem-estar. Atualmente, só se atribui a tarefa de atender às necessidades mais essenciais dos setores afetados pela pobreza extrema.

Dito de outra maneira, não considera necessário nem eficiente empenhar-se em reduzir as desigualdades entre os distintos estratos, pois estima que isto se dará como conseqüência da livre operação das forças do mercado. Só se sente comprometido a fornecer subsídios em dinheiro ou espécie aos grupos que se debatem em condições de extrema pobreza.

i) Política trabalhista e de salários.

Já vimos anteriormente que a política de salários não se restringiu a critérios consistentes como os adotados nas outras esferas da economia: enquanto se liberavam a maior parte dos mercados, manteve-se uma forte intervenção estatal na regulação dos soldos e salários, e até 1979 esteve proibida a negociação coletiva, políticas ambas que se justificaram em termos da estratégia antiinflacionária. Os salários sofreram assim um forte deterioramento, registrando em 1975 um nível inferior em 40% ao de 1970. Em 1980 os salários se encontravam, todavia, 10% abaixo dos níveis do início da década anterior (Cortázar, 1980).

Em junho de 1979 redige-se o Projeto Trabalhista, que restabelece a negociação coletiva, ainda que restringida ao nível de cada empresa individual e com referência unicamente aos trabalhadores do setor privado. O projeto dispõe além disso que as negociações devem se concluir sem a intervenção do governo, com o que o Estado renuncia ao papel de árbitro e mediador que desempenhou tradicionalmente.

A nova institucionalidade trabalhista constitui uma poderosa ferramenta de atomização dos trabalhadores e de fragmentação de suas organizações. Entre outras disposições, estabelece que os sindicatos só podem constituir-se e participar na negociação coletiva, a nível de empresas isoladas, proibindo as federações e confederações de participar do processo. Autoriza-se ainda, a formação de mais

de um sindicato por empresa, bastando que assim o desejem 10% dos trabalhadores. Aos empregadores, em troca, a nova política de trabalho lhes concede o direito ao *lock-out* ou fechamento temporário das empresas e os autoriza a contratar durante a greve os trabalhadores que achem necessários.

ii) Os programas de gastos social.

As políticas sociais têm sofrido também uma substancial reestruturação, tanto em seu conteúdo como no relacionado com o nível e a composição do gasto.

Os antecedentes disponíveis mostram que já em 1979 o gasto social recuperava em termos reais os níveis e a expressão dentro do gasto público total, que havia alcançado em 1970. Em termos per capita, em troca, se mantinha uma brecha apreciável, produto do aumento da população e do novo papel que assume o Estado no campo social (Quadro 8).

Mais especificamente, a diminuição do gasto per capita em previdência social (25%) obedece fundamentalmente à forte deterioração que experimentam o montante médio das pensões e dotações familiares,[12] as quais representam

QUADRO 8

EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL PER CAPITA, 1974-79

(1970 = 100)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Educação	113,4	87,4	87,2	93,1	97,9	99,9
Saúde	97,0	76,3	67,1	76,7	87,0	85,9
Assist. Social e trab.[a]	83,3	999,4	2533,3	2250,0	1733,3	1555,6
Previdência Social	69,1	64,7	59,6	65,5	68,5	75,5
Habitação e urbaniz.	131,0	78,3	56,1	70,1	53,4	54,4
Outros[b]	61,9	65,1	131,7	203,2	171,4	230,2
TOTAL	91,7	74,9	71,2	78,7	79,0	82,8

Fontes: Gasto Social, Marshall (1981).
População: Instituto Nacional de Estatísticas (INE)

[a] Inclui o Programa de Emprego Mínimo (PEM) e o subsídio à contratação de mão-de-obra estabelecidos em 1975.

[b] Inclui os gastos do Departamento Geral de Esportes e Recreação.

em conjunto 90% aproximadamente do total de dispêndios sob o conceito de assistência social.

No âmbito educacional, que é o único em que se recuperam os níveis de gasto per capita de 1970, a atuação governamental orienta-se, explicitamente, de modo a assegurar o acesso de toda a população escolar ao ciclo básico e a

[12] Segundo Cortázar (1980), o montante do salário familiar se reduziu, em termos reais, em 46% e o da pensão média em 34%, o que anula em boa medida os efeitos da política, sem dúvida plausível, de igualar montantes e condições de outorgamento destes benefícios.

definir os conteúdos e fiscalizar o cumprimento dos programas. Ao mesmo tempo tem-se promovido a transferência dos estabelecimentos educacionais públicos aos municípios, os quais, por seu turno, podem transferir sua administração a entidades privadas.

No setor saúde está se implementando, por outro lado, uma profunda reestruturação e atomização do Serviço Nacional de Saúde (SNS), responsável pelas atividades de fomento, proteção e recuperação da saúde de grande parte da população. Por sua vez, tem-se reestruturado o gasto, de modo a transformá-lo progressivamente em um sistema de bonus, o qual canalizará, em 1985, 70% da contribuição estatal, versus 24% atuais. Simultaneamente, à semelhança do que ocorre no caso da educação, se transferiram aos municípios, os postos de saúde e policlínicas.

A nova política habitacional tende também a entregar ao setor privado a tarefa de construir moradias populares. As instituições públicas estão se limitando a conceder subsídios diretos às famílias mais pobres para que estas comprem as unidades disponíveis no mercado, o que explica a forte diminuição do gasto per capita neste item.[13]

iii) O sistema tributário.

As políticas tributárias experimentaram modificações substanciais, que levaram a uma distribuição mais regressiva da carga tributária.

Entre os impostos diretos, o imposto sobre as mercadorias das empresas foi objeto de sucessivas diminuições, ficando em 10% em 1975, logo após haver chegado a 17% em 1973. As taxas dos impostos que afetam as rendas dos integrantes de sociedades de profissionais (12%) e dos diretores de sociedades anônimas (30%) foram reduzidas ao nível de 7% em 1975. Esta mesma porcentagem se impôs aos pequenos empresários, que antes eram gravados em apenas 3,5%. Em 1978 reduziu-se a taxa que afeta os soldos, salários e aposentadorias (Imposto Global Complementar), que constitui o imposto mais progressivo do sistema tributário chileno, mas as mudanças na definição do que se entende por renda tributável levaram a que seus efeitos resultassem regressivos.

Ao anterior, soma-se a abolição, em 1975, de 2 impostos diretos de considerável potencial redistributivo: sobre o patrimônio e o que gravava os lucros do capital.

Entre os impostos indiretos, estendeu-se progressivamente a todos os produtos, incluindo os de consumo mais imprescindíveis, a aplicação do imposto

[13] Após mais de 2 anos de vigência do novo sistema, suas principais deficiências tornaram-se claras, e se refletem na baixa utilização dos subsídios ofertados: 60% em 1978 e apenas 40% em 1979. As principais dificuldades se relacionam com a insuficiente capacidade de pagamento dos beneficiários, já que o subsídio não cobre o valor total da moradia, e com a escassa oferta da unidades habitacionais de baixo preço.

sobre o valor agregado (IVA) — um dos mais regressivos em seu efeito sobre a distribuição da renda. Além disso, rebaixaram-se (de oito para um por cento) as taxas tributárias sobre as transferências de bens de raízes e sobre os veículos motorizados (de 8 a 4%) e se eliminou o imposto que afetava os juros bancários.

Em síntese, pode-se afirmar que, tanto no âmbito dos impostos diretos como no dos indiretos, têm perdido importância aqueles que exibiam um maior conteúdo redistributivista.

iv) O sistema previdenciário.

Em 1981, entra em vigência a amplamente anunciada reforma previdenciária, que substitui o sistema de contribuição por um de capitalização individual. Este é administrado pelo setor privado, para o qual se autoriza a formação de sociedades anônimas, as chamadas Administradoras de Fundos Previdenciários (AFP), podendo cada trabalhador escolher entre um e outro sistema.

O novo sistema terá importantes repercussões do ponto de vista da concentração patrimonial e do poder econômico. Sua implementação constituir-se-á em um mecanismo a mais de transferência de vultosos recursos, tanto públicos como privados, para os grandes conglomerados que operam na economia. Dado o controle que possuem sobre as companhias de seguro e as instituições do mercado de capitais, nas quais se inverteram os recursos previdenciários da AFP, serão eles, definitivamente, os que decidirão acerca do manejo desses fundos. As contribuições previdenciárias poderiam alcançar em um só ano uma cifra equivalente à metade dos fundos captados pelo mercado de capitais durante seus primeiros cinco anos de existência (Arellano, 1980).

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO MODELO EMERGENTE

Três são as características fundamentais que começam a perfilar-se e vão se acentuando desde o final de 1973. Primeiro, a passagem de um modelo que tinha a indústria como pivô central do processo de crescimento, para um esquema que tenciona converter as atividades primário-exportadoras no motor da economia. Segundo, a substituição do Estado como principal agente dinamizador do desenvolvimento, pelos capitalistas privados radicados no setor financeiro e nas atividades de exportação. E, terceiro, a modificação do tipo de dependência do país com relação ao exterior: de uma baseada na inversão estrangeira direta, se passa à outra que opera fundamentalmente em função de mecanismos financeiros.

Retorno a um esquema primário-exportador

A restruturação experimentada pela economia chilena significou a substituição da indústria como setor líder do processo de acumulação. O fenômeno se

expressou em: i) uma redução da participação da indústria na composição do PIB; ii) um aumento da importância relativa da mineração, agricultura e, sobretudo, da silvicultura, setores nos quais o país possui vantagens comparativas naturais; e iii) expansão sem precedentes do comércio e serviços. Em 1980, esses últimos setores, estimulados, em primeiro lugar, pela expansão das importações e o desenvolvimento do mercado de capitais, e em segundo, pela concentração da renda nos trechos mais altos da escala, chegaram a gerar 50,2% do PIB, contra 38,7% registrados em 1974. Os setores produtores de bens reduziram, em troca, de 47 a 37% sua participação, exibindo uma taxa média anual de crescimento de apenas 1,7%, o que contrasta com os 5% que exibiram o comércio e serviços (Quadro A-1).

As tendências acima descritas se refletem também nas mudanças na composição do emprego. Em 1970, as atividades produtoras de bens ocupavam 43,6% da força total de trabalho, e o comércio e serviços 42,1%. Em 1979, esses últimos absorveram cerca de 50% da força de trabalho, enquanto que as atividades produtoras ocuparam apenas 38,3% (Quadro A-2).

No interior de cada setor observam-se marcadas diferenças, conforme se trate de atividades destinadas à exportação ou ao consumo dos estratos de altas rendas — cujos níveis de produção e, em menor medida, de emprego se expandem a taxas bastante aceleradas — ou de atividades dirigidas ao mercado interno de rendas médias e baixas. Na agricultura, por exemplo, a elevada taxa de crescimento de frutas e vinhas e das atividades florestais — todos itens de exportação que até 1980 exibem grande dinamismo — se vê acompanhada de uma forte queda na produção dos principais cultivos tradicionais. A recuperação em 1978 dos níveis de produção manufatureira alcançados em 1970 se baseia fundamentalmente nas indústrias processadoras de recursos naturais dedicadas à exportação — madeiras, alimentos, indústrias metálicas básicas, entre as mais importantes — e de algumas que produzem bens de luxo com um alto coeficiente de importações e que conseguiram enfrentar com êxito a concorrência externa (eletrodomésticos, bebidas, fumo).

Quanto à construção, em 1979 esta começa a recuperar-se da forte depressão em que estava mergulhada. No ano seguinte alcança um nível de atividade sem precedentes nos últimos tempos, auge que se mantém durante a primeira metade de 1981. Mas a fragilidade deste processo — baseado na construção habitacional de alto custo — fica clara com a nova crise em que se vê mergulhado o setor, no início do segundo semestre do ano.

A expansão dos serviços do comércio obedeceu em alguma medida à atual orientação do estilo de desenvolvimento. É o caso do comércio de importação dos serviços financeiros e do turismo, entre outros, e também das atividades de defesa e policiamento (Marshall e Romanguera, 1981). Entretanto, a maior parte do crescimento desses setores obedece à expansão do chamado setor

informal urbano, que corresponde a atividades que produzem com níveis baixíssimos de produtividade e geram receitas muito insuficientes. Trata-se, na maioria, de uma expansão sem precedentes de diferentes modalidades de subemprego disfarçado.

Quais são, do ponto de vista das possibilidades de crescimento da economia e das oportunidades ocupacionais, as perspectivas de um modelo de desenvolvimento dotado de um aparelho produtivo como o que começa a emergir?

Se tomamos como indicador a taxa de inversão, as perspectivas não são demasiado auspiciosas. A IIB se situou entre 1973 e 1979 muito abaixo de seus níveis históricos, e em 1980 alcança a média histórica. Para que esta taxa se mantenha, é imprescindível que não diminua o fluxo de créditos externos, já que, como vimos, um terço da inversão se financia com estes recursos. Mas, ainda assim, a economia só cresceria a uns magros 5% anuais (Foxley, 1981), ou seja, a uma taxa inferior à dos últimos 4 anos, que tem sido de aproximadamente 7,7%.

As tendências a uma desaceleração do crescimento durante 1981 e os anos seguintes já começam a fazer-se evidentes, segundo o indicam os próprios dados oficiais. Estima-se que seja improvável que a indústria mantenha seus níveis de expansão dos últimos anos (7,1% entre 1976 e 1980), que se explicam como uma recuperação após a queda de 25,5% que experimentou em 1975. As muito insuficientes inversões realizadas na Grande Mineração do Cobre, juntamente com a queda do preço do metal nos mercados internacionais, levam a supor que a mineração crescerá a uma taxa não superior a 2%. A agricultura, por sua vez, que nos últimos 5 anos se expandiu a uma média anual de apenas 3,8%, dificilmente acusará algum crescimento em 1981, devido à diminuição da superfície cultivada de produtos tradicionais e às pouco promissoras perspectivas da bovinocultura, somadas às dificuldades que enfrentam os produtos de exportação para se expandir, posto que a forte expansão destes se baseou preponderantemente nas inversões realizadas na década de sessenta e ainda não surtiram efeito as inversões mais recentes (Ffrench-Davis, 1979). O notável dinamismo das atividades florestais tampouco poderá manter-se nos próximos anos, devido aos problemas que a madeira está enfrentando nos mercados mundiais.

Em conseqüência, o incremento da produção de bens será bastante modesto, o que fará com que o crescimento do PIB continue se apoiando basicamente nos serviços e no comércio e em certa recuperação da construção, pelo que estima-se para 1981 uma expansão da economia não superior a 4% (Foxley, 1981). A agudização da situação recessiva pela qual atravessa atualmente a economia — e que se constitui na fórmula pela qual optou o governo para enfrentar o desequilíbrio externo — se traduzirá, talvez, em uma taxa ainda menor.

Do ponto de vista da geração de emprego, a realidade e perspectivas do

modelo atual não são mais promissoras. O novo perfil da estrutura produtiva tende a gerar um baixo nível de emprego. A economia conseguiu alcançar em 1978 seus níveis de produção do início da década, mas o desemprego aberto continuava, em fins de 1980, sendo superior a 10%, taxa que sobe a 15,9% quando se consideram as pessoas ocupadas no Programa de Emprego Mínimo e que quase triplica a média histórica. A recuperação do ritmo de crescimento do produto e da inversão não conseguiu, em conseqüência, estabelecer os níveis de ocupação tradicionais, apesar de que a débil expansão que este experimenta durante os últimos anos corresponde em boa medida a diferentes modalidades de subemprego. As possibilidades de uma recuperação mais acelerada no futuro ver-se-ão atingidas pelas medíocres perspectivas de crescimento da economia em seu conjunto.

Do que foi exposto depreende-se então que a reestruturação do aparelho produtivo redundou em: i) uma incapacidade da economia em gerar suficientes quantidades de trabalho; ii) uma expansão do produto apoiada no dinamismo do setor terciário e em um crescimento lento e declinante dos setores produtivos, o que, na medida em que são estes os que produzem bens transacionados internacionalmente, conspira contra as possibilidades de consolidação do atual modelo a longo prazo; e iii) uma incapacidade de induzir uma taxa de inversão que supere os baixos níveis das últimas décadas. A reestruturação do aparelho produtivo interno não deu origem portanto, a um novo pólo dinâmico que tomasse o lugar da indústria como setor líder do processo de acumulação. As atividades exportadoras que, segundo postula o modelo, deveriam ser as que desempenhariam este papel, parecem carecer das condições requeridas para arrastar com seu dinamismo as demais. Tal setor encontra-se estruturado em torno das vantagens comparativas estáticas que oferecem a extração e processamento básico — com reduzido grau de elaboração — de determinados recursos naturais valiosos (Vergara, 1980). A rapidez com que se concretizou a abertura econômica não deu tempo para que se desenvolvessem vantagens comparativas dinâmicas. Parecia difícil, por outro lado, detectar vantagens comparativas potenciais no marco de uma economia interna exposta a múltiplas modificações e de um panorama mundial em crise, no qual muitas variáveis estavam sofrendo profundas modificações. Isto explica o desenvolvimento de um setor exportador representado por "ilhotas", sem capacidade de gerar efeitos multiplicadores sobre o resto das atividades econômicas. Por outro lado, apesar de sua notável expansão, as exportações não tradicionais representavam todavia uma porcentagem demasiado baixa do PIB (6,2% em 1979) [14], o que torna pouco factível que cheguem a converter-se no principal motor do crescimento da economia.

Em síntese, um modelo que gera baixo nível de emprego e que se apóia

[14] Pinto (1981), com base em dados do Banco Central e da CEPAL, *Estudo Econômico para América Latina*, ano 1979.

fundamentalmente nos serviços e no comércio de baixa produtividade, não promove nem um crescimento "são" nem põe de manifesto a existência de um pólo dinamizador da economia que cumpra o papel que a indústria desempenhou no passado como setor líder do processo de acumulação. Isso nos leva a indagar se estamos efetivamente em presença de um novo modelo de acumulação.

O Estado reduzido

Na primeira parte deste trabalho vimos como o Estado foi transferindo aos poderosos grupos que se constituíram e desenvolveram a partir do mercado de capitais, não só os recursos públicos e suas responsabilidades de produtor direto, mas também muitas de suas funções de regulamentação e orientação do processo econômico e de moderador das desigualdades sociais. Desse modo, os grupos que controlam os segmentos mais modernos da indústria, das atividades de exportação, do sistema financeiro e agora as instituições que manejam fundos previdenciários, substituíram o Estado como principal agente de acumulação e de distribuição. Também vimos os mecanismos indiretos mediante os quais as políticas econômicas, com a seqüência temporal e sincronização com que se foram adaptando, contribuíram eficazmente para o desenvolvimento e consolidação de tais conglomerados.

Este processo constitui-se em um dos de maior transcendência para a definição dos ajustes da organização econômica e social do país. São esses conglomerados os que, desde o setor financeiro, assumem parte importante nas funções de direção e coordenação da economia, que antes se definiam no âmbito do Estado; e os que estabelecem as relações com o capital internacional, especialmente com o setor financeiro privado, o que lhes permitiu controlar o grosso dos créditos internos que entraram no país (Morales, 1979). São eles também que decidem as novas formas de inserção do país na economia internacional.

Uma das conseqüências mais imediatas deste processo foi a consolidação de uma economia com fortes tendências concentradoras. Segundo um recente estudo, cinco grupos controlavam em 1978, 53% do patrimônio das 250 maiores empresas privadas, e nove grupos possuíam 82% do patrimônio dos bancos, o que lhes permitia, por sua vez, controlar 60% do crédito bancário ou de instituições financeiras não bancárias (Dahse, 1979).

Estes grupos se expandem a taxas desconhecidas no Chile. Não existem antecedentes que permitam medir com exatidão a velocidade do fenômeno, mas o estudo de uma amostra de 100 empresas dentre as maiores do país, demonstrou que entre fins dos anos 60 e 1978, o patrimônio das empresas controladas pelos cinco grupos mais importantes se duplicara, enquanto que o das empresas restantes aumentara em apenas 14% (Dahse, 1979).

Esses dados são suficientes para supor que o poder econômico dos grandes

conglomerados continuará crescendo no futuro, já que o Estado parece não ter intenção alguma de frear esse processo, se bem que um setor do governo o considere com crescente inquietude. Se não houver mudanças nesta tendência, os grupos econômicos alcançarão um controle crescente sobre as decisões governamentais, colocando assim o aparelho estatal cada vez mais a serviço de seus interesses privados.

A contrapartida deste processo de concentração da renda e do patrimônio foi uma forte deterioração dos níveis de emprego, renda e consumo per capita dos setores populares, os quais viram igualmente reduzir-se suas possibilidades de acesso aos bens e serviços sociais, como a saúde, a habitação e a educação.[15] Previsivelmente, ambos os fenômenos tornar-se-ão mais agudos no futuro, com o abandono do Estado das suas importantes funções redistributivas e com a redução da taxa de expansão do produto.

A nova dependência externa

Durante os anos sessenta, a dependência da economia chilena com relação ao exterior se manifestou no controle que a inversão estrangeira direta exercia sobre o setor industrial e a grande mineração. Agora, em troca, tal subordinação reveste-se principalmente de um caráter financeiro. A economia tornou-se cada vez mais dependente do crédito externo (Quadro 9), tanto para financiar o processo de inversão como para manter o equilíbrio do balanço de pagamentos.

O maciço endividamento externo contribuiu para atenuar o custo da reestruturação do aparelho produtivo, derivada da drástica abertura comercial e de outros fatores desfavoráveis, como a alta do preço do petróleo. Permitiu igualmente financiar o déficit em conta corrente originado do inusitado crescimento das importações.[16] A contribuição de tal financiamento para a formação de capital, em troca, foi escassa, pois não redundou em um aumento da taxa de poupança e sim, como já se assinalou, em uma substituição da poupança interna pela externa.

O custo que o país tem tido que pagar por esta nova forma de dependência consiste em uma maior vulnerabilidade com respeito aos critérios com que o sistema financeiro internacional avalie a solvência das nações em desenvolvimento. Estes consideram prioritariamente: a situação do balanço de pagamentos, a disponibilidade de reservas internacionais, a estrutura de vencimentos da dívida externa, os efeitos da política econômica interna sobre a futura disponibilidade de divisas — necessárias para cumprir futuros compromissos, e as relações do

[15] Para uma análise de diferentes indicadores que reflitam esta situação ver Foxley (1980).
[16] Este foi o produto inevitável de uma liberação irrestrita das importações que tomou impulso de forma simultânea com um processo de concentração da renda e respaldado, por sua vez, pela vultosa afluência de recursos externos.

QUADRO 9

MOVIMENTO DE CAPITAIS: INCIDÊNCIA NA INVERSÃO, PRODUÇÃO E NAS EXPORTAÇÕES, 1970, 1973-80

Anos	Saldo em conta corrente (milhões US$ 1977)	Variação de reservas líquidas (milhões US$ 1977)	Saldo em conta corrente sobre		Entrada de capitais externos sobre	Amortização e juros líquidos sobre
			IIB em capital fixo	GPIB	Exportação de bens e serviços não financeiros	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1970	−180,6	252,5	−10,5	−1,4	−6,5	39,1
1973	−461,8	−176,0	−32,3	−3,4	−21,0	35,4
1974	−265,5	−56,6	−16,3	−1,8	−8,9	42,7
1975	−537,5	−311,8	−45,3	−4,2	−28,6	63,5
1976	158,9	483,6	14,0	1,2	6,3	50,0
1977	−551,4	−14,6	−41,2	−3,8	−22,4	52,5
1978	−945,2	568,2	−57,1	−6,2	−36,9	61,3
1979	−912,1	804,4	−47,2	−5,5	−26,2	54,9
1980[a]	−1.228,3	534,8	−52,1	−6,9	−30,7	45,7

Fonte: Ffrench-Davis e Arellano (1981) quadros 2 e 6.
[a] Estimativa.

país em questão, com o Fundo Monetário Internacional (Griffin — Jones, 1978).[17]

Nessas condições, se o país não consegue elevar sua própria capacidade de gerar recursos externos e reduzir suas necessidades de importação — problemas com que as autoridades chilenas não parecem preocupar-se — todas as políticas internas terminam por subordinar-se ao imperativo de mostrar quão favoravelmente evoluíram aquelas variáveis que são relevantes para os credores externos, com o objetivo de melhorar assim a capacidade de endividamento da economia. Por outro lado, as decisões governamentais ficam sujeitas às necessidades e interesses dos grupos hegemônicos. Estes são os principais usuários dos créditos externos, alcançando níveis significativos de endividamento com o exterior. Daí que o colapso de alguns de tais grupos, com sua conseqüente incapacidade de cancelar os compromissos com os credores externos, pode pôr em cheque todo o sistema, abalando de forma irreversível a confiança que foi nele depositada.

De fato, se se observar os indicadores que as autoridades chilenas exibem como testemunho do bom comportamento da economia, e que correspondem aos objetivos nos quais se concentraram todos os seus esforços — em detrimento de outras metas, como maiores níveis de emprego e de bem-estar social ou reafir-

[17] Os recursos externos que entraram no país no biênio 1978/1979 ascenderam ao equivalente de 16% do PIB. A metade deles se destinou ao pagamento de amortizações; um terço para cobrir o déficit em conta corrente, e o restante para a acumulação de reservas internacionais (Ffrench-Davis e Arellano, 1981).

mação da independência econômica — conclui-se que correspondem às variáveis que mais interessam aos círculos financeiros internacionais.

Deste modo, o país foi reduzindo progressivamente os graus de liberdade com que conta o governo para realizar ajustamentos na política econômica, autonomia que se restringe ainda mais, à medida que aumentam os custos que significariam a revisão de certas políticas e, pior ainda, a mudança da estratégia seguida até agora, por uma alternativa que se baseie em reduzir a dependência externa e em atender às necessidades básicas da grande maioria da população.

Ainda assim, o endividamento não pode aumentar indefinidamente. A evolução de outras variáveis, também importantes aos olhos dos banqueiros internacionais, não parece promissora. Reflete mais ainda um rápido agravamento da dependência com respeito ao crédito externo. Assim o confirmam as projeções disponíveis para 1981: maior déficit em conta corrente, aumento do coeficiente serviço da dívida/exportações de bens e serviços financeiros, etc.

ALGUNS EFEITOS POLÍTICOS DO ULTRALIBERALISMO

O vigor dos esforços em alterar as bases da organização econômica vigente desde os fins da década de quarenta no país, não pode ser compreendido em sua total significação se não se levar em conta que eles se encontram diretamente associados ao caráter revolucionário do projeto global autoritário chileno. Este não pretende apenas restaurar as formas prévias de desenvolvimento capitalista, ameaçadas pela experiência reformista do governo de Frei ou pela socialista de Allende, mas também produzir uma brusca reviravolta no modo de funcionamento da economia para superar os obstáculos que teriam impedido historicamente um desenvolvimento capitalista pleno.

Este projeto inclui ainda um objetivo político. Trata-se de alterar os modos de estruturação das classes sociais e os valores e padrões de comportamento destas. A intenção era que as classes sociais, guiadas por seus próprios interesses materiais e aspirações, assegurassem o funcionamento e a estabilidade de um modelo econômico excludente e de um regime político não participativo ou de participação restrita. Buscou-se desta forma, exercer sobre a sociedade uma função de dominação ideológica-cultural que rompesse com valores nacionais muito arraigados, em especial com a cultura democrática tradicional que se teria gerado no Estado de compromisso.

O vigor da política econômica obedece, então, não só aos ditames da tecnocracia nacional, mas também às exigências do projeto político. Amiúde, a primeira teve de submeter-se à segunda. Poder-se-ia, com efeito, dar um sem número de exemplos de medidas que se adotaram ou, também, que se deixaram de adotar, em contradição com a ortodoxia econômica, incoerências que muitas

vezes deterioraram fortemente os avanços no controle da inflação e abalaram as perspectivas de crescimento a longo prazo.

É sintomática, por exemplo, a escassa ou nula inversão efetuada na Grande Mineração do Cobre ou a renúncia em aprimorar a infra-estrutura de apoio, que começou a criar sérios gargalos no funcionamento normal do modelo exportador, apesar de que nessas frentes ter-se-ia constituído um importante paliativo à situação recessiva por que passava a economia em 1975-76, sem gerar pressões sobre o setor externo, uma vez que atenuaria o elevado custo do programa estabilizador. Isto indicaria que nem sempre — como se gostaria de fazer acreditar — predominaram os objetivos anti-inflacionários ou as metas de longo prazo, mas que com freqüência imperou o critério de reduzir o quanto possível a esfera de influência do Estado na economia. Tratava-se não de satisfazer um requisito de eficiência econômica, mas de promover um objetivo público. Outro tanto poder-se-ia assinalar com relação à velocidade e vigor com que se levou adiante a redução das tarifas aduaneiras ou a oportunidade com que se deu impulso ao desenvolvimento do mercado de capitais.

Sem pretender esgotar os principais efeitos sociais e políticos que esta estratégia provocou, mencionaremos alguns que derivaram do desmoronamento do aparelho estatal, da abertura irrestrita ao comércio internacional e da transferência das funções redistributivas estatais ao setor privado.

Desmoronamento do aparelho e funções do Estado

A inserção da economia chilena no capitalismo internacional mediante o enclave minério-exportador sob controle estrangeiro, outorgou ao Estado desde muito cedo, funções econômicas decisivas, as quais permitiram um importante desenvolvimento de seu aparelho econômico e administrativo. Isto contribuiu para dar origem a uma determinada estrutura de classes e a uma correlação particular de forças a nível político, caracterizadas por: i) o prematuro desenvolvimento dos setores de classe média urbana, cuja expressão política foi os partidos de centro, em especial o Radical; ii) a emergência — também prematura em relação a outras experiências históricas latino-americanas — de um movimento operário poderoso e de partidos políticos que assumiram a representação dos interesses populares; e iii) o surgimento de uma burguesia industrial com uma base econômica débil e dependente do Estado para financiar seu próprio processo de acumulação.

A existência de uma estrutura de classes desta natureza no contexto de um regime democrático possibilitou a formação no final dos anos trinta, de um bloco político integrado pelos setores médios, as classes operárias organizadas e a burguesia industrial, sob a direção reformista dos primeiros. Esta implica na articulação de interesses díspares e até contraditórios. As políticas governamen-

tais deviam necessariamente compatibilizar estas demandas, mediante a negociação ou o conflito institucionalizado.

As classes médias mantinham até 1973 sua condição de setor político dominante graças ao controle que exerciam sobre o aparelho estatal que se expandia de forma considerável e assumia novas responsabilidades; e a vigência de uma ordem democrática, cuja base eleitoral se ia ampliando de forma acelerada. Garantem-se assim no poder e ampliam sua esfera de ação frente à burguesia e ao movimento operário.

A ordem democrática assegurava mais que tudo, a defesa dos interesses específicos destes grupos médios. Permitiu-lhes não só exercer sua dominação política, mas mais que isso aumentá-la, ao abrir-lhes um amplo espaço de negociação para pactuar simultaneamente com a burguesia em função de seus objetivos comuns de fomento industrial, e com os trabalhadores organizados, dos quais necessitava como base de apoio, em torno a políticas populistas e democratizadoras. Neste sentido, pode-se afirmar que os setores médios eram essencialmente industrialistas, estatistas e democráticos, posto que o predomínio de tais concepções lhes assegurava suas possibilidades de sobrevivência e fortalecimento como classe política.

Para a burguesia, débil no plano político, o que se expressava em seu escasso peso eleitoral — por sua dependência do Estado — o projeto industrial-reformista dos setores médios permitiu-lhes levar adiante o processo de industrialização, porém ao preço de ver restringidas as possibilidades de fortalecer sua posição econômica e sua significação frente às demais classes. Com efeito, não só teve que aceitar o custo econômico que, do ponto de vista da otimização do desenvolvimento capitalista, significavam as políticas em favor da democratização e o custo que envolvia o desenvolvimento do movimento operário estimulados pelas próprias políticas reformistas, mas, além disso, teve que limitar-se a uma pauta de progressiva dependência e vulnerabilidade com respeito à orientação da ação estatal e, portanto, submeter-se em boa medida às forças sociais que controlavam o aparelho governamental. Por outro lado, a debilidade política da burguesia a obrigava a subordinar-se aos projetos estimulados pelos grupos médios (Moulián e Bravo, 1981), visualizando-os como um "mal menor" frente às alternativas que apresentavam os setores populares. Vivia assim, sob a permanente ameaça de uma eventual aliança entre camadas médias e os setores populares com respeito a mudanças de posições que ameaçariam seus interesses, como ocorreu com o advento do governo democrata-cristão em 1964, ou pior ainda, em torno de alternativas socialistas que colocariam em xeque a ordem estabelecida, o que ocorreu com a experiência da Unidade Popular em 1970. Daí que a democracia não representava aos olhos da burguesia a fórmula mais adequada para o desenvolvimento capitalista ou a expansão de suas atividades, senão mais um "dado" imposto externamente pela estrutura de classes existente.

A mencionada fórmula resultava "tolerável" só na medida que não ameaçava seus interesses fundamentais (Moulián, 1980).

Este esquemático esboço das conseqüências sociais e políticas que derivam da importância econômica que adquire o Estado chileno, especialmente entre 1938 e 1973, permite entender, ao menos em parte, a racionalidade implícita no profundo anti-estatismo que impõe posteriormente o regime autoritário, em detrimento, muitas vezes, de critérios de eficiência técnica. A minimização das funções do Estado no terreno econômico satisfaz também os objetivos políticos do projeto global do regime autoritário. O que se busca construir é uma espécie de "utopia liberal", na qual as relações sociais sejam reguladas pelo mercado e, em conseqüência, a força dos diferentes grupos — ou mais precisamente dos indivíduos isolados — só se expresse naquele e não na esfera do Estado e da política. Ao mesmo tempo se redefinem as relações Estado-burguesia: a antiga dependência desta última em relação àquele, muda de grandeza. Ao controlar as frações hegemônicas da burguesia, pontos nevrálgicos do aparelho econômico, determinam ou condicionam em alto grau as políticas governamentais.[18]

Com a destruição do que constituía o sustento material do poder das classes que no passado constituíram a força política predominante,[19] elimina-se toda a possibilidade de retorno ao passado e não só porque sua própria existência como classes esteve definida pelo tipo de relação que elas mantinham com o Estado, mas também porque a minimização das funções econômicas deste, assegura que o eventual controle que poderiam chegar a exercer no futuro outras forças sociais, não poderá ser utilizado por elas para fortalecer seu poder político nem para pôr em xeque a influência que têm hoje frações hegemônicas da burguesia sobre o funcionamento do sistema econômico.

Abertura ao exterior e disciplinamento da burguesia

A drasticidade e rapidez com que a economia se abriu ao comércio internacional constitui outro fator que permite a submissão das diferentes classes sociais, em particular da burguesia, ao modelo econômico-liberal e, decerto, ao esquema político que o respalda.

Se a redução do tamanho do Estado constituía um meio através do qual a política econômica assegurava a submissão das classes médias, a abertura indis-

[18] O resto da burguesia, especialmente a pequena e a média, tampouco depende mais do Estado para sua sobrevivência e desenvolvimento, e sim da burguesia financeira, que constitui sua única fonte de acesso ao capital. Tampouco no caso destas frações existem bases objetivas para um acordo com as forças sociais que controlavam o aparelho de Estado, em função de uma alternativa que as beneficiaria mutuamente.

[19] Junto com ela se produz também a destruição das estruturas partidárias, fenômeno que, entretanto, parece mais reversível e, em conseqüência, menos definitivo.

criminada ao exterior obedece ao propósito de disciplinar os diferentes setores da burguesia, ao invocar o perigo de que ressurja a tentação de reproduzir as alianças populistas que se estabeleceram no passado entre as classes médias e os setores populares, em função por exemplo de políticas distributivas que ampliaram o mercado interno. A abertura da economia ao comércio internacional destrói a racionalidade econômica do populismo político, ao inibir toda possibilidade de convergência de interesses em função de objetivos compartilhados entre capitalistas e assalariados. Na medida em que a produção das empresas está destinada fundamentalmente à exportação e não ao mercado interno — ou ao mercado constituído pelos estratos de mais altas rendas — não existe um terreno propício para o entendimento entre a burguesia e os setores assalariados.

É certo que aproximadamente 75% das atividades produtivas estão orientadas de modo a satisfazer as necessidades do mercado interno. Entretanto, tampouco neste caso há base para uma associação de interesses entre empresários e assalariados, posto que as empresas devem sobreviver à concorrência externa, a qual se acentua à medida que, à substancial diminuição e uniformização das tarifas, veio somar-se a redução progressiva do valor do câmbio e, portanto, dos níveis efetivos de proteção. Na medida que esta última diminui, as empresas só podem defender-se reduzindo o nível de salários ou elevando seus níveis de produtividade. Ainda que o primeiro resulte difícil, posto que os salários se encontram muito perto do mínimo necessário para a subsistência, a reduzida margem de proteção (se é que efetivamente ainda existe) obriga as empresas, consideradas em seu conjunto, a resistir a qualquer pressão por aumento dos salários reais, se bem que haja algumas que podem concedê-los. Por outro lado, qualquer incremento dos níveis de renda real dos assalariados, que se traduziria em uma reativação da demanda agregada tenderia a ser coberto basicamente com um maior volume de importações, filtrando-se assim para o exterior, os efeitos dinamizadores sobre as atividades internas. O mecanismo através do qual o modelo de livre comércio assegura a submissão dos setores capitalistas, consiste pois, em gerar uma divergência irredutível entre seus interesses materiais — qualquer que seja o tamanho de suas empresas e o destino que dêem à sua produção — e os dos trabalhadores, com o que se elimina toda possibilidade de um acordo entre ambas as classes.

Ao liberar as forças do mercado, o novo modelo econômico gerou múltiplas contradições e atritos entre os diferentes setores da burguesia (Moulián e Vergara, 1979), mas cumpriu o objetivo político fundamental de fazer seus interesses prioritários compatíveis entre si, frente à ameaça que representaria qualquer mudança em uma direção mais populista ou favorável aos trabalhadores. Com ele, também as frações não hegemônicas da burguesia foram despojadas de toda iniciativa política, na medida que não lhes torna possível encontrar aliados para uma estratégia mais favorável a seus interesses.

Por outro lado, as mudanças no aparelho produtivo afetaram a estrutura e composição das classes sociais repercutindo sobre a situação dos trabalhadores, das classes médias e da própria burguesia.

O movimento sindical foi um dos mais afetados. A perda de significação do setor industrial redundou em uma forte diminuição do número de operários industriais, que constituem sua principal base de apoio e que viram, além disso, diminuído seu poder de negociação. Outro tanto ocorreu com os trabalhadores agrícolas: a introdução de novos cultivos, mais intensivos em capital, e a expansão da silvicultura, basicamente estacional de mão-de-obra, com o que dificilmente os diaristas poderiam sindicalizar-se. Aumentaram, em troca, os trabalhadores do comércio e dos serviços, que se caracterizaram tradicionalmente por sua atomização (no caso dos empregos informais) ou por sua resistência a organizar-se e incorporar-se ao modo trabalhista, no caso dos que se desemnham nos setores de mais alta produtividade. A este impacto desagregador sobre o movimento sindical se somam, por certo, os efeitos desmobilizadores do desemprego, a pauperização, a inelasticidade do trabalho e a dura repressão desencadeada contra toda forma de organização não oficial.[20]

Finalmente, também nas classes médias se produziu uma forte fragmentação. A expansão do comércio de importação e dos serviços pessoais e financeiros (seguros, publicidade, agências de viagem, etc.) fez surgir uma nova classe média, constituída por uma tecnoburocracia de elementos altamente qualificados, cujas possibilidades de acesso e ascenção ocupacional já não se encontram associados ao aparelho estatal, mas à expansão do segmento moderno e internacionalizado da economia. Estes setores se viram reforçados pelo surgimento das profissões "liberais". O resto das antigas classes médias, em troca, passaram a engrossar as filas da pequena burguesia, empobrecida e atomizada (transportadores, pequenos comerciantes, etc.).

Privatização das funções redistributivas do Estado

A "privatização" dos setores sociais, a reforma previdenciária e o Projeto trabalhista estão destinados a provocar também uma profunda reestruturação da sociedade chilena. Tendem, nem tanto no sentido de reduzir o poder do Estado, mas a gerar uma nova institucionalidade na sociedade civil, que ao aprofundar o processo de desagregação e atomização das classes e grupos sociais e a fragmentação e desarticulação de suas organizações, assegurasse a construção de uma espécie de utopia liberal, na qual as relações sociais se rejam cada vez

[20] Inclusive a disseminação setorial e geográfica que caracteriza os setores exportadores se constitui em um freio adicional ao surgimento de um proletariado combativo e organizado, precisamente aí onde este poderia ter um maior poder de negociação. Ver Schkolnik e Tironi (1981).

mais pelas regras do mercado e pelos interesses individuais, sem interferências "distorcionadoras" de caráter político. Antes, as diferentes classes e grupos sociais podiam através de suas organizações, articular suas demandas e pressionar por suas reivindicações no âmbito do Estado e da política. Agora, atomizadas e dispersas, devem dirigir suas demandas a entes fragmentários no mercado, carecendo de todo poder de negociação. O acesso diferencial a bens e serviços se dá em função, então, do lugar que ocupa cada indivíduo em uma escala que se define por seu acesso diferencial ao mercado e não por sua capacidade de fazer valer seus interesses perante o Estado, através de organizações e movimentos sociais ou por seu poder de negociação com outras classes. Este processo de privatização — atomização da base social — é acompanhado em cada um dos setores por um fortalecimento do controle ideológico e político que o poder central exerce sobre as novas atividades e instituições que vão surgindo na sociedade civil.

Assim, por exemplo, a transferência das responsabilidades educacionais aos municípios e ao setor privado produz, por um lado, a segmentação das demandas por esses serviços, que já não pressionam o Estado de forma coletiva como no passado, mas que deverão ser resolvidas isoladamente no mercado. Entretanto, fortalece-se a ação supervisora do poder central sobre as atividades educacionais e sobre os conteúdos da instrução dividida. Este duplo processo se reproduz na área da saúde. A privatização do setor desarticula os serviços públicos dedicados à assistência médica e estimula o desenvolvimento da medicina privada, atomizando os trabalhadores da saúde e transferindo ao mercado as demandas por esses serviços. Mas, ao mesmo tempo, fortalece-se a fiscalização que exerce o Executivo sobre as instituições de saúde, tanto do setor público como privado.

O Projeto Trabalhista constitui-se talvez no caso mais característico do processo de privatização — atomização da base social, já que fragmenta e debilita as organizações trabalhistas, dispersa os trabalhadores e inclusive os faz competir entre eles. O Estado renuncia a seu papel de árbitro nas negociações, mas acentua seu controle sobre o funcionamento das organizações sindicais.[21]

Os efeitos "privatizadores" das reformas sociais junto com o robustecimento

[21] As normas que tendem a desarticular as organizações sociais não afetam apenas os trabalhadores ou os setores de baixa renda. Também se estenderam às organizações de profissionais e inclusive às associações patronais.

Assim é que com a nova Constituição posta em vigor em março de 1981, aboliu-se, com o efeito de "privatizar" também o exercício das profissões, a obrigatoriedade de filiação nas associações profissionais e a vigência das taxas que estas fixavam o que tenderá inevitavelmente ao debilitamento e virtual desaparecimento destes organismos.

Finalmente, a liberdade de tarifas decretadas para alguns grêmios da pequena burguesia deverá surtir efeitos similares: debilitará seus órgãos, podendo levá-los, inclusive, à competição entre seus antigos membros.

dos mecanismos de controle político e ideológico sobre a maioria das instituições da sociedade civil — à exceção das economias — não podem senão reforçar as tendências ao retraimento e ao surgimento de estratégias de adaptação individual e, portanto, a despolitização da sociedade. Com ele, os conflitos que se suscitem permanecem "encapsulados" no âmbito da empresa e circunscritos à esfera corporativa, sem que possam ter efeitos desestabilizadores a nível político.

Tenciona-se pois, inibir o aparecimento de tensões sociais ou diluí-las, transferindo-as ao mercado. Geram-se desse modo condições objetivas para o desenvolvimento de sentimentos de apatia e conformismo na população, os quais, uma vez consolidados, podem dar origem a uma sociedade "inerte", na qual se vai anulando toda ameaça à estabilidade do sistema. Explica-se então, que o avanço na consolidação desta nova institucionalidade econômico-social seja apresentado como condição prévia para que este novo Estado possa funcionar em condições de maior normalidade — e não de emergência política — e, portanto, como requisito essencial para a plena instauração da democracia "protegida" ou "autoritária" que promove o regime militar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELLANO, J.P. (1980): "Sistemas alternativos de seguridad social: Un análisis de la experiencia chilena", em *Colección Estudios CIEPLAN*, novembro.

BITAR, S. (1980): "Liberdad económica y dictadura política: Chile 1973-1979", em Bitar (ed.), *Chile, liberalismo económico y dictadura política*, IEP, Lima.

CORTÁZAR, R. (1978): "Remuneraciones, empleo y distribución del ingresso en Chile: 1970-1978", em *Colección Estudios CIEPLAN 3*, junho.

CORTÁZAR, R. y Marshall, J. (1980): "Indice de precios al consumidor en Chile: 1970-78", em *Colección Estudios CIEPLAN 4*, novembro.

CRISPI, J. (1980): "El agro chileno después de 1973: Expansión capitalista y campesinización pauperizante", trabalho apresentado na Conferência sobre os Seis Anos de Governo Militar no Chile, organizada pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 15-17 de maio.

FOXLEY, A.; ANINAT, E. y ARELLANO, J.P. (1980): *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fundo de Cultura Económica do México.

FOXLEY, A. (1979a): "Inflación con recesión: Las experiencias de Brasil y Chile", em *Colección CIEPLAN 1*, julho.

——— (1979b): "Politicas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: Una perspectiva latinoamericana", em *Colección Estudios CIEPLAN 2*, dezembro.

——— (1980): "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979", em *Colección Estudios CIEPLAN 4*, novembro.

——— (1981): "Chile: Perspectivas económicas, em *Revista Mensaje* número 301, agosto.

FFRENCH-DAVIS, R. (1980): "Liberalización de importaciones: La experiencia chilena en 1973-79", em *Colección Estudios CIEPLAN 4*, novembro.

FFRENCH-DAVIS, R. y ARELLANO, J.P. (1981): "La apertura financiera: La experiencia

chilena en 1973-80", trabalho apresentado no Seminário sobre "Relações Financeiras Externas e seu impacto nas economias latino-americanas", CIEPLAN, Santiago, 19-21, março.

GRIFFITH-JONES, S. (1978): "The growth of multinational banking, the eurocurrency and the developing countries", IDS, mimeo, Sussex, Inglaterra.

HACHETTE, D. (1977): "Aspectos macroeconómicos en la economía chilena: 1973-76". Documento de trabalho/55, Instituto de Economía, Universidade Católica do Chile, outubro.

LAHERA, E. (1981): "Las empresas transnacionales en la economía chilena", em Revista de la CEPAL, número 14, agosto.

MARSHALL, J. (1981): "Gasto del sector público en Chile: 1969-1979, metodología y resultados", em *Notas Técnicas*, número 26, CIEPLAN, fevereiro.

MELLER, P.; CORTÁZAR, R. y MARSHALL, J. (1979): "La evolución del empleo en Chile, 1974-78", em *Colección Estudios CIEPLAN 2*, dezembro.

MORALES, J. (1979): "Principales usuarios y rentabilidad potencial del endeudamiento", CIEPLAN, trabalho inédito.

MOULIÁN, T. (1980): "El futuro de la democracia en América Latina", Seminario de Relaciones Internacionales, CLACSO-FLACSO, mimeo, Santiago.

MOULIÁN, T. y VERGARA, P. (1980): "Estado, ideología y políticas económicas en Chile 1973-78", *Colección Estudios CIEPLAN 3*, junho.

MUÑOZ, O.; GATICA, J. y ROMANGUERA, P. (1980): "Crescimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1940-1970", em *Notas Técnicas*, número 22, CIEPLAN, janeiro.

PINTO, A. (1981): "Apertura al exterior", em *Revista Mensaje* número 298, maio.

PORTALES, D. (1980): "Consideraciones sobre la nueva inserción transnacional de la economía chilena", em Vigorito y otros, Transnacionalización en la economía chilena, ILET-VECTOR.

RAMOS, J. (1975): "El costo social, hechos e interpretaciones", em *Estudios de Economía*, número 6, segundo semestre.

SCHKOLNIK, M. y TIRONI, E. (1981): "Sobre el nuevo estilo de desarrollo capitalista chileno", em SUR, *Proposiciones* N.º 1, segunda edição.

VERGARA, P. (1980): "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1973-1978", em *Colección Estudios CIEPLAN 4*, novembro.

VERGARA, P. (1981): "Transformaciones en las funciones económicas del Estado bajo el regimem militar", em *Colección Estudios CIEPLAN 5*, julho.

ZAHLER, R. (1980): "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno, 1975-78", em *Revista de la CEPAL*, número 10, abril.