

Estado, ideologia e políticas econômicas no Chile: 1973/78 *

TOMAS MOULIAN **

PILAR VERGARA **

O presente artigo analisa o sentido e a evolução da política econômica aplicada pelo Governo chileno em seu progressivo caminhar para uma liberalização total do comércio exterior. Argumenta-se que este processo, cujo ponto crucial foi a aplicação da política recessiva de abril de 1975, observa-se tanto na execução do programa de estabilização como na concepção dos objetivos de longo prazo, vale dizer, de reestruturação da economia rumo a um esquema livre-cambista. A conclusão principal desta análise é de que a dinâmica assinalada não se explica por questões puramente econômicas, de caráter conjuntural ou estrutural, senão principalmente por fatores políticos e ideológicos.

1 — Introdução

Este trabalho pretende analisar as bases sociais e os condicionantes sócio-políticos da política econômica aplicada no Chile entre 1973

Nota do Editor: Tradução não revista pelos autores.

* Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa sobre "Políticas de Estabilização na América Latina". Agradecemos à Fundação Ford, ao International Development Research Centre (IDRC), à Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries (SAREC), e ao Social Science Research Council (SSRC), por contribuírem para o seu financiamento. Os autores desejam expressar sua gratidão a F. Boenninger, J. J. Brunner, J. Mackenzie, P. O'Brien, E. Palma e aos pesquisadores da CIEPLAN, por seus valiosos comentários sobre os rascunhos preliminares deste trabalho. Agradecemos igualmente a colaboração de C. Serrano e V. Espinoza, pelo judicioso trabalho prévio de compilação e classificação da informação. A responsabilidade do conteúdo é, evidentemente, inteiramente dos autores.

** Pesquisadores da Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), Santiago do Chile.

e 1978.¹ Ao fazê-lo, seu objetivo é o de explicitar as conexões entre economia e política através do estudo de uma situação concreta — neste caso, um tipo de regime autoritário — e de uma dimensão determinada — a política econômica.

A Seção 2, a seguir, é uma introdução ao tema, onde se define um ponto de vista analítico cujo objetivo é situar a política econômica e suas variações dentro do contexto social global.

Na Seção 3 é analisada a evolução da política econômica em seu processo de radicalização crescente, para tentar entender os condicionamentos econômicos, políticos e ideológicos do projeto econômico predominante.

2 — O ponto de vista analítico

Nossa intenção neste trabalho não é descrever nem compreender globalmente o Estado autoritário que se instala no Chile desde 1973 e a nova sociedade que se pretende criar. No entanto, uma revisão do tema específico que abordamos — o sentido e a evolução da política econômica — requer a definição de um ponto de vista analítico sem o qual se corre o risco de não perceber seus significados reais, ficando-se ao nível das simples aparências.

O eixo em torno do qual nos centraremos é o dos objetivos revolucionários do autoritarismo chileno. Na verdade, os regimes da Argentina e do Brasil também se arvoram o apelo revolucionário, mas no caso chileno este se coloca de um modo específico em relação ao desenvolvimento prévio e adquire formas muito particulares de expressão.

No Chile constata-se a ausência de revoluções burguesas ou de projetos de modernização autoritária mais ou menos profundos que

¹ O presente trabalho constitui a continuação de outro, mais extenso, no qual eram analisadas mais detalhadamente as diferentes fases da política econômica. Ver Tomas Moulian e Pilar Vergara, *Políticas de Estabilización y Comportamientos Sociales: La Experiencia Chilena, 1973/78*, Nota Técnica n.º 22 (CIEPLAN, novembro de 1979).

tivessem tido o papel do porfiriato mexicano de Roca e mais tarde de Juarez Celman na Argentina.² Ainda mais: a partir do esgotamento do modelo de desenvolvimento, baseado na industrialização substitutiva, os interesses dos empresários em geral, e em particular os dos industriais, tendiam a coincidir mais com o estancamento que com a modernização. Esta última, em uma economia pequena como a chilena, requeria a especialização produtiva e a abertura da economia ao exterior e, conseqüentemente, implicava enfrentar uma proteção menor e o aumento relativo da concorrência externa. Do ponto de vista destes setores, que apresentavam altas taxas de rentabilidade produzindo para um mercado interno sobreprotegido e com um tipo de paridade cambial subvalorizada para a importação de equipamentos e insumos, que sentido podia ter reivindicar a modernização?³

Isto nos permite entender que as ideologias antiliberais, que viam no regime democrático um fator decisivo da estagnação econômica, tenham constituído um elemento marginal do panorama político. Somente no período da Unidade Popular (UP) chegaram a converter-se, ao ritmo marcado pela radicalização do conflito político, em ideologias que se expandiam como consciência das classes “afetadas” e inclusive de setores que não pertenciam a estas. É neste momento que se percebe a necessidade de uma revolução burguesa que *re-funde* a sociedade e modifique as formas de pensar e os modos de fazer política, pois sem ela as tentativas de restauração capitalista seriam processos precários, instáveis e incertos. Nesta linha de raciocínio, a estagnação experimentada pelo desenvolvimento capitalista começa a ser vinculada à democracia, e não, como o fazia o discurso reformador, à insuficiência das reformas estruturais. As formas democráticas aparecem como o freio que havia bloqueado a expansão econômica pelo reduzido espaço que deixara à iniciativa privada, pelo excessivo protecionismo que “nos encerrava dentro de

² Nestes países existiram ditaduras ou governos fortes que tentaram desde cedo, e com certo êxito, uma modernização da estrutura econômica preexistente e que incentivaram, como no caso típico da Argentina, a penetração das relações capitalistas no campo.

³ Pilar Vergara, “Condiciones Económicas y Políticas de la Crisis del Estado en Chile” (CIEPLAN, 1977), mimeo.

limites artificiais” e por um Estado que, em função de fins sociais, tomava o lugar do mercado na alocação dos recursos.

A percepção da necessidade de uma revolução burguesa viu-se reforçada pelo ocorrido no período 1970/73. Em 1973 era fácil encontrar sinais ou evidências que permitiam definir a situação como caótica, um caos que conduzia à fragmentação da nação. Os velhos presságios conservadores pareciam então plausíveis e verossímeis: necessidade de impedir a mobilização das massas, porque senão estas atacam e debilitam a ordem vigente, pondo assim em perigo qualquer ordem.

A significação da conjuntura 1970/73 é que ela colocou, no âmbito das alternativas possíveis, a solução radical dos problemas que até então se apresentavam ao desenvolvimento capitalista. Paradoxalmente, foi a experiência traumática (para certos setores) da UP que permitiu que se construísse um sistema de pensamento e que se afirmassem certos grupos orgânicos que perceberam a revolução burguesa em sua dupla dimensão necessária: como freio à mobilização popular e como processo de reajuste e de rearticulação da própria burguesia. Ambas as dimensões eram vistas como condições para sair da estagnação. Mas devido à temporalidade histórica do processo — isto é, porque tem lugar contra a UP e quando se encontra difundida a idéia da crise da industrialização substitutiva — esta revolução tinha um espaço limitado de alianças. Não podia ser realizada no quadro de uma aliança com setores populares ou com a classe operária industrial, como teria sido o caso de uma revolução modernizadora, realizada contra a oligarquia.

No entanto, sobretudo ao princípio, a idéia revolucionária exprimia-se menos nos nítidos contornos de um projeto consensual e definido do que na atribuição de um caráter re-fundador ao governo militar. O apelo revolucionário que o regime arvorava não era economicista, não se limitava a formular a necessidade de reinstalar ou rearranjar as formas prévias do desenvolvimento capitalista. Apresentava-se como um projeto global, de construção de um novo tipo de sociedade e inclusive de uma nova cultura, o todo apresentado como modelo alternativo tanto ao socialismo como à democracia liberal.

Em um país como o Chile, onde durante longo tempo os aparelhos ideológicos estatais promoveram o culto da tradição liberal, um poder autoritário com metas revolucionárias era culturalmente obrigado a formular um discurso no qual suas pretensões tomassem uma forma ético-política. Por esta razão, o autoritarismo chileno assume, muito mais nitidamente que em outros lugares, um caráter “fundamentalista”,⁴ que procura colocar-se como: a) ordem social alternativa; e b) resposta não só nacional mas universal, como modelo para o Ocidente.

É evidente que estas concepções fundamentalistas — que estão em estreita relação com uma concepção não representativa da política — tinham uma base de legitimação na situação inicial. O clima em que é gerada a queda da UP e a memória traumática que a radicalização da luta tinha desenvolvido e constituído são alguns dos elementos que permitiam ao novo regime atribuir-se uma missão que justificava suas tarefas, não em termos sociais (representação), mas sim de uma legitimidade transcendental (unidade nacional ou bem comum); por ter este caráter, a missão devia ser cumprida mesmo passando por cima ou contra as aspirações e expectativas explícitas ou silenciadas dos grupos sociais.

Esta concepção não representativa da política é principalmente uma necessidade derivada dos propósitos revolucionários do regime. A reformulação do tipo de sociedade existente e a reorientação do modelo de desenvolvimento capitalista prévio requeriam a criação de um vácuo social, necessitavam simultaneamente da desmobilização da classe operária, da neutralização das possíveis reivindicações dos grupos médios, que perdiam as vantagens relativas que tinham adquirido, e também da contenção das pressões dos sectores burgueses marginalizados pela orientação das estratégias de desenvolvimento.

Entender a evolução da política econômica é impossível se esta não é considerada como um aspecto ou dimensão de um projeto revolucionário global, dentro do qual ocupa um lugar determinante mas não único.

⁴ Este termo foi usado para caracterizar os Estados autoritários que existiram na Espanha e em Portugal.

3 — A evolução da política econômica

3.1 — Algumas questões prévias

Antes de entrar na análise da política econômica para elucidar qual é o projeto de reestruturação capitalista que se tenta implementar, é necessário esclarecer algumas questões prévias.

Durante os cinco últimos anos, a política econômica foi evoluindo no sentido de uma crescente radicalização, que se exprimiu num dogmatismo e numa inflexibilidade cada vez maiores na aplicação das receitas ortodoxas, tanto no que concerne ao programa de estabilização como no que se refere às políticas de longo prazo. Por que este reforço crescente das posições mais extremas?

No entanto, existem outras alternativas de desenvolvimento capitalista para uma economia como a chilena? Acreditamos que nenhuma das políticas aplicadas em cada uma das fases era fatalmente necessária. Não existia um caminho único para restabelecer os desequilíbrios econômicos iniciais ou para assegurar à economia perspectivas de desenvolvimento capitalista. Na verdade, sempre existiram outras opções, ainda que não tenham surgido forças sociais com poder suficiente para impô-las.

É evidente que certos traços estruturais da economia chilena — país pequeno, de mercado reduzido, com um desenvolvimento precário de sua base produtiva industrial —, como também as novas regras de funcionamento do capitalismo internacional, condicionavam o leque das alternativas viáveis. Porém, daí não se pode afirmar que existia uma única via de desenvolvimento capitalista e que tanto o caminho — a direção tomada — como o percurso — os ritmos adotados — estivessem inexoravelmente determinados.

Também não se pode afirmar — como pretendem alguns — que a maneira drástica com que foi aplicado o programa econômico achava-se determinada pela necessidade de ater-se às recomendações conservadoras e ortodoxas do FMI. É verdade que — sobretudo em 1973 e 1974 — o balanço feito por este organismo sobre a gestão

econômica constituía um fator decisivo para enfrentar a difícil situação do balanço de pagamentos, para obter os créditos externos necessários, como também para restabelecer os deteriorados vínculos com o sistema capitalista mundial. Mas isto não explica sua evolução posterior, e ainda menos se se leva em conta o fato que o FMI tendeu ultimamente a afastar-se das versões monetaristas mais estritas do balanço de pagamentos.⁵

Tentar interpretar as razões do processo de radicalização baseando-se na tese determinista do único caminho adequado, ou na tese unilateral da subordinação ao FMI, não nos permite compreender esta dinâmica.

Assim, para entender a lógica e o significado do projeto de reestruturação capitalista que se tentou implantar e seus condicionantes fundamentais, é necessário examinar cuidadosamente a evolução global da política econômica durante os cinco primeiros anos do regime militar.

3.2 — A periodização

3.2.1 — Os critérios de periodização

No estudo das políticas econômicas implementadas no Chile desde 1973 usamos, como critério de diferenciação, as modificações experimentadas pela política antiinflacionária. Na verdade, desde 1973 até a data de término deste estudo a política econômica aplicada orientou-se por dois grandes objetivos globais: controlar os desequilíbrios macroeconômicos herdados — o que significava em primeiro lugar conter a inflação e enfrentar a crise do balanço de pagamentos — e produzir um reajuste e uma rearticulação profundos no quadro institucional no qual tinha funcionado a economia chilena desde o auge da industrialização.

É evidente que, destes dois objetivos, permanentes ao longo do tempo, o segundo define muito melhor o significado da política

⁵ C. Díaz-Alejandro, "Finanzas Internacionales: Tópicos de Interés Especial para Países en Desarrollo" (CIEPLAN, 1978), mimeo.

econômica. A diminuição do tamanho do Estado e a limitação de suas atribuições, as vinculações com o capitalismo internacional e a modificação das relações entre capital e trabalho são mudanças nas quais se expressa uma orientação de classe. É neste contexto que se manifesta o aspecto mais “revolucionário” da política econômica. No entanto, é difícil utilizá-lo como critério de periodização, dado que seus efeitos não são imediatos, mas se desdobram no tempo com um ritmo descontínuo. As modificações da política antiinflacionária, em troca, permitem cortes mais nítidos e de mais fácil apreensão.

Em todo caso, os pontos nevrálgicos, identificados segundo o primeiro critério, correspondem de forma bastante estreita às inflexões possíveis de serem detectadas nas políticas destinadas a impulsionar o novo modelo a longo prazo. Por isto, a opção metodológica de utilizar as variações na política de estabilização não constitui um obstáculo para que os cortes cronológicos realizados permitam a captação da dinâmica da outra dimensão da política econômica.

3.2.2 — As três fases

Utilizando o critério indicado, podemos distinguir três fases. A primeira delas engloba o período compreendido entre setembro de 1973 e abril de 1975. O ponto de origem é a instauração do regime militar que criou as condições políticas para a implementação de esquemas e modelos econômicos diferentes dos conhecidos desde 1938; o ponto final é o anúncio do chamado Programa de Recuperação Econômica ou política de choque. A segunda fase abarca o lapso de tempo compreendido entre o anúncio do pacote de medidas de abril de 1975 e a primeira revalorização do peso, decretada em fins de junho de 1976. A terceira engloba desde o momento da revalorização até fins de 1978, data de término do estudo.

De um modo muito global, pode-se dizer que a primeira fase é relativamente gradualista do ponto de vista da política antiinflacionária, mesmo que no seu decorrer se concentre um grande número de mudanças que redefinam profundamente os comportamentos econômicos.

Por sua vez, durante a segunda fase as políticas concentram-se na procura de soluções drásticas para o problema inflacionário. Ao mesmo tempo, esta é uma fase de aceleração e intensificação das reformas estruturais que tendem a implementar o modelo a longo prazo.

A terceira fase pode ser caracterizada globalmente como um período de quebra das expectativas inflacionárias e de consolidação da nova estratégia de longo prazo, sobretudo no que concerne ao mercado financeiro, à abertura do comércio exterior e às vinculações com o capital internacional.

3.3 — A primeira fase

3.3.1 — As principais medidas e as variações da política econômica

Quase desde o princípio — ou seja, desde fins de outubro de 1973 — delinea-se como objetivo global da política econômica a reinstalação de uma economia capitalista, posta em xeque durante o período da UP. Desde então é percebido como necessário um desenvolvimento capitalista sob novas formas. Nesta primeira fase, criar condições novas significava fundamentalmente liberar as forças do mercado (salvo as do mercado de trabalho), de forma que o sistema de preços se tornasse o elemento determinante da alocação de recursos entre as diferentes atividades econômicas. Desde o começo alguns traços da política econômica ficaram firmemente assentados: a redefinição do papel do Estado e do mercado na atividade econômica, a redução das funções do primeiro na condução da economia e a exclusão do movimento sindical constituem princípios orientadores das decisões econômicas do governo que ficaram definidos nesta primeira fase. Como se observa, já desde o mês de outubro de 1973 começa a delinear-se a orientação geral do modelo de organização econômica que se autodenomina “economia social de mercado”. Contudo, esta fase constitui, no período analisado, um

momento de hesitações, de incertezas, de luta interna entre diferentes concepções econômicas e políticas.⁶

Usando como critério para uma diferenciação interna desta fase os objetivos imediatos da política econômica, podemos distinguir nela duas subfases: a primeira, de setembro de 1973 até meados do ano seguinte, corresponde à reinstauração de certas condições mínimas de funcionamento da economia capitalista; a segunda, que se estende de julho de 1974 — data do início da gestão de J. Cauas no Ministério da Fazenda — até abril de 1975, pode ser caracterizada pelo deslocamento da ênfase da política antiinflacionária para a redução do *deficit* fiscal e pelo início das transformações econômicas destinadas a criar uma nova ordem institucional econômica.

Durante a subfase inicial, a política econômica tinha três propósitos centrais: a) regular os principais desequilíbrios que a economia apresentava em 1973; b) “sanear” as bases produtivas da economia; e c) restabelecer e normalizar as vinculações internacionais do país.

As medidas adotadas para enfrentar os desequilíbrios econômicos iniciais marcaram desde o princípio um nítido contraponto. A utilização unilateral, para este objetivo, dos mecanismos de mercado expressava uma concepção da ordem econômica, das funções do setor privado e do Estado na atividade econômica, ao mesmo tempo que revelava uma estratégia antiinflacionária. Seguindo as recomendações dos enfoques ortodoxos que responsabilizavam as pressões de demanda produzidas por um excesso de dinheiro na economia pelas elevadas taxas de inflação, as principais ações destinadas a regular estes desajustes concentraram-se na liberação da maior parte dos

⁶ Por isto mesmo, e por tratar-se de uma fase de importantes decisões, as diferentes organizações empresariais do setor privado multiplicaram seus esforços no sentido de fazer chegar seus pontos de vista ao Governo e impor assim sua concepção do que deveria constituir um projeto de desenvolvimento capitalista para a economia chilena. Toda esta fase está marcada pela realização, por parte das organizações empresariais, de numerosas convenções, congressos, assembléias-gerais, publicação de documentos e estudos que faziam chegar às autoridades do governo para influir no curso definitivo da política econômica. Além disto, a ausência de um projeto hegemônico permitia às diferentes organizações — ao contrário do que sucederia a partir de abril de 1975 — reivindicar interesses setoriais e exprimir as demandas próprias de cada setor e ramo de atividade.

preços, juntamente com uma desvalorização drástica da taxa de câmbio. A primeira medida era destinada a restabelecer o equilíbrio entre a oferta e a demanda global, para deste modo fazer vir à tona a inflação reprimida pelos controles de preços e eliminar as distorções dos preços relativos. A desvalorização, por seu lado, era destinada a eliminar o desequilíbrio do balanço de pagamentos, ao conduzir a taxa de câmbio a um valor próximo ao de equilíbrio.⁷

Estas duas medidas corretivas foram complementadas por uma política de remunerações restritiva, que operou mediante o adiamento, até janeiro de 1974, do reajuste correspondente a outubro de 1973.

É evidente que este conjunto de medidas, que combina liberação de preços e reduções salariais, significou uma queda vertical da capacidade aquisitiva dos salários.⁸

O objetivo destas medidas econômicas está associado ao denominado "saneamento" das bases produtivas da economia, o qual tinha dois sentidos principais. Primeiro, tratava-se de reverter os efeitos da política da UP na esfera da propriedade e administração dos meios de produção. Para tanto, foi elaborado um plano de "normalização", cuja primeira etapa era constituída por três operações principais: a) devolução das terras ilegalmente ocupadas; b) definição de um estatuto para a terra reformada, que consistia na dissolução dos "asentamientos" * e na criação progressiva de uma

⁷ Sobre as medidas iniciais e seus efeitos, ver J. Ramos, "El Costo Social: Hechos e Interpretaciones", in *Estudios de Economía* (Universidade do Chile, 2.º semestre, 1975), e "Inflación Persistente, Inflación Reprimida e Hiperinflación. Lecciones de Inflación y Estabilización en Chile", in *Desarrollo Económico*, vol. 18, n.º 69 (Buenos Aires, abril/junho de 1978).

⁸ De fato, o conjunto de medidas iniciais configurava um programa de estabilização bastante tradicional, que em seus pressupostos não se diferenciava muito de outros que haviam sido aplicados, ou que se havia tentado aplicar, no passado. Mas muito mais importantes que estas semelhanças eram seus traços distintivos, que se derivavam da magnitude dos desequilíbrios econômicos enfrentados e também da decisão de levar adiante, simultaneamente, um reordenamento profundo da organização econômica preexistente.

* Terras desapropriadas pela Reforma Agrária, ainda não distribuídas aos camponeses que as trabalhavam, e que eram provisoriamente de propriedade da Corporação de Reforma Agrária. (N. da T.)

camada de pequenos "parceleros"-proprietários; * e c) a devolução das empresas requisitadas e sob intervenção de acordo com normas legais de exceção.⁹ O "saneamento" implicava, portanto, a ampliação do espaço econômico reservado ao capital privado, restaurando os direitos de propriedade ou administração que a UP limitara. O segundo sentido do "saneamento" visava ao restabelecimento coercitivo da disciplina da força de trabalho, ao nível das empresas e ao nível global. Para tanto, foi suspensa a negociação coletiva e limitada a atividade sindical, assim como foram desmantelados os partidos de esquerda. Um dos objetivos desta operação era desarticular os vínculos políticos do movimento sindical, tal como então existiam.

O terceiro grande objetivo da política econômica no período inicial foi o restabelecimento dos laços da economia chilena com o sistema capitalista mundial. Pode-se dizer que o principal fator para restabelecer a confiança da comunidade financeira internacional foi o próprio caráter do programa antiinflacionário desenvolvido. Este se movia na mesma direção recomendada pelo FMI, cuja avaliação da política econômica empreendida tinha naquele momento uma importância decisiva para a obtenção de apoio financeiro desta instituição e dos demais organismos financeiros internacionais, bem como para renegociar em termos favoráveis a dívida externa. Em condições de grande isolamento político, o aval do FMI constituía uma peça indispensável para este último objetivo.

Além disto, no entanto, o governo militar fez dois gestos que naquela oportunidade foram considerados indispensáveis: concedeu a imediata restituição de uma série de firmas estrangeiras requisitadas ou sob intervenção e, no decorrer de 1974, estabeleceu acordos de indenização com as companhias cupríferas norte-americanas nacionalizadas durante o governo anterior.

No entanto, em meados de 1974, quando a alta dos preços internos já tinha absorvido a inflação reprimida até setembro de 1973 e

* Pequenos proprietários das terras citadas na nota anterior. (N. da T.)

⁹ Sobre um total de 250 empresas requisitadas ou sob intervenção em 11 de setembro de 1973, 202 foram devolvidas a seus proprietários no decorrer de 1974. Ver CORFO, *Privatización de Empresas y Activos, 1973/78* (Gerencia de Normalización de Empresas, 1979).

também o aumento dos preços internacionais registrado no começo de 1974, persistiam ainda elevadas taxas mensais de inflação. A princípio havia-se acreditado que, deixando vir à tona a inflação reprimida e, paralelamente, manipulando adequadamente a quantidade de dinheiro, os mercados tenderiam rapidamente à normalidade e poder-se-ia chegar — como anunciou triunfalmente um dos mais importantes assessores econômicos da junta governamental¹⁰ — a uma inflação nula em fins de 1974. Mas, quando a realidade do comportamento dos preços colocou em evidência o fracasso desta receita simplista, foram procurados outros mecanismos corretivos na redução da emissão originada pelo *deficit* fiscal e do crédito interno às empresas do APS.

A segunda subfase, cujo ponto de origem localiza-se aproximadamente em julho de 1974, inicia-se com o deslocamento da ênfase do programa de estabilização para a redução do *deficit* fiscal. No entanto, nesse momento opta-se por uma estratégia *gradualista*, quer dizer, de redução progressiva do *deficit* fiscal, por temor às conseqüências que uma alternativa mais drástica poderia ter sobre os níveis de produção e emprego. A ênfase colocada na estrita disciplina fiscal manifestou-se no orçamento para 1975, que previa reduções do gasto fiscal superiores a 30% em termos reais.¹¹

Por trás destas decisões fiscais, que cumpriam objetivos da política de estabilização, existiam também motivações relativas à política de longo prazo. A política de contenção da inflação, baseada na redução do gasto público, criava condições favoráveis à política de privatização e, em geral, à ativação da transferência de recursos públicos

¹⁰ Declarações de P. Baraona, que posteriormente ocuparia o cargo de Ministro da Economia. Ver *El Mercurio*, de 17 de outubro de 1973.

¹¹ Na realidade, o orçamento de 1975 previa uma redução do gasto de 10% em termos reais em relação a 1974, mas esta percentagem era calculada sobre a base de uma inflação de 30% prevista para o ano. Esta cifra já havia sido ultrapassada durante o primeiro trimestre de 1975, ano em que a inflação chegou a 376%. Segundo afirmam alguns, este mecanismo de elaborar o orçamento original sobre a base de uma inflação prevista, significativamente inferior à que se supõe realmente, tinha por objetivo forçar as diferentes repartições públicas a reduzir sua capacidade de gasto. Ver A. Sanfuentes, "El Papel del Sector Fiscal en la Transición", in Departamento de Economía, *Comentarios sobre Situación Económica* (primeiro semestre de 1975), publicação n.º 23.

ao setor privado. Por isto, esta nova subfase expressa a passagem de um período de correção e normalização da economia para a etapa de “institucionalização” de um novo sistema econômico.¹² Com efeito, apesar da persistência de fortes pressões inflacionárias, apesar de ainda não se delinear com clareza o modelo de longo prazo, mas somente algumas diretivas centrais a respeito do papel do mercado e do Estado na economia e das funções do capital privado nacional e estrangeiro, e apesar de não existir unidade de critérios a respeito da oportunidade, do ritmo e da seqüência com que deviam ser aplicadas as diferentes medidas, foi adotada uma série de disposições que tendiam a criar as bases de uma nova ordem institucional econômica.

As principais ações empreendidas neste terreno foram as seguintes: a) modificações na política de comércio exterior, que compreendiam a liberação das importações e a implementação das primeiras diminuições das tarifas alfandegárias, juntamente com o anúncio de um programa progressivo de redução destas tarifas, que culminaria três anos depois com o estabelecimento de uma taxa máxima de 60%;¹³ b) promulgação, em maio de 1974, das normas que liberaram o funcionamento do mercado de capitais, autorizando instituições financeiras privadas (isentas de exigências de depósito compulsório) a determinar livremente as taxas de juros usando instrumentos financeiros de grande liquidez, mas mantendo os bancos — ainda majoritariamente semi-estatizados ou estatizados — sujeitos a altas taxas de depósito compulsório e à obrigação de fixar taxas máximas de juros muito abaixo da inflação esperada; c) aprovação, no mês de julho, de um novo Estatuto do Investidor Estrangeiro (Decreto-Lei n.º 600), que visava a facilitar a entrada no país de novos capitais estrangeiros, oferecendo-lhes condições favoráveis em matéria tributária, tarifária e cambial, e a respeito

¹² Assim foi expresso pelo Ministro da Fazenda numa reunião com empresários e dirigentes do setor privado, publicada pelo Banco Central, “Extracto de la Información Económica Nacional”, vol. 5, n.º 22 (15 de janeiro de 1975).

¹³ Em janeiro de 1974 foi anunciada a eliminação das exigências de depósitos prévios de 10.000%, das quotas por importador e quotas por itens e das isenções de tarifas alfandegárias para as importações do setor público. Em matéria tarifária, todas as taxas superiores a 220% reduziram-se a 200% e, posteriormente, em julho, a 140%.

da remessa de lucros e capitais; d) determinação das normas que regeriam a privatização das empresas estatais e dos bancos comerciais; e e) introdução de importantes modificações tributárias, entre as quais se encontravam a revogação do imposto sobre o patrimônio e do que recaía sobre os ganhos de capital¹⁴ e a promulgação de uma reforma tributária que, entre outras coisas, substituíu, desde março de 1975, o imposto sobre a compra e venda pelo imposto sobre o valor agregado (IVA) e modificava alguns impostos diretos, tendendo a uma progressiva igualização entre as taxas que recaem sobre os ganhos das empresas e as que afetam os salários de funcionários e operários e as aposentadorias.¹⁵

Qual é o sentido geral da fase e de sua dinâmica interna, das variações que experimenta? Quais são os condicionantes da opção inicial em favor de uma economia de livre mercado? Estas serão as duas questões que analisaremos nas subseções seguintes.

3.3.2 — Os condicionantes da opção inicial

As medidas implementadas, mesmo se não chegaram a constituir um conjunto harmônico, configuravam já uma tendência. As linhas gerais, que se reforçariam mais adiante, já esboçavam um perfil. Como dissemos na subseção precedente, desde o princípio a política foi orientada no sentido de criar, para o setor privado, um espaço econômico suficientemente amplo que permitisse às forças do mercado operar com o máximo de liberdade. É evidente que isto

¹⁴ Em janeiro de 1974 ficaram isentas de pagamento do imposto sobre ganhos de capital todas as alienações de bens de raiz realizadas de 31 de janeiro até 31 de dezembro de 1974, data em que o imposto foi derogado.

¹⁵ A alíquota geral do imposto de primeira categoria, que recai sobre os ganhos das empresas, era reduzida de 17 a 10%. Em troca, o imposto de segunda categoria, que afeta as rendas das pessoas, manteve-se inalterado para salários de funcionários e operários e aposentadorias (imposto único), ao mesmo tempo que eram reduzidas as taxas que recaíam sobre as sociedades de profissionais liberais e diretores de sociedades anônimas, que, de 12 a 30%, respectivamente, passa a uma taxa uniforme de 7% em 1975. As principais disposições contidas na Reforma Tributária aparecem no informe divulgado pelo Ministro da Fazenda, J. Cauas, publicado pelo Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 4, n.º 1 (1.º de janeiro de 1975).

significava algo mais que uma mudança de regras: implicava uma reorientação dos excedentes a novos agentes sociais sobre os quais devia repousar o novo modelo de acumulação.

Para entender por que se define desde o princípio uma política de livre mercado que reestruturava tão profundamente a organização econômica preexistente é preciso examinar, mesmo brevemente, dois tipos de fatores que condicionaram esta opção: estruturais e conjunturais.

Em primeiro lugar, é necessário analisar de que modo os traços próprios do desenvolvimento econômico chileno e da evolução política do país foram configurando historicamente a ideologia dos setores empresariais. As características estruturais da economia chilena e o tipo de desenvolvimento capitalista que caracterizou a fase de substituição de importações criaram condições econômicas e políticas particulares que condicionaram as ideologias empresariais. Com efeito, a forma específica de inserção internacional da economia chilena, baseada no “enclave” mineiro exportador que gerava a maior parte das receitas advindas das exportações, converteu desde cedo o aparelho estatal no mediador entre o setor exportador e o resto da sociedade. Os setores econômicos que se desenvolveram surgiram, por esta razão, sem uma base de acumulação própria, o que determinou uma linha de dependência e vulnerabilidade, especialmente do setor industrial, em relação à orientação da ação estatal e, portanto, do projeto político-econômico das classes que ascendiam ao governo.¹⁶

Por sua vez, de 1938 em diante, as políticas públicas tinham seguido uma direção definida pela importância das organizações centristas de caráter reformista e por suas aproximações ao movimento popular. A existência combinada e simultânea da industria-

¹⁶ A este respeito, ver as análises de A. Pinto, *Chile: Un Caso de Desarrollo Frustrado* (Ed. Universitária, 1959), e *Chile: Una Economía Difícil* (México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1964); F. H. Cardoso e E. Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1974); e B. Tomic, “The Political and Economic Determinants of Chilean Participation in the Two Schemes of Multilateral Economic Integration”, Tese de Doutorado (Sussex: IDS, Universidade de Sussex, 1977).

lização e da democratização política exprimiu-se na ampliação da esfera de intervenção econômica e social do Estado.

Este é o quadro político que definia a organização econômica existente no Chile em 1970. Para descrevê-la pode ser usada a expressão capitalismo de Estado, que, apesar de suas limitações e ambigüidade, é o conceito que melhor descreve a interação de um setor significativo da economia privada com um forte setor estatal e com uma ativa intervenção pública na “sociedade civil”. Seu traço essencial é que — como conseqüência da estrutura de forças sociais apresentadas pela sociedade chilena — o Estado devia ter um duplo papel: era fator de proteção-dinamização da atividade econômica em seu conjunto e de moderação das desigualdades produzidas pelo mercado no terreno da distribuição da renda e, conseqüentemente, no âmbito das oportunidades sociais. Isto o levava a controlar os preços, a determinar salários e a fixar normas de relação entre capital e trabalho, e o conduzia a alocar recursos aos setores sociais, como saúde, educação e habitação.

De um modo geral, estas eram as condições que estruturalmente tinham determinado as reivindicações e as ideologias empresariais. Em resposta a elas, e também por sua extrema vulnerabilidade face à ação do Estado e por outras razões que seria cansativo enumerar, as organizações do setor industrial tinham desenvolvido desde cedo uma ideologia econômica de tipo liberal. Suas reivindicações eram antiestatizantes, porquanto criticavam permanentemente as funções de controle que o Estado exercia e olhavam com reserva muitos aspectos da legislação trabalhista.¹⁷ No entanto, as posições ideológicas tanto como o comportamento dos setores industriais continham uma dualidade: ao mesmo tempo que recusavam os aspectos

¹⁷ O antiestatismo estava profundamente arraigado em todos os setores do empresariado chileno, desde os grandes produtores e intermediários, até os pequenos industriais e comerciantes varejistas. Estes últimos tinham sempre se sentido marginalizados de toda a ajuda por parte do Estado e ao mesmo tempo vítimas dos controles estatais que, em definitivo, recaíam sempre sobre seus ombros. Ver D. Cusack, “The Politics of Chilean Private Enterprise under Christian Democracy”, Tese de Doutorado (Universidade de Denver, 1970).

“negativos” da intervenção estatal, eram a favor do protecionismo e de outras formas de ação que favoreciam suas atividades.¹⁸

Esta dupla avaliação do papel do Estado definia alguns limites dentro dos quais devia mover-se a opção inicial. Ela devia acolher a crítica dos empresários contra o intervencionismo, razão por que procurava redefinir os papéis do mercado e do setor estatal em vigor até 1970.

No entanto, não é possível entender claramente o quadro no qual se realiza a opção inicial em favor de uma economia liberal, sem estudar os fatores conjunturais que reforçaram o antiestatismo tradicional dos setores empresariais e que, além disto, atuaram como fator limitativo do campo de alternativas viáveis. Com efeito, para uma compreensão adequada do caráter das opções iniciais no terreno da política econômica, faz-se mister precisar a natureza da crise inicial.¹⁹

Durante o governo da UP modificou-se, numa determinada direção, o esquema prévio de organização econômica: a intervenção estatal foi intensificada. Entre 1970 e 1973 haviam sido ampliadas não só a quantidade de empresas que o Estado possuía ou administrava, mas também suas áreas de intervenção. As grandes minerações do cobre e do ferro encontravam-se nacionalizadas, o Estado era proprietário dos bancos, controlava o comércio exterior, possuía as mais importantes distribuidoras atacadistas, era proprietário ou administrador das empresas industriais mais dinâmicas e, inclusive, de um sem-número de empresas sem grande significação econômica.

¹⁸ Ver A. Lauterbach, *Las Actitudes Administrativas en Chile* (Universidade do Chile, Instituto de Economia, 1960); D. Cusack, *op. cit.*; J. Pctras, *Política y Fuerzas Sociales en el Desarrollo Chileno* (Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 1971); e O. Muñoz e A. M. Arriagada, *Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile*, Estudios CIEPLAN n.º 16 (setembro de 1977).

¹⁹ Na verdade, do ponto de vista econômico, não apenas as condições estruturais do Brasil ou da Argentina eram diferentes das chilenas quando surgem os novos Estados autoritários. Também o era a situação existente no momento em que estes Estados são implantados, o que contribui para explicar igualmente algumas de suas diferenças subsequentes. A especificidade do caso chileno estava baseada em dois aspectos: no tipo de organização econômica desenvolvida entre 1970 e 1973 e na intensidade da crise política e de desarticulação da economia que se vivia em fins de 1973.

O Estado havia-se tornado onipresente e, além disto, seus atos revelavam a vontade de penetrar em todas as áreas para ordenar ou reestruturar o processo econômico.

Já em 1973, o tipo de organização econômica existente dificilmente podia ser caracterizado pela noção de capitalismo de Estado, pois este tinha deixado de ter o papel de fomentar a atividade privada: o Estado que estimulava, fomentava, protegia e preparava o amadurecimento do investimento privado transformou radicalmente seu papel. A organização econômica anterior a 1970 dependia dos agentes dinâmicos: o Estado e os capitalistas privados, cada um com espaços reservados, e no caso do Estado com um âmbito de crescimento bastante reduzido ou em todo caso lento e negociado. Em troca, a organização que existia em 1973 era a de uma economia estatizada, com um setor privado que tinha perdido o caráter de agente dinâmico e que se convertera num elemento suplementar, cujo único espaço de desenvolvimento eram as áreas que o Estado considerava marginais.

A isto é preciso agregar a desarticulação do aparelho produtivo e de distribuição, produzida pela política de reorganização econômica empreendida pelo governo da UP, e a crise desencadeada pelo processo de radicalização política.²⁰

A experiência de cada um dos grupos que faziam parte da coalisão triunfante entre 1970 e 1973 e a intensidade da crise, tanto econômica quanto política, que teve lugar em fins de 1973, reforçaram as reivindicações históricas dos diversos setores empresariais, o que explica o fato de estes terem sido levados, no terreno econômico, a soluções tão radicais.

É verdade que os problemas econômicos enfrentados pelas novas autoridades eram de grande magnitude. Neste terreno, é evidente

²⁰ É evidente que as características dos desequilíbrios econômicos e a intensidade da desarticulação do funcionamento da economia existente em setembro de 1973 estavam estreitamente vinculadas ao processo de radicalização do conflito político que se vivia. Eram a consequência imediata e direta de erros técnicos, mas a situação não teria atingido a magnitude que teve sem que operassem fatores sobredeterminantes. A crise econômica, sobretudo em seus aspectos de desarticulação (por exemplo, a magnitude do abastecimento), permanece incompreensível se não é colocada em relação com a crise política.

que a hiperinflação já desencadeada e a situação crítica do balanço de pagamentos, além da limitação do acesso ao crédito internacional, impunham a necessidade de implementar políticas estabilizadoras e de elevar a taxa de câmbio. Mas a imposição de um modelo de economia liberal, onde se modificavam drasticamente as relações históricas entre mercado e Estado, não pode ser considerada como uma simples derivação daquela situação crítica.²¹ O fato de aquela opção liberal se ter imposto teve muito mais a ver com a radicalização experimentada pelas ideologias empresariais, quer dizer, com a exacerbação de seu antiestatismo tradicional, do que com a magnitude dos desequilíbrios iniciais. O Estado tinha passado a ser considerado um Leviatã, destruidor da iniciativa privada.

No entanto, esta primeira fase tem um sentido muito diferente da segunda. Mesmo se desde o princípio se delineia um modelo liberal, este ainda constituía, dentro deste quadro, uma opção relativamente aberta. Na subseção seguinte precisaremos mais este problema.

3.3.3 — O sentido da primeira fase

A política econômica da primeira fase era caracterizada primeiro pela necessidade de satisfazer o amplo leque de interesses — muitas vezes contraditórios — da coalizão triunfante que estava constituída por um espectro amplo e heterogêneo de grupos e classes. Faziam parte dela todos os que tinham propiciado a derrota do governo anterior: grandes e médios proprietários agrícolas, empresários industriais, organizações de profissionais liberais, comerciantes varejistas e também setores de trabalhadores.

Na política econômica, a heterogeneidade da aliança sobre a qual se sustentava o regime durante o período inicial refletiu-se na ausência de uma estratégia de desenvolvimento coerente ou de um projeto global único. Apenas certas orientações gerais do projeto de

²¹ Os problemas concretos de inflação e balanço de pagamentos, enfrentados pela economia no momento da instauração do regime militar, explicam a necessidade de programas estabilizadores, mas não explicam, por exemplo, a opção pela liberação drástica dos controles de preços. Ver J. Ramos, "Inflación Persistente...", *op. cit.*

longo prazo ficavam claras: a liberalização da economia e a necessidade de uma crescente abertura ao exterior que implicava uma readequação do setor industrial.

Por outro lado, a heterogeneidade da aliança manifestava-se também na composição político-ideológica da equipe econômica. Não existia ainda uma predominância clara nem definida dos setores mais ortodoxos. Pelo contrário, estes faziam parte apenas da assessoria econômica, não ocupando cargos de poder aparente. Os civis que ocupavam os postos mais importantes estavam geralmente vinculados às elites empresariais, como era o caso do Ministro da Economia, Fernando Léniz. Estes setores exprimiam suas diferenças com relação ao dogmatismo dos ortodoxos, destacando a necessidade de desenvolver um modelo “autenticamente chileno” através de uma política “pragmática e realista”.²² Outros integrantes da equipe ainda estavam vinculados à democracia cristã; alguns deles mantinham estreitas relações com os organismos financeiros internacionais.

No entanto, apesar de haver diferenças entre os grupos, ambos tinham uma matriz ideológico-conceitual semelhante. Na verdade, os setores que dentro da equipe oficial defendiam uma política econômica mais pragmática não eram nem restauradores nem partidários de simples reajustes no modo de funcionamento da economia. Eles buscavam igualmente uma modificação bastante profunda da organização econômica precedente, de modo a aproveitar da melhor forma possível as forças do mercado, num contexto de crescente autonomia do setor privado e de minimização da ação estatal.

Embora tenham transpirado apenas dados parciais acerca da discussão interna da equipe econômica durante esta fase, que se encerrou em abril de 1975 com o afastamento do Ministro da Economia, Fernando Léniz, o debate parecia centrado em torno das alternativas mais adequadas para combater o fenômeno inflacionário: gradualismo ou ataque frontal contra a inflação através de reduções drásticas do *deficit* fiscal. O debate no interior das esferas oficiais parece haver surgido ao mesmo tempo que se deslocava o esforço antiinflacionário para a redução do *deficit* fiscal e do das empresas

²² Ver declarações da equipe oficial publicadas na revista *Ercilla*, n.º 2.000 (28 de dezembro de 1973), e o discurso do General Pinochet de 12 de outubro de 1973, publicado em *Dirección de Presupuesto* (1978).

do APS, adquirindo porém maior intensidade em fins de 1974, quando estava sendo elaborado o orçamento fiscal para o ano seguinte. Enquanto a maior parte das autoridades econômicas — respaldada por declarações do próprio General Pinochet — reiterava a decisão de continuar avançando gradualmente na contenção dos aumentos dos preços, temendo as conseqüências que uma alternativa mais drástica poderia ter sobre os níveis de atividade, emprego e remunerações,²³ os setores mais ortodoxos da equipe econômica enfatizavam a necessidade de pôr termo à lentidão de um processo cujos custos poderiam ser maiores que os de um ataque frontal contra a inflação. Segundo afirmavam estes últimos, a desaceleração gradual prolongava o período de recessão e desemprego, o que punha em perigo o dinamismo futuro da economia, obrigava a retardar as transformações econômicas e desencorajava o investimento estrangeiro, ao mesmo tempo que acentuava os custos políticos ao deteriorar o apoio da opinião pública à política econômica.²⁴

²³ Ver o discurso pronunciado pelo General Pinochet em 11 de setembro de 1974, na celebração do primeiro aniversário da junta de Governo, em *El Mercurio* de 12 de setembro de 1974; a Exposição do General Cano, Presidente do Banco Central, no México, em setembro de 1974, publicada em Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. IX, n.º 465 (9 de outubro de 1974); a Exposição sobre o Estado da Fazenda Pública, de outubro de 1974; as declarações do Ministro da Economia, Fernando Léniz, no ampliado de COMACH em *El Mercurio*, de 30 de outubro de 1974; a entrevista concedida por Raúl Sáez à revista *Qué Pasa*, em Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 3, n.º 28 (15 de novembro de 1974); a Mensagem do General Pinochet dirigida à Nação por ocasião do fim do ano, em Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 4, n.º 2 (15 de janeiro de 1975); a entrevista concedida por Fernando Léniz à revista *Ercilla*, n.º 2.051 (29 de janeiro de 1975); e as declarações do General Cano, Presidente do Banco Central, em Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 4, n.º 2 (15 de janeiro de 1975).

²⁴ Ver, entre outros, o artigo de A. Bardón, que seria nomeado em abril de 1975 Vice-Presidente do Banco Central, em Departamento de Economia, *Comentarios sobre la situación Económica* (2.º semestre de 1974), publicação n.º 18, e suas declarações na revista *Qué Pasa*, n.º 189 (5 de dezembro de 1974), n.º 195 (16 de janeiro de 1975) e n.º 201 (27 de fevereiro de 1975); a exposição de P. Baraona, Vice-Presidente do Banco Central, na Universidade Técnica do Estado, em *El Mercurio* (9 de novembro de 1974); e a entrevista concedida por M. E. Ovalle, Subgerente de Estudos do Banco Central, em *El Mercurio* (14 de outubro de 1974). Por sua vez, *El Mercurio*, através de seus temas econômicos

Por outro lado, dentro da imprecisão que imperava neste momento a respeito dos objetivos de longo prazo, observavam-se também discrepâncias no interior das esferas oficiais sobre a velocidade e a seqüência com que deviam ser aplicadas algumas medidas tendentes a implementar o novo modelo de desenvolvimento, especialmente no que estava relacionado com a política tarifária e o desenvolvimento do mercado financeiro.²⁵

(veja-se especialmente suas edições de 2 e 9 de novembro de 1974, de 18 e 25 de janeiro e de 5, 12 e 19 de abril de 1975) e posteriormente através de sua *Semana Política* e seus editoriais, advertia sobre as conseqüências que podia acarretar a manutenção da estratégia gradualista. Veja-se, por exemplo, *El Mercurio*, *Semana Política* de 2, 16 e 23 de março e 20 de abril de 1975. Além disto, embora até o mês de março o Ministro da Economia reafirmasse a decisão de manter a opção gradualista e o General Pinochet reiterasse publicamente seu apoio à política em curso — ver a exposição do General Pinochet ao anunciar as mudanças na política econômica que foram detalhadas pelo Ministro da Economia, Fernando Léniz, em 19 de março, publicada em Banco Central, “Extracto de la Información Económica Nacional”, vol. 4, n.º 7 (1.º de abril de 1975) —, as organizações empresariais do setor privado foram pouco a pouco aderindo à posição dos que sublinhavam a necessidade de pôr fim ao gradualismo e pediam que se acelerasse a redução do fenômeno inflacionário. Vejam-se, por exemplo, as declarações de R. Sahli, Presidente da SFF, em Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. X, n.º 483 (14 de abril de 1975); a entrevista de R. Cumsille, Presidente da Confederação, concedida à revista *Qué Pasa*, n.º 195 (16 de janeiro de 1975); as declarações de CONUPIA e de J. Basterrica, Presidente da Câmara Central de Comércio, em *El Mercurio* (16 de abril de 1975); as entrevistas de Emilio Sanfuentes e Carlos Vial, concedidas à revista *Qué Pasa*, n.º 195 (16 de janeiro de 1975), e em Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. X, n.º 247 (27 de janeiro de 1975), entre outras. Também tinham começado a se fazer sentir pressões de dirigentes sindicais em favor de um ataque de fundo contra a inflação. Ver opiniões de H. Flores, Presidente da Associação Postal Telegráfica, e de Guillermo Medina, da Confederação de Trabalhadores do Cobre, em *El Mercurio* (16 de abril de 1975). Havia também recrudescido as críticas dos principais opositores governistas à política econômica, O. Sáez e P. Rodríguez, expressas principalmente através de suas colunas em *La Tercera*. Sobre esta polêmica, veja-se a análise de E. Filippi na revista *Ercilla*, n.º 2.073 (23 de abril de 1975).

²⁵ A respeito das políticas de reduções tarifárias, por exemplo, o Ministro da Fazenda, ao anunciar uma diminuição de tarifas em agosto de 1974, afirmou que ao cabo de três anos chegar-se-ia a uma tarifa máxima definitiva de 60%. No mês de dezembro desse ano, P. Baraona, Vice-Presidente do Banco Central, reafirmou que as diminuições continuariam semestralmente até atingir, em

No entanto, mesmo que o tema central das discussões consistisse nas divergências entre os partidários de um ataque frontal contra a inflação e os partidários da estratégia gradualista, no fundo o que havia era uma contradição entre dois projetos econômicos ainda implícitos que não tinham coerência suficiente. Toda a evolução da política econômica durante esta primeira fase estava marcada por esta confrontação, na qual a aparência técnica das opções estabilizadoras mascaravam um problema muito mais profundo.

O projeto da equipe inicial implicava a recondução dos capitalistas privados nacionais e estrangeiros, como agentes dinâmicos do processo de desenvolvimento, e a ampliação de sua esfera de ação e de sua autonomia frente ao Estado. Com isto, o que se pretendia era uma modernização da indústria, e não o seu afastamento do lugar de setor líder. Para tanto, este setor devia fazer face a novas exigências de capital, de organização e de inovação tecnológica para enfrentar a concorrência externa e penetrar nos mercados internacionais. Qual era o significado, e qual era a viabilidade deste projeto?

Para analisar o significado do projeto de longo prazo implícito durante a primeira fase e suas diferenças com relação ao projeto econômico que se impõe definitivamente em fases posteriores, é útil referir-se à literatura sociológica latino-americana sobre os novos autoritarismos.²⁶ Nela foi cunhado, para analisar os reajustes en-

1977, a meta de uma tarifa uniforme de 30%. Ver Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 4, n.º 3 (1.º de fevereiro de 1975), e *Estudios Monetarios IV*. No entanto, quatro meses depois, o Ministro Cauas, ao anunciar o plano de choque, reafirmou a meta de chegar a uma tarifa máxima de 60%; o mesmo foi feito por R. Kelly, Ministro-Diretor de ODEPLAN, ao explicar as medidas contidas no plano de abril. Ver Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 4, n.º 10 (15 de maio de 1975). Posteriormente, em novembro de 1975, P. Baraona anunciou que a meta do processo de diminuição da incidência das tarifas seria chegar a uma taxa máxima de 35%. Banco Central, "Extracto de la Información Económica Nacional", vol. 5, n.º 23 (1.º de janeiro de 1976).

²⁶ Ver, entre outros, J. Graciarena, *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 1967); G. O'Donnell, *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*, Documento CEDES n.º 1 (1976) e *Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la Cuestión de la Democracia*, Documento CEDES/G. E. Clacso n.º 11 (1978);

frentados pelo desenvolvimento capitalista nas economias dependentes, o termo “aprofundamento” (“*profundización*”). Através deste conceito, O'Donnell tenta relacionar o novo tipo de Estado que se instaura a uma necessidade econômica: as mudanças ocorridas não obedeceriam ao acaso ou às contingências históricas, mas corresponderiam a exigências do desenvolvimento capitalista em certos tipos de países periféricos e dependentes, dadas as novas condições do capitalismo mundial.²⁷

A intenção analítica fundamental que orienta estas pesquisas é, evidentemente, valiosa. No entanto, o conceito de aprofundamento – tal como é definido pela teoria – torna incompreensível a situação dos países menores como o Chile ou o Uruguai. O rigor com que O'Donnell define o conceito restringe sua amplitude, e é exatamente isto o que permite apontar suas limitações.²⁸

Existe, no entanto, uma definição mais ampla do conceito de “aprofundamento” do capitalismo que a definição descarta, mas que o termo projeta inevitavelmente. Ela se refere a qualquer avanço de um degrau a mais na industrialização mediante substituição de

F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização* (Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975); J. Graciarena e R. Franco, “Social Formations and Power Structures in Latin America”, in *Current Sociology*, vol. 26, n.º 1 (1978); D. Collier, *The New Authoritarianism* (Princeton University Press, 1979); e A. Stepan, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective* (Nova Jersey: Princeton University Press, 1978).

²⁷ G. O'Donnell, “Estado y Corporativismo” (Buenos Aires: Instituto Di Tella, 1974), mimeo, e *Reflexiones sobre las Tendencias...*, *op. cit.*

²⁸ Com efeito, O'Donnell não fala de “aprofundamento” num sentido metafórico para referir-se a qualquer modificação das condições de desenvolvimento mediante substituição de importações, mas à culminação deste tipo de desenvolvimento através de uma integração vertical do sistema produtivo. Trata-se de avançar mais uma etapa dentro do mesmo estilo ou modelo de desenvolvimento, e não de uma ruptura das formas preestabelecidas. Esta significação restrita e precisa limita o uso do conceito somente àqueles países em que a dimensão do mercado interno e o grau de desenvolvimento de sua base produtiva industrial permitem que se avance no sentido de uma estrutura industrial integrada verticalmente, o que compreende a fabricação de insumos, bens de produção e tecnologias e que, conseqüentemente, coloca determinados requisitos econômicos e políticos. A noção de aprofundamento aplicável aos casos brasileiro e argentino não constituía, por isto, uma noção susceptível de ser aplicada com sentido em uma economia de mercado reduzido como a chilena.

importações que permita que as economias periféricas e dependentes — independentemente das características de suas economias, especialmente do tamanho de seus mercados — superem a estagnação econômica à qual o esgotamento das primeiras fases deste processo as tinha conduzido. Por isto, um “aprofundamento” em sentido amplo, entendido como uma intensificação da industrialização, adaptada porém às possibilidades de um país pequeno, isto é, via especialização e abertura ao exterior, constituía uma alternativa possível de desenvolvimento capitalista para um país como o Chile.²⁹

Esta alternativa, que de agora em diante chamaremos de *intensificação*, supunha uma reorientação do modelo de desenvolvimento na direção de uma maior abertura externa ou de uma substituição de importações dentro do quadro mais amplo dos acordos de integração regional, neste caso o Pacto Andino. Um modelo de desenvolvimento com estas características requeria uma reestruturação da oferta industrial, concentrando-a em uma gama selecionada de bens, e uma concentração dos recursos em um número limitado de indústrias que pudessem aproveitar plenamente as economias de escala para atingir níveis de produtividade que lhes permitissem competir nos mercados externos. A readequação da estrutura produtiva industrial supõe, portanto, uma reorganização das empresas existentes, dando-lhes formas mais modernas e eficientes. Por outro lado, o esforço mais intenso de capitalização requerido e as limitações financeiras mais severas que afetam os países de mercado reduzido impõem, além do que foi dito anteriormente, a necessidade de atrair investimentos estrangeiros para a indústria em quantidades significativas, já que estes parecem encontrar-se em melhores condições de realizar um aporte significativo nesta direção.³⁰

²⁹ Pilar Vergara, *op. cit.*

³⁰ Esta última condição, tanto no caso do aprofundamento como no da reestruturação capitalista, deveria ser revista à luz da evolução dos mercados internacionais de capital durante a segunda metade da década de 70. Esta proporcionou a setores da indústria dos países em desenvolvimento o acesso à maior disponibilidade creditícia internacional, razão pela qual o aporte do capital estrangeiro pôde ser realizado mais através de vinculações financeiras do que de investimentos reais.

Se analisamos as condições econômicas requeridas para permitir uma reorientação do modelo de desenvolvimento na direção de uma industrialização mais voltada para os mercados externos ou de uma “intensificação”, observamos que elas não são substancialmente diferentes daquelas necessárias para o “aprofundamento”.³¹ A necessidade de elevar a taxa de formação de capital e atrair fluxos crescentes de capital internacional exige, em ambos os casos, uma situação de estabilidade econômica e de segurança a respeito da permanência das regras do jogo econômico. Daí que os requisitos políticos de ambas as alternativas, isto é, a estabilidade sócio-política garantida e, para tanto, a exclusão política dos setores populares, não teriam por que ser significativamente diferentes. O mesmo ocorre no que se refere à necessidade de contar com um Estado suficientemente forte, capaz de conquistar um controle efetivo sobre o conjunto da sociedade e com uma autonomia suficiente em relação aos setores sociais cujos interesses representa, para empreender as ações necessárias e traçar políticas coerentes com as novas prioridades do desenvolvimento nacional.

Segundo se pode depreender tanto das declarações oficiais como das políticas aplicadas durante a primeira fase, o modelo de longo prazo, que, dentro de sua imprecisão, era o objetivo da equipe econômica inicial, orientava-se em direção a uma “intensificação” da industrialização. Não se propunha a tirar da indústria seu lugar de setor prioritário dentro do processo de desenvolvimento, mas somente modificar a estrutura de produção industrial, no sentido de uma maior especialização produtiva, que elevasse seus níveis de eficiência. Afirmava-se que a indústria devia ter “um novo papel na economia chilena”, e que seria “a base de nossa política de diversificação das exportações...”³²

Foi em função destas metas de eficiência que se fixou um programa moderado de diminuições graduais dos direitos alfandegários, que desse tempo para as indústrias adaptarem-se ou readequarem

³¹ Sobre estas últimas, ver G. O'Donnell, “Estado y Corporativismo”, *op. cit.*, e *Reflexiones sobre las Tendencias...*, *op. cit.*

³² Ver exposição sobre o estado da Fazenda Pública, Ministério da Fazenda, outubro de 1973, em *Dirección de Presupuesto* (1978).

suas linhas de produção, e com níveis tarifários suficientemente altos, de forma a resguardar a produção nacional.³³ Além disto, durante toda esta fase as diminuições tarifárias foram acompanhadas por ajustes periódicos da taxa de câmbio. Esta, além de compensar o impacto que teriam as reduções tarifárias sobre o grau de competitividade das atividades industriais, devia incentivar o desenvolvimento dos ramos industriais orientados para o mercado externo e, ao mesmo tempo, reativar outros setores da economia, tradicionalmente relegados, como a agricultura e a mineração, nos quais o país dispõe de vantagens comparativas naturais.

Em outras palavras, a política econômica da primeira fase visava a uma industrialização menos diversificada, e portanto mais eficiente, que não fosse acompanhada por uma deterioração de outros setores da economia, como tinha ocorrido no passado, e que não constituísse um freio à diversificação das exportações. A compatibilização destes três objetivos era procurada através de uma manipulação adequada das políticas tarifária e cambial. Tanto é assim que, ao anunciar a nova política tarifária em janeiro de 1974, o Ministro da Fazenda afirmou que esta nova política permitiria superar o freio ao desenvolvimento industrial que havia significado a excessiva diversificação da produção amparada por uma proteção elevada num país com mercado reduzido.³⁴

Ainda mais, na medida em que as autoridades econômicas reiteravam a vontade “integracionista” do governo — mesmo, evidentemente, com algumas reservas — e atribuíam um papel central ao Pacto Andino no processo de abertura da economia ao exterior, implícita ou explicitamente tinham como objetivo uma estrutura industrial integrada verticalmente — requisito que O’Donnell coloca

³³ Ver exposição dos Ministros da Economia, Fernando Léniz, e da Fazenda, L. Gotuzzo, em 13 de julho de 1974, em *Dirección de Presupuesto* (1978), p. 65, e a exposição do Ministro da Fazenda, L. Gotuzzo, ao anunciar a nova política tarifária, em *El Mercurio* (8 de janeiro de 1974). Declarações no mesmo sentido foram feitas pelo então Assessor Econômico da Junta de Governo, S. de Castro. Ver Banco Central, “Extracto de la Información Económica Nacional”, vol. 2, n.º 15 (1.º de maio de 1974).

³⁴ *El Mercurio* (8 de janeiro de 1974).

como componente essencial dos processos de aprofundamento — no interior do espaço mais amplo que o mercado andino oferecia.³⁵

Daí ser possível afirmar que o projeto, ainda que fragmentário e incoerente, da equipe econômica inicial movia-se em direção a um “aprofundamento” no sentido amplo ou a uma “intensificação”, como a chamamos. Tal estratégia, que não teve oportunidade de ser realizada nem totalmente explicitada, era de continuidade e de ruptura — simultaneamente — em relação ao modelo de industrialização substitutiva. De ruptura porque procurava a abertura ao exterior no quadro de uma economia na qual o mercado tinha um papel cada vez mais central. De continuidade porque se pretendia manter a preeminência do setor industrial, mesmo se submetido a processos de readequação modernizadora, combinada a uma modernização da agricultura e uma ênfase maior nas atividades mineiras.

Do ponto de vista político, a primazia dada aos setores vinculados aos meios empresariais dentro da equipe econômica inicial explicava-se sobretudo pela necessidade do regime militar de mobilizar o conjunto do empresariado em termos de apoio político e social. Em parte, isso se dava pelo fato de tratar-se de um período no qual a correlação de forças era ainda interna e externamente incerta. Daí, uma política estabilizadora mais gradual e uma estratégia de desenvolvimento que procurava conservar, via modernização, a preeminência do setor industrial buscarem uma base material mínima a esta vinculação. Esta correlação de forças dava ao argumento de membros mais pragmáticos e flexíveis da equipe econômica, que defendiam a necessidade de uma profunda reorganização econômica, a aparência de uma forma historicamente possível.

Porém, isto se explica também pelo esforço em manter os vínculos com setores antimarxistas do movimento sindical. Mesmo se desde o princípio o problema do custo social dificultava a relação entre

³⁵ Outra manifestação da ênfase industrialista do projeto inicial — que desapareceria quando se impôs o predomínio dos setores ortodoxos dentro da equipe oficial — era a participação de representantes das organizações da indústria, e inclusive da CONUPIA, que agrupa os pequenos industriais e artesãos, nas comissões encarregadas de estudar e propor reformas em diferentes áreas de política econômica.

trabalhadores e governo, a esperança de que as dificuldades fossem transitórias e a crença de que este custo não aumentaria no futuro permitiram ao governo manter, durante esta primeira fase da política econômica, a adesão de um núcleo importante de dirigentes sindicais.³⁶

3.4 — A segunda fase

3.4.1 — As principais medidas

O “Plano de Recuperação Econômica” constituía somente uma variação dentro deste esquema inicial, pois se baseava, em linhas gerais, nos mesmos fundamentos da política econômica aplicada até então. As mudanças vinham somente intensificar e reforçar as tendências que tinham começado a ser desenvolvidas na segunda subfase da etapa anterior.

As principais características desta nova etapa são as seguintes: primeiro, em matéria antiinflacionária, abandona-se o gradualismo para iniciar uma política de *redução drástica* da inflação; segundo,

³⁶ Com efeito, durante os primeiros meses do governo militar desenvolveu-se uma ideologia participacionista que tinha uma clara motivação integrativa. O Ministro Léniz, em todas as suas declarações e discursos, atribuía uma importância central à elaboração de um Estatuto Social da Empresa, no qual se definiriam as instâncias da participação do trabalho. Este discurso participacionista foi considerado durante muito tempo como o indicador de “outra política” dentro do governo, como expressão de tendências, senão “populistas”, pelo menos sensíveis ao problema do custo social. As preocupações participacionistas eram encabeçadas pelo então Ministro do Interior, General O. Bonilla, que chegou a afirmar que, para que esta não fosse uma farsa, devia-se falar de uma participação dos trabalhadores nos lucros, de 50% — ver *La Patria* (12 de outubro de 1973). No entanto, já em meados de 1974 — e coincidindo com a remoção do General Bonilla do cargo de Ministro do Interior e sua nomeação para o Ministério da Defesa — a preocupação com a participação começou a desaparecer do discurso oficialista. Finalmente, o Estatuto foi aprovado em janeiro de 1974 e promulgado em maio de 1975, sem chegar a ter nenhuma transcendência, já que necessitava, para começar a funcionar, da aprovação do novo Código do Trabalho. Em 11 de maio de 1977, *El Mercurio* anuncia que em breve começariam a funcionar os Comitês de Empresa, o que realmente não ocorreu.

são aceleradas e intensificadas as reformas estruturais tendentes a rearticular o funcionamento da economia.

Na verdade, apesar das aparências de novidade ou de “mudança decisiva” que por motivos políticos se atribuiu ao plano de choque, este significou apenas uma intensificação do uso do mesmo instrumental ortodoxo. Como vimos, a ênfase da política antiinflacionária na redução do desequilíbrio financeiro do setor fiscal já tinha começado a ser posta em prática desde o segundo semestre de 1974.³⁷

Neste terreno, o programa anunciado em abril de 1975 incluía algumas medidas destinadas a incrementar a arrecadação fiscal. Eram elas: a eliminação de algumas isenções ao IVA, o aumento de certos impostos e o reajuste de preços de alguns bens e serviços de utilidade pública. Mas a ênfase do esforço da política de estabilização foi colocada na redução do gasto fiscal. Para tanto, ficou decidido que se fariam cortes adicionais no orçamento, em moeda nacional e estrangeira, de 15 e 25%, respectivamente. Por outro lado, de forma diferente do que ocorreu durante a fase anterior, na qual a redução afetou o orçamento corrente, desta vez o peso das novas restrições recaiu sobre os gastos de capital, o que significou a revisão dos programas de investimento público em habitação, obras públicas, infra-estrutura social, além da suspensão de parte dos aportes às empresas estatais para seus próprios programas de investimento.³⁸

O plano de abril previa ainda alguns controles sobre o mercado de capitais. Estas regulamentações eram destinadas a reduzir a expansão dos meios de pagamento, que se realizava à margem do sistema monetário, e a reduzir a velocidade de circulação do dinheiro. Para atingir este objetivo estabeleceram-se exigências de depósito

³⁷ Em 13 de junho de 1974, os Ministros da Economia e da Fazenda tinham anunciado a decisão de reduzir o orçamento em vigor para 1974 em pelo menos 15%. Posteriormente, o orçamento elaborado para 1975 previa uma redução do gasto público não inferior a 30% em termos reais. Os efeitos recessivos também tinham começado a se manifestar, vários meses antes da nova política, tornando-se crítico a partir do primeiro trimestre de 1975.

³⁸ Para uma análise do impacto recessivo da política antiinflacionária, especialmente a partir da aplicação do choque restritivo de abril de 1975, ver A. Foxley, *Inflación con Recesión: Las Experiencias de Brasil y Chile*, Coleção Estudios (CIEPLAN 1, julho de 1979).

compulsório para as financeiras e ampliou-se o prazo mínimo para o reajuste dos fundos.³⁹ Finalmente, o programa incluía também medidas tendentes a provocar uma contração adicional das remunerações.

Juntamente com a materialização do novo programa, foram desenvolvidas ações complementares destinadas a fomentar as exportações (maiores desvalorizações da taxa de câmbio, devolução do IVA aos exportadores, criação de uma instituição pública de fomento, PROCHILE, entre outras), para assim enfrentar a crise do balanço de pagamentos que se anunciava como produto do impacto da recessão mundial sobre a economia chilena.

No terreno das mudanças estruturais, foram aceleradas e intensificadas as medidas orientadas no sentido da ampliação da esfera de ação do setor privado e da consolidação de uma economia aberta. Por um lado, foi dado um vigoroso impulso à transferência ao setor privado de empresas estatais, apesar da subavaliação dos ativos que o processo de recessão interna originava. A CORFO colocou à venda a maior parte das ações bancárias compradas pelo Estado durante o governo da UP⁴⁰ e uma grande quantidade de empresas industriais e comerciais. A medida foi justificada como mecanismo de redução das pressões inflacionárias (emissão originada pelo *deficit* das empresas públicas), mas, na realidade, tinha um sentido de longo prazo. As necessidades conjunturais de manipulação da emissão serviam de pretexto para modificar radicalmente o papel do Estado, restringindo suas funções de agente econômico direto.

Juntamente com a política de redistribuição patrimonial, foi definida uma política financeira que cumpria o papel de transferir ao setor privado uma responsabilidade crescente na captação de poupança e na alocação do crédito. Uma vez avançada a privatização dos bancos comerciais, foram sendo liberadas as restrições

³⁹ Até esta data, o prazo mínimo de permanência dos fundos para ter direito a receber juros era de quatro dias. Em abril, este prazo elevou-se para 15 dias e, em junho, para 30 dias. Com estas medidas punha-se fim, em parte pelo menos, às discriminações que, nestes aspectos, tinham operado contra os bancos comerciais e o SINAP.

⁴⁰ Durante esta fase foram vendidos 86,4% das ações das empresas bancárias em poder da CORFO. Ver CORFO, *op. cit.*

que até então tinham pesado sobre os bancos e o SINAP para sua operação no mercado de crédito a curto prazo. Com esta finalidade, deixou-se livre a taxa de juros que estas instituições podiam cobrar por seus empréstimos a prazos menores que um ano. Esta medida permitiu que fosse equiparada, pelo menos neste aspecto, a situação competitiva dos bancos e a das sociedades financeiras privadas.⁴¹

No entanto, o avanço que significou a igualização da posição competitiva das distintas instituições financeiras para o desenvolvimento do mercado de capitais foi parcialmente desvirtuado pelo estabelecimento de novos controles sobre o SINAP, quando foram congelados, em junho de 1975, os VHR, * seu principal instrumento financeiro. A mudança das disposições que regulavam os fundos investidos em VHR originou uma transferência maciça de fundos das associações aos bancos — então já na sua maioria nas mãos do setor privado — e às financeiras privadas, provocando deste modo uma nova transferência de recursos financeiros do setor público a mãos privadas.

A seqüência com que foram sendo aprovadas liberalizações ou controles em relação aos diferentes intermediários financeiros revelava a intenção de converter o mercado de capitais em um mecanismo de transferência de excedentes aos novos agentes econômicos dinâmicos. No começo eram as financeiras que operavam como centro de acumulação dos grandes grupos econômicos e, portanto, tinham menores controles. Somente quando os bancos comerciais são privatizados e quando as posições dos grupos econômicos estão consolidadas neste setor é que os primeiros são integrados à concorrência com os demais intermediários financeiros, mas impondo novos controles sobre o SINAP.

A partir de maio de 1976 foi posta em prática uma reforma global dos mecanismos de controle público sobre os bancos comerciais, a esta altura quase inteiramente privatizados. Eliminou-se o controle quantitativo do crédito, reinstaurando-se o sistema de expansão do

⁴¹ Na verdade, estas medidas foram anunciadas em 19 de março de 1975, pouco mais de duas semanas antes do anúncio do plano de choque, mas entraram em vigor aproximadamente de forma simultânea com a colocação em prática da nova política.

* Valores Hipotecários Reajustáveis. (N. da T.)

crédito segundo taxas de encaixe. Este, ao eliminar as exigências de reserva técnica dos bancos, permitiu um crescimento significativo dos empréstimos dos bancos comerciais, o que determinou uma nova etapa na igualização das condições de funcionamento dos bancos comerciais e das sociedades financeiras privadas.⁴²

No terreno do comércio exterior, acelerou-se o processo de abertura externa. Para tanto, continuou-se com as reduções tarifárias, como havia sido anunciado em janeiro de 1974, e inclusive foram antecipadas algumas diminuições programadas para mais adiante, com o que, no final da fase, a tarifa máxima ficasse fixada em 60% — meta programada inicialmente para fins de 1976 — e a tarifa média em 33%. Do mesmo modo, foi modificada a meta máxima do programa de reduções tarifárias, que baixou de 60 para 35%. Esta nova tarifa-meta começaria a vigorar a partir de agosto de 1977.⁴³

3.4.2 — O sentido da fase

Como fica claro através da análise das principais medidas, a implementação do plano de abril foi acompanhada por um vigoroso impulso dado às transformações requeridas pelo modelo de longo prazo. Porém, ao contrário da fase inicial, na qual não havia nitidez nem coerência na implementação da estratégia de desenvolvimento, o predomínio adquirido, a partir de abril de 1975, pelos setores mais ortodoxos da tecnocracia estatal, permitiu que estes aplicassem, sem obstáculos, um projeto livre-cambista puro. A abertura da economia ao comércio exterior, drástica e rápida, era vista como o mecanismo que permitiria melhorar a eficiência da alocação de recursos, sendo estes reorientados aos setores nos quais o país dispõe de vantagens comparativas naturais. Do ponto de vista econômico, o conjunto de medidas da fase tem este sentido de longo prazo:

⁴² Outra medida importante nesta área foi a liberação das condições de operação de títulos a longo prazo, especialmente no setor privado, medida que, apesar das fortes pressões exercidas pelas organizações empresariais, também parece ter sido adiada até o momento em que as vendas de ativos estatais se encontrava em marcha.

⁴³ Esta meta tornou a ser modificada posteriormente.

reorientar os recursos aos novos agentes dinâmicos e estimular seu investimento nos novos setores líderes.⁴⁴

Talvez seja por isto que nesta fase pode-se observar uma certa subordinação dos objetivos antiinflacionários às metas de longo prazo. De modo geral, pode-se dizer que esta subordinação manifesta-se em dois aspectos principais, muito vinculados entre si: primeiro, quando o programa antiinflacionário exigia que fossem aplicadas medidas capazes de orientar o excedente na direção oposta à requerida pela estratégia de longo prazo e, segundo, quando se acenava com a possibilidade de medidas que pudessem afetar a imagem de solvência externa do país.

São três os exemplos mais significativos. Um é a prioridade concedida ao incremento das reservas internacionais, apesar das pressões que isto gerava sobre a emissão.⁴⁵ O segundo exemplo desta subordinação da política antiinflacionária à estratégia de longo prazo é a aceleração da privatização em um quadro recessivo. A venda de ativos estatais foi realizada a preços muito baixos e com parcelas mínimas à vista; além disto, esta venda provocou a canalização de recursos para a compra de empresas já existentes, o que contribuía para agravar a já aguda situação recessiva.⁴⁶ Estes fatos demonstram que não era a lógica de curto prazo que explicava a opção pela privatização nem a enorme aceleração do ritmo impresso ao processo durante este período. Com efeito, uma transferência gradual e programada das empresas teria permitido que fossem vendidas em melhores condições de mercado, e o desenvolvimento de políticas adequadas teria tornado possível que muitas destas gerassem lucros

⁴⁴ Juntamente com a abertura do comércio exterior, foi aplicada uma série de medidas de fomento destinadas a reorientar os recursos aos novos setores prioritários, como, por exemplo, a criação de linhas especiais de crédito para a agricultura e o reflorestamento, a isenção tarifária para os insumos importados com o objetivo de produzir bens exportáveis e a criação de um sistema de pagamentos diferidos para importar bens de capital para o desenvolvimento de atividades de exportação.

⁴⁵ Decidiu-se inclusive não renegociar a dívida externa de 1976 para, deste modo, melhorar a imagem ante os credores externos, com respeito à capacidade de endividamento do país, e estimular os investidores estrangeiros potenciais.

⁴⁶ Ver A. Foxley, *op. cit.*

que poderiam ter contribuído para aliviar o orçamento fiscal.⁴⁷ Um terceiro exemplo da prioridade concedida aos objetivos de longo prazo foi a mudança no sistema de giro dos VHR, que teve fortes repercussões sobre a expansão dos meios de pagamento, pois ocasionou uma retirada maciça de fundos das associações (AAP). Dada a garantia estatal dos fundos investidos no SINAP, o Estado viu-se obrigado a responder com grandes emissões.⁴⁸ No entanto, a medida cumpriu a função de transferir recursos públicos aos grupos econômicos que operavam no sistema financeiro.

Em nossa interpretação da evolução da política econômica, a opção feita em abril de 1975 é um marco. A partir da implementação do plano de choque, pôs-se termo a um longo período de incertezas a respeito do rumo definitivo da política econômica. As medidas anunciadas em abril tornaram evidente o triunfo dos monetaristas ortodoxos, que conquistaram definitivamente importantes posições de poder dentro do aparelho de condução econômica. Isto significou a remoção dos altos funcionários que tinham propiciado uma condução econômica mais pragmática e "realista", como também a de uma série de técnicos que não estavam de acordo com a adesão irrestrita à ortodoxia monetarista.

A partir do momento em que os "gradualistas" da equipe econômica inicial foram definitivamente afastados, o perfil da estratégia de desenvolvimento ficou definido no seu essencial. Daí em diante, as ações empreendidas no campo econômico caracterizam-se não somente pela maneira drástica com que é aplicado o programa anti-

⁴⁷ Uma prova disto é que, apesar da transferência maciça de ativos estatais em poder da CORFO, as rendas por ela geradas representaram apenas 7,3% das rendas totais da CORFO durante 1975 (Ver CORFO, *op. cit.*). A venda de ativos também não pode ter significado um alívio para o orçamento fiscal, na medida em que as empresas que apresentavam os *deficits* mais elevados (CAP, ENAP, ENDESA, IANSA, entre outras) tinham sido declaradas estratégicas e não seriam, portanto, vendidas a particulares. Em troca, como tinha reconhecido o vice-presidente anterior da CORFO, General J. Palacios, muitas das empresas vendidas por concorrência pública estavam gerando lucros (ver *El Mercurio* (22 de setembro de 1974) e, também, Departamento de Economía, *Comentarios sobre la Situación Económica* (primeiro semestre de 1975), publicação n.º 28).

⁴⁸ Ver Departamento de Economía, *Comentarios sobre la Situación Económica* (2.º semestre de 1976), publicação n.º 42.

inflacionário, mas também pela presença de um modelo mais coerente que orienta as políticas de longo prazo. Como já dissemos, este modelo vai-se delineando cada vez mais claramente como um esquema de abertura indiscriminada ao comércio internacional. A agricultura, a mineração e aquelas atividades industriais nas quais o uso destes recursos naturais é intenso — e, conseqüentemente, são capazes de desenvolver um potencial exportador — surgem como os setores que devem liderar de agora em diante o processo de acumulação.

Daí que estas modificações introduzidas na equipe oficial tenham se dado paralelamente a um estreitamento crescente do campo dos beneficiários da política econômica. A partir deste momento, os pequenos e médios empresários, que tinham surgido e se desenvolvido amparados pelas políticas protecionistas, viram-se paulatinamente afastados e marginalizados por uma política que fazia recair sobre seus ombros grande parte do peso da reestruturação capitalista e do esforço da política de estabilização. A nova política favorecia abertamente as frações mais significativas da burguesia, que operavam no âmbito financeiro e que mantinham vinculações com o capital financeiro internacional, ou que estavam ligadas às atividades mercantis ou de exportação, quer dizer, aos agentes sociais que de agora em diante deviam substituir o Estado na tarefa de enfrentar os desafios do desenvolvimento. Ainda mais, numa situação recessiva, como a produzida pelas políticas de choque, estes setores — que apresentam diversas modalidades de fusão e de relação entre si — maximizaram sua capacidade de crescimento e operação, pela redistribuição permanente do excedente que se produzia em favor do setor financeiro e pela possibilidade que o momento lhes oferecia para a aquisição de ativos estatais a preços de liquidação.⁴⁹

A nova estratégia posta em prática a partir de abril de 1975 não podia mais ser caracterizada através da noção de “aprofundamento”, nem no sentido de O’Donnell nem no sentido mais amplo de “intensificação” da industrialização precedente. Acreditamos que o conceito que melhor traduz a nova situação que se constitui é o de *reestruturação capitalista*.

⁴⁹ Sobre os preços de venda e as condições de pagamento dos ativos estatais, ver CORFO, *op. cit.*

Esta noção denota melhor as características do projeto em execução que a de aprofundamento-intensificação: exprime o caráter de ruptura que este tem. Durante a gestão de Léniz, o projeto era mais incoerente, e havia uma situação global mais incerta, que não deixava margem nem para que fosse formulada nem para que fosse aplicada sistematicamente uma estratégia de longo prazo. Porém, a estratégia que se pode depreender das atuações e dos discursos desta época era diferente da que depois foi aplicada pelos Ministros Cauas e De Castro. Ambos os setores definiam estratégias diferentes para uma economia do mercado num país pequeno que necessita voltar-se para o exterior. Evidentemente, há uma matriz semelhante, uma mesma idéia sobre o funcionamento ótimo de uma economia como a chilena — papel do mercado em relação ao Estado, papel central da “iniciativa privada”, etc. —, idéias que se projetam como normas gerais de funcionamento de qualquer economia.

Existe, porém, outro aspecto da evolução, que é o que estamos mostrando: o processo de radicalização da política econômica, entendido como a passagem de uma estratégia de aprofundamento-intensificação para uma estratégia de reestruturação capitalista. Esta última diferencia-se da primeira não só pela rapidez com que se adotam as medidas necessárias à implementação do modelo de longo prazo, ou pelo grau em que se tenta ampliar a esfera de ação do mercado, mas fundamentalmente porque as modificações introduzidas na política econômica implicavam uma mudança dos setores líderes do processo de acumulação. A indústria é substituída como setor líder pelas atividades primário-exportadoras e pelas indústrias processadoras de recursos naturais, que de agora em diante deveriam conduzir o processo de expansão econômica.

Em relação aos padrões em vigor até 1970, três são as características que definem o conceito de reestruturação capitalista. Primeiro, a passagem de uma industrialização substitutiva a um desenvolvimento voltado para o exterior de novo tipo, com diversificação das exportações de matérias-primas ou de produtos industriais com pouco valor agregado. Por sua vez, isto implica uma modificação da organização econômica, no sentido da privatização de quase todas as atividades, inclusive de setores tradicionalmente considerados estra-

tégicos (portos, exploração de petróleo).⁵⁰ Em segundo lugar, as modificações concomitantes dos padrões de desenvolvimento social. A direção da mudança é a que vai de uma relativa democratização do acesso às oportunidades de saúde, educação e habitação, a um desenvolvimento social com altos níveis de concentração de oportunidades. O mecanismo deste processo de concentração é a eliminação progressiva das funções do Estado como mediador das desigualdades geradas pelo mercado. Em terceiro, a penetração extensiva do capitalismo em zonas econômicas das quais havia estado ausente, ou das quais havia sido marginalizado parcial ou totalmente (o setor agrário, por exemplo), e a crescente mercantilização de outras áreas, como saúde, educação, construção de habitações populares ou desenvolvimento urbano.

Por que a política econômica toma este rumo tão radical? Por que não se impõem os setores que até abril de 1975 tinham ocupado as posições-chave na equipe responsável pela política econômica e que tinham propiciado uma condução econômica mais pragmática e “gradualista”? Dizer que eles não ofereciam soluções viáveis para a crise econômica, ou que sua política não correspondia aos interesses das classes predominantes, não constitui uma resposta. Esta afirmação seria válida se eles tivessem sido partidários de uma “restauração” ou de simples reajustes do desenvolvimento capitalista anterior, ou se tivessem criticado o chamado “custo social”. Mas foi a equipe inicial que deu impulso à liberalização dos mercados, que iniciou uma progressiva diminuição das tarifas alfandegárias e que tomou as decisões a respeito da contração inicial dos salários e da redução

⁵⁰ Afirma-se que, para que o Estado seja realmente secundário na economia, é necessário que ele reduza sua participação não só através da privatização das atividades e redução do gasto, mas também através da redução de impostos. Ver palestra feita pelo Ministro da Fazenda, Sergio de Castro, na Fundação da Faculdade de Economia da Universidade Católica em 4 de maio de 1978, publicada em *Dirección de Presupuesto* (1978). O Ministro da Economia, P. Baraona, sugeriu inclusive que uma série de modificações destinadas a garantir o papel subsidiário do Estado fossem previstas na Nova Constituição, incluindo o estabelecimento de um limite máximo aos impostos de pessoas físicas. Ver sua exposição no Hotel Sheraton, em 24 de maio de 1978, publicada em *Dirección de Presupuesto* (1978). De fato, algumas destas disposições foram posteriormente incorporadas ao projeto da Nova Constituição.

do gasto público.⁵¹ É importante, portanto, explorar as razões que conduziram à aplicação de uma política tão excludente, afastada de qualquer consideração pragmática e que exigia que o país suportasse um custo social muito maior que o estritamente necessário.

Na subseção seguinte estudaremos os condicionantes econômicos e políticos que afetaram as decisões do mês de abril.

3.4.3 — Os condicionantes da opção de abril de 1975

Nosso ponto de partida será a análise da situação constituída, quer dizer, daquela que era o resultado da evolução econômica da fase anterior. A enorme distância entre as predições oficiais e o comportamento dos preços durante 1975 haviam desencadeado, durante os primeiros meses deste ano, um clima de alarme. Numa economia que começava a mostrar claros sintomas recessivos, as taxas de inflação não somente se mantinham em níveis superiores a 15% mensal, mas — nos meses que precederam a política de choque — tinham inclusive passado por um pico. Começou a desenvolver-se uma crise de credibilidade que, em dois sentidos, se tornava um sério obstáculo para a política econômica. Em primeiro lugar, porque acentuava as expectativas inflacionárias e, além disto, porque afetava a implementação da política de longo prazo, posto que o êxito de qualquer política baseada na iniciativa privada depende das decisões empresariais em matéria de investimento.

No imediato, o clima de ceticismo e desconfiança podia influenciar alguns setores das forças armadas. É preciso considerar que a princípio a excessiva liberalização da economia tinha entrado em choque

⁵¹ É verdade que a longo prazo o modelo podia enfrentar problemas de viabilidade política, na medida em que sua consolidação supunha, de uma forma ou de outra, a integração da economia nacional no mercado andino. Não se pode esquecer que a situação política dos países do Pacto Andino, o fato de que estes tivessem concepções protecionistas e restritivas em relação ao capital estrangeiro e o fato de que ali continuassem primando as posições "desenvolvimentistas" eram um obstáculo político que diminuía a viabilidade do esquema da equipe inicial. Com efeito, os grandes empresários chilenos sempre haviam demonstrado resistência à participação do Chile no Acordo de Cartagena, especialmente por causa das restrições que este podia criar à entrada de capitais estrangeiros e por causa da inevitabilidade do maior controle estatal que este envolvia. Ver D. Cusack, *op. cit.*, e B. Tomic, *op. cit.*

com as ideologias prévias dos militares e com as relações que neste universo ideológico eram estabelecidas entre defesa nacional e desenvolvimento econômico.⁵²

É evidente que o aparecimento de índices alarmantes aumentava as oportunidades de recrutamento de militares sensíveis ao problema do “custo social”, ou que tinham concepções mais “desenvolvimentistas”. Estas posições, em troca, perdiam força na medida em que as soluções de política econômica estivessem revestidas do prestígio da eficácia, tivessem aparência de necessidade, do custo inevitável a ser pago durante um certo tempo para conseguir êxitos que se encaravam como indiscutíveis. Porém, quando se alastravam nos meios empresariais o ceticismo e a crítica, à qual se somava a oposição declarada dos mais importantes líderes sindicais, aqueles tinham oportunidade de renascer.

Os debates e críticas eram desencadeados pelos resultados que eram publicados mês a mês sobre a inflação. Mas este não era o único problema econômico nem o principal componente da conjuntura, que — na medida em que o debate se ampliava — era visualizada como um momento crítico. O componente principal era o *deficit* do balanço de pagamentos, que atingia o país como resultado da queda do preço do cobre provocada pela crise internacional. Em fevereiro de 1975, o governo calculava que o *deficit* projetado em conta corrente para o ano, mais as amortizações da dívida externa, atingiria 1,2 bilhão de dólares.⁵³

No seio de uma recessão mundial, os esforços realizados pelo governo para remediar este *deficit*, recorrendo ao endividamento externo, haviam demonstrado ser estéreis. Por sua vez, as possibilidades de renegociação da dívida externa encontravam obstáculos políticos,

⁵² Ver A. Varas, “Hegemonic Crisis and Military Government in Latin America”, trabalho apresentado ao IX Congresso Mundial de Sociologia (Uppsala, 1978), e G. Arriagada e M. A. Garretón, “América Latina a la Hora de las Doctrinas de la Seguridad Nacional”, in CISEC, *Las FF.AA. en la Sociedad Civil* (1978).

⁵³ Afirmação do Ministro da Fazenda, J. Cauas, de volta de sua viagem a Washington para assistir à reunião do CEPCIES em fins de fevereiro, que reconheceu pela primeira vez que a magnitude do *deficit* impossibilitava seu financiamento com créditos externos. Banco Central, “Extracto de la Información Económica Nacional”, vol. 4, n.º 1 (1.º de janeiro de 1975).

e as tentativas de mobilizar investimentos estrangeiros de vulto haviam fracassado.

É necessário recordar que naquela época os países desenvolvidos estavam sofrendo os primeiros embates da alta do preço do petróleo, o que originava uma enorme transferência de recursos aos países produtores de petróleo. Além disto, os países com alto nível de endividamento e possibilidades incertas de melhorar a situação de seu balanço de pagamentos ainda enfrentavam grandes dificuldades de acesso ao mercado do eurodólar, cuja expansão havia incrementado a disponibilidade creditícia internacional.⁵⁴ Finalmente, as grandes agências financeiras internacionais deviam destinar seus recursos ao atendimento das necessidades de todos os países em desenvolvimento não produtores de petróleo.

Uma situação constituída por uma crise de credibilidade a respeito das qualidades do modelo de estabilização adotado, por uma aceleração inflacionária, acompanhada de uma situação insustentável do comércio exterior no quadro de uma recessão mundial, e por uma impaciência crescente dos meios de apoio ao regime para que fossem dadas soluções a seus problemas, restringiu fortemente o campo das alternativas viáveis.

O quadro geral de restrições estava formado por dois parâmetros: a necessidade de "sair do imobilismo" para enfrentar os urgentes problemas econômicos que não haviam sido solucionados pela estratégia gradualista, acabando assim com a impaciência crescente dos meios de apoio ao regime, e, ao mesmo tempo, a necessidade de manter-se dentro do esquema econômico adotado. Outra alternativa requereria uma rearticulação de alianças mediante uma abertura aos setores médios ou aos setores operários, que não tinha viabilidade política sem uma mudança de governo. Assim, a redução da inflação, que não tinha respondido como se esperava à liberalização dos mercados nem às reduções "graduais" do gasto fiscal, e a superação da crise do balanço de pagamentos deviam ser abordadas sem sair deste quadro de restrições. O problema que se colocava era então o de como reduzir as importações sem deteriorar as metas antiinfla-

⁵⁴ Ver S. Griffith-Jones, "The Growth of Multinational Banking, the Eurocurrency Market and the Developing Countries" (Sussex, Inglaterra: IDS, 1978), mimeo.

cionárias e sem abandonar o esquema econômico que estava sendo aplicado.

Por que numa situação como a que descrevemos se impunha uma receita dogmática de redução drástica do nível de atividade econômica que acentuava o custo econômico e social já suportado?

Mesmo se do ponto de vista técnico existiam outras opções menos custosas para enfrentar a crise, a receita proposta pelos setores mais radicalizados da equipe econômica foi a única capaz de apresentar-se, nesta conjuntura específica, como uma solução global que permitia fazer face simultaneamente ao conjunto de problemas principais do modelo (alta inflação, crise de balanço de pagamentos e crise de credibilidade) sem modificar o sentido da política econômica. Por isto, foi vista como a única solução viável dentro do quadro de restrições econômicas e políticas do momento.

Com efeito, do ponto de vista da coerência ideológica com os esquemas econômicos em aplicação, o mais racional teria sido deixar que a livre operação das forças do mercado se encarregasse de corrigir os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Porém, isto teria significado liberar o mercado cambial num momento em que a escassez de divisas teria provocado uma violenta elevação da taxa de câmbio, o que geraria pressões adicionais de custos e um reforço das expectativas inflacionárias. A liberdade cambial não é, portanto, compatível com a resolução do problema inflacionário.

Por sua vez, qualquer política de controle das importações teria modificado demasiadamente a direção "liberalizante", gerando incompatibilidades ideológicas com o esquema que se estava tentando levar adiante. Reduzir as importações através do estabelecimento de proibições e quotas, do restabelecimento do sistema de depósitos prévios, quer fossem estes seletivos ou maciços, ou fazendo marcha a ré nas modificações tarifárias, teria provocado desconfiança a respeito da estabilidade da política em curso, aprofundando, portanto, a crise de credibilidade que se atravessava.

Nestas condições, a solução dos monetaristas ortodoxos, que consistia numa forte contração do nível de atividade interna através de novas reduções do gasto público e de uma contração adicional das remunerações, aparecia como um imperativo técnico. Era a única

que permitia reduzir o *deficit* do comércio exterior através de uma forte contração das importações, sem deteriorar os objetivos da política de estabilização.⁵⁵

Porém, ao impor-se a estratégia restritiva, não era apenas uma opção da política de estabilização a curto prazo que estava sendo feita. Optava-se também por uma estratégia de desenvolvimento, isto é, pela abertura irrestrita da economia ao exterior propiciada pelos monetaristas ortodoxos.

Na verdade, o predomínio destes últimos significava a imposição de uma visão da economia e da sociedade. Estas concepções eram subjacentes às opções de política econômica. Tratava-se de uma concepção ultraliberal, que faz lembrar, por seu extremismo drástico, as velhas fórmulas de Thomas Paine a respeito da inutilidade do Estado em outras funções que não as de “guardião”.

3.4.4 — Significado político da opção de abril de 1975

Nossa hipótese é que o anúncio do plano de choque constituiu o momento decisivo da evolução da política econômica. Como já dissemos, as medidas anunciadas não significaram uma mudança total da estratégia ortodoxa que já estava sendo aplicada. Tratava-se de uma intensificação de tendências que já estavam em curso e da imposição nítida de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o exterior de novo tipo, terreno no qual a equipe inicial era, pelo menos, imprecisa e ambígua.

Contrariamente ao que sugere uma análise das aparências, o anúncio do chamado “plano de recuperação econômica” teve uma importância sobretudo política. Como vimos, as ações que definiram tal política no terreno econômico já estavam sendo aplicadas anteriormente. O discurso do Ministro da Fazenda, no qual era anunciado o plano, foi sobretudo uma cerimônia de ratificação, o anúncio

⁵⁵ Com isto não pretendemos negar que a contração da demanda agregada, provocada pela política de choque, tenha sido muito maior que a estritamente necessária para enfrentar a crise externa, razão pela qual o custo do ajuste em termos da queda do produto foi também muito superior ao estritamente necessário. Por outro lado, os empréstimos externos obtidos foram também maiores que os que o Governo pensava inicialmente conseguir.

público de um triunfo político. Além disto, o aspecto espetacular que se tentou dar ao anúncio fazia parte de um jogo cênico, especialmente realizado para provocar efeitos sobre as expectativas, cálculos e comportamentos dos principais agentes econômicos.

Até o plano de choque, o General Pinochet não se havia mostrado como diretamente envolvido na política econômica. Ele era, inclusive, percebido por alguns opositores importantes do programa econômico, como a autoridade que, em seu devido momento, definiria a balança de forças. Esta percepção estava baseada no fato de que, durante muito tempo, a condução da economia aparecia como entregue a um "grupo de civis" sob a supervisão do Almirante Merino. De fato, esta divisão formal de tarefas desapareceu quando o General Pinochet foi nomeado, em julho de 1974, Chefe de Estado e, mais tarde, Presidente da República; no entanto, ele continuava colocando-se como se estivesse à margem destas decisões. A política econômica continuava sendo definida como uma função que estava sob responsabilidade civil, o que significava resguardar a possibilidade de que os militares, alegando necessidades nacionais, decidissem mudar de rumo. Esta atitude do General Pinochet talvez exprimisse uma situação interna de incerteza e debates, em relação à qual preferia manter distância.

Este comportamento reticente tinha, porém, outras justificativas. Uma das principais era o significado que sempre se atribuiu, no Chile, aos êxitos e fracassos da política econômica. Neste caso, por tratar-se de uma política que havia deteriorado as condições de vida dos assalariados e que estava produzindo enormes reajustes e transformações na própria burguesia, seu caráter crucial era ainda maior.

No entanto, esta atitude de distância, que dava ao General Pinochet uma certa margem de manobra para corrigir o rumo da política econômica sem que isto tivesse efeitos corrosivos sobre sua própria legitimidade, não podia ser mantida depois do plano de choque. A natureza deste plano requereu seu respaldo, exigiu que se posicionasse diretamente, obrigou-o a decidir entre duas posições que, sem serem antagônicas, levavam no entanto por caminhos diferentes.

Por esta razão, a partir do plano de choque, o êxito do projeto político do General Pinochet encontra-se associado ao desenvolvi-

mento da reestruturação capitalista levada adiante pelos monetaristas ortodoxos. Este fato, de grande significação política, teve uma grande influência na evolução posterior da política econômica, porque a partir deste momento um fracasso desta representaria um fracasso global.

É neste sentido que as medidas tomadas em abril de 1975 acarretaram um estreitamento considerável do campo de alternativas possíveis: a introdução de mudanças significativas na política econômica teria significado o reconhecimento de um fracasso. Efetivamente, como veremos, daí em diante não são registradas mudanças que representem viradas significativas na condução econômica. As ações empreendidas desde então apenas põem em prática ou aprofundam decisões já tomadas, mudanças marginais ou leves modificações de orientação tendentes a aperfeiçoar mecanismos e enfrentar obstáculos novos.

3.5 — A terceira fase

3.5.1 — As medidas

Esta etapa começa com a desvalorização do peso anunciada em fins de junho de 1976. Qual foi a situação que lhe deu origem? Comprovar que depois do enorme esforço do período de choque, esforço do qual se esperava o saneamento definitivo dos desequilíbrios econômicos, os resultados obtidos estavam muito abaixo das expectativas que haviam sido nutridas em relação a eles. Durante o primeiro semestre de 1976, a inflação havia chegado a 60%, atingindo, no mês de junho, uma taxa de 12,3%; as taxas de juros continuavam extremamente elevadas, o que demonstrava o alto nível em que se mantinham as expectativas inflacionárias.

Esta situação gerou um quadro semelhante ao dos meses anteriores à aplicação do plano de choque, mas com uma diferença: naquela época existiam condições para que os empresários apoiassem uma política recessiva como única solução possível. Porém, depois de um ano durante o qual este programa havia sido drasticamente aplicado, durante o qual o produto havia experimentado uma queda de

cerca de 15%, a atitude dos empresários já era diferente. Tinham reivindicações precisas e particulares: a redução do custo do crédito e, sobretudo, a reativação da economia. O setor empresarial não se sentia em condições de continuar esperando.

Da mesma forma que quando dos anúncios de abril de 1975, falou-se também então de uma mudança decisiva da política econômica. Tentou-se criar a imagem pública de que a reativação tinha começado. A publicidade voltou-se para a apresentação das novas medidas como resposta às inquietações empresariais, que tinham adquirido uma grande intensidade durante o primeiro semestre de 1976.⁵⁶

Na verdade, porém, não se tratava de uma política cujo núcleo central fosse a reativação da economia. Seu objetivo central era lidar com a inflação do modo permitido pelas novas condições do balanço de pagamentos. Em abril de 1975, o problema tinha sido a existência de um enorme *deficit*, impossível de ser financiado com novos empréstimos externos; em junho de 1976, existia um *superavit* do balanço de pagamentos que obrigava a emitir para possibilitar as compras líquidas de divisas.

Partindo deste diagnóstico sobre a origem das novas pressões inflacionárias, delineou-se uma política cujos núcleos centrais foram a revalorização do dólar e o estabelecimento do valor futuro da taxa de câmbio, baseado na taxa de inflação do mês precedente. Através

⁵⁶ Durante o primeiro semestre de 1976 tinha-se produzido uma conjuntura crítica para a política econômica, não só por causa do desalento e do ceticismo crescentes que se expandiam nos meios empresariais a respeito dos méritos da receita antiinflacionária, mas também por causa de uma série de outros acontecimentos, como, por exemplo: o congelamento dos VHR e posteriormente a decisão de tornar sem efeito a possibilidade de trocá-los por BHR; a elevação de alguns impostos e a diminuição do prazo para o pagamento do IVA; as irregularidades e a ausência de normas claras na atribuição das empresas em poder da CORFO; e outros episódios não menos desconcertantes que levantavam sérias dúvidas a respeito da clareza e da permanência das regras do jogo econômico. Este fato foi reconhecido por importantes representantes do setor privado, como Emilio Sanfuentes, na revista *Gestión*, vol. 1, n.º 3 (janeiro de 1976), e na revista *Qué Pasa*, n.º 245 (31 de dezembro de 1975), e por Manuel Valdés, Presidente da Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, numa mesa-redonda organizada pelo CEDE sobre "Perspectivas de la Economía para 1976", em 10 de outubro de 1976; ver CEDE, versão taquigráfica.

da revalorização da taxa de câmbio, pretendia-se reduzir os preços dos produtos nacionais, diminuindo os custos dos componentes importados, e também baratear os produtos importados, de modo a torná-los influentes no comportamento dos preços internos, destruindo, assim — segundo era dito — qualquer possibilidade de prática monopolista. Porém, o objetivo fundamental da revalorização do dólar e da programação da taxa de câmbio era produzir uma quebra nas expectativas inflacionárias do setor privado.

No terreno das transformações de longo prazo, produziu-se uma intensificação das tendências observadas desde abril de 1975. Quatro são as reformas institucionais mais importantes que se desenvolveram nesta fase: a modificação das normas para a entrada do investimento estrangeiro, a abertura financeira externa mediante a mudança das normas que regulamentavam o endividamento externo dos bancos nacionais, a continuação e a intensificação do programa de reduções tarifárias e a reestruturação do mercado financeiro.

As possibilidades de modificação das condições de entrada do capital estrangeiro e do programa de reduções tarifárias que a equipe econômica considerava ideais estavam relacionadas com o conflito no Pacto Andino. Para os monetaristas ortodoxos, as normas comuns sobre regimes tarifários (Tarifa Externa Comum) e as restrições ao capital estrangeiro impostas pelo Acordo (Decisão 24) eram obstáculos que criavam dificuldades para o crescimento econômico. Como os países integrantes do Pacto não se mostraram dispostos a introduzir mudanças qualitativas na programação tarifária comum, nem na Decisão 24, o Chile optou finalmente por retirar-se. Oficializada a ruptura em 30 de outubro de 1976, o governo encontrou-se em condições de modificar o Estatuto do Investidor Estrangeiro e de intensificar o programa de redução das tarifas alfandegárias.

Eliminadas as restrições impostas pelo Acordo de Cartagena, precipitou-se o ritmo de redução das tarifas e as metas foram, uma vez mais, modificadas. Em dezembro de 1976, pouco depois de retirar-se do Pacto, a tarifa nominal média foi reduzida a 27%, sendo que apenas seis produtos ultrapassavam os 70%. Menos de 15 dias depois, procedeu-se a outra diminuição, mediante a qual cerca de 45% dos produtos tiveram suas tarifas concentradas em níveis que

flutuavam de 15 a 20%, com uma tarifa global média de 24%. Durante 1977 foram realizadas quatro reduções tarifárias, em virtude das quais a tarifa máxima ficou fixada, em agosto, em 35%, e a quase totalidade dos direitos alfandegários ficou situada entre esta taxa e 10%. De acordo com o programa anunciado em 1975, a redução dos direitos deveria ter acabado aí. No entanto, no fim do ano foi anunciada uma nova diminuição e uma mudança na meta do processo de liberalização, que deveria ser encerrado em meados de 1979 com uma taxa uniforme de 10%.⁵⁷

Os efeitos da velocidade e da intensidade das liberalizações alfandegárias foram acentuados pela trajetória da taxa de câmbio real. Contrariamente ao que ocorreu em fases anteriores, nas quais a redução das restrições tarifárias foi total ou parcialmente compensada por elevações na taxa de câmbio, nesta fase o impacto das reduções tarifárias sobre o grau de competitividade das atividades produtivas internas foi tornado mais agudo pela instabilidade dos ajustes cambiais – duas revalorizações seguidas por duas bruscas desvalorizações – e pela deterioração da taxa de câmbio real.⁵⁸

A segunda reforma institucional realizada depois de ter o Chile se retirado do Acordo de Cartagena foi a aprovação, nos primeiros meses de 1977, de um novo Estatuto para o investimento estrangeiro. Este corpo jurídico era destinado a dar as máximas facilidades para a entrada de capitais estrangeiros e a remessa ao exterior de lucros e capitais. A Decisão 24 fixava o limite de 14% para a repatriação dos lucros anuais. O novo Estatuto aprovado outorgava, em troca,

⁵⁷ Paradoxalmente, não tinham sido as organizações industriais as que se tinham oposto com mais forte resistência ao processo de redução tarifária. O setor mais ativo na luta contra a política tarifária foi o dos agricultores, que, durante 1976 e 1977, desenvolveram uma ampla campanha, primeiro contra as importações vitivinícolas, depois contra as importações de laticínios, assinalando com bastante energia a necessidade de uma legislação antidumping. Neste terreno, os industriais, salvo os do setor metal-mecânico organizados na ASIMET, tiveram um comportamento muito mais passivo e resignado. No entanto, quando foi anunciada a redução da tarifa-meta para 10%, para meados de 1979, as organizações industriais reagiram pela primeira vez, pressionando fortemente a favor de retificações.

⁵⁸ Ver R. French-Davis, *Las Experiencias Cambiarias en Chile: 1965/79*, Colección Estudios CIEPLAN 2 (dezembro de 1979).

absoluta liberdade para a remessa de lucros e, depois de três anos, para a repatriação dos capitais investidos. Além disto, eram dadas aos capitais estrangeiros garantias de estabilidade tributária por 10 anos e a garantia de não pagar impostos quando da venda de seus ativos pelo montante do capital aportado.

A intensificação da abertura da economia ao intercâmbio comercial e ao investimento estrangeiro foi acompanhada pela abertura da economia ao capital financeiro internacional. Em outubro de 1977, foram introduzidas modificações na “Ley de Cambios Internacionales”, que fomentaram a entrada de fluxos importantes de capital financeiro externo em direção aos bancos comerciais e às empresas controladas pelos grupos econômicos mais poderosos.⁵⁹ As modificações adotadas facilitavam a contratação de créditos externos (artigo 14), autorizando os bancos a endividar-se no exterior até um montante equivalente a 20% de seu capital e reservas, e garantiam a remessa de divisas para o pagamento de juros e amortizações, sujeitas às mesmas disposições legais em vigor no momento em que os fundos chegassem ao país. Durante todo o ano de 1978 foram sendo eliminados os entraves à entrada de créditos externos, elevando-se para esse fim a margem total de endividamento dos bancos comerciais.⁶⁰

⁵⁹ As modificações introduzidas na “Ley de Cambios Internacionales”, especialmente no que concerne às disposições que regulam a entrada de créditos amparados pelo artigo 14 — estes são créditos de livre disponibilidade para o usuário —, traduziram-se num acentuado incremento dos empréstimos externos que entram no país. Estes, que em 1974 não excediam 11,5 milhões de dólares, chegaram em 1978 a 787,3 milhões de dólares (em moeda de cada ano). Ver J. E. Herrera e J. Morales, “Apertura al Mercado Internacional de Capitales: El Caso de Chile, 1974/1978” (CIEPLAN, abril de 1979), mimeo.

⁶⁰ No mês de dezembro deste ano, a margem total de endividamento externo dos bancos comerciais ficou fixada em 180% do capital e reservas dos bancos e o montante máximo do endividamento em 25%, através do artigo 14. Posteriormente, a partir de junho de 1979, foram eliminadas todas as restrições e, além disto, foram igualadas as condições de funcionamento das instituições financeiras privadas e dos bancos comerciais no que se refere à obtenção de empréstimos via artigo 14 da “Ley de Cambios”. Os bancos de fomento, por sua parte, ficaram autorizados a endividar-se no exterior até 60% de seu capital e reservas. No entanto, em fins de 1978 ainda existiam restrições ao endividamento no exterior por parte do sistema financeiro nacional, principalmente no que concerne aos prazos mínimos de repatriação e à capacidade de avalizar.

Na área financeira é necessário referir-se as reestruturações do mercado de capitais produzidas pela crise desencadeada em fins de 1976, que levou à falência uma série de financeiras informais e algumas do mercado formal. Esta crise, da qual alguns pensaram que se derivaria uma crise política ou, pelo menos, que ela deterioraria a legitimidade da equipe econômica por causa da significação política de alguns dos representantes comprometidos, foi superada mediante alguns ajustes nas normas de funcionamento do sistema financeiro.

As principais medidas tomadas neste terreno, que seguiam as tendências já apontadas nos anos anteriores de igualar as condições de operação dos diferentes intermediários financeiros, foram as seguintes: a) foram ampliadas as exigências de capital para a constituição de sociedades financeiras, as quais deveriam cobrir 75% do capital que se exigia de um banco comercial com sede em Santiago; b) foi proibido o funcionamento de sociedades informais, que estavam autorizadas a operar como *brokers*, mas que agiam de fato na captação e colocação de poupanças; c) foram restritas as operações *broker*, reservando-as somente para empresas estatais e sociedades anônimas com capital igual ou superior a um milhão de dólares; e d) foi limitada a capacidade de ação no mercado de capitais das AAP e das cooperativas de poupança.

Com estas medidas procurava-se oferecer garantias aos depositantes através de um maior controle burocrático sobre o sistema financeiro e de um aumento das barreiras para a entrada no mercado. Na prática, o desaparecimento do mercado informal e as maiores exigências de capital serviram para consolidar os bancos comerciais e as grandes instituições financeiras já estabelecidas, que eram as únicas capazes de sobreviver às novas exigências de capital, favorecendo deste modo o processo de concentração no mercado de capitais. Em todo caso, com isto se encerra o processo de readequação do sistema financeiro, que operou através da imposição de restrições crescentes às financeiras e da liberalização progressiva do sistema bancário.

Por outro lado, deve-se assinalar a autorização dada aos bancos comerciais para outorgar créditos com prazo de um ano e aos bancos de fomento para operar com créditos com prazos inferiores a um ano.

Finalmente, cabe mencionar a implementação da reestruturação dos setores de saúde e educação, embora esta só se concretize em meados de 1979, e a política de emprego elaborada pela ODEPLAN, cujas proposições básicas visavam à eliminação das disposições legais que asseguravam a estabilidade no emprego e a redução dos custos da mão-de-obra para estimular o investimento.

3.5.2 — O sentido da fase

Nesta última fase da política econômica, ocorre uma intensificação da estratégia que predominava desde o choque, em relação à qual constitui um período apenas de continuidade e consolidação. Durante esta fase tentou-se fechar ou concluir o ciclo de reformas institucionais pendentes, tanto no terreno econômico como no campo trabalhista e do emprego, da saúde e educação ou no campo urbanístico.⁶¹

Depois da aprovação da política de choque, havia sido ultrapassado o que poderíamos chamar de “ponto de não retorno”. Como vimos na subseção precedente, é bastante verossímil a hipótese de que uma mudança significativa na política econômica teria envolvido mudanças políticas importantes, não pela eventual modificação das alianças que requereria, mas também pela perda de legitimidade política. Mas o fato de que não se tenham registrado mudanças significativas na condução da economia de abril de 1975 em diante não significa que não se tenham enfrentado conjunturas críticas. De fato, durante esta fase tiveram lugar vários acontecimentos econômicos carregados de significação política. Basta recordar as fortes demandas em favor de uma reativação que agitaram o primeiro semestre de 1976, a crise do mercado financeiro, a retirada do Pacto Andino, a “teimosia” demonstrada pelas taxas de juros, a onda de protestos dos agricultores, causada por problemas de preços e tarifas, e o recrudescimento, desde meados de 1976, da atividade sindical. No entanto, o modo como foram resolvidos estes problemas demonstrou uma firme vontade de continuidade, o que revelava

⁶¹ Com este último propósito, foi liberalizado o mercado da terra, eliminando assim uma série de normas que regulamentavam o uso de terrenos suburbanos.

que a equipe econômica estava segura de apoio presidencial. Não houve então a sensação, antes tão comum, de mudanças na política econômica. Pelo contrário, as autoridades econômicas enfrentaram cada um dos problemas com uma decidida vontade de continuidade.

Além disto, tinham a seu favor o fato de que a política antiinflacionária aplicada desde fins de junho de 1976 permitiu uma quebra imediata da tendência à alta dos preços, manifestada em junho, e conseguiu manter uma gradual porém constante tendência à baixa, que seria interrompida somente em 1979.

Porém, além disso, o decidido apoio do General Pinochet e os “êxitos” relativos que a política econômica começava a ter depois dos primeiros anos críticos tinham enfraquecido as posições dos opositores internos a ela. Na verdade, depois de um período de inquietação nos meses precedentes à revalorização, diminuiu a intensidade das críticas. No decorrer de 1977, a crítica global à política econômica tornou-se cada vez mais escassa entre os partidários do governo.

Os apoios com que contaram os monetaristas ortodoxos permitiram-lhes isolar os opositores internos. A adesão à política do governo passava necessariamente pela adesão ao programa econômico, tanto para os quadros civis como para os militares.

O predomínio dos monetaristas ortodoxos acentuou-se com a substituição do Ministro Cauas por Sergio De Castro como titular da pasta da Fazenda e chefe formal da equipe econômica em dezembro de 1976. Esta nomeação constituiu a expressão de uma mudança da função política da equipe econômica, cuja influência começava a ultrapassar cada vez mais a esfera puramente técnica. O que diferencia um de outro é talvez o fato de que o segundo exprime, sem reticências nem reservas — tirando todas as conseqüências políticas —, uma visão ultraliberal da sociedade. Um de seus núcleos é a maneira de formular as relações Estado-economia e Estado-sociedade. Para o novo Ministro da Fazenda, o mercado deve determinar também a alocação do gasto social e, portanto, a privatização deve abarcar áreas que até então eram consideradas vedadas. Outro dos núcleos desta concepção é a adesão irrestrita aos postulados livre-cambistas no que concerne à forma de inserção do país na economia internacional.

4 — Considerações finais

O centro de nossa pesquisa foi a análise da evolução da política econômica, realizada a partir de uma perspectiva metodológica que podemos denominar de economia política. Tentamos estudar a racionalidade das decisões econômicas numa perspectiva globalizante, procurando perceber a conexão existente entre os fatores econômicos e os fatores políticos e ideológicos e também mostrando que o programa de reestruturação capitalista que foi implementado faz parte de um projeto revolucionário global.

Na evolução da política econômica, assinalamos a existência de um processo de radicalização progressiva, cujo ponto crucial foi a aplicação do programa de choque, em abril de 1975. Acreditamos ter mostrado, através de nossa análise, que a dinâmica apontada não se explica por questões puramente técnicas. As decisões adotadas não podem ser totalmente compreendidas por exigências ou condições econômicas de caráter estrutural ou conjuntural. É evidente que estes fatores têm um papel importante, e às vezes predominante, mas eles fazem parte de uma totalidade, combinam-se com fatores políticos ou ideológicos que não podem ser deixados de lado na explicação do processo.

Em síntese, nossa conclusão principal é a impossibilidade de entender a lógica do processo de radicalização da política econômica sem levar em conta o fato de que esta política faz parte de um projeto de dominação e de um processo revolucionário através do qual se pretende refundar o tipo de sociedade existente até 1973. Esta refundação inclui a forma ou as modalidades do desenvolvimento capitalista, tanto quanto o tipo de Estado e as formas culturais e ideológicas que predominavam e que tinham formado um *ethos* cultural igualitarista e reformador.

Este processo de radicalização experimentado pela política econômica determina que ela tome formas cada vez mais excludentes, não só em relação aos assalariados, mas também no que concerne a certos setores empresariais. Em vista disto, pareceu-nos importante colocar certas perguntas a respeito dos recursos através dos quais a equipe econômica conseguiu mobilizar, pelo menos até fins de 1978, o conjunto da burguesia e as forças armadas. Convém publi-

nhar que conseguiu seu acordo, ativo ou passivo, em torno de um projeto que implicava uma transformação profunda da estrutura e da organização da economia, cuja aplicação gerou um “custo social” muito alto e produziu rearticulações decisivas dentro dos próprios setores empresariais.

Esta parte do trabalho produz respostas, ainda muito tentativas, a um problema cuja compreensão adequada nos parece importante. O estudo do discurso da equipe econômica revela que tanto a crítica ao passado como a defesa do presente ou a projeção para o futuro se fazem invocando permanentemente princípios gerais. Existe uma insistência acentuada em definir o papel da autoridade pública e, no fundo, do Estado, como a única instância que pode determinar o interesse coletivo ou o bem comum, considerando uma falha o fato de que este seja determinado pela pressão cruzada das reivindicações e necessidades dos diferentes grupos.

Não gostaríamos de terminar a análise sem mencionar alguns problemas enfrentados pela política econômica, relacionados por sua vez com certas restrições políticas à ação do governo que têm sido colocadas desde 1977 pelo trabalho cada vez mais visível das organizações políticas e do movimento sindical.

Desde as declarações de Chacarillas, em julho de 1977, o regime anunciou um processo de “institucionalização política” cujo objetivo era legalizar a longo prazo a permanência do governo militar, além de assegurar para um futuro mais longínquo a existência de um regime político representativo sem participação ampla.⁶²

Na verdade, este processo de “institucionalização” corresponde às necessidades de relegitimação que se apresentaram ao regime,⁶³ constitui um esforço de adaptação a novas circunstâncias políticas internas e às mudanças ocorridas no cenário internacional. A erosão de

⁶² O projeto de Constituição, confeccionado por uma comissão designada pela junta, propõe um regime ultrapresidencial, a exclusão das ideologias “antidemocráticas” — que para esse efeito são os partidos de esquerda — e a autonomia das decisões sobre política monetária, com o argumento de que se trataria de decisões técnicas que devem ser tomadas por um conselho *ad hoc*.

⁶³ G. O'Donnell, *Tensiones en el Estado...*, *op. cit.*, e Tomas Moulian, “El Futuro de la Democracia en América Latina”, Seminario de Relaciones Internacionales (CLACSO-FLACSO, 1978), mimeo.

legitimidade produzida pelas características da política aplicada, entre as quais o programa econômico detinha o papel principal, a intensa campanha levada a cabo em torno do tema dos direitos humanos e também as reivindicações por representação e liberdade política, que começam a ser desenvolvidas a partir de 1977, impuseram a necessidade de reajustes políticos.

Neste contexto a estratégia do governo militar foi a de adotar, para canalizá-las, as reivindicações de participação política. Para tanto, procurou uma solução institucional que assegurasse, em primeiro lugar, a reprodução do sistema social vigente, cujo núcleo central era a reestruturação capitalista, e que permitisse, em segundo lugar, a abertura de um espaço limitado de representação.

Assim, a necessidade política de encontrar ajustes e readequações que neutralizassem os fatores de não-legitimidade política teve que ser compatibilizada com os requisitos de consolidação e com o tempo de maturação do modelo econômico. É evidente que a existência de reformas estruturais pendentes, como, por exemplo, a modificação do sistema de previdência ou as margens limitadas das melhorias salariais compatíveis com a lógica da política econômica, impedia uma liberalização política ampla. Neste sentido, as dificuldades e os atrasos experimentados pela aplicação da nova ordem institucional que se tenta criar estão relacionados com a contradição entre a lógica política e a lógica econômica. A análise da situação em fins de 1978 mostra que o modelo econômico ainda não estava plenamente consolidado, nem sua irreversibilidade plenamente garantida. Seus resultados não apresentavam êxito suficiente em matérias tão importantes como o investimento, a diminuição das demissões ou a melhoria dos níveis de renda, de forma a garantir sua reprodução em condições de maior liberdade política ou de democracia.

Com efeito, o produto global por habitante, depois de uma fase de crise profunda, recuperou, somente em 1978, os níveis que tinha alcançado em 1970, embora alguns setores, como a construção, não tivessem ainda atingido os níveis pré-crise. As taxas de desemprego mantinham-se em níveis não conhecidos pela economia chilena durante as últimas décadas, a persistência de elevadas taxas de juros reais constituía um poderoso freio à recuperação dos setores que

não tinham acesso ao crédito externo e, finalmente, a taxa de investimento mantinha-se em níveis consideravelmente inferiores aos que havia conseguido a economia chilena durante todo o período que se estende entre 1940 e 1970. Por outro lado, do ponto de vista da reestruturação da economia visando aos objetivos de longo prazo, as predições do modelo tinham sido cumpridas apenas parcialmente. Apesar de ser possível observar uma alocação dos recursos na direção propugnada pelo modelo — os setores primários (agricultura, pesca, mineração) tinham aumentado sua participação no produto às expensas do setor industrial e da construção — e uma expansão significativa das exportações, particularmente as de produtos agrícolas e florestais e de alguns produtos manufaturados a partir do uso intensivo destes recursos básicos, não tinham sido desenvolvidas novas atividades dinâmicas capazes de restabelecer as bases de um desenvolvimento de fôlego.⁶⁴ Em fins de 1978, o investimento estrangeiro também não havia cumprido as funções a ele designadas pelo esquema econômico. Apesar dos enormes incentivos criados para atraí-lo, não se concretizam fluxos significativos de investimento estrangeiro;⁶⁵ no entanto, isto não chegou a revestir a gravidade que seria de se esperar, devido à expansão dos bancos privados internacionais — gerada pela transferência dos recursos petrolíferos aos países industrializados —, que permitiu que se dispusesse, desde fins de 1976, de uma maior disponibilidade de crédito externo.

No entanto, a existência de exigências propriamente políticas impedia, ou pelo menos tornava problemática, uma subordinação absoluta às necessidades impostas pelo modelo econômico, porque as mudanças de superfície, ocorridas no terreno político, tiveram efeitos contraditórios. Estas permitiram que o governo recuperasse parcialmente algumas reivindicações democráticas e se colocasse como o realizador da “verdadeira liberdade”, esta contraposta a outras às quais se atribui um caráter arcaico, não compatível com a constituição de um Estado moderno. Porém, simultaneamente, estas mudanças permitiram que o movimento democrático ganhasse en-

⁶⁴ Ver R. French-Davis, “Exportaciones e Industrialización en un Modelo Ortodoxo: Chile, 1973/1978” (CIEPLAN, 1978), mimeo, e A. Foxley, *op. cit.*

⁶⁵ J. E. Herrera e J. Morales, *op. cit.*

vergadura e que se desenvolvessem novos temas no debate público.⁶⁶ Cada vez menos o programa econômico desenvolve-se num vazio social, dentro de um país absolutamente desmobilizado, onde os diferentes grupos eram obrigados a adiar suas demandas e suas exigências de representação. Esta contradição entre as necessidades políticas do regime e os requisitos de consolidação do modelo econômico ainda está em vigor, e não pode ser totalmente resolvida. A evolução política futura está muito relacionada com seu desenvolvimento.

O novo cenário político que se está esboçando redefine a importância dos problemas econômicos apontados. Não é possível, ainda, prever qual será seu impacto sobre a evolução da política econômica, se bem que durante 1979 produziram-se situações de alguma importância para o futuro.

Post scriptum

Terminamos de escrever e corrigir este trabalho em fins de 1979, e ele compreende a análise da política econômica até fins de 1978. Assim, não é estranho que algumas afirmações deste artigo pareçam ter sido superadas pelos acontecimentos, especialmente o que dizemos a respeito da predominância do liberalismo econômico como ideologia articuladora e do isolamento político dos setores corporativistas.

A respeito deste problema, queremos precisar alguns pontos. Em primeiro lugar, o liberalismo que está predominando no terreno ideológico é uma combinação específica entre livre-cambismo e auto-

⁶⁶ Durante 1978 e 1979 começaram a aparecer os primeiros sinais de extravasamento do restrito espaço político legal. As novas organizações que fazem sua aparição no terreno sindical, a ressonância que alcançam certos movimentos reivindicatórios, a ativação política que se produz nas universidades, as mobilizações geradas pela consulta de janeiro de 1978, ou que tiveram lugar por ocasião dos Primeiro de Maio de 1978 e 1979, são alguns sinais da capacidade de extravasar o quadro legal. Porém, além disto, modificou-se o caráter geral da crítica ao governo, pois agora a crítica à política econômica contém, incorporada a ela, a demanda de representação e em alguns casos a demanda democrática.

ritarismo político, o qual toma uma forma ideológica democrática (“democracia protegida”). Em segundo lugar, acreditamos que o que pretendem no campo institucional os setores liderados por Pablo Rodríguez tem pouca viabilidade, mais que nada pela forma ideológica sob a qual suas teses foram apresentadas: a roupagem de um corporativismo que desperta reminiscências negativas e a crítica apaixonada da democracia, em vez de uma assimilação ideológica como a realizada pelos grupos denominados “brandos”. Em terceiro lugar, as posições iniciais dos setores denominados “duros” estão sofrendo modificações. Por isto não é difícil que as nítidas diferenças que apareciam no eixo do discurso político e no eixo do discurso econômico se diluam e cheguem a fórmulas de compromisso.

Por todas estas razões, parece-nos que as afirmações essenciais contidas neste artigo sobre a estruturação do campo ideológico permanecem vigentes.

(Originais recebidos em março de 1981.)

