



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

ISABELA ANJOS DE ANDRADE E SILVA

**A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL E DO
CHILE: UM ESTUDO DOS DETERMINANTES HISTÓRICOS DOS DOIS PAÍSES**

SALVADOR
2013

ISABELA ANJOS DE ANDRADE E SILVA

**A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL E DO
CHILE: UM ESTUDO DOS CONDICIONANTES HISTÓRICOS DOS DOIS PAÍSES.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. Dra. Gilca Garcia de Oliveira

**SALVADOR
2013**

Ficha catalográfica elaborada por Valdineia Veloso CRB 5-1092

S586 Silva, Isabela Anjos de Andrade e
A dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Brasil
e do Chile: um estudo dos determinantes históricos dos dois países.
Salvador, 2013.
109 f. graf. tab.

Trabalho de Conclusão de (Graduação em Economia) -
Faculdade de Economia ,Universidade Federal da Bahia, 2013.

Orientador: Profa. Dra. Gilca Garcia de Oliveira

1.Desenvolvimento econômico - Brasil 2. Desenvolvimento
econômico – Chile. 3. Economia internacional. I. Silva, Isabela
Anjos de Andrade e II. Oliveira, Gilca Garcia de III. Título

CDD 338.9

ISABELA ANJOS DE ANDRADE E SILVA

A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL E DO CHILE:
UM ESTUDO DOS DETERMINANTES HISTÓRICOS DOS DOIS PAÍSES.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Economia da Universidade Federal de Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Banca examinadora:

Prof. Dra. Gilca Garcia de Oliveira (orientadora)
Faculdade de Economia da UFBA

Maria Teresa Franco
Prof. Dra. da Faculdade de Administração da UFBA

Renildo Souza
Prof. Dr. da Faculdade de Economia da UFBA

RESUMO

Este estudo tem o propósito de investigar a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do Chile, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento econômico relaciona-se com duas características fundamentais: a primeira, referente à evolução de um sistema social de produção baseado no progresso técnico; a segunda, relacionada à satisfação das necessidades humanas. Desta forma, a problemática do desenvolvimento transcende aspectos meramente econômicos, requerendo uma abordagem mais geral do sistema de relações internacionais, no âmbito econômico, social e político. O subdesenvolvimento caracteriza-se por dois elementos centrais: a heterogeneidade estrutural e a dependência. Trata-se de uma situação particular, a qual não deve ser considerada como uma etapa do processo de formação das economias capitalistas. Na realização desse trabalho, recorreu-se aos diferentes padrões de acumulação de capital que historicamente caracterizaram o Brasil e o Chile, no contexto da América Latina, considerando suas raízes socioeconômicas e peculiaridades internas. Verificou-se que, ao longo do processo de desenvolvimento brasileiro e chileno, a mudança entre os diferentes padrões de acumulação caracterizou-se, historicamente, pela conservação dos privilégios das elites e por uma elevada concentração de renda – o que permanece até os dias atuais, constituindo o principal obstáculo para um salto qualitativo no desenvolvimento dessas duas nações.

Palavras-chave: Desenvolvimento socioeconômico; Heterogeneidade estrutural; Relações de dependência

LISTA DE SIGLAS

DIT	Divisão Internacional do Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
CORFO	Corporação de Fomento da Produção
FMI	Fundo Monetário Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
UFBA	Universidade Federal da Bahia
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
AFP	Administradoras de Fundos de Pensão
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Indicadores de intercâmbio externo da América Latina, Brasil e Chile, variação percentual em relação a 1925-9.	37
Tabela 2 –	Investimento Estrangeiro Direto, Chile e Brasil, 1990 a 2008, em milhões de dólares.	81
Tabela 3 –	Mercado das exportações, 2000 e 2007 (em % do total de exportações).	86
Tabela 4 –	Exportações e importações intrarregionais, Brasil e Chile, (em % do total).	86

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Evolução das exportações de salitre do Chile entre 1830-1879 e 1880-1929	30
Gráfico 2 –	Composição das exportações totais do Chile e do Brasil em 1923	35
Quadro 1 –	Fatores determinantes para o processo de industrialização	39
Gráfico 3 –	Coefficientes de importação do Chile e do Brasil em 1929, 1937, 1947 e 1957	43
Gráfico 4 –	Coefficientes de industrialização do Chile e do Brasil em 1929, 1937, 1947 e 1957	44
Gráfico 5 –	Fluxo de capitais entre os Estados Unidos e a América Latina entre 1950-1967	47
Gráfico 6 –	Participação das importações na oferta interna em 1966 e 1972	54
Gráfico 7 –	Valor das importações do Brasil em 1972, 1973 e 1974	55
Quadro 2 –	Esquema inflacionário de acumulação de capital	57
Gráfico 8 –	Impostos sobre os lucros das mineradoras no Chile em 1934 e 1939 e participação chilena na produção mundial de cobre em 1948 e 1953	60
Gráfico 9	Propriedades expropriadas pelo governo Democrata Cristão e pela Unidade Popular, Chile	63
Gráfico 10 –	Superfície expropriada pelo governo Democrata Cristão e pela Unidade Popular, Chile	63
Gráfico 11 –	Índice de salários reais no Chile, 1971 a 1990	72
Gráfico 12 –	Gastos governamentais em relação ao PIB, Chile, 1985 a 1990	77

Gráfico 13 –	Participação dos salários no PIB, Chile, 1970 a 1990	78
Quadro 3 –	Valor das exportações, Brasil e Chile, em dólares	82
Quadro 4 –	Distribuição setorial das exportações	84
Gráfico 14 –	Índice de salários reais, Brasil e Chile, 1980	87
Gráfico 15 –	Salários mínimos reais urbanos, Brasil, 1980 a 1999	89
Gráfico 16 –	Evolução da carga tributária, Brasil, 1970 a 2000	90
Gráfico 17 –	Trabalhadores que recebem menos que o salário mínimo, Brasil, 1992 a 2007	92
Quadro 5 –	Distribuição de renda dos lares urbanos, Brasil e Chile, por quintil	94

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	RAÍZES COLONIAIS DO SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E CHILENO	13
2.1	ESPECIFICIDADES DA COLONIZAÇÃO CHILENA	14
2.2	O CASO DA GRANDE COLÔNIA PORTUGUESA	16
2.3	FIM DO PERÍODO COLONIAL	17
3	O PADRÃO PRIMÁRIO-EXPORTADOR E A INSERÇÃO NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO	21
3.1	A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (DIT)	22
3.2	BRASIL: UMA ECONOMIA EXPORTADORA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS TROPICAIS	23
3.3	CHILE: UMA ECONOMIA EXPORTADORA DE PRODUTOS MINERAIS	25
3.4	AS CONDUTAS IMPERIALISTAS ADOTADAS PELO CHILE E PELO BRASIL	28
3.5	NOVAS TENDÊNCIAS ECONÔMICAS MUNDIAIS	32
4	O PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	35
4.1	A PRIMEIRA ETAPA DO PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	41
4.2	A SEGUNDA ETAPA DO PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	46
4.3	O PROCESSO BRASILEIRO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	49
4.4	AS GRANDES SINGULARIDADES CHILENAS	58
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	64
5	ASCENSÃO E HEGEMONIA DA TEORIA NEOLIBERAL	67
5.1	CHILE: O LABORATÓRIO NEOLIBERAL	70
6	NOVO PADRÃO EXPORTADOR DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA	78
7	CONCLUSÃO	97
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

A ideia de desenvolvimento está no núcleo da concepção contemporânea de mundo (VEIGA, 2005). A teoria do desenvolvimento busca explicar as transformações dos conjuntos econômicos complexos, sendo que o nível de informação dos agentes responsáveis pelas decisões econômicas e os fatores não econômicos têm um importante significado no funcionamento e nas modificações de tais conjuntos.

De acordo com Furtado (1986), tal conceito se relaciona com duas características fundamentais: a primeira, referente à evolução de um sistema social de produção baseado no progresso técnico, e a segunda, relacionada à satisfação das necessidades humanas. A ideia de desenvolvimento, portanto, abrange a problemática da assimilação de novas técnicas, a qual resulta em uma elevação da produtividade. A dimensão histórica é evidente no fenômeno do desenvolvimento, pois cada economia possui características singulares e, portanto, há problemas que são específicos.

Enquanto fenômeno histórico, o desenvolvimento econômico está intrinsecamente relacionado com o surgimento das duas instituições que são o alicerce do capitalismo: o Estado e o mercado. Para a promoção do desenvolvimento econômico, é fundamental que o arcabouço institucional garanta a ordem pública, o bom funcionamento do mercado e a existência de oportunidades favoráveis ao lucro, de forma a estimular a inovação e o investimento. A existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento é o principal fator que determina o grau de aceleração do desenvolvimento capitalista. Tal estratégia possibilita tirar um melhor proveito dos recursos e instituições disponíveis, proporcionando ao país coesão para que o mesmo possa competir internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 2013).

O desenvolvimento econômico transcende o crescimento econômico ou a acumulação de capital, pois além de representar o aumento da capacidade produtiva, requer também a difusão do progresso econômico. Os benefícios provenientes da elevação da produtividade devem ampliar as capacidades humanas da população como um todo, incrementando o seu bem-estar com crescente

homogeneização social – no sentido de construir uma sociedade mais equitativa. Parafraseando Furtado (1986), o verdadeiro desenvolvimento está relacionado a um projeto social subjacente.

Nessa perspectiva, Besser-Pereira (2013) acredita que o desenvolvimento econômico promove melhorias no padrão de vida, mas não resolve, isoladamente, os problemas sociais, sendo apenas um dos cinco grandes objetivos políticos das sociedades nacionais contemporâneas, junto com a segurança, a liberdade, a justiça social e a proteção ambiental. Conforme assinala o autor (p.9), “o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional e cultural”.

O subdesenvolvimento é uma situação particular, não deve ser considerado como uma etapa do processo de formação das economias capitalistas (FURTADO, 2007). É decorrente da expansão das economias pioneiras no processo de acumulação primitiva de capital, as quais buscavam matérias-primas e mão-de-obra em regiões pré-capitalistas. “O desenvolvimento econômicos dos países periféricos é uma etapa a mais do fenômeno da propagação universal das novas técnicas ou, se quisermos, do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial” (CEPAL, 1949 *apud* MELLO, 1987, p.15). Conforme também sinaliza Baran (1977, p.237):

As forças que moldaram o destino do mundo subdesenvolvido ainda hoje influenciam poderosamente as condições econômicas e sociais que aí prevalecem. Suas formas mudaram e variou sua intensidade; suas origens e direções, porém, permaneceram inalteráveis. Controlam elas agora, como controlaram no passado, o destino dos países capitalistas subdesenvolvidos; a rapidez com que venham a ser dominados, bem como os métodos a serem empregados para tal fim, determinarão o desenvolvimento econômico e social futuro desses países.

A problemática do desenvolvimento transcende os aspectos meramente econômicos, permitindo uma abordagem mais geral do sistema de relações internacionais, no âmbito econômico, social e político. Nesse sentido, o subdesenvolvimento está relacionado à questão da dependência. De acordo com Romo (2008, p.16), há dois elementos básicos que caracterizam o subdesenvolvimento: “la heterogeneidad estructural, es decir, la articulación compleja de formas de producción avanzadas o modernas con formas de producción atrasadas, y las relaciones de dominación-dependencia que fundamentan su vinculación con los centros de la economía-mundo”.

Ao analisar os fenômenos econômicos da América Latina, a conjuntura internacional apresenta-se como um elemento bastante relevante, em conjunto com o (des)equilíbrio de forças estabelecido entre as distintas classes sociais e com as necessidades que emergem de um desenvolvimento capitalista tardio e dependente. Uma abordagem histórica facilita a compreensão da realidade, mas é necessário considerar que não há uma linearidade na história: os fenômenos coexistem e evoluem a depender das circunstâncias.

Ao longo da formação econômica dos países, os processos são gradativos e as transformações não são imediatas. Os fatores econômicos podem alterar os fatores políticos – especialmente porque, no modo de produção capitalista, a instância econômica domina a política e a ideológica. Muitas decisões, portanto, podem ter uma determinada intencionalidade, mas as consequências decorrentes das mesmas podem transcender o objetivo específico – até mesmo de maneira imprevisível. Dessa forma, Huneus (2011, p.22) destaca um aspecto bastante importante:

Un modo de pensar el desarrollo es, entonces, definirlo como alguna forma de bienestar general. Este significado tiene una buena dosis de subjetividad y de relatividad, porque el bienestar puede ser sentido y concebido de muchas maneras por una sociedad, dependiendo de su historia y cultura. Si se entiende el bienestar como una satisfacción adecuada de las necesidades básicas de los miembros de una sociedad, su forma concreta dependerá de qué necesidades son básicas para ese grupo y cómo prefiere satisfacerlas.

Os diferentes modelos de desenvolvimento, que caracterizam um país ao longo da sua existência, são essenciais para uma melhor compreensão da realidade nacional. Um modelo de desenvolvimento – que também pode ser denominado como padrão de acumulação – pode ser considerado como uma modalidade historicamente determinada do processo de reprodução do capital. A inserção na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) é um fator que caracteriza e diferencia os padrões de desenvolvimento, e que, portanto, é determinante para a configuração do seu sistema produtivo. Romo (2008) considera que a inserção na DIT determina, inclusive, as especificidades da estrutura social e do bloco que detém o poder político – sendo esse composto por alguns segmentos sociais e pelas alianças formadas entre os mesmos.

No processo de desenvolvimento e formação econômica, é importante considerar como a realidade de uma determinada região e suas forças internas se integram com o contexto macro. Tal questão deve ser vista sob um prisma mais amplo, pois o contexto externo (especialmente no

que se refere ao tipo de colonização e inserção na DIT) e o contexto interno (formação do mercado interno, cultura, etc.) são igualmente importantes para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Uma característica marcante da dinâmica do desenvolvimento do Chile e do Brasil é que a mudança entre os diferentes padrões de acumulação caracterizou-se historicamente pela conservação dos privilégios das elites e por uma elevada concentração de renda – o que permanece até os dias atuais, constituindo o principal obstáculo para um salto qualitativo no desenvolvimento de ambos.

O Brasil e o Chile são, atualmente, dois dos países mais emblemáticos da América Latina com formações econômicas caracterizadas por eventos bastante singulares e condições geográficas favoráveis, embora distintas. A inserção de ambos na DIT é um fator determinante para a configuração dos seus sistemas produtivos e das suas estruturas sociais. Entretanto, para que se possa compreender a dinâmica do desenvolvimento brasileiro e chileno, suas raízes socioeconômicas e peculiaridades internas também devem ser consideradas.

Com aproximadamente 200 milhões de habitantes, o Brasil é o maior e mais populoso país da América Latina, com uma área total de 8.515.767,049 km². Trata-se de uma nação com grandes dimensões, quase continental: sua área territorial equivale a 47% da América do Sul, o que lhe confere a condição de quinto maior país do mundo. O Brasil possui fronteira com quase todos os países sul-americanos – exceto o Chile e o Equador. Delimitado pelo oceano Atlântico a leste, sua faixa litorânea tem 7.491 km de extensão.

A dimensão territorial do Brasil lhe confere uma grande diversidade geográfica, com diferentes ecossistemas, relevos, climas e uma gama de recursos naturais. As características do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro foram determinantes para a formação de uma sociedade etnicamente diversificada, com grande miscigenação e pluralidade cultural, formada a partir de três grupos fundamentais: o branco europeu, o negro africano e o ameríndio. É a única nação latino-americana cujo idioma majoritário é a língua portuguesa, uma singularidade cultural que lhe confere uma identidade nacional distinta aos demais países da região.

Em 2012, a participação brasileira no Produto Interno Bruto (PIB) regional foi de 39,5%, e tal economia desponta como a maior da América Latina. Ademais, a economia brasileira superou o Reino Unido e alcançou a sexta posição mundial (considerando o PIB nominal) – atrás apenas

dos Estados Unidos, da China, do Japão, da Alemanha e da França. Entretanto, o Brasil também se destaca por possuir grandes desigualdades sociais e regionais.

O Chile, por sua vez, caracteriza-se por uma composição territorial bastante peculiar: uma longa e estreita faixa costeira, com 4.300 km de comprimento e, aproximadamente, 200 km de largura. Esse país possui uma área total de 756.950 km² e localiza-se entre a cordilheira dos Andes e o oceano Pacífico. Seu litoral se estende por toda a fronteira oeste, constituindo uma grande vantagem comercial. Ademais, possui fronteira com a Argentina, a Bolívia e o Peru, com os quais já esteve em guerra. O fato de o Chile ocupar 38° de latitude lhe confere uma grande diversidade geográfica. A variedade no que se refere ao clima, ao ecossistema e ao relevo é ilustrada ao considerar que há o deserto de Atacama, ao norte, e as geleiras glaciais, ao sul.

Devido à grande riqueza mineral do subsolo chileno, esse país especializou-se na atividade mineira, destacando-se como o primeiro produtor mundial de cobre. O Chile, país mais sísmico do mundo, caracteriza-se pela abundância de recursos hídricos e por sua cadeia de vulcões e lagos. Com uma população que supera os 17 milhões de habitantes, a distribuição demográfica no Chile é bastante desigual, pois aproximadamente 7 milhões de pessoas vivem na capital Santiago. A sua composição étnica derivou-se basicamente de ameríndios e espanhóis, sendo que a miscigenação é um processo recente, relacionado à imigração e à diminuição relativa das distâncias geográficas.

Dentro do contexto da América Latina, essa nação destaca-se como a primeira em termos de desenvolvimento humano, competitividade, qualidade de vida, abertura econômica e baixa percepção de corrupção. Todavia, a dimensão das desigualdades sociais no Chile – fruto da grande concentração da riqueza e renda – constitui um grande entrave para que esse país possa atingir condições semelhantes àsquelas dos países ditos desenvolvidos. O estudo da dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Chile inabilita o argumento amplamente utilizado pelos neoliberais, os quais defendem que a implementação de um modelo baseado nessa doutrina foi a causa do grau de desenvolvimento alcançado pelo país no século XXI. Entretanto, os avanços dessa nação estão fundamentalmente relacionados a uma formação econômica bastante peculiar, à riqueza mineral dos seus solos e às políticas de caráter progressistas adotadas ao longo da sua história.

O objetivo desta monografia é verificar quais foram os determinantes históricos da dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do Chile. Além desta breve introdução ao tema, essa monografia contém outros seis capítulos. O segundo capítulo busca localizar as raízes coloniais do subdesenvolvimento brasileiro e chileno, considerando as especificidades de ambos os países. O terceiro capítulo propõe-se a analisar o padrão primário-exportado, identificando suas principais limitações, e a inserção do Brasil e do Chile na Divisão Internacional do Trabalho.

O quarto capítulo, por sua vez, trata do padrão de substituição de importações, onde verificou-se que essa etapa, apesar de relacionar-se com um projeto de desenvolvimento voltado para dentro, acentuou heterogeneidade estrutural. Já no quinto capítulo, busca-se compreender como se deu o processo de ascensão e hegemonia da teoria neoliberal nesses países, aspecto sumamente relacionado à dinâmica recente da economia latino-americana. Finalmente, no sexto capítulo, busca-se compreender o novo padrão exportador de especialização produtiva, o qual se caracteriza pela ausência de uma base endógena de acumulação de capital e pelo incremento das desigualdades. O estudo da dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Chile e do Brasil evidenciou a necessidade de um projeto de desenvolvimento voltado para dentro das fronteiras nacionais, que possibilite a construção de uma sociedade mais igualitária.

2 RAÍZES COLONIAIS DO SUBDESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E CHILENO

A dinâmica do desenvolvimento do Chile e do Brasil não se limita à relação colônia-metrópole, especialmente porque esses dois países possuem características bastante peculiares. O contexto internacional é realmente importante e tem amplas consequências na realidade nacional, mas uma análise coerente não deve se limitar ao mercado externo. Conforme a Teoria da Dependência, “os países dependentes são espoliados pelos países dominantes, que se apropriam do excedente gerado nos primeiros através de métodos violentos (período colonial) e atualmente através do comércio, das relações de troca, do capital financeiro etc. (...)” (SANDRONI, 1989, p.308), ocasionando o subdesenvolvimento. A formação econômica dos países latino-americanos, portanto, vai muito além do fluxo de matérias-primas das colônias às metrópoles, abrangendo outros elementos.

No caso da América espanhola, durante o período da conquista, as sociedades indígenas concentravam-se em regiões montanhosas, sendo que muitas delas possuíam complexos sistemas de organização social e avançadas técnicas para a utilização do solo e da água. As epidemias e a violência dos colonizadores impactaram significativamente na demografia da região. Além disso, com a implementação de uma economia mineira pelos espanhóis, houve grandes deslocamentos populacionais forçados, desarticulando a produção de alimentos e a unidade familiar. Assim, a população da América espanhola no período da independência era bastante inferior à do período descobrimento (FURTADO, 2007).

A iniciativa individual foi a base da ocupação dos territórios americanos, sendo realizada sob um quadro contratual estritamente delimitado pelo governo da Espanha e de Portugal para efetivar transferências às metrópoles. No caso espanhol, devido à existência de um grande contingente indígena, o Estado outorgou benefícios às iniciativas individuais e exigiu algumas obrigações – a denominada *encomienda* transferia ao conquistador a tarefa de dominar e catequizar os índios, concedendo-lhe o direito de utilizar suas forças de trabalho e de exercer privadamente funções de direito público, colocando-o em uma posição social favorável (FURTADO, 2007). Na região do atual estado chileno, o processo de dominação das comunidades indígenas foi marcado pela resistência mapuche, dificultando o cumprimento das obrigações militares dos conquistadores.

O Pacto Colonial resultava em um amplo controle por parte das autoridades metropolitanas ao comércio exterior das colônias – especialmente as espanholas –, sendo que a principal finalidade das atividades realizadas nas terras conquistadas era estabelecer um fluxo de recursos para a metrópole. A atividade mineira foi a base econômica da formação do império espanhol no continente americano, sendo responsável pela ocupação inicial do norte chileno. Entretanto, na história latino-americana, a produção de ouro foi pouco importante para a organização definitiva dos espaços econômicos, pois as regiões eram geralmente despovoadas com o esgotamento dos depósitos de aluviões auríferos. Já a produção de prata, realizada nas minas, alcançou um grau de desenvolvimento bastante superior e muito mais estável durante um extenso período.

2.1 ESPECIFICIDADES DA COLONIZAÇÃO CHILENA

O período colonial chileno estendeu-se de 1541 a 1810 e esteve marcado pelas especificidades desse país: um território isolado geograficamente, o qual possuía abundância de recursos naturais e era povoado por uma sociedade indígena que resistiu à colonização, estando em guerra durante aproximadamente três séculos. A abundância de matérias-primas dotava o país de condições particularmente favoráveis para o comércio exterior. Ademais, grande parte do território chileno é banhado pelo oceano pacífico, o que lhe confere grandes vantagens para o desenvolvimento comercial.

A formação econômica chilena foi bastante peculiar e, conforme Furtado (2007), tratava-se de uma capitania autônoma no período colonial: não era um pólo exportador de metais preciosos, mas sim uma região agropecuária ligada ao pólo peruano. A atividade agropecuária foi responsável pela fixação das populações inicialmente atraídas pelo ouro, sendo predominantemente voltada à exportação para abastecer a região mineira de Potosí (no Peru) com trigo, carne-seca, peles e vinhos.

A coroa espanhola atribuiu à colônia chilena a autorização para exportar exclusivamente ao Peru, sendo essa a base da atividade econômica do Chile durante o período colonial. O isolamento geográfico, em conjunto com o grande potencial que o Chile possuía em termos de matérias-primas no século XVI, possibilitou o desenvolvimento de atividades transformadoras e, neste

contexto, existiu uma atividade manufatureira – ainda que precária e rudimentar – baseada na produção de tecidos e artigos de metal. Entretanto, como afirma Monardes (2010), o século XVII foi marcado por um estancamento industrial, explicado principalmente pelas grandes possibilidades oferecidas pelo setor agropecuário. A pobreza industrial estendeu-se pelo século XVIII, sendo esse o princípio da vocação chilena para a exportação de matérias-primas.

Na metade do século XVIII, houve um incremento na produção de prata na América espanhola, inclusive no Chile – uma atividade mineira que exigia um elevado volume de capitais e grandes inversões em infraestrutura. Na fase de prosperidade, a produção de prata era o centro dinâmico de um sistema que possuía uma cadeia de inter-relações econômicas, requerendo o surgimento de importantes cidades satélites e originando autênticos pólos de crescimento devido à grande demanda por alimentos, tecidos e outros objetos. Na fase de declínio da atividade mineira, houve uma debilitação dos laços das regiões satélites e um fortalecimento do regionalismo, tal como destacou Furtado (2007, p. 68):

A decadência do sistema econômico que se articulava em torno de pólos produtores de metais preciosos tomou a forma de progressiva descentralização de atividades econômicas e sociais, e contribuiu para fazer da propriedade da terra a instituição básica de toda a ordem social, (...) base de um sistema de dominação social a serviço de uma pequena minoria étnica e culturalmente diferenciada.

Ao longo da colonização latino-americana, a desarticulação das estruturas das comunidades dominadas levou à dispersão dos nativos e à perda da identidade cultural, condicionando essas populações a outra dinâmica de dominação, sob a tutela dos grandes proprietários de terras. Como explica Furtado (2007), as relações das classes dirigentes com as autoridades tradicionais indígenas e com indivíduos isolados originaram, respectivamente, os binômios latifúndio-comunidade indígena e latifúndio-minifúndio, sendo ambos marcantes na estrutura agrária da América Latina. Desta forma, o capitalismo comercial originou formações dissociadas do mercado, pois grande parte da população rural estruturou-se em pequenas unidades produtivas, autônomas no que se refere à organização, porém submetidas ao domínio direto ou indireto da classe dominante.

2.2 O CASO DA GRANDE COLÔNIA PORTUGUESA

No caso português, o Estado dividiu sua colônia em 12 capitanias, buscando atrair capitais privados. Contudo, devido à inexistência de uma base econômica (exceto na região onde se instalou a monocultura da cana-de-açúcar), os custos de defesa do extenso território tiveram que ser assumidos pela coroa lusitana. Durante os dois primeiros séculos do período colonial, como não havia sido encontrados metais preciosos no território descoberto, os portugueses implementaram a agricultura tropical, inspirados na experiência anteriormente realizada em ilhas do Atlântico. O tráfico negreiro era utilizado para superar o problema da mão-de-obra e, por exigir muitos investimentos, limitou a ação privada àqueles que possuíam grandes volumes de capitais.

O atraso na descoberta de metais preciosos está relacionado com a inexistência de uma tradição metalúrgica entre os indígenas que ocupavam este território. O caso brasileiro foi diferente do quadro da América espanhola: apesar da similitude em relação ao extermínio da população indígena, essa era pouco densa no momento da ocupação portuguesa, característica determinante para a consolidação de um fluxo migratório de origem africano – o qual constituiu a base da força de trabalho da economia agrícola tropical, desenvolvida no nordeste brasileiro a partir da primeira metade do século XVI. As atividades agrícolas e a exportação de um excedente desses produtos foram a razão da existência da colônia.

Os portugueses tiveram que descobrir por conta própria, nos extensos territórios brasileiros, onde se localizavam as reservas de ouro. A economia mineira implantada na região de Minas Gerais, no início do século XVIII, provocou o povoamento de algumas regiões, promoveu um importante fluxo migratório de Portugal para o Brasil e possibilitou o surgimento de pequenos empresários (FURTADO, 2007). Os portugueses metropolitanos possuíam o monopólio das atividades comerciais, inibindo o desenvolvimento de uma burguesia nacional relacionada com o comércio exterior, especialmente na região mineira. Nessa região, entretanto, a grande demanda por animais para o transporte possibilitou o surgimento e a ascensão de uma classe comerciante de gado, cuja atividade voltava-se para o mercado interno.

Depois de haver predominado durante um século, a atividade mineira modificou a demografia brasileira, pois a emigração portuguesa fez com que a população de origem europeia superasse a afrodescendente e o eixo dinâmico da economia fosse deslocado do nordeste para o centro-sul do país. A descoberta de ouro de aluvião foi importante na formação econômica brasileira, pois, diferente da produção açucareira – que requeria a mobilização de elevados recursos financeiros –, podia ser explorado artesanalmente ou industrialmente. Além disso, possibilitou a urbanização e o surgimento de um mercado interno de alimentos e de animais de tração.

Quanto às atividades manufatureiras, como afirma Caio Prado Jr. (2006), houve um pequeno desenvolvimento dos setores têxtil e metalúrgico, apesar das limitações impostas pelo pacto colonial. As deficiências do comércio lusitano atuaram como barreira protetora à pequena indústria local, a qual abastecia uma parcela do mercado interno e que era bastante rudimentar. A partir do século XVIII, entretanto, a abertura dos portos permitiu a importação de manufaturas inglesas bastante superiores tecnicamente, aniquilando a produção nacional.

O sistema colonial brasileiro teve como modo de produção dominante o capitalismo mercantilista. Contudo, é possível observar a existência de elementos escravistas, sendo que, nesse caso, o negro era uma mercadoria que tinha utilidade e se reproduzia, diferente do escravismo clássico no qual o escravo era um fator de produção. Ademais, estão presentes também elementos semi-feudais (tais quais o monopólio das terras e existência de latifúndios) e até mesmo de comunidades primitivas (elementos presentes nas sociedades indígenas nativas). As características essenciais das estruturas sociais brasileiras e chilenas originaram-se a partir de suas peculiaridades internas, da dominação das metrópoles e das instituições que foram implementadas para criar uma base econômica que possibilitasse consolidar a conquista dos novos territórios coloniais.

2.3 FIM DO PERÍODO COLONIAL

O século XVIII esteve repleto de transformações determinantes para o futuro da América Latina e para a construção da realidade socioeconômica dos países em formação. A Revolução Industrial – ápice de um extenso processo de transformação das forças produtivas – promoveu mudanças no

âmbito tecnológico, econômico, social e político a nível global, difundindo o modo de produção capitalista.

As guerras napoleônicas desarticularam a Espanha e Portugal. Nesse contexto, o domínio britânico dos transportes marítimos e sua superioridade em relação à produção de manufaturas induziram à adoção de uma política de abertura dos portos no continente americano, algo incompatível com o exclusivismo colonial. A aceleração do desenvolvimento europeu trouxe consigo um grande aumento da demanda por produtos primários - tais quais açúcar, cacau, algodão, couro, etc. – até então consumidos em pequenas quantidades (FURTADO, 2007). Esse incremento da demanda europeia está diretamente relacionado ao padrão agroexportador que seria posteriormente adotado pelos novos países em formação.

As colônias latino-americanas forneciam grande parte dos insumos necessários ao capitalismo ascendente europeu, além de importar manufaturas custosas para suprir o consumo de luxo das oligarquias dominantes. A atividade econômica da América Latina no século XVII estava orientada às exportações, direcionada para atender aos interesses políticos e econômicos dos latifundiários e da burguesia mineira, fenômeno que se estendeu pelos séculos seguintes. Nas palavras de Galeano (1976, p.315):

La metrópoli portuguesa, tan subdesarrollada como la española, exportaba su subdesarrollo a la colonia. La economía brasileña había sido instrumentalizada en provecho de Inglaterra, para abastecer sus necesidades de oro todo a lo largo del siglo XVIII. La estructura de clases de la colonia reflejaba esta función provedora.

No caso de Portugal, desde 1703 – ano no qual se firmou o acordo de Methuen – a Inglaterra já possuía uma situação comercial privilegiada em relação ao Brasil. Num contexto de muita pressão por parte dos britânicos e dos produtores de vinho portugueses (devido à valorização do preço desse produto no mercado internacional), o governo lusitano abriu o mercado do seu reino para o ingresso das manufaturas inglesas em troca de benefícios para os vinhos lusos na Inglaterra. Dessa forma, estabeleceu-se uma grande desigualdade financeira nas relações comerciais entre tais países, responsável por uma dependência econômica determinante para a decadência do reino português. A transferência da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro, em

1808, foi um processo irreversível, chave para o processo de independência e símbolo do deslocamento do eixo dinâmico da economia do nordeste para o sudeste brasileiro.

É importante considerar que o açúcar era o principal componente das exportações coloniais brasileiras. Entretanto, a perda do monopólio português e a consequente queda nos preços desse produto levaram à decadência o sistema do *plantation*, na segunda metade do século XVII. Tal sistema baseava-se na mão-de-obra escrava, era orientado para o exterior e foi desenvolvido nas regiões litorâneas do nordeste brasileiro. A contração dos mercados externos teve como consequência a liberação de recursos anteriormente destinados à agricultura de exportação para a agricultura de subsistência, cuja força de trabalho era predominantemente de origem indígena. Se a classe dirigente, na primeira fase colonial, era constituída pelos grandes latifundiários das plantações de cana-de-açúcar (diretamente vinculados à metrópole), na segunda fase também incluía agentes relacionados ao comércio dentro das fronteiras nacionais, ressaltando a importância das forças internas para o desenvolvimento dos países.

Por outro lado, a produção de ouro no Brasil, iniciada na segunda década do século XVIII, possibilitou um grande incremento da demanda luso-brasileira por manufaturas, transferindo à Inglaterra a quase a totalidade do que era extraído. De acordo com Galeano (1976), o império inglês, naquele período, abastecia todo o mundo com suas mercadorias, era a grande potência mundial, possuía o maior porto, o sistema financeiro mais poderoso do mundo, monopolizava o mercado internacional de seguros e fretes, dominava o comércio mundial de ouro e, ademais, apresentava o mais alto nível de especialização a nível global.

Em 1810, o Tratado de Comércio e Navegação atribuía uma taxa à importação de produtos ingleses inferior àquela aplicada aos produtos portugueses. A partir de então, as importações brasileiras de manufaturas britânicas se incrementaram consideravelmente. Conforme destaca Schilling (1966), ao referir-se sobre a relação estabelecida entre Brasil e Inglaterra durante a década de 40 do século XIX, o então embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, James Watson Webb, relatou que a Inglaterra exportava mais do que tecidos ao Brasil: os britânicos forneciam todo tipo de utensílios, barcos, infraestrutura, vias férreas e, inclusive, capital. A incorporação da América Latina à dinâmica comercial britânica, através da abertura dos seus mercados, acelerou o ritmo da acumulação de capital inglesa.

A Revolução Industrial expandiu de tal forma o volume de manufaturas que criou a necessidade de conquistar novos mercados consumidores, condenando as nascentes manufaturas locais e freando a expansão do mercado interno. Como diz Galeano (1976), houve um “infanticídio industrial”. A indústria têxtil britânica se desenvolveu blindada pela legislação protecionista mais rígida da Europa, somente a partir do momento em que a Inglaterra se consagrou como a nação mais forte houve a defesa da livre concorrência (VÉLIZ, 2013).

No final do século XVIII, iniciou-se a contração da atividade mineira brasileira concomitantemente à elevação das despesas administrativas – decorrentes da transferência da corte portuguesa ao Rio de Janeiro e, posteriormente, da criação de um governo autônomo. O desequilíbrio econômico manifestou-se através do endividamento externo e das emissões de papel-moeda que se depreciavam rapidamente. A inflação provocou uma insatisfação social nas zonas urbanas e em algumas regiões houve revoltas e movimentos separatistas. Na década de 40 do século XIX, o desenvolvimento da cultura cafeeira já se mostrava promissor, permitindo a formação do núcleo no qual se baseou a nova estrutura de poder, a margem das estruturas latifundiárias estabelecidas em fases anteriores e por indivíduos com mentalidade mercantil que estabeleciam ligação entre o pólo mineiro e o litoral (FURTADO, 2007).

Quanto à Espanha, no século XVIII houve uma ruptura do monopólio colonial espanhol, fruto da debilitação do seu poderio naval num contexto de crise do modelo mercantilista. A nação espanhola já não tinha capacidade de abastecer suas colônias de modo a suprir suas demanda por manufaturas e, a partir de 1765, foi implementado o regime de comércio livre, o qual concedeu progressivamente liberdade para que as províncias americanas pudessem comercializar entre si sem a necessidade de licenças específicas (FURTADO, 2007). No contexto de decadência do pólo mineiro peruano, o Chile evoluiu no sentido da autonomização regional, pois na ausência de vínculos econômicos mais significativos, o localismo político tendia a prevalecer, transformando-o em uma unidade política independente.

Devido às peculiares da colonização chilena, os interesses exportadores estavam relacionados aos interesses agropecuários regionais dentro de um marco legal e, portanto, a classe dirigente não passou por conflitos internos significativos. Desta forma, pouco depois das guerras de independência, foi possível estruturar um sistema de poder estável. Conforme Furtado (2007), a Constituição de Portales (1833) ratificou um sistema de poder oligárquico, o qual se manteve

sólido até o final do século XIX. Apesar das especificidades e das diferenças no processo de colonização e na formação econômica do Chile e do Brasil, em ambos os países o rompimento dos vínculos com a metrópole deslocou o poder político e econômico para os grandes latifundiários. Nas palavras de Furtado (2007, p. 84):

(...) a atividade econômica que foi o ponto de apoio do Estado brasileiro em sua fase de formação e consolidação surgiu diretamente de uma atividade agrícola-exportadora, o que lhe facultou apresentar uma frente perfeitamente consolidada de interesses agrários e mercantis, à semelhança do ocorrido no Chile. O latifúndio tradicional, de economia principalmente de subsistência, seria sempre marginal no sistema de poder que se formou no Brasil.

A independência apenas reiterou a perpetuação do poder da classe dos proprietários de terras e comerciantes, com uma grande exploração da classe trabalhadora. Uma vida política independente ratificou a inserção dos países no sistema da DIT como exportadores de recursos naturais.

3 O PADRÃO PRIMÁRIO-EXPORTADOR E A INSERÇÃO NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

O padrão primário-exportador é a modalidade do processo de reprodução do capital predominante na América Latina durante o período histórico que se inicia com os movimentos de independência política, no início do século XIX, e que termina com o colapso do sistema liberal, cujo marco histórico foi a grande crise de 1929. A especialização produtiva é o traço característico desse processo de acumulação do capital especialmente voltado para o mercado externo, cujos centros dinâmicos são o setor agropecuário e a produção mineira.

De acordo com Romo (2008), o plano interno do modelo primário exportador caracteriza-se pela dualidade do sistema produtivo, devido à existência de um setor moderno voltado à exportação (dissociado do resto da economia) e um setor atrasado ou de subsistência voltado às necessidades de autoconsumo (esse setor tradicional opera geralmente com baixos níveis de produtividade). A dualidade sobre a qual Romo se refere pode ser compreendida em sua totalidade se consideramos que a diminuição da participação do setor de exportação na economia permite um aumento do setor tradicional, e que, portanto, há uma relação inversamente proporcional entre ambos setores.

Quando a demanda internacional por matérias-primas se contrai, o setor exportador libera recursos econômicos que são canalizados para o setor voltado ao mercado interno, possibilitando um maior dinamismo desse segmento. Da mesma forma, quando há uma elevação da cotação das *commodities* no mercado internacional – devido ao aquecimento da economia mundial, a uma catástrofe natural ou por qualquer outro motivo – há um maior estímulo às exportações, aumentando a participação relativa do setor moderno e diminuindo a quantidade de recursos disponíveis para o outro setor.

É importante sinalizar que as estruturas agrárias na América Latina são elementos básicos de toda a organização social, e não apenas do sistema produtivo. No Brasil e no Chile, desde o período colonial, a grande propriedade tendeu a constituir a base da organização social. Entretanto, após a independência, políticas usualmente relacionadas ao fomento da imigração europeia concederam terras em unidades familiares para aqueles que trabalhariam diretamente nas mesmas. Ainda que

esse sistema de organização familiar tenha sido implementado no sul do Brasil e no Chile, de uma maneira geral “o controle do uso da terra constitui (...) uma técnica social utilizada por uma minoria para impor uma rígida disciplina de trabalho a populações que vivem em condições de extrema miséria” (FURTADO, 2007, p.132). No Brasil, a concentração da estrutura fundiária resulta da gênese da formação do território nacional, a qual ocorreu muito mais através do regime das capitanias hereditárias – da Lei de Terras – do que da posse dos imigrantes.

3.1 A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (DIT)

As atividades econômicas de uma fração cada vez maior da população mundial entraram na órbita do sistema econômico internacional, comportando-se como elementos interdependentes que integram um todo. O sistema baseado na divisão internacional do trabalho (DIT) está presente desde o período colonial. Contudo, tal sistema foi moldado e ampliado na época que compreende às guerras napoleônicas e à Primeira Guerra Mundial, como consequência da ação conjunta de alguns fatores, conforme sinaliza Furtado (2007, p.92-93):

Em primeiro lugar está a elevação da taxa de crescimento econômico (...), pois até então as taxas de crescimento haviam sido irregulares e, quando ascendentes a longo prazo, suficientemente fracas para que no horizonte de uma geração carecessem de real significação as modificações das condições de vida. (...) A segunda modificação significativa a assinalar constituiu na dinamização do quadro geográfico. A taxa de crescimento da população elevou-se graças à urbanização, à melhoria dos serviços públicos e à elevação dos salários reais. Logo em seguida, e devido a progressos consideráveis na aplicação de medidas de saúde pública, prolongou-se de forma notável a expectativa de vida. Dispor de uma vida mais longa e poder vê-la modificar-se de forma significativa é ter consciência de que o horizonte de possibilidades abertas ao homem é elástico, tanto no plano individual, como no social. (...) A terceira característica a reter é a formação e rápida expansão de um fundo de conhecimentos técnicos transmissíveis, relacionados com as formas de produção. (...) A transmissão técnica assumiu a forma de simples operação comercial, sendo possível a transformação de todo um setor produtivo com rapidez antes inconcebível.

A DIT baseada na exportação de produtos primários e na importação de produtos manufaturados – fundamentalmente voltados ao consumo das elites nacionais – se conservou essencialmente

após a formação dos Estados Nacionais independentes. Entretanto, a DIT sofreu algumas modificações substanciais no que se refere a sua orientação geográfica e composição dos produtos. A América Latina, além de ser um importante mercado para os produtos produzidos nos centros industrializados, foi utilizada como espaço de alocação para os excedentes de capital gerados – geralmente destinados ao financiamento governamental (ROMO, 2008).

A inserção econômica da América Latina à órbita capitalista no século XIX, no contexto da independência política, não esteve relacionada à ascensão de uma burguesia industrial e muito menos implicou o fim de uma estrutura agrária predominantemente latifundiária. A elite dominante, composta pela oligarquia dos grandes proprietários de terra e por uma burguesia majoritariamente comercial, apenas reafirmou seu poder e domínio. Desta forma, Romo (2008, p.19) destaca que “la existencia y la reproducción de los altos niveles de concentración del ingreso em América Latina obedece también a las características de su estructura política”.

Em relação ao processo de formação do sistema econômico mundial, Furtado (2007) destaca três pontos importantes devido à relevância desses para a estruturação das relações internacionais. O primeiro ponto refere-se à existência de um núcleo no qual se concentra a maioria da produção industrial, com alto grau de capitalização, controlador da infraestrutura de transportes mundial e principal importador dos produtos primários. O segundo é a formulação de um sistema de DIT sob a hegemonia dos países industrializados, com estímulo à especialização de alguns países na exportação de matérias-primas. O terceiro é a implementação de uma rede de transmissão do progresso técnico subordinada à DIT, facilitando a exportação de capitais e a difusão dos novos bens de consumo produzidos – embora a criação de novas técnicas produtivas permaneça concentrada geograficamente no núcleo central do sistema. A partir da adoção e defesa de políticas liberalistas e da redução das próprias atividades agrícolas, a Inglaterra pôde se beneficiar da queda nos preços das matérias-primas decorrentes da redução das tarifas marítimas, internalizando as economias externas derivadas da revolução tecnológica nos meios de transporte.

O processo de inserção da América Latina às novas linhas em expansão do comércio mundial foi intensificado após a década de 40 do século XIX, configurando três tipos de economia exportadora de matérias-primas: economia exportadora de produtos agrícolas de zona temperada, economia exportadora de produtos agrícolas tropicais – no caso do Brasil – e economia

exportadora de produtos minerais – no caso chileno. Em cada tipologia, o comércio internacional contribuiu para moldar uma estrutura econômica particular, com características que devem ser consideradas no estudo da dinâmica evolutiva dos países (FURTADO, 2007).

3.2 BRASIL: UMA ECONOMIA EXPORTADORA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS TROPICAIS

A partir do século XIX, a rápida expansão da demanda por café, cacau e borracha possibilitou que os produtos agrícolas tropicais permitissem a integração da economia da América Latina ao mercado internacional. O principal destino dessas exportações era os Estados Unidos e, em menor proporção, a Europa continental – pois o mercado inglês era abastecido, majoritariamente, pelas suas colônias, as quais possuíam excesso de mão-de-obra e baixos salários. Os produtos tropicais, apesar de terem possibilitado o povoamento, não devem ser considerados como agentes que geralmente promovem o desenvolvimento. Além do mais, as regiões nas quais os produtos tropicais eram cultivados em larga escala geralmente tinham que enfrentar a pressão exercida pelas zonas coloniais sobre o preço da mão-de-obra, dificultando ainda mais o processo de melhoria das condições sociais desses países.

Entretanto, Furtado (2007) destaca a região cafeeira de São Paulo como uma experiência na qual a agricultura tropical de exportação foi um importante fator de desenvolvimento regional. As características físicas e químicas dos solos paulistas possibilitaram a plantação extensiva do café, uma cultura permanente produzida em uma ampla região, favorecendo o estabelecimento de uma infraestrutura moderna em torno da cultura cafeeira. Além disso, a produtividade relativamente elevada da mão-de-obra e a utilização da força-de-trabalho assalariada imigrante europeia favoreceram a criação de um mercado interno. Os números auxiliam a compreensão da dimensão e da particularidade do caso paulista: no final do século XIX, essa região era responsável por dois terços da produção mundial de café.

Inicialmente, o café brasileiro destinou-se ao consumo doméstico. Esse produto possuía um baixo valor comercial até o final do século XVIII, quando houve a crise da produção colonial francesa,

até então líder na produção mundial de café, no contexto da revolução francesa. Desde então, a produção cafeeira adquiriu um caráter comercial, com uma escala produtiva cada vez maior e voltada ao mercado externo, sobretudo EUA e Europa:

Por volta de 1850, a economia cafeeira sofreu sensível impulso graças aos novos investimentos oriundos da proibição do tráfico de escravos, que gerou um significativo excedente de capitais. (...) Os primeiros cafeicultores, em sua maioria, provinham de camadas sociais que não eram os grupos mais privilegiados da sociedade da época: comerciantes, pequenos proprietários e membros da alta burocracia estatal, especialmente militares. Essa “mobilidade” só foi viável graças aos recursos originários da ampliação comercial após a vinda da corte portuguesa ao Rio de Janeiro, no início do século XIX (DORIGO; VICENTINO, 1997, p.197).

Conforme Furtado (2007), a nova agricultura de exportação – baseada na cultura cafeeira que emergiu no vale do Paraíba e que se estendeu meio século depois para o altiplano paulista – estruturou-se em grandes unidades e em cooperação com os antigos latifundiários coloniais, pois permitiu a perpetuação do poder local dos senhores de engenho, enquanto que a hegemonia do poder nacional localizou-se no eixo sul.

Na metade do século XIX, o Brasil também viveu um surto industrial encabeçado por um grande empresário, o barão de Mauá, porém, sem um verdadeiro processo de industrialização nacional. Não foi fruto de um projeto de desenvolvimento industrial, e sim consequência de um mecanismo para incrementar a arrecadação governamental através da elevação dos impostos sobre as importações. Nesse contexto, a Lei Eusébio de Queirós, que pôs fim ao tráfico negreiro, liberou um enorme montante de capitais para outras atividades econômicas, inclusive para a indústria. A indústria nacional não surgiu para competir com a indústria britânica – inclusive devido a suas limitações tecnológicas e mercadológicas –, mas sim para ocupar as lacunas deixadas no mercado interno, pois a Inglaterra já se dedicava à produção de artigos mais sofisticados e com um valor mais elevado, tais quais máquinas e tecidos de luxo.

No final do século XIX, a demanda por borracha aumentou exponencialmente como resultado da sua utilização na indústria automobilística. A elevação do seu preço no mercado internacional impulsionou a produção brasileira: em 1890, um décimo dos ingressos com exportações no Brasil era proporcionado pela borracha, sendo que vinte anos depois, em 1910, tal proporção cresceu verticalmente, alcançando 40%. Grande parte dessa produção era proveniente do Acre, território

anteriormente pertencente à Bolívia, “conquistado” pelo Brasil através de uma intervenção militar. Após o Acre ser incorporado ao território brasileiro, tal país possuía a quase totalidade das reservas mundiais de borracha (GALEANO, 1976).

O impacto da borracha na economia brasileira pode ser notado ao analisar a transformação demográfica ocorrida na cidade de Manaus, como destaca Galeano (1976): a então capital mundial do comércio de borracha, em 1849, possuía 5 mil habitantes, sendo que em pouco mais de meio século esse número subiu para 70 mil. Entretanto, o custo social derivado da exploração das seringueiras foi bastante elevado, pois milhares de trabalhadores morreram com epidemias ao desbravar a floresta amazônica.

O contrabando de sementes realizado pela Inglaterra modificou drasticamente a posição do Brasil no mercado mundial. A inserção da Malásia e Sri Lanka como pólos produtores de borracha em grande escala teve um alto impacto nos preços internacionais desse produto, pois sua oferta cresceu exponencialmente, inundando o mercado. Em 1919, a participação brasileira reduziu-se à oitava parte do consumo mundial, nível ínfimo ao considerar o quase monopólio que existia: a decadência da cultura seringueira foi tamanha que cinco décadas depois era necessário importar mais da metade da borracha demandada. Esse é mais um caso de deslocamento do eixo dinâmico econômico como resultado da dinâmica externa mundial.

Outro produto que surge na dinâmica comercial do Brasil é o cacau, pois o incremento do consumo de chocolate na Europa e nos EUA durante as últimas décadas do século XIX impulsionou o cultivo dessa cultura. O cacau ingressou no cenário econômico brasileiro simultaneamente à borracha, empregando um grande contingente de trabalhadores rurais nordestinos. Salvador, cidade que um dia foi a capital do país e do açúcar, ressuscitou como a capital do cacau. Como destaca Galeano (1976), a cultura cacauceira – da mesma forma que a açucareira – estava associada à monocultura e à queima da mata atlântica, além de submeter-se à cotização de preços internacionais, com um alto grau de exploração dos trabalhadores.

Os proprietários das plantações de cacau usufruíram durante algumas décadas da alta cotação desse produto no mercado internacional, acumulando grandes riquezas. Entretanto, o ciclo do cacau foi marcado por acontecimentos semelhantes aos ocorridos no ciclo da borracha: os ingleses, com a utilização de métodos modernos, desenvolveram a cultura cacauceira em grande

escala no território africano. O aumento da oferta de cacau proporcionado pela concorrência entre África, Brasil e Equador provocou sucessivas quedas nos preços deste produto, reduzindo consideravelmente o valor do cacau em termos relativos ao do chocolate.

No caso do Brasil, país extenso, complexo e com grandes peculiaridades, as mudanças no eixo econômico condicionaram o desenvolvimento regional. Entretanto, uma série de processos aparentemente não relacionados coexistiram, não foram independentes nem dissociados. A dinâmica interna – no âmbito da política, do mercado, das relações sociais, etc. – é muito importante e precisa ser considerada para a compreensão do funcionamento da economia e da sociedade em sua totalidade, especialmente pela diversidade que compõe o povo brasileiro.

3.3 CHILE: UMA ECONOMIA EXPORTADORA DE PRODUTOS MINERAIS

A inserção chilena à órbita capitalista inglesa ocorreu desde a independência do país, podendo ser considerada precoce quando comparada a outros casos latino-americanos (ROMO, 2008). No Chile, o núcleo econômico mineiro, baseado na produção de prata e cobre, expandiu-se após a independência. Além disso, esse país possuía um considerável excedente agrícola de clima temperado – especialmente trigo – e, portanto, suas condições eram privilegiadas na região do Pacífico durante o período da descoberta de ouro na Califórnia e na Austrália. Desta forma, o Chile se converteu em um grande fornecedor de alimentos para a costa oeste dos EUA por um importante e curto período. Dadas as condições de transporte da época, sua tradição exportadora e suas potencialidades agrícolas, a nação chilena tornou-se tão dotada que nenhum país atlântico, latino-americano ou não, lhe fazia concorrência (FURTADO, 2007).

A redução das tarifas com transporte e a expansão das indústrias mecânicas, no contexto da criação de um mercado mundial de metais industriais, transformaram radicalmente a mineração latino-americana. O crescimento da demanda mundial foi acompanhado de grande progresso técnico e a produção (semi)artesanal foi gradativamente substituída pela produção em grande escala – controlada por capitais estrangeiros e administrada fora das fronteiras nacionais. Sendo assim, iniciou-se um processo de desnacionalização da indústria mineira, a qual – devido ao

grande volume de capital requerido e ao seu elevado progresso tecnológico – tende a comportar-se como um sistema econômico dissociado da realidade nacional, integrado ao país responsável pela sua exploração.

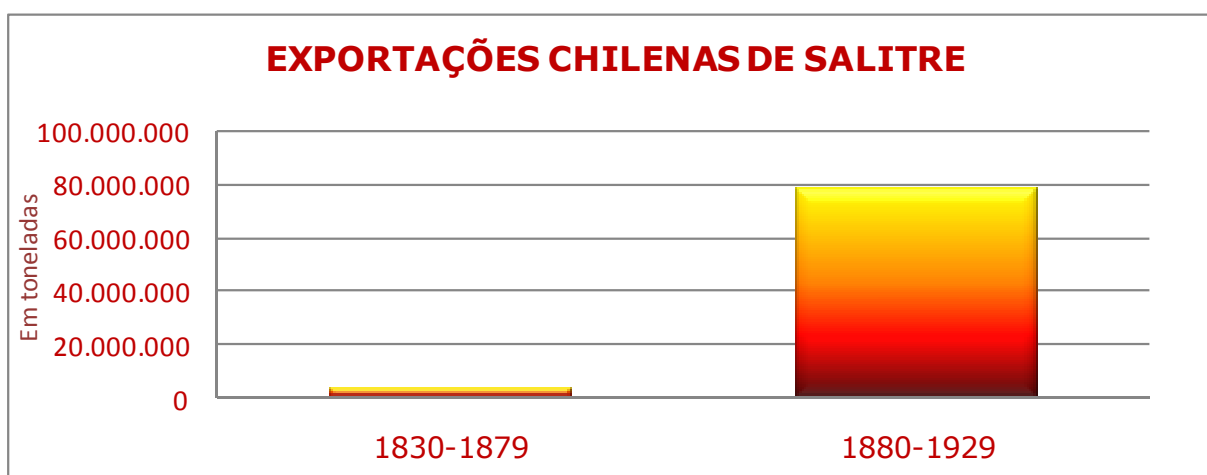
Como explica Furtado (2007, p.100), “o controle estrangeiro de uma atividade altamente capitalizada e que utiliza uma grande quantidade de mão-de-obra significaria desvincular a economia interna a parte principal do fluxo de renda”. Desta forma, a economia mineira de exportação perde grande parte da sua capacidade de transformar diretamente as estruturas internas, proporcionando ínfimas economias externas para o sistema econômico como um todo – inclusive porque sua infraestrutura requer um alto grau de especialização. Ademais, grande parte dos insumos são industriais e adquiridos fora das fronteiras nacionais, gerando um fluxo de renda bastante limitado.

O salitre foi um dos mais importantes produtos da pauta de exportações chilena durante as últimas décadas do século XIX e as primeiras décadas do século XX. A importância do salitre e do guano no mercado internacional está associada às descobertas da química agrícola a respeito das suas propriedades nutritivas. As exportações de guano iniciaram-se em 1840, em grande escala desde a costa peruana. Posteriormente, o descobrimento da superioridade do salitre em comparação com o guano, no que se refere às características fertilizantes, impactou a demanda pelo nitrato de sódio. Em 1850, esse composto já era amplamente empregado como adubo nas terras europeias dedicadas ao cultivo do trigo, devido ao empobrecimento dos solos derivado do processo de erosão. O nitrato de sódio era exportado desde as salitreiras peruanas de Tarapacá e da província boliviana de Antofagasta, territórios que, atualmente, pertencem ao Chile (BERMÚDEZ, 1963).

O salitre desencadeou a Guerra do Pacífico, a qual foi iniciada em 1879 e prolongou-se até 1883. A exploração realizada em Antofagasta era um negócio chileno, e quando o governo boliviano pretendeu tributar a exploração do salitre em seus solos, o exército do Chile invadiu a província e lá permaneceu, o que provocou o início de conflito militar. O Peru e a Bolívia foram derrotados e perderam importantes territórios onde se concentravam grande parte das suas fontes de recursos.

De acordo com o Gráfico 1, entre 1830 e 1879 foram exportadas 3.932.788 toneladas chilenas de salitre, enquanto que entre 1880 e 1929 as exportações de salitre alcançaram um patamar de 78.173.961.

Gráfico 1 – Evolução das exportações de salitre, Chile, entre 1830-1879 e 1880-1929



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de MONARDES, 2010.

A vitória chilena significou um aporte considerável de recursos para o Estado, já que, segundo Galeano (1976), a guerra outorgou ao Chile o monopólio mundial dos nitratos naturais. Se em 1880 as exportações de salitre e iodo representavam 5% dos recursos fiscais, em 1890, apenas dez anos depois, mais da metade da arrecadação estatal provinha de tais exportações. No mesmo período, os investimentos britânicos no território chileno triplicaram (NECOCHERA, 1960). De acordo com Monardes (2010, p.86) “se estima que gracias al salitre Inglaterra se apropió, entre 1880 y 1913, unos 16 millones de libras estelinas em ganancias del excedente económico (...) producido em Chile”. A análise das estatísticas referentes ao fluxo comercial chileno possibilita identificar a dependência comercial do Chile em relação à Inglaterra no final do século XIX. No início da última década desse século, 75% das exportações chilenas eram destinadas à Inglaterra, além do que mais da metade das importações eram de origem britânica. Nesse período, os

trabalhadores chilenos dedicados à atividade mineira eram submetidos a péssimas condições de trabalho, com jornadas laborais que se estendiam por até 16 horas diárias.

Durante o governo do presidente José Manuel Balmaceda, entre 1886 e 1890, o Chile realizou o projeto de progresso mais ambicioso da sua história (NECOCHERA, 1969). O desenvolvimento de alguns setores industriais foi impulsionado, importantes obras públicas foram executadas, o modelo educacional sofreu uma importante reestruturação e foram implementadas medidas com o objetivo de eliminar o monopólio ferroviário inglês. Em 1888, Balmaceda recusou-se a vender, aos britânicos, terras estatais ricas em salitre, além de revelar a necessidade de nacionalizar regiões salitreiras com a formação de empresas chilenas.

Balmaceda buscou efetivar mudanças estruturais para fomentar o desenvolvimento socioeconômico chileno e reduzir sua dependência externa. Entretanto, tais políticas iam de encontro aos interesses imperialistas britânicos, sendo determinantes para a eclosão da guerra civil de 1891. A Inglaterra, para defender seus interesses comerciais no território chileno, subornou membros do congresso, bloqueou a costa do Chile com sua frota marítima e assistiu, com satisfação, a queda do governo de Balmaceda, que se suicidou após ser derrotado. Para explorar as potencialidades da indústria multinacional mineira exportadora como fator dinâmico para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, foi fundamental a intervenção estatal nessa atividade, interceptando via impostos uma parte considerável do fluxo de renda historicamente enviado ao exterior e estabelecendo a necessidade de que uma fração dos insumos fosse de origem nacional.

A prosperidade econômica derivada da exportação de nitrato não serviu para desenvolver e diversificar a economia chilena, ao contrário, agravou a especialização econômica, a qual pode ser considerada como uma deformação estrutural. Às vésperas da primeira guerra mundial, dois terços do produto nacional chileno era proveniente das exportações de salitre, sendo o Chile um apêndice da economia inglesa. Entretanto, o aperfeiçoamento do processo Haber-Bosch para produzir nitratos marginalizou o salitre e impactou fortemente a economia chilena, provocando a “crise do Chile” durante a década de 1930 (GALEANO, 1976).

3.4 AS CONDUTAS IMPERIALISTAS ADOTADAS PELO CHILE E PELO BRASIL

Brasil e Chile estiveram historicamente condicionados à dinâmica imperialista exercida pelos países com desenvolvimento avançado. Ambos reproduziram com as nações vizinhas condutas imperialistas, tanto com a finalidade de beneficiarem-se economicamente, quanto para defenderem os interesses das grandes potências capitalistas. A Guerra do Paraguai (1864-1870), a Guerra do Pacífico (1879-1884) e a Guerra do Acre (1899-1903) são antecedentes históricos que ratificam a adoção desse tipo de comportamento. Atualmente, o Paraguai e a Bolívia, principais vítimas do sub-imperialismo brasileiro e chileno, são umas das nações mais pobres da região.

De acordo com Marini (1969), a acumulação periférica fundamenta-se na superexploração do trabalho – princípio fundamental do sistema subdesenvolvido, o qual se intensifica com a implantação do desenvolvimento capitalista integrado. Há, portanto, um problema crônico de mercado, pois os trabalhadores assalariados não têm poder aquisitivo para consumir. Para solucionar tal questão, utiliza-se a expansão ou exportação dos países periféricos mais avançados àqueles menos industrializados, originando centros sub-imperialistas associados às metrópoles para explorar estes últimos (MANTEGA, 1984).

A Guerra da Tríplice Aliança, como afirma Galeano (1976), aniquilou a única experiência exitosa de desenvolvimento independente da história latino-americana. Naquele período, Paraguai era uma exceção na região: isolado e sob o comando do ditador Gaspar Rodríguez de Francia desde 1814 até 1840, sua formação econômica não estava alicerçada no comércio externo. Com o apoio dos camponeses, Francia derrotou a oligarquia paraguaia e implementou um Estado onipotente, que promovia um desenvolvimento econômico autônomo, sem investimentos estrangeiros, fora da dinâmica liberalista, voltado para dentro das fronteiras nacionais.

Além de responsabilizar-se pela designação dos recursos e pela orientação econômica, o Estado Paraguaio praticamente monopolizava o comércio exterior e transferia grande parte dos seus ganhos para a sociedade. O protecionismo do governo paraguaio sobre a indústria nacional e o mercado interno era visto como um obstáculo à Inglaterra, pois restringia seu mercado consumidor e representava um foco potencial de subversão que poderia propagar-se pela região.

A Guerra da Tríplice Aliança é uma ilustração da estrutura de subdomínio existente, pois a Inglaterra não participou diretamente, mas os interesses ingleses estão subjacentes à dizimação da população paraguaia.

Na história latino-americana, o desenvolvimento esteve predominantemente condicionado à dinâmica externa, subordinado aos interesses imperialistas e voltado para fora das fronteiras nacionais. O processo de integração regional existente não é suficiente para promover uma melhoria que impacte sobre a estrutura dos países e promova desenvolvimento socioeconômico em todas as esferas da sociedade. A seguinte afirmação de Galeano (1976, p. 404) refere-se à função subimperialista que o Brasil exerce com seus vizinhos, mas poderia também referir-se ao Chile: “Un elenco militar de muy importante gravitación postula a su país como el gran administrador de los intereses norteamericanos en la región, y llama a Brasil a ejercer, en el sur, una hegemonía semejante a la que , frente a los Estados Unidos, el propio Brasil padece”.

3.5 NOVAS TENDÊNCIAS ECONÔMICAS MUNDIAIS

O final do século XIX e o início do século XX foram marcados pela ascensão de novas tendências econômicas mundiais. No contexto latino-americano, as três décadas que precederam a Primeira Guerra Mundial foram marcadas por transformações sociais e por um acentuado desenvolvimento econômico. A região transformou-se em um importante pólo exportador de matérias-primas para os centros industrializados, integrando-se ao comércio internacional com a formação de um sistema de DIT cuja hegemonia pertencia aos países nos quais a industrialização iniciou-se na primeira metade do século XIX. Como destaca Romo (2008, p. 17):

(...) al finalizar el siglo XIX, con el tránsito al imperialismo, la declinación de la hegemonía británica y el ascenso de potencias emergentes, la exportación de capital tomó la forma de inversión extranjera directa (IED), con el objetivo principal de controlar las fuentes de materias primas. La IED se dedicó preferencialmente a la actividad minera, los circuitos financieros y servicios conexos.

Nesse contexto, é possível verificar uma acentuação progressiva da relação existente entre os EUA e a América Latina. O desenvolvimento econômico dessa nação levou a uma crescente dependência no que se refere ao fornecimento de matérias-primas (especialmente minerais), sendo proporcional ao aumento do interesse de capitalistas norte-americanos pela região latino-americana. Para compreender a ascensão econômica dos EUA, é preciso considerar que os agentes que comandam o país também condicionam o seu posicionamento. As transformações não decorrem somente de projeto governamental, não há um plano pré-determinado que defina a função desempenhada pelo país: as consequências também resultam das forças dominantes articuladas internamente.

Após a Guerra do Pacífico, o Chile obteve o monopólio do salitre e especializou-se na produção mineira, assimilando novas técnicas modernas e incrementando a capitalização do setor produtivo exclusivamente voltado à exportação, sem que houvesse uma irradiação desse progresso para outras esferas econômicas. No caso do Brasil, a cultura cafeeira implantada no altiplano paulista e o fluxo migratório europeu para atender à demanda por mão-de-obra (em conjunto com a pressão inglesa para ampliar o mercado consumidor para seus produtos industrializados), acarretaram o colapso da economia escravista. A substituição de uma agricultura de subsistência em algumas regiões do país por uma agricultura de exportação provocou um aumento do produto, contudo, sem a necessidade de alterações expressivas das técnicas produtivas.

A partir da Primeira Guerra Mundial, houve importantes modificações nas tendências de longo prazo da economia global, as quais se acentuaram com a grande depressão dos anos 30. Nessa década, devido à decadência do ciclo mineiro do salitre, cresceu o protagonismo do cobre na economia chilena. O coeficiente de comércio exterior dos países centrais sofreu uma reversão na sua tendência ao crescimento. Além disso, houve um incremento na deterioração dos preços relativos dos produtos primários no mercado internacional. É possível verificar que o desenvolvimento periférico no período do padrão primário-exportador destacou-se pela pequena capacidade transformadora das técnicas tradicionais de produção. Entretanto, a necessidade de modernização da infraestrutura e de parte do aparato estatal permitiu a iniciação de um novo processo histórico com um amplo horizonte de possibilidades (FURTADO, 2007).

4 O PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Na primeira fase do desenvolvimento moderno das economias latino-americanas, de aproximadamente 1870 a 1914, as estruturas sociais evoluíram condicionadas a fatores como a importância da economia de subsistência preexistente, o contingente de imigrantes europeus e o nível de absorção da mão-de-obra no setor monetário. O desenvolvimento econômico desse período foi, principalmente, resultante da expansão das exportações de matérias-primas, que em algumas regiões esteve relacionado à urbanização e a outras mudanças sociais (FURTADO, 2007).

O padrão primário exportador como mecanismo para promover o desenvolvimento nacional possuiu uma série de deficiências, dentre as quais podemos destacar o alto nível de concentração das exportações. As deficiências do Chile e do Brasil no que se refere à diversificação produtiva podem ser notadas a partir da análise do Gráfico 2. Em 1913, no Brasil, o café e a borracha representavam 78,2% das exportações totais, enquanto no Chile os nitratos e o cobre eram responsáveis por 78,3% (BULMER-THOMAS, 2013)

Gráfico 2 – Composição das exportações totais do Chile e do Brasil em 1923



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de BULMER-THOMAS, 2013.

A Primeira Guerra Mundial trouxe consigo o início de uma nova tendência, marcada pela perda de dinamismo da demanda internacional por produtos primários – reflexo da própria evolução das estruturas dos países centrais. A dimensão da crise de 29 destacou especialmente os fatores conjunturais, dificultando a percepção das deficiências estruturais da dinâmica do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. Por ser uma das regiões mais integradas ao sistema da DIT, cuja importância estava em declínio devido ao panorama econômico, a América Latina foi vítima de graves consequências decorrentes da grande depressão.

O nível e o tipo de inserção na DIT estão diretamente relacionados com o impacto da grande depressão nos diferentes países. As economias exportadoras de produtos tropicais, como o Brasil, comercializavam produtos cuja demanda tem uma elasticidade-renda baixa e, portanto, não deveriam ser tão impactadas em períodos de recessão. Entretanto, no caso do café, por se tratar de uma cultura perene, sua oferta é dada em função da duração do ciclo vegetativo da planta e, desta forma, uma contração da demanda tem como resultado uma queda acentuada dos preços (o

aumento do volume das exportações brasileiras foi o mecanismo utilizado para compensar tal queda).

As economias exportadoras de produtos minerais, como o Chile, foram as mais afetadas com a recessão, pois a queda da produção nos países industrializados – principal destino dessas *commodities* – resultou em uma drástica redução não apenas dos preços, mas também do volume físico demandado. O setor mineiro, em geral, possui uma maior incidência de propriedade estrangeira, além de caracterizar-se pela criação de infra-estruturas especializadas que usualmente geram poucas economias externas para a nação.

A crise do setor exportador induziu mudanças estruturais nas economias latino-americanas. Conforme Furtado (2007), devido ao grau de integração no sistema da DIT, as consequências da grande depressão para a economia chilena foram ainda maiores do que para a brasileira. Os indicadores de intercâmbio externo da América Latina, do Brasil e do Chile durante os anos 30, demonstrados na Tabela 1, evidenciam a extrema vulnerabilidade, especialização e dependência à dinâmica externa desses dois países – inclusive quando comparados com a realidade da região latino-americana.

Tabela 1: Indicadores de intercâmbio externo da América Latina, Brasil e Chile - variação percentual em relação a 1925-9

	PERÍODO	QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES	TERMOS DO INTERCÂMBIO	CAPACIDADE PARA IMPORTAR	QUANTUM DAS IMPORTAÇÕES
AMÉRICA LATINA	1930-4	-8,8	-24,3	-31,3	
	1935-9	-2,4	-10,8	-12,9	
BRASIL	1930-4	+10	-40	-35	-48
	1935-9	+52	-55	-32	-27
CHILE	1930-4	-33	-38	-58	-60
	1935-9	-2	-41	-42	-50

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 2007.

Como resultado das duas guerras mundiais e da grande crise de 29, a atividade econômica mundial entrou em recessão, impactando as exportações de matérias primas latino-americanas e reduzindo, simultaneamente, sua capacidade de importar em economias caracterizadas por coeficientes de importação relativamente elevados.

A capacidade de financiamento empresarial e estatal varia de acordo com os ciclos econômicos. Quando a economia está em recessão, o acesso ao crédito se limita, tendendo a produzir, simultaneamente, uma crise de liquidez, de crédito público e privado e de balanço de pagamentos (TAVARES, 2013). Os sistemas fiscais, nesse período, dependiam bastante da balança comercial, motivo pelo qual o Estado foi o principal afetado com a grande depressão. Segundo Furtado (2007, p.108) “todo o setor monetário das economias latino-americanas estava ligado ao comércio exterior”. Ademais,

As crises cíclicas acarretavam redução do valor das exportações e também saída de capitais, o que precipitava a liquidação das reservas monetárias, com subsequente perda do crédito no exterior. (...) o déficit do setor público era inevitável, e a expansão monetária para financiá-lo se impunha inexoravelmente. Na prática, os efeitos internos da crise externa eram atenuados pelo simples fato de que as regras do padrão-ouro não eram obedecidas (...) (FURTADO, 2007, p.162-163).

É neste contexto que começam os processos inflacionários característicos da região latino-americana, já que os preços internos dos produtos industrializados importados subiram exponencialmente. Na realidade, modificou-se a evolução das economias na América Latina, especialmente aquelas em que a industrialização já havia sido iniciada. Como ainda assinala Furtado (2007), a contração das exportações ocasionou dois tipos de reações: enquanto algumas economias realocaram os fatores produtivos nos setores pré-capitalistas (agricultura de subsistência e artesanato), outras tiveram uma expansão das indústrias voltadas ao abastecimento do mercado interno.

O início da industrialização latino-americana pode ser considerado como um processo reflexo, induzido pela expansão das exportações. A especialização na exportação de produtos primários concentrou a estrutura produtiva, uma dinâmica inversa àquela do perfil da demanda – a elevada concentração da renda, em regiões onde a estrutura agrária baseia-se na grande propriedade, manifestou-se através da importância do consumo de luxo. Apesar das distorções existentes, a especialização produtiva possibilitou o incremento da produtividade e da renda, algo sumamente importante para o desenvolvimento do mercado interno de manufaturas – o qual foi inicialmente abastecido através de importações. A formação desse mercado foi o ponto inicial do processo de industrialização na América Latina.

Há uma série de características que determinam o grau da capacidade que o mercado interno possui para alavancar o processo de industrialização. Para a compreensão desse processo em sua totalidade, é preciso considerar as especificidades que compõem cada país e suas diferentes dinâmicas.

Quadro 1 – Fatores determinantes para o processo de industrialização

FATORES IMPORTANTES PARA A TRANSIÇÃO A UMA ECONOMIA INDUSTRIAL:	
1	NATUREZA DA ATIVIDADE EXPORTADORA Da qual depende a quantidade relativa de mão-de-obra a ser absorvida.
2	TIPO DE INFRA-ESTRUTURA EXIGIDO PELA ATIVIDADE EXPORTADORA
3	PROPRIEDADE DOS INVESTIMENTOS NA ECONOMIA DE EXPORTAÇÃO A propriedade estrangeira ↓ a fração do fluxo de renda que permanece no país.
4	TAXA DE SALÁRIO QUE PREVALECE NO SETOR EXPORTADOR NA FASE INICIAL Depende principalmente das dimensões relativas do excedente de mão-de-obra.
5	DIMENSÃO ABSOLUTA DO SETOR EXPORTADOR Geralmente reflete a dimensão geográfica e demográfica do país.

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 2007.

A crise de 29 constitui um marco no que se refere à natureza do desenvolvimento do setor industrial, pois desde então esse processo esteve principalmente induzido “pelos tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador” (FURTADO, 2007, p. 184). Antes disso, entretanto, o setor exportador já apresentava sintomas de debilitação: a queda da rentabilidade da borracha e as crises de superprodução do café impactavam a economia brasileira, enquanto que a crise do salitre debilitava a economia chilena desde o invento do nitrato sintético. Em relação à industrialização latino-americana, Romo (2008, p. 24) sinaliza:

La industria se convirtió en el eje del proceso de acumulación de capital. Por primera vez en la historia latinoamericana, la economía contó con un motor interno y con un proyecto nacional de desarrollo. a gran crisis de los años treinta y la dos guerras mundiales no sólo crearon condiciones propicias para la sustitución de importación, sino que involucraron profundos cambios políticos y sociales, que implicaron un nuevo "bloque de poder" que hizo viable la industrialización. Ese nuevo bloque incorporaba a una naciente burguesía industrial y a amplios sectores populares que se beneficiaban con el nuevo modelo.

A transformação da estrutura social nesse período caracterizou-se pelo acentuado crescimento dos trabalhadores assalariados e das classes médias urbanas. As massas constituíram grande parte dos novos setores urbanos e a pressão para a incorporação das mesmas ao sistema político proporcionou dinamismo ao modelo econômico de substituição de importações. Não foi casualidade, porém, que a transição para esse novo modelo tenha ocorrido concomitantemente à ascensão de regimes progressistas. As medidas adotadas por alguns Estados latino-americanos durante a primeira metade do século XX, dentre eles o Chile e o Brasil, foram determinantes para o desenvolvimento industrial nessas nações. Além das políticas protecionistas para proteger a indústria nacional (tais como controle de importações, taxas especiais de câmbio, isenções fiscais, etc.), foi fundamental a expansão das fontes energéticas e a criação de uma infraestrutura adequada para o transporte de insumos e mercadorias.

A transição ao padrão de substituição de importações foi desigual na região latino-americana. De acordo com Romo (2008), há duas grandes etapas (fases) que caracterizam tal padrão: a primeira, definida pela corrente estruturalista como “substituição fácil”, estendeu-se de maneira geral até a década de 50, enquanto que a segunda etapa, denominada como “substituição difícil”, prevaleceu

até a crise da dívida externa, em 1982, marco na ascensão do pensamento neoliberal na América Latina.

4.1 A PRIMEIRA ETAPA DO PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A primeira etapa desse padrão consistiu literalmente em um processo de substituição de importações, pois a produção interna substituiu parte da importação de manufaturas. Tratava-se de bens de consumo não-duráveis (tecidos, alimentos elaborados, bebidas, produtos de couro, confecções, etc.) cujas técnicas de produção eram pouco complexas. A formação de um pólo industrial foi viabilizada pela elevação da renda disponível para consumo, decorrente do aumento das exportações. As fortes restrições às importações, no contexto da grande depressão e da Segunda Guerra Mundial, permitiram a expansão da atividade industrial em determinados setores para suprir uma demanda preexistente. Tal como destaca Galeano (1976, p.326), “la industria latinoamericana nació del vientre mismo del sistema agroexportador, para dar respuesta al agudo desequilibrio provocado por la caída del comercio exterior”. O processo substitutivo foi favorecido pelas políticas econômicas adotadas pelos governos latino-americanos nos anos 30 e pelas desvalorizações cambiais.

A capacidade para importar foi bastante comprometida com a contração do setor externo (o qual apresentava baixa rentabilidade). Entretanto, Romo (2008) destaca que não houve modificações essenciais no que se refere à inserção da América Latina na DIT, pois a região permaneceu exportadora de produtos primários e importadora de produtos industrializados. Houve modificações no que se refere à composição das importações: o incremento da demanda por bens de capital e bens intermediários aumentou a importância relativa dos mesmos em relação aos bens de consumo final.

As relações de dependência são inerentes à inserção dos países no sistema da DIT e requerem, além de uma ampliação da integração interna, um maior controle e regulação das relações econômicas nas esferas produtivas e financeiras. A especialização econômica condiciona as nações à dinâmica internacional, aumentando a vulnerabilidade externa, enquanto que a

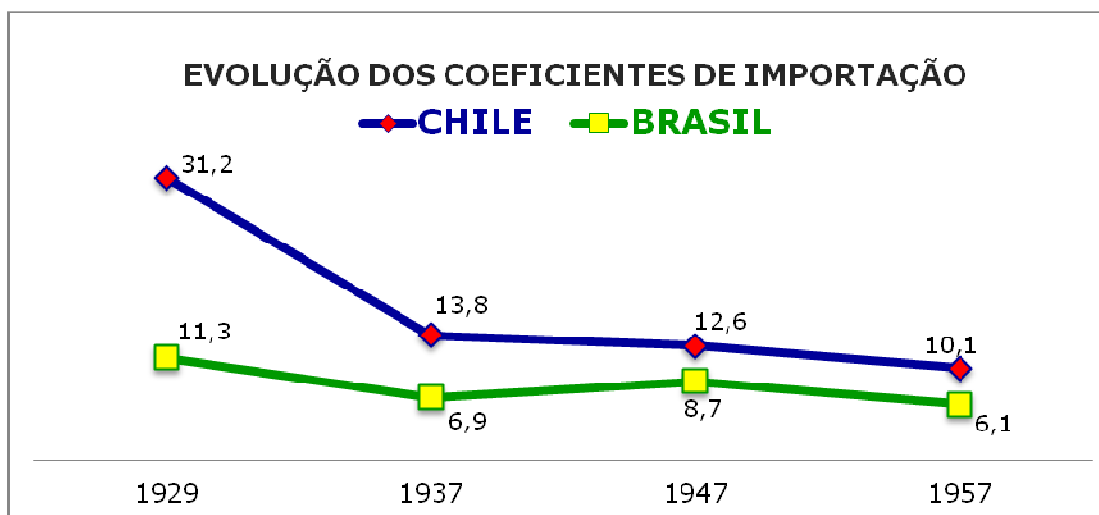
diversificação industrial blindava as fronteiras nacionais perante crises internacionais. Para reduzir os impactos de desequilíbrios exógenos, o Estado passou a gerar e orientar investimentos voltados à dinâmica interna, com a utilização de instrumentos cambiais, comerciais e fiscais.

Na etapa da substituição fácil desse novo modelo de desenvolvimento voltado “para dentro”, os investimentos eram fundamentalmente nacionais e o governo desempenhou um papel central para alavancar a economia. Devido à dimensão do desequilíbrio externo, foram adotadas medidas para estimular a atividade interna e reduzir o impacto à economia nacional, tais como proteção tarifária da indústria, restrição e controle das importações, aumento da taxa de câmbio e financiamento público dos investimentos e dos estoques. Assinala Tavares (1982, p. 33):

Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade para exportar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste *ex ante* entre as estruturas de produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste *ex post* se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva.

O coeficiente de importações registrou uma importante queda durante a primeira fase do processo de substituição de importações, permitindo uma maior tolerância perante os desequilíbrios da balança comercial. A evolução dos coeficientes de importação do Chile e do Brasil pode ser observada no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Coeficientes de importação do Chile e do Brasil em 1929, 1937, 1947 e 1957



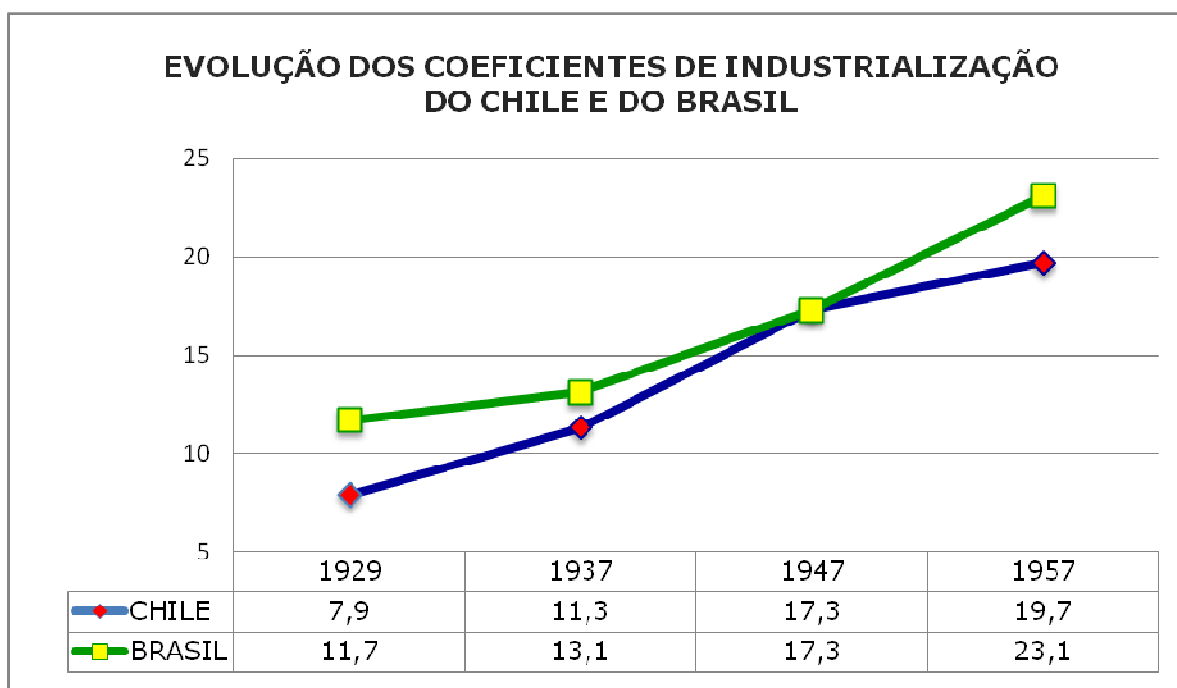
Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 2007.

Percebe-se a grande contração do coeficiente de importação chileno após a crise de 29. Em 1929, esse índice alcançou 31,2 e, em 1937, foi apenas 13,8: uma redução superior a 50%. A dimensão do coeficiente de importação do Chile em 1929 decorre da excessiva integração à dinâmica do comércio mundial, inclusive devido à necessidade de importar alimentos tropicais e açúcar, em decorrência de especificidades climáticas – o que fez desse país o mais impactado pela crise. Conforme Furtado (2007), diferentemente do Brasil, o PIB chileno em 1937 ainda não havia se recuperado a ponto de alcançar o nível de 1929 em termos absolutos. A economia chilena foi a mais afetada pela crise na região e, portanto, o processo de substituição de importações nesse país enfrentou mais obstáculos.

Em ambos os países, a diminuição do coeficiente de importações foi possibilitado graças a uma elevação do coeficiente de industrialização. Ao analisar a evolução desse índice no Gráfico 4, é possível constatar que há uma grande diferença entre a magnitude do declínio do coeficiente de importação e o incremento do coeficiente de industrialização, pois tal declínio “também traduz uma substituição de importações no setor agrícola, redução substancial dos investimentos e reorientação destes visando a reduzir-lhes o conteúdo de importações” (FURTADO, 2007,

p.190). A industrialização chilena esteve muito mais relacionada à ação do Estado, na tentativa de solucionar os problemas gerados pela estrutura econômica desse país, do que a um processo espontâneo de substituição de importações.

Gráfico 4 – Coeficientes de industrialização do Chile e do Brasil em 1929, 1937, 1947 e 1957



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 2007.

No caso chileno, suas especificidades o dotaram de características bastante singulares. A produção de cobre se elevou consideravelmente após a Primeira Guerra Mundial, mas tal incremento esteve associado principalmente à atuação de multinacionais norte-americanas. A importância do setor mineiro contribuiu para que uma parte significativa da atividade industrial estivesse relacionada ao setor exportador, através do processamento de minerais ou do aproveitamento de subprodutos. Devido à dimensão da especialização e da vulnerabilidade econômica do Chile, durante a década de 30, o setor mineiro esteve bastante debilitado e,

portanto, alguns aspectos do processo de substituição de manufaturas foram ocultados nas estatísticas globais, conforme destaca Furtado (2007, p. 192):

(...) a produção de tecidos de algodão, entre 1929 e 1937, mais que quadruplicou, a de confecções mais que duplicou, e a de papel mais que triplicou. Contudo, a não-compressibilidade das importações de alimentos e a necessidade de aumentar as importações de combustíveis e de matérias primas como o algodão, em uma fase em que a capacidade para importar se reduzia pela metade, explicam a lentidão da industrialização chilena durante os anos 30. Essas dificuldades, sem lugar a dúvidas, contribuíram para que se tomasse consciência no país da necessidade de uma ação global do Estado visando a introduzir modificações na estrutura econômica e dar maior profundidade ao processo de industrialização.

Quanto ao Brasil, o desenvolvimento industrial desse país foi impulsionado na década de 30 através de um processo de substituição de importações de bens de consumo leves. Inicialmente, a capacidade ociosa das indústrias já instaladas foi utilizada. As condições brasileiras nesse período eram favoráveis à industrialização, pois tal país contava com um amplo mercado interno e uma estrutura industrial relativamente diversificada, embora nascente. Segundo Tavares (1982, p. 59-60), isso era resultado da “natureza do setor exportador, que exercia um poderoso efeito difusor sobre o espaço econômico da região em que estava localizado”.

Dentre os países de agricultura tropical exportadora, o Brasil foi o que desfrutou de condições mais propícias para o desenvolvimento da indústria. A produção cafeeira do altiplano paulista teve caráter extensivo, favorecendo a criação de uma infraestrutura de transportes, além de localizar-se em uma região com condições hídricas especialmente favoráveis para a geração de energia elétrica (possibilitando baixas tarifas) e com escassa mão-de-obra, sendo necessário, portanto, fixar salários relativamente elevados para atrair trabalhadores (FURTADO, 1976).

Após a revolução de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas (1930-45 e 1951-54) ao poder, o papel do Estado sofreu modificações e a ação governamental ganhou protagonismo, assumindo um caráter decisivo para o desenvolvimento nacional. Todavia, Bielschowsky (1988, p.293) sinaliza que até 1945 existiu uma “limitada e inicial tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós 1930”. Ainda assim, é importante destacar a criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1940, da

Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942, da Companhia Vale do Rio Doce, em 1943, e da Companhia Nacional de Álcalis, em 1944, os quais ilustram a intervenção estatal no setor industrial. O fortalecimento da indústria pesada no Brasil, a posterior criação do BNDES, em 1952, e da Petrobrás, em 1953, merecem ser destacados.

A partir da década de 40 do século XX, o declínio da taxa de mortalidade tornou-se a variável decisiva no processo demográfico latino-americano, já não sendo afetado significativamente pelos fluxos migratórios. Fatores sociais e econômicos contribuíram para essa redução, dentre os quais se destacam a melhoria das condições sanitárias, redução do custo de controle de doenças, crescimento da classe média, rápida urbanização e processo de modernização dos serviços públicos (FURTADO, 2007).

4.2 A SEGUNDA ETAPA DO PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

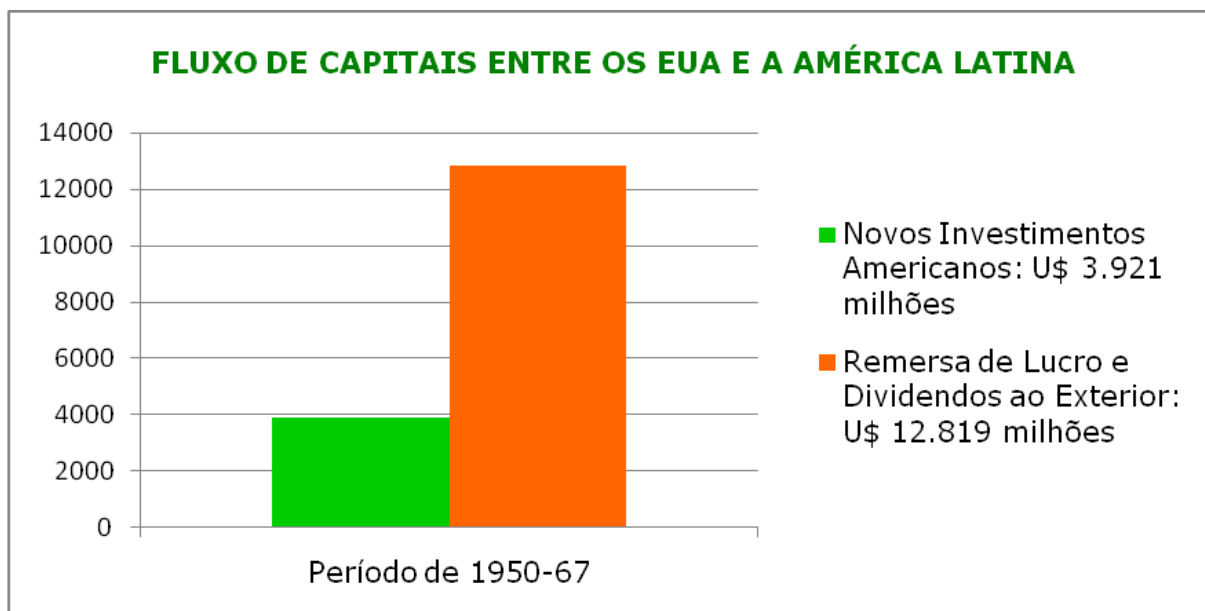
A segunda fase do padrão de substituição de importações latino-americano caracterizou-se por modificações substanciais em seu funcionamento. Denominado como a “substituição difícil”, esse processo iniciou-se de forma geral na década de 50 através da produção de novos bens industriais, especialmente os bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis, etc.). Não se tratava de uma substituição de importações propriamente dita, mas sim de uma descentralização das atividades, pois o setor industrial se trasladou do centro à periferia do sistema capitalista. Como explica Tavares (1982, p. 37),

Na realidade, durante este período, para a maior parte dos países da América Latina, a orientação do crescimento voltou a ser mais “para fora” do que “para dentro”, pois repousou em maior grau na melhoria do poder de compra das exportações do que na substituição de importações. Para alguns poucos países, no entanto, como por exemplo o Brasil, houve realmente o aproveitamento para expandir o processo de industrialização. Assim, o “processo de substituição” avançou consideravelmente, entrando nas faixas de bens de consumo duráveis, e continuando, em algumas faixas de produtos intermediários e bens de capital.

Teoricamente, o crescimento permaneceu orientado para dentro das fronteiras nacionais, já que, segundo Cardoso e Faletto (1969), ocorreu uma internacionalização do mercado interno. É preciso destacar, também, que houve um deslocamento do centro de decisões para fora das fronteiras e que o capital estrangeiro se apropriou dos setores mais dinâmicos da economia. Nas palavras de Romo (2008, p.26), “a diferencia de la etapa anterior, en que el esfuerzo de industrialización descansó en capitales nativos, en esta segunda etapa son las empresas transnacionales, sobre todo estadounidenses, la que comendan el proceso de industrialización”. O capital estrangeiro, ademais, adentrou o sistema bancário e comercial.

O capital nacional concentrou-se mais na indústria de bens de consumos, a qual gradativamente foi apropriada e subordinada à indústria dinâmica – pertencente majoritariamente ao capital internacional. O capitalismo na América Latina evoluiu e possibilitou que os países imperialistas pudessem importar capital dos países nos quais atuam. Conforme o Gráfico 5, de 1950 a 1967, os novos investimentos dos EUA na América Latina, sem incluir os lucros reinvestidos, totalizaram U\$ 3.921 milhões, enquanto que os lucros e dividendos emitidos por esse país ao exterior alcançaram U\$ 12.819 milhões: um valor três vezes superior à incorporação de novos capitais à região (GALEANO, 1976).

Gráfico 5 – Fluxo de capitais entre os Estados Unidos e a América Latina entre 1950-1967



Fonte: Elaboração própria, 2013, dados de GALEANO, 1976.

Lênin (2013) defendeu que o capitalismo moderno se caracteriza pela exportação de capital e que nele imperam os monopólios. O capital imperialista atua a nível global e sua necessidade de exportação deriva do fato de que os países com capitalismo avançado amadureceram de maneira excessiva e que o capital busca novos campos para uma alocação mais lucrativa. A participação do capital externo no setor industrial da América Latina acentuou a dependência tecnológica e, nesse sentido, Sunkel (1971) sinaliza a ocorrência simultânea de um processo de integração internacional e desintegração nacional. A esse respeito, também se manifesta Galeano (1976, p.323):

(...) las inversiones que convierten a las fábricas latino americanas en meras piezas del engranaje mundial de las corporaciones gigantes no alteran en absoluto la división internacional del trabajo. No sufre la menor modificación el sistema de vasos comunicantes por donde circulan los capitales y las mercancías entre los países pobres y los países ricos. América Latina continúa exportando su desocupación y su miseria: las materias primas que el mercado mundial necesita y de cuya venta depende la economía de la región. El intercambio desigual funciona como siempre: los salarios de hambre de

América Latina contribuyen a financiar los altos salarios de Estados Unidos y de Europa.

As grandes corporações imperialistas estavam interessadas em se apropriar dos frutos oriundos do crescimento industrial latino-americano e, para essas organizações, a promoção do desenvolvimento econômico nacional, com um projeto social subjacente, não era uma finalidade – nem muito menos uma prioridade. Ademais, o poder político nos países subdesenvolvidos busca justificar invasão do capital estrangeiro, como se ele proporcionasse progresso e irradiasse tecnologia. Entretanto, essa nova faceta do imperialismo, sem a devida orientação do Estado para que sejam gerados ganhos à sociedade como um todo, acentua os problemas sociais e incrementa a concentração de renda.

4.3 O PROCESSO BRASILEIRO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O atraso industrial brasileiro, em um capitalismo tardio, foi superado através da implementação do Plano de Metas e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), sendo ambos os ciclos de industrialização pesada. Entre o pós-guerra e o Plano de Metas, uma das grandes características da política econômica do Estado brasileiro foi a utilização do sistema cambial como um eficiente instrumento para fomentar a industrialização.

O Plano de Metas, levado a cabo na presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi um projeto nacional de industrialização ancorado pelo Estado, caracterizado pela “intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto e articulado diretamente pelo Estado” (SERRA, 1982, p.89). O “tripé econômico”, Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro, foi responsável pela consolidação da indústria brasileira, cabendo às empresas multinacionais a implantação dos setores com maior complexidade tecnológica. Belluzzo (1982, p.7) explica que

Juscelino ganhou as batalhas que Getúlio concedeu. O “desenvolvimentismo” como projeto de um capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de

internacionalização do capitalismo. Neste sentido, Juscelino perdeu as batalhas que Getúlio teria imaginado ganhar.

Através dos investimentos estrangeiros diretos e da intervenção estatal, o Brasil experimentou um avanço na produção de bens intermediários (siderurgia, química e petroquímica) e de bens de capital – neste caso, em menor intensidade. Ainda assim, Romo (2008) destaca que não foi possível criar uma base endógena de acumulação de capital e um sistema produtivo mais coerente e integrado. As limitações do padrão de substituição de importações estiveram vinculadas à elevada concentração de renda (a qual reduzia consideravelmente o tamanho do mercado interno), à restrição de divisas e à mudança de foco do centro de decisões. Neste sentido, “a política de capital estrangeiro assumia, assim, lugar fundamental dentro do esquema geral do Plano, como única via aberta, dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações” (LESSA, 1982, p.57).

Há uma diferença fundamental entre o perfil da demanda da indústria tradicional e da indústria dinâmica. De acordo com Fernando Henrique Cardoso (1971), os setores tradicionais com baixa tecnologia exigem um aumento do consumo das massas, enquanto que, de maneira inversa, os setores dinâmicos dirigem-se a poucos consumidores com grande capacidade financeira, a um mercado restrito composto pelas grandes empresas e pelo Estado. Considerando a dependência tecnológica e financeira, quanto menos subordinado ao modo internacional de produção, maior será a tendência do capitalista de avaliar como positivo o aumento da capacidade de consumo das classes populares, a reforma agrária e a luta sindical. Para os setores mais dependentes do exterior, de bens de capital e bens intermediários, é interessante aumentar o vínculo entre os pólos de desenvolvimento dos países dependentes e o sistema econômico internacional baseado na DIT, subordinando às transformações internas a esse objetivo.

Na medida em que avançavam as etapas do processo de substituição de importações, as novas fábricas demandavam níveis tecnológicos e organizacionais mais elevados. Como a tecnologia moderna era monopolizada pelos grandes oligopólios internacionais, gradativamente eles se apropriaram da indústria nacional latino-americana através da venda de patentes, técnicas e novos equipamentos. Apesar do crescimento relativamente elevado da economia brasileira e do grau de diversificação do setor industrial, “o processo de desenvolvimento econômico foi essencialmente desequilibrado em três níveis convergentes: setorial, regional e social” (TAVARES, 1982,

p.103). O desequilíbrio financeiro também merece destaque, pois produziu efeitos bastante característicos e notáveis.

Como o Plano de Metas intensificou o crescimento da industrialização dentro das fronteiras nacionais, foram demandados grandes investimentos nos setores de infraestrutura, energia e transporte, transferindo recursos da produção de bens consumo à fabricação de bens de produção para acelerar a acumulação de capital. Para que houvesse uma situação equilíbrio, esse ritmo de acumulação deveria ser acompanhado de uma diminuição do consumo – algo que não aconteceu e que é bastante improvável devido ao funcionamento do próprio capitalismo, cuja dinâmica dificulta que haja diminuição dos gastos das camadas que se apropriam do excedente. Isso ocorre porque o excedente é um resíduo, determinado pela diferença entre a parcela apropriada individualmente e os gastos de quem realiza esta apropriação.

A transferência intersetorial de recursos obedeceu à evolução da estrutura da demanda condicionada por um processo de concentração de renda, o qual não foi formulado como um objetivo explícito de política econômica: é fruto da aceleração de uma tendência natural da economia de mercado (SINGER, 1981). A agricultura cedeu muitos recursos à implementação desse plano e, nesse contexto, iniciou-se uma integração à órbita da agricultura comercial de áreas desocupadas ou dedicadas à subsistência. O descuido relativo do setor agropecuário agravou ainda mais o desequilíbrio externo e, além disso, conforme pontua Galeano (1976), a estrutura latifundiária brasileira se manteve intacta e permaneceu limitando o desenvolvimento do mercado interno e da produção agropecuária.

O Brasil – um dos pólos de desenvolvimento industrial da América Latina – apresenta deformações características de um desenvolvimento reflexo. O processo de industrialização dos países desenvolvidos esteve inserido em uma dinâmica de transformação econômica geral. Entretanto, no caso brasileiro – assim como em tantos outros países subdesenvolvidos – a industrialização não foi um processo gradativo inserido em um contexto de mudança da estrutura socioeconômica preexistente. Ao contrário, ocorreu de maneira rápida e intensa, originando grandes disparidades setoriais e regionais (GALEANO, 1976). A informalidade e a má qualidade do setor de serviços são características desse processo.

A partir dos anos 50, a ideologia que acreditava na superação do subdesenvolvimento nacional através acumulação de capital na indústria tornou-se hegemônica. Todavia, o problema do subdesenvolvimento não foi solucionado com a industrialização, ao contrário do que muitos pleiteavam, pois ele não é uma etapa a ser superada com a implementação de políticas equivalentes àquelas adotadas pelos países desenvolvidos: “(...) o "subdesenvolvimento" é precisamente uma "produção" da expansão do capitalismo (...), é uma formação capitalista e não simplesmente histórica” (OLIVEIRA, 2013, p. 5).

As distintas formações econômicas nacionais, decorrentes de diferentes percursos históricos, especificidades e inserções na dinâmica mundial, impossibilitam as generalizações. Francisco de Oliveira (2013) sinaliza que o processo de expansão capitalista no Brasil não é um mero reflexo das condições que imperam no capitalismo mundial, evidenciando a importância da dialética interna das forças sociais: “(...) serão as possibilidades de mudança no modo de acumulação, na estrutura do poder e no estilo de dominação, as determinantes do processo” (p.31).

Após o Plano de Metas, houve um grande declínio no ritmo de crescimento da economia. A conclusão do grande volume de investimentos, caracterizado pela concentração em determinadas atividades em um pequeno espaço de tempo, gerou uma redução da taxa de formação de capital, com a elevação da capacidade instalada ociosa e da inflação. É nesse contexto que o governo de João Goulart (1961-1964) lança o Plano Trienal, cujo objetivo era combater a inflação e retomar o crescimento econômico, além de promover reformas estruturais no âmbito agrário, tributário, financeiro e administrativo: “Se adotadas, as reformas de base representariam a mais séria tentativa de se promover a distribuição de renda já feita no país” (DORIGO; VICENTINO, 1997, p.401).

Apesar da intensa mobilização política de cunho popular, originaram-se alguns obstáculos que foram insuperáveis. A renegociação da dívida externa e o ingresso de capitais estrangeiros para financiar o desenvolvimento dependiam de fatores externos, de modo que o apoio norte-americano assumia uma relevância cada vez maior. Entretanto, devido ao caráter nacionalista, esquerdista e populista do plano (no contexto da Guerra Fria) e da mudança no eixo das políticas estatais (as quais deixaram de priorizar os interesses das elites), articulou-se um golpe de estado com o apoio tácito dos EUA.

Em relação aos fatores determinantes à queda dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), Galeano (1976) destaca fatores relacionados à exploração das jazidas de ferro do Vale do Paraopeba. Anteriormente, durante o governo do presidente Eurico Dutra (1946-51), o Estado exonerou impostos às indústrias americanas que extraem minerais do solo brasileiro, com o argumento de fomentar o desenvolvimento regional. Ao longo da história da América Latina, importantes recursos foram entregues ao imperialismo, utilizando-se o pretexto da falta de recursos. Além disso, a questão do solo foi responsável, inclusive, por golpes militares.

O regime ditatorial que comandou o Brasil a partir de 1964 agravou a tendência à polarização social. Além de interferir na liberdade individual dos cidadãos, no âmbito econômico havia uma tendência à geração de desequilíbrios internos e externos, com uma absurda “doutrina ingênua ou malandra de que bastava aumentar o ‘bolo’ para beneficiar a todos num futuro ao alcance da mão” (FURTADO, 1981, p.59).

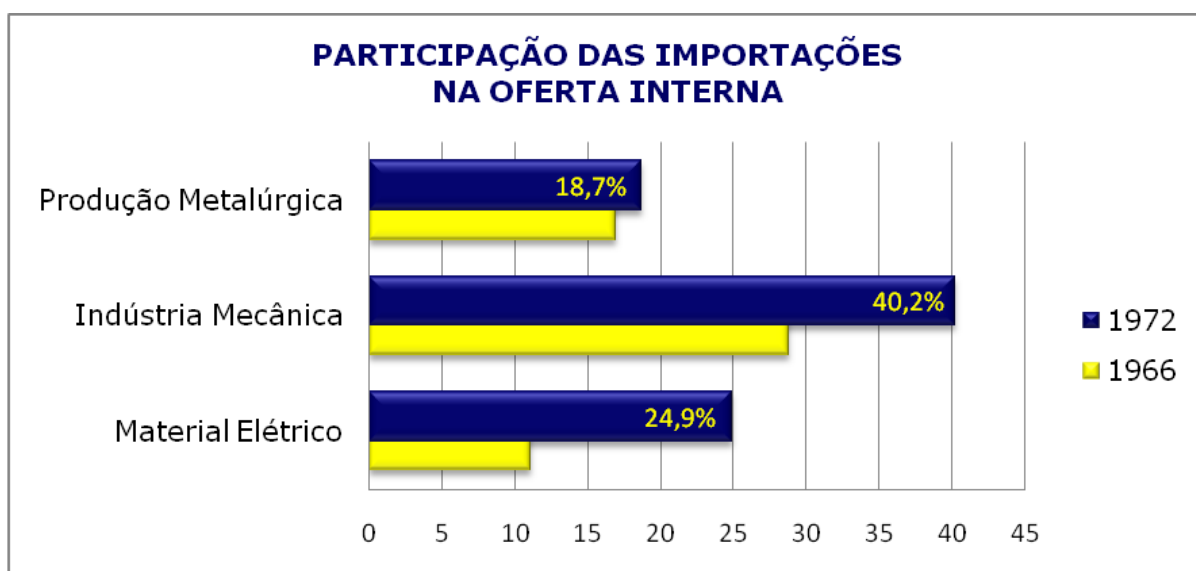
Assim, a partir da ditadura, o modelo brasileiro de desenvolvimento baseou-se na abertura econômica, com estímulos às exportações e elevada importação de capital via investimentos e empréstimos, incremento do crédito ao consumidor, estímulos à poupança interna via correção monetária das taxas de juros, política salarial e trabalhista capaz de proporcionar mão-de-obra barata. O Brasil assumiu um papel de “entreposto industrial”, subordinado ao seu novo papel no mercado internacional. Porém, o processo de substituição de importação não cessou, embora tenha se tornado mais parcial (SINGER, 1981). A esse respeito também se pronuncia Furtado (1981, p.36-37):

Na fase em que estamos considerando do desenvolvimento econômico brasileiro, assumiu relevo especial o reforço trazido à posição das classes de rendas médias e altas pelas empresas transnacionais, empenhadas em controlar o mercado do país. Do ponto de vista das minorias privilegiadas, tratava-se de ter acesso às formas sofisticadas de consumo que estavam emergindo nos centros industriais; ao facilitar esse acesso, as empresas transnacionais assumiram o controle do processo de desenvolvimento.

Algumas decisões revelaram a intenção dos grupos que ascenderam ao poder de abandonar a orientação do desenvolvimento às forças de mercado. Conforme o Gráfico 6, entre 1966 e 1972, a participação das importações na oferta interna da produção

metalúrgica elevou-se de 16,9% para 18,7%, da indústria mecânica de 28,8% para 40,2% e de material elétrico de 11,1% para 24,9%. O coeficiente de importações do setor de bens de capital praticamente fora duplicado no mesmo período. Quanto à dimensão do crescimento da dívida externa, entre 1964 e 1973, a dívida ao redor de 3 bilhões incrementou-se para aproximadamente 13 bilhões de dólares.

Gráfico 6 – Participação das importações na oferta interna em 1966 e 1972



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 1981.

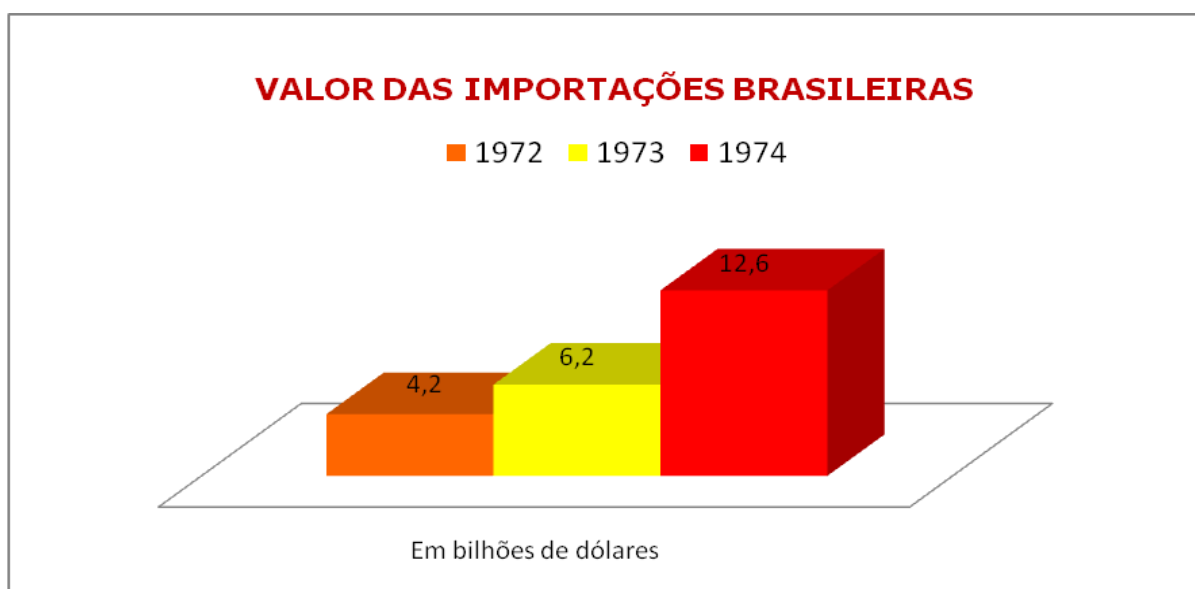
Como ainda esclarece Furtado (1981), a ação estatal, entre 1974-1979, foi definida através do II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujos objetivos estratégicos consistiam em incrementar a base do sistema industrial e elevar o grau de inserção nacional ao sistema da DIT. Para o autor, o elevado crescimento da produção industrial, no período do convencionalmente denominado de “milagre”, não esteve relacionado a modificações estruturais significativas:

O estímulo à captação de poupança no exterior, pelos intermediários financeiros e também pelas próprias empresas que absorviam essa poupança, ampliou a capacidade de importação ao mesmo tempo que reforçava o fluxo de financiamento da inversão e do consumo. Desta forma, o sistema operou com

um grau de flexibilidade que estava muito acima de sua efetiva capacidade de autotransformação. Contudo, essa flexibilidade não foi utilizada para introduzir as modificações estruturais requeridas, e sim para reforçar o novo perfil de demanda em que bens duráveis de consumo ocupavam posições privilegiadas (FURTADO, 1981, p.40).

É possível ter uma noção da magnitude da elevação que sofreu o coeficiente de importações, durante a primeira metade da década de 70, a partir do Gráfico 7. O valor das importações brasileiras em 1972 foi de US\$ 4,2 bilhões, em 1973 subiu para US\$ 6,2 bilhões e, apenas um ano depois, esse montante sofreu um incremento superior a 100%, atingindo US\$ 12,6 bilhões em 1974.

Gráfico 7 – Valor das importações do Brasil em 1972, 1973 e 1974



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 1981.

O (pseudo) milagre (pseudo porque suas causas não escapam à razão humana) foi produto de um ciclo expansivo do comércio internacional de bens e serviços e das transações no mercado de capitais. A crise inflacionária foi solucionada com um elevado custo social através da repressão política e do arrocho salarial, o qual não se propaga de maneira homogênea por toda a sociedade, impactando com maior intensidade nas classes sociais mais baixas. O boom econômico, fruto da

retomada do crescimento da economia, tem como causa básica uma política de crédito expansionista para possibilitar o consumo de bens duráveis, o que aumentou a propensão marginal a consumir das classes com níveis de renda mais elevados. Desta forma, a concentração de renda se acentuou paralelamente ao aumento da miséria urbana. O ritmo do processo de industrialização foi superior à expansão dos serviços de primeira necessidade (tais como saneamento básico, acesso à saúde, educação pública, transporte e fornecimento de energia), motivo pelo qual grande parte da população não teve as condições básicas asseguradas.

O incremento das exportações – resultado de uma conjuntura internacional favorável – foi de suma importância para os bons indicadores econômicos da época. Tanto no Brasil quanto no Chile, a partir da instauração das ditaduras militares, um conjunto de políticas econômicas se ajustaram para uma fase de conjuntura econômica mais favorável. Observa-se que mudanças na conjuntura podem conduzir a mudanças na política econômica, já que o desenvolvimento de ambos os países orientou-se para gozar das oportunidades que a implementação de multinacionais lhe brindava, ainda que no longo prazo isso representasse uma má escolha.

No que se refere aos milagres econômicos, Singer (1981) afirmou terem eles um caráter, sobretudo, político, uma vez que estavam associados às elevadas taxas de crescimento por períodos relativamente longos. Na medida em que o processo de industrialização brasileira avançava, aumentava a necessidade de incrementar a poupança interna. Tal exigência no âmbito financeiro requeria modificações estruturais, sem as quais a utilização plena da capacidade produtiva existente deveria provocar pressões inflacionárias. Conforme Furtado (1981, p.35):

A incapacidade (...) para elevar o coeficiente de poupança não se explica sem ter em conta o estilo de desenvolvimento que se foi impondo na medida em que as empresas transnacionais assumiram o controle do sistema industrial e dos meios de comercialização. Dispondo de abundantes recursos tecnológicos amplamente amortizados, essas empresas se empenham em explorá-lo por toda parte, sem se preocuparem com as consequências sociais que possam advir do enxerto em uma sociedade pobre dos padrões de consumo de sociedade e, que a riqueza por habitante é muitas vezes superior.

A inflação torna duvidosa a repartição da renda, pois há uma constante redistribuição que privilegia os proprietários dos meios de produção e o Estado. Segundo a interpretação de Singer (1981), é possível identificar uma relação dialética entre a inflação e a democracia, de modo que aumentos nos preços estão diretamente relacionados à inserção popular no processo político.

Ademais, a inflação tende a ocultar pontos de estrangulamentos, portanto, elevações nos níveis de preços devem ser examinadas dentro de um contexto histórico. Como as decisões que afetam a esfera econômica são tomadas de forma dissociada por inúmeras unidades de produção e consumo, sendo compatibilizadas posteriormente pelos mecanismos de mercado, há uma defasagem temporal entre a elevação de preços dos produtos escassos e o incremento da sua oferta, gerando condições propícias à inflação. O Quadro 2 sintetiza o pensamento do autor:

Quadro 2 – Esquema inflacionário de acumulação de capital



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de SINGER, 1981.

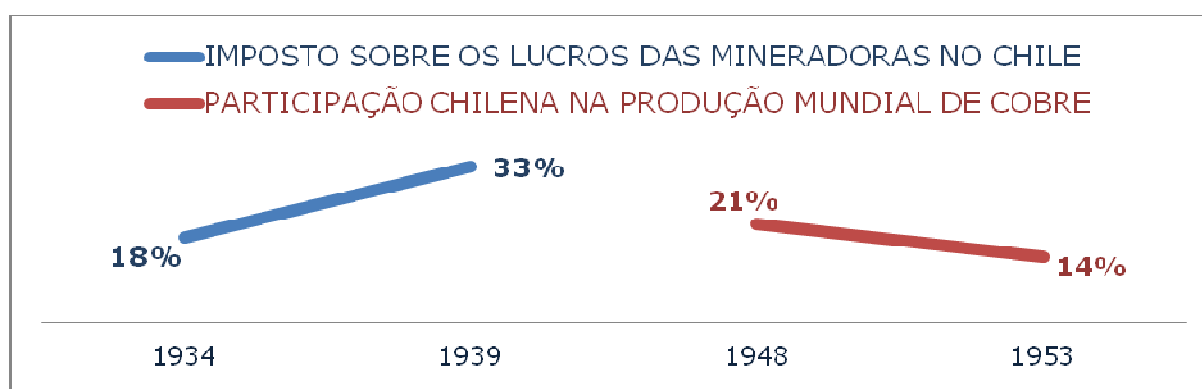
O fenômeno da inflação no território latino-americano, segundo Galeano (1976), resulta do fato de que o sistema produz menos do que necessita consumir, causando uma inflação de oferta. Entretanto, o FMI considera que a inflação origina-se de uma demanda excessiva e, portanto, recomenda a adoção de políticas econômicas que não solucionam a questão da insuficiência da oferta no sistema produtivo. Ao contrário, tais políticas atacam apenas as consequências do problema e têm um elevado custo social, com o aumento da pobreza e fracasso da promoção de estabilidade e desenvolvimento econômico.

4.4 AS GRANDES SINGULARIDADES CHILENAS

O Chile foi pioneiro na implementação de políticas buscando acentuar a integração entre a economia nacional e os fluxos gerados pelo setor exportador. A partir da crise mundial, através da adoção de medidas fiscais e cambiais, o governo buscou interiorizar a indústria do cobre, medida essencial para a diminuição do grau de dependência externa: “tratou-se de aumentar a compra de insumos no país e de apropriar para o Estado uma parcela crescente dos lucros das empresas” (FURTADO, 2007, p.301).

Após a primeira lei de imposto sobre a renda das indústrias mineiras, em 1934, fixou-se uma taxa de 18%, a qual cresceu para 33% em 1939, conforme se observa no Gráfico 8, que inclusive ilustra o nível da produção chilena de cobre em relação à produção global. O aumento da alíquota sobre a renda das mineradoras, em 1939, acompanhou a criação da Corporação de Fomento da Produção (CORFO) que, segundo Furtado (2007), representou um marco para o início da segunda fase do processo de industrialização chileno: “coube à CORFO elaborar e executar um plano de eletrificação para o país, criar as bases da produção e refinação de petróleo, instalar uma moderna siderúrgica (Huachipato), desenvolver a produção de papel, etc.” (p. 192).

Gráfico 8 – Impostos sobre os lucros das mineradoras no Chile em 1934 e 1939 e participação chilena na produção mundial de cobre em 1948 e 1953



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de FURTADO, 2007.

Como ainda indica o Gráfico 8, a evolução subsequente caracterizou-se por oscilações no mercado do cobre, derivadas da Segunda Guerra Mundial e da Guerra da Coreia, (pois os EUA implementaram uma política fixando o preço do cobre a um nível relativamente baixo). Até 1954, o principal objetivo do Estado chileno era integrar a atividade mineira à economia nacional, mas, a partir de então, houve uma busca por incrementar a participação do país na produção mundial de cobre.

A partir desse ano, entretanto, o Chile começou a receber orientações do FMI e, desde então, grande parte dos seus governos passou a adotar suas recomendações, as quais garantem a reprodução do capital estrangeiro dentro das fronteiras nacionais. É importante destacar que o FMI foi criado no final da segunda guerra mundial, em 1944, quando o dólar assumiu a supremacia de ser a moeda conversível internacional, para institucionalizar o domínio americano a nível mundial. Esse órgão defende privatizações, abertura comercial, livre concorrência e liberdade de movimento para o capital internacional. Apesar do discurso, os EUA caracterizam-se pela ampla adoção de políticas protecionistas em determinados segmentos econômicos.

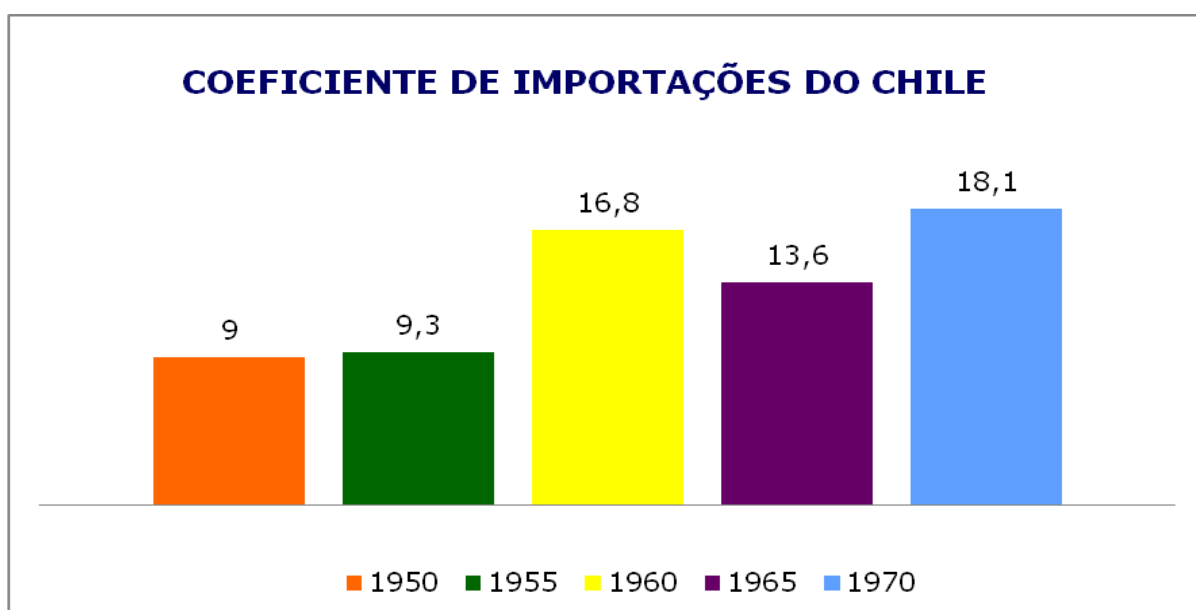
O aparato estatal é amplamente utilizado pelos monopólios privados com o objetivo de multiplicar seu capital, sem que lhes interesse a promoção do desenvolvimento socioeconômico das nações. As políticas imperialistas particularizam-se por intensificar a opressão nacional: órgãos supostamente internacionais (dentre os quais se destacam o FMI e o BID) atuam instituindo a hegemonia norte-americana, impedindo que os países com desenvolvimento capitalista tardio tenham a possibilidade de dar um salto de qualidade no seu padrão de desenvolvimento. Esclarece Galeano (1976, p.344):

Como en los demás países de América Latina, la puesta en práctica de las recetas del Fondo Monetario Internacional sirvió para que los conquistadores extranjeros entraran pisando tierra arrasada. Desde fines de la década del cincuenta, la recesión económica, la inestabilidad monetaria, la sequía del crédito y el abatimiento del poder adquisitivo del mercado interno han contribuido fuertemente en latereca de voltear a la indústria nacional y ponerla a los pies de las corporaciones imperialistas. Sob pretexto de la mágica estabilización monetaria, el FMI, que interesadamente confunde la fiebre com la enfermedad y la inflación com la crisis de las estructuras em vigencia, imponeen

América Latina una política que agudiza los desequilíbrios en lugar de aliviarlos.

Em 1955, a economia chilena sofre uma recessão, levando o padrão de substituição de importações chileno a uma crise. A perda de eficácia do processo substitutivo pode ser verificada através da evolução dos coeficientes de importações do Chile entre 1950 e 1970, conforme elucida o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Coeficientes de importações do Chile em 1950, 1955, 1960, 1965 e 1970



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir dos dados de FURTADO, 2007.

É nesse contexto que as ideias liberais ganham espaço. No auge da Guerra Fria, Eduardo Frei (1964-1970) é eleito, realizando importantes reformas de caráter moderado, dentre as quais se destacam a modernização do aparato estatal, a reforma educacional e a ampliação da reforma agrária. Em 1966, uma nova lei deliberou uma política de *chilenização* do cobre, com a participação governamental no controle acionário das empresas. A grande importância dessa

política está associada ao papel do cobre na economia do Chile, conforme Furtado (2007, p.303): “tratava-se, portanto, de instaurar um regime de coprodução, pelo qual o Estado chileno teria uma participação crescente em centros de decisão que controlam a oferta de cobre nos mercados internacionais”.

A reforma agrária chilena merece destaque pelas suas particularidades. Tal reforma realizou-se com base em uma lei aprovada em um governo eleito democraticamente, em um minucioso e extenso processo de planejamento e execução, possibilitado em parte pelo papel que desempenhava a agricultura na economia chilena. O Chile apresentava uma estrutura agrária bastante peculiar se comparada com a de outros países latino-americanos. De acordo com Furtado (2007), em 1970, a agricultura empregava somente 22% da população economicamente ativa, aportando apenas 8% na formação do PIB. Apesar disso, os grandes proprietários de terra exerciam grande influência no sistema de poder.

Apesar de ter permanecido apenas no âmbito teórico, sem promover mudanças efetivas, a primeira lei de reforma agrária foi aprovada por um governo conservador, em 1962, como consequência da limitação enfrentada pela agricultura no que se refere à criação dos excedentes agrícolas necessários para o processo de urbanização. O crescimento da população nas duas décadas anteriores foi superior ao incremento da produção agrícola, a qual se caracterizava pelo grande desperdício de recursos econômicos (mão-de-obra e terra). As condições de vida da população rural eram bastante precárias, com altos índices de desemprego e baixos salários, quando comparados à média nacional. Em paralelo, a dependência à importação de alimentos aumentava, e todos esses fatores em conjunto explicitavam a necessidade de reconstrução da estrutura agrária nacional (FURTADO, 2007).

Em 1965, o governo democrata cristão definiu como objetivos a serem alcançados pela reforma a concessão de terras a camponeses, incremento da produção agrícola, elevação da renda e da qualidade de vida dos agricultores, além de aumentar a participação social desse setor (BARRACLOUGH, 1971 *apud* FURTADO, 2007, p. 420). No ano de 1967, foi autorizada a expropriação dos latifúndios mal explorados e das terras que excediam a área máxima de 80 hectares de solo irrigado e de boa qualidade próximos da capital Santiago, mediante ao pagamento de indenização. As terras expropriadas foram concedidas aos agricultores que

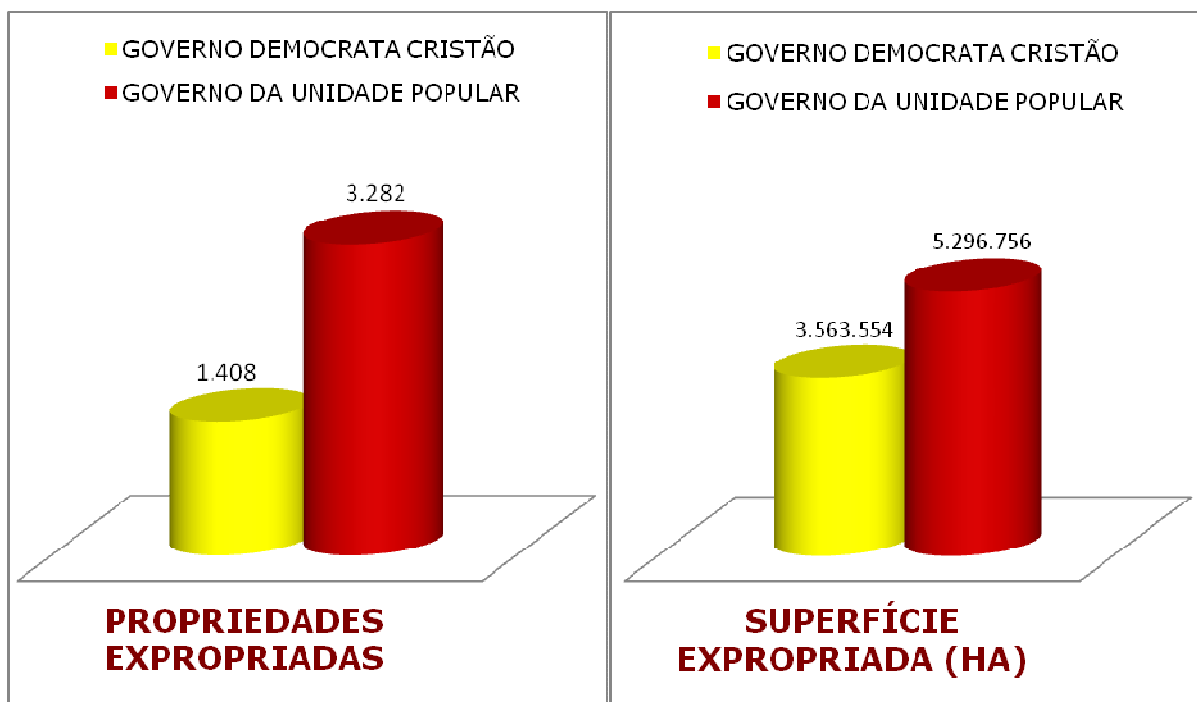
trabalhavam nas mesmas através de um regime provisório, o qual se estendia de 3 a 5 anos e atribuía ao Estado a *cogestão* da propriedade.

Em 1970, Salvador Allende, que encabeçava a Unidade Popular, ganhou as eleições para presidente do Chile com um programa de governo que defendia a nacionalização de importantes setores da economia. As empresas americanas, as quais dominavam setores estratégicos chilenos, preocupavam-se com seus investimentos e temiam por seus interesses imperialistas. Elas obtiveram o apoio do então presidente dos EUA Richard Nixon (1969-1974), o qual encarregou a CIA de impedir a posse do presidente. Apesar disso, Allende assumiu o poder, efetivando a única experiência socialista instituída democraticamente na história mundial.

Allende possuía um programa político com amplas reformas de caráter estruturais, as quais priorizavam a melhoria das condições de vida das camadas populares, já que uma parcela importante da sociedade permanecia à margem do processo de desenvolvimento econômico chileno. No primeiro ano, o grande aumento salarial foi acompanhado por uma política de congelamento de preços, alcançando um crescimento de 8% no Produto Nacional Bruto com baixa inflação.

As nacionalizações e expropriações realizadas possibilitaram aumentar o controle estatal à economia, pois além de administrar o sistema bancário, o governo também era responsável por uma parcela considerável das atividades produtivas - o que lhe possibilitava uma maior autonomia para orientar o desenvolvimento nacional. Conforme os Gráficos 9 e 10, é possível perceber que a dimensão da reforma agrária no governo da Unidade Popular entre 1971-1972 foi bastante superior do que durante o governo Democrata Cristão entre 1965-1970.

Gráficos 9 e 10 – Propriedades expropriadas e superfície expropriada, respectivamente, pelo governo Democrata Cristão e pela Unidade Popular



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir dos dados de FURTADO, 2007.

O setor público alcançou sua máxima dimensão no início da década de 70. Existiam 68 empresas estatais, em 1970, sendo que, em 1973, esse número se elevou, ultrapassando as 200 unidades. Nesse mesmo ano, 325 firmas estavam sob controle governamental e quase a totalidade do setor bancário pertencia ao Estado (PAREDES, 2001). De acordo com Furtado (2007), a aprovação unânime de uma reforma constitucional, em 1971, possibilitou a nacionalização completa e imediata de multinacionais que exploravam o Chile desde o início do século XX:

Ao autorizar o governo a fazer deduções por “rentabilidade excessivas” no montante das indenizações a serem pagas às empresas estrangeiras, ao mesmo tempo que retirava da justiça ordinária competência para apreciar possíveis litígios decorrentes da fixação dessa indenização, a lei de nacionalização inovou audaciosamente numa matéria de grande transcendência para os países de

economia dependente. As projeções políticas dessa inovação se fariam sentir sobre o governo da Unidade Popular, e não são estranhas ao seu colapso, em 1973 (p.305).

Como explicam Larraín e Vergara (2001), durante o governo da Unidade Popular, a elevação histórica dos gastos públicos originou um déficit fiscal sem precedentes na história chilena (um dos aspectos do governo de Allende mais enfatizado pelos defensores do modelo neoliberal). Entretanto, os impactos positivos desse processo à sociedade como um todo devem ser considerados, pois o Estado priorizou os interesses da maioria da população – indo contra os interesses da elite nacional e dos EUA.

O capital imperialista americano atuou no sentido de desestabilizar a economia chilena, fomentando, inclusive, a greve dos caminhoneiros que paralisou a atividade comercial e industrial no Chile. Em julho de 1973, houve uma tentativa de golpe frustrada e, finalmente, no dia 11 de setembro, sob o comando do general Augusto Pinochet, o exército atacou o palácio presidencial “La Moneda”.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PADRÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

No padrão de substituição de importações, o desenvolvimento socioeconômico foi gerado por modificações estruturais. Apesar de essas modificações serem derivadas da dinâmica de um novo padrão de acumulação, é possível perceber que existem limitações intrínsecas e que há uma tendência de reprodução da heterogeneidade estrutural com o desenvolvimento do capitalismo na América Latina. A heterogeneidade estrutural tornou-se mais complexa com o modelo de substituição:

Al sector exportador moderno heredado del MPE se sumó un nuevo sector moderno liderado por la industria orientada al mercado interno. Al sector tradicional (...) vino a agregarse un nuevo sector de subempleados y marginalizados urbanos que emigraron del medio rural o de ciudades más pequeñas, pero que no lograron ser absorbidos por el sector moderno ubicado en las grandes urbes. A pesar del dinamismo de la industria, al operar ésta con técnicas de producción intensivas en capital, importadas del centro, resultó

incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal, que ahora nos inunda (ROMO,2008, p.27).

O padrão de substituição de importações constituiu um novo modelo de desenvolvimento em alguns países latino-americanos, com mudanças nas variáveis dinâmicas da economia. Entretanto, as limitações intrínsecas às estruturas dos países subdesenvolvidos provocaram uma série de desequilíbrios na dinâmica do desenvolvimento socioeconômico, impossibilitando maiores modificações. O novo padrão de acumulação de capital, baseado no processo de industrialização, esteve sempre condicionado às barreiras decorrentes de um mercado consumidor extremamente restrito.

É importante destacar que o padrão de substituição de importações esteve inicialmente relacionado a um projeto nacional de desenvolvimento, impulsionado por governos progressistas. O desenvolvimento foi consequência das modificações estruturais, entretanto, com o curso desse processo, o Estado enfrentou uma crescente perda da autonomia na medida em que aumentava a dependência em relação ao capital internacional – estando esse cada vez mais vinculado às novas oligarquias. Como pontua Romo (2008, p.30), “(...) lo que faltaba era voluntad política para llevar adelante las reformas”. Deste modo, a ausência de políticas governamentais voltadas à melhoria na distribuição de renda contribuiu para a perpetuação da concentração.

A concentração da renda – acentuada pela implantação de setores produtivos com elevada composição orgânica do capital e pequena capacidade empregadora – é apenas uma das contradições derivadas do processo de industrialização após a transição à substituição difícil. A concentração industrial – devido à elevada escala de produção exigida – e as disparidades salariais em relação aos setores tradicionais da economia também são consequências desse processo.

O nível de desenvolvimento das forças produtivas nos países latino-americanos não era correspondente ao tipo de consumo que foi trasladado à região através das multinacionais e pela industrialização substitutiva de importação provocou desequilíbrios. A elevada concentração de renda transformava os bens de consumo duráveis em um consumo de luxo, aos quais apenas uma pequena fração da sociedade podia ter acesso: “Con el modelo de substitución de importaciones

se producía una triple concentración de los frutos del progreso técnico: económica, social y regional” (ROMO,2008, p.27).

A industrialização trouxe consigo a necessidade de incrementar as importações dos bens de capital, dos bens intermediários e dos combustíveis. As grandes corporações, que concentravam a tecnologia mais moderna, invadiam a indústria nacional através da venda de inovações, patentes e novos equipamentos. A questão das patentes, por exemplo, condiciona o desenvolvimento tecnológico da América Latina, subordinando-a economicamente e culturalmente. O baixo nível salarial latino-americano manifesta-se como baixos preços no mercado internacional, beneficiando os consumidores dos países desenvolvidos. Em contrapartida, no mercado interno, a produção das indústrias multinacionais é vendida com preços mais elevados, incrementando o lucro das grandes corporações.

Os investimentos estrangeiros no setor industrial latino-americano não modificaram a inserção dos países subdesenvolvidos na DIT e a região permanece especializada na exportação de produtos primários e importação de produtos manufaturados. Há uma tendência de aumento da dependência por insumos provenientes das matrizes (FURTADO, 1968), pois com o avanço tecnológico, a dependência não foi superada, houve apenas uma mudança em sua qualidade, com o surgimento de novas formas de dependência externa.

5 ASCENSÃO E HEGEMONIA DA TEORIA NEOLIBERAL

O programa político de recuperação da economia norte-americana de Franklin Roosevelt (1933-1939), o “New Deal”, baseou-se nas ideias keynesianas e estendeu-se a todos os campos da atividade econômica, com a implementação de um amplo programa de emprego público para diminuir o desemprego. Na América Latina, a revolução keynesiana influenciou as políticas econômicas e a orientação intervencionista foi amplamente utilizada pelos governos. O papel do gasto público como suplemento para o gasto privado foi uma das inovações dessa teoria, a qual defende que governo deve assumir um papel ativo para complementar o consumo e o investimento privado. Segundo Keynes (1982, p. 289):

(...) a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual.

O neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial como reação teórica e política ao Estado do bem-estar. Em 1944, um dos seus principais expoentes, Friedrich Hayek já escrevia sobre os perigos da regulação do mercado por parte do Estado, que representava uma ameaça tanto à liberdade econômica, quanto à política. Três anos depois, em 1947, Hayek convocou uma reunião em Mont Pèlerin, na Suíça, com teóricos da sua corrente ideológica. Em tal ocasião, fundou-se a Sociedade de Mont Pèlerin: um tipo de franco-maçonaria neoliberal cujo objetivo era opor-se ao keynesianismo e alicerçar um novo programa capitalista (ANDERSON, 1996).

Liderado por Hayek, o ideário neoliberal desafiou o consenso da época ao definir a desigualdade como elemento positivo e imprescindível, associado à liberdade dos indivíduos e à vitalidade da concorrência. As intervenções econômicas e a redistribuição social eram consideradas prejudiciais, deformando o curso natural da acumulação de capital e do livre mercado. A prosperidade da economia e o seu dinamismo eram considerados como resultados naturais do *laissez-faire*. Milton Friedman, importante teórico neoliberal da Universidade de Chicago, foi outro grande opositor da intervenção estatal no processo produtivo: de acordo com sua teoria, se

o Estado deixasse de prestar os serviços e regular o mercado, os problemas da economia se resolveriam naturalmente (ANDERSON, 1996).

Durante mais de duas décadas as ideias neoliberais permaneceram na teoria, já que o capitalismo passava por uma fase bastante próspera nos anos 50 e 60, com altas taxas de crescimento. Entretanto, em 1973, o modelo econômico do pós-guerra entrou em decadência: pela primeira vez, baixas taxas de crescimento eram acompanhadas por altas taxas de inflação. Os países capitalistas avançados entraram em uma grande recessão, cenário perfeito para a proliferação do programa neoliberal, cuja prioridade imediata era deter a grande inflação dos anos 70. Tal programa defendia a busca pelo equilíbrio no orçamento, ainda que através de uma austeridade fiscal com um elevado custo à sociedade. Conforme assinala Anderson (1996, p.11):

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas.

O capital transnacional converteu a globalização em uma estratégia para superar a crise estrutural que os principais países desenvolvidos enfrentavam. Na América Latina, a crise da dívida externa, em 1982, em um contexto de crise estrutural do padrão de substituição de importações, foi um marco na transição para o padrão neoliberal, pois desde então as exportações se converteram no eixo central do regime de acumulação de capital da região, com economias abertas e orientadas para fora das fronteiras nacionais.

Romo (2008, p.32) pontua que “(...) como lo ha planteado la CEPAL, el proceso de transición al nuevo modelo siguió dos rutas diferenciadas”, pois em alguns países houve uma espécie de reprimarização da economia, mas na maioria da região houve um processo de desindustrialização, com a rupturas de cadeias produtivas internas. Mais ainda, o neoliberalismo “(...) acentuó y tornó más compleja la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social. El sector exportador funciona como una suerte de enclave, de manera semejante a lo que sucedía en el modelo primario-exportador” (*Idem*, p.33). O progresso técnico concentra-se no setor dinâmico da economia (o setor exportador), limitando sua propagação pelo

sistema produtivo, o que inviabiliza a geração de cadeias internas. Desta forma, a criação de uma base endógena de acumulação de capital é impossibilitada.

A primeira experiência neoliberal sistemática do mundo ocorreu no Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990), antecipando as medidas que seriam adotadas posteriormente por Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA, e por Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido. As ideias de Milton Friedman foram sumamente influentes em tal experiência e, portanto, a inspiração teórica foi mais norte-americana do que austríaca.

Como medida para ampliar a influência do pensamento neoliberal na América Latina, os EUA distribuíram bolsas de estudo para discentes latino-americanos na Universidade de Chicago. O departamento de economia da Universidade de Chicago, liderado por Milton Friedman, possuía um convênio com a Universidade Católica do Chile – o qual permanece até os dias atuais –, permitindo o intercâmbio de estudantes chilenos. Quando regressavam ao Chile, os “Chicago Boys” transmitiam seus conhecimentos e reproduziam a teoria aprendida.

Historicamente, a adoção de medidas progressistas de desenvolvimento no Chile foi modelo para toda a região: o Estado realizava grandes investimentos na saúde, na educação e na industrialização. Em 1970, Salvador Allende (1970-1973) havia sido eleito presidente e a importância do Estado para a economia chilena alcançou níveis históricos. Foram adotadas uma série de medidas com o objetivo de diminuir a concentração de renda e possibilitar um salto no grau de desenvolvimento socioeconômico nacional. Tratava-se de um governo voltado para a maioria, com uma concepção de desenvolvimento bastante acorde com Amartya Sen (2000, p.19-20), o qual acredita em um processo de expansão das liberdades reais dos indivíduos:

El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con avances tecnológicos o con la modernización social. (...) puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (...), así como de los derechos políticos y humanos (...). La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso.

A abolição da democracia através de um golpe militar – resultado da articulação entre as oligarquias nacionais e os interesses norte-americanos – criou as bases para a implementação do neoliberalismo chileno, caracterizado pelo amplo programa de privatizações de bens públicos, desregulamentação financeira, desemprego em massa, repressão sindical e concentração de renda. A prioridade do regime pinochetista era a estabilização macroeconômica, caracterizada por uma grande austeridade fiscal. É importante destacar o alto custo social da política econômica ditatorial, que alcançou níveis de crescimento relativamente elevados. Ainda assim, durante os dezessete anos da ditadura (1973-1990), o PIB chileno cresceu menos, na média, do que nos dezessete anos que antecederam o golpe.

5.1 CHILE: O LABORATÓRIO NEOLIBERAL

Os “Chicago Boys” entregaram a Pinochet um programa econômico denominado “El Ladrillo”, com a pauta do sistema de livre mercado que deveria ser seguido no seu governo. O choque ortodoxo incluía a eliminação do controle de preços, privatização de empresas estatais, abolição de tarifas às importações e grande contração fiscal (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

A política econômica defendida por Friedman (conselheiro do governo ditatorial do General Pinochet) e implementada no Chile favorecia aos setores mais ricos em detrimento dos mais pobres: um ano depois do golpe, a desvalorização salarial alcançava os 40%. Ainda que, na teoria, a economia de livre mercado defendida por sua corrente ideológica fosse indissociável à liberdade e à democracia, no Chile, suas ideias foram aplicadas no contexto de uma ditadura militar. De acordo com Friedman (1984, p. 12):

Primeiro, o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos. Além desta função principal, o governo pode, algumas vezes, nos levar a fazer em conjunto o que seria mais difícil ou dispendioso fazer separadamente. Entretanto, qualquer ação do governo nesse sentido representa um perigo.

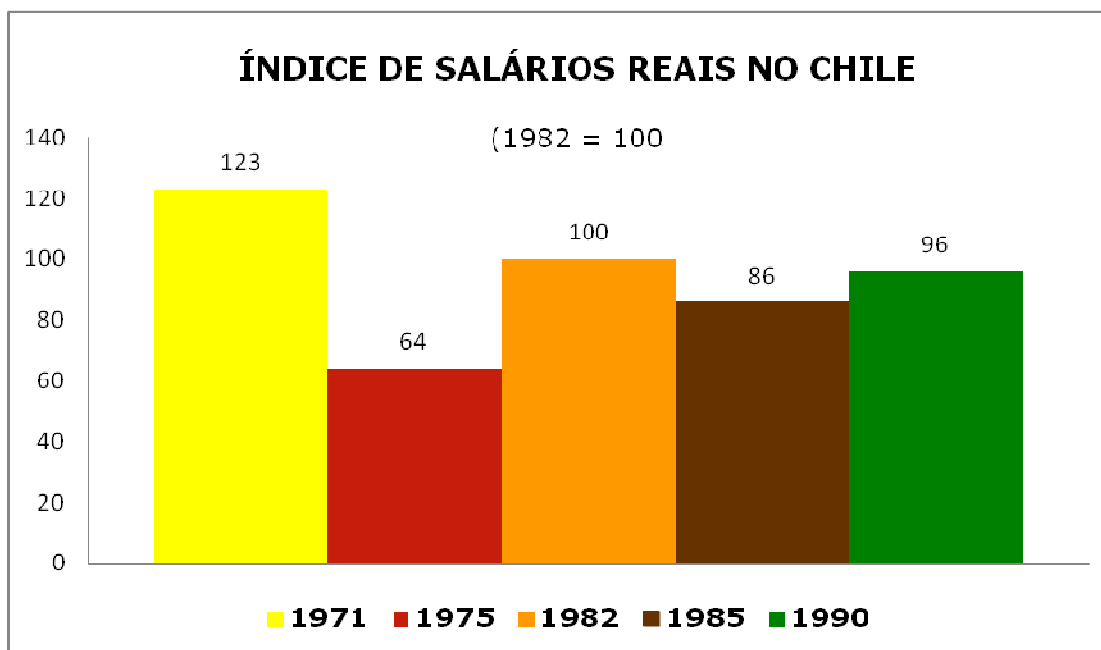
Orlando Letelier, ex-embaixador de Allende em Washington – preso, exilado e assassinado pelo regime pinochetista – acreditava que o plano econômico só poderia se impor no Chile através da força, com assassinatos, campos de concentração e o encarceramento de mais de 100.000 pessoas em três anos (KLEIN, 2008). Antes do golpe, o país havia sido governado durante 41 anos por governos democráticos. O sistema político e econômico chileno que prevaleceu até 1973 começou a desenvolver-se após a crise de 1929, atribuindo grande importância ao Estado, inclusive como promotor dos serviços básicos – tais quais saúde, educação, previdência social.

Durante a década de 70, o regime da Unidade Popular e o governo militar fizeram com que o Chile pudesse experimentar a implementação de políticas públicas baseadas em duas concepções totalmente opostas sobre o papel do Estado na economia. O conjunto de políticas econômicas adotadas pelo governo militar e as reformas institucionais basearam-se em uma perspectiva totalmente diferente dos papéis do setor público e do setor privado.

Em 1973, devido ao boicote realizado durante o governo de Allende e à adoção de algumas importantes medidas, o *déficit* consolidado do setor público situou-se em torno de 30% do PIB. A nova política se alicerçava na estabilização macroeconômica, com severo controle à inflação, extenso ajuste fiscal, reestruturação das empresas estatais e mudanças na institucionalidade financeira. A partir de 1973, o Chile enfrentou uma mudança radical no que se refere à limitação do papel do Estado na economia, pois as decisões de investimento no novo sistema neoliberal foram delegadas à iniciativa privada, com o pretexto de reduzir as distorções microeconômicas, acabando com monopólios estatais (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

A sequência de reformas implementadas no Chile entre 1974 e 1980, no âmbito da regulação, iniciou-se através de um conjunto de medidas que tornaram o Estado menos interventor em matéria produtiva, dedicando-se à regulação anti-monopólios. O ajuste dos gastos estatais baseou-se em três medidas fundamentais: regularização da área de propriedade social, drástica redução salarial – através da contração do emprego público e dos salários reais –, e extenso corte nos investimentos públicos, com ênfase à estabilidade econômica (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

Gráfico 11 – Índice de salários reais no Chile, 1971 a 1990



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

A dimensão do choque ortodoxo para os trabalhadores chilenos pode ser observada através do Gráfico 11. Entre 1971 e 1975, o índice de salários reais no Chile reduziu-se quase à metade. Ademais, durante todo o regime ditatorial, o nível salarial não retornou ao patamar alcançado antes do golpe. Tal como destacam Larraín e Vergara (2001, p.74):

La política salarial del Gobierno hizo declinar marcadamente la nómina salarial en 1973, ya que el ajuste del salario nominal realizado en octubre de ese año estuvo muy lejos de compensar la inflación pasada y no tomó en cuenta el gran aumento de los precios recién liberados. Los salarios reales habían empezado a declinar ya en 1973 y en el último trimestre de ese año alcanzaron niveles muy bajos que persistieron hasta mediados de 1976. (...) la reducción del empleo público en 1974 y 1975 reforzó el efecto salarial, ya que más de la tercera parte de los empleados públicos perdió su empleo en 1974.

O governo militar executou um programa de extensas dimensões para privatizar grande parte dos ativos confiscados durante a Unidade Popular, além de implementar um rigoroso controle sobre os gastos públicos, reestruturando as empresas estatais com o objetivo de maximizar suas

utilidades e de alcançar a auto-suficiência. As mudanças estruturais na economia chilena concederam à iniciativa privada e ao mercado um grande protagonismo. Em relação às privatizações, é importante salientar que a arrecadação obtida foi bastante inferior do que se pode imaginar, pois a venda de empresas proporcionou um incremento de apenas 3,6% dos ingressos tributados entre 1974-1981 (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

Quanto à política de austeridade fiscal, destaca-se a importância do tratamento de choque de 1975, devido ao qual houve um declínio de grande parte dos investimentos públicos, reduzidos em quase 40% nesse ano. "El ajuste a los shocks externos adversos recayó más severamente en los saláries reales, el empleo y la inversión pública, que declinaron drásticamente durante las depresiones de 1975 y 1982-83" (*Idem*, p.104). Os gastos em defesa, todavia, evoluíram no sentido inverso e foram mantidos em um elevado nível – segundo estimaciones independentes, diferente do que foi informado pelas fontes oficiais internas.

No período de 1974 a 1990, o massivo processo de privatização das empresas públicas e a contração fiscal foram acompanhados pela realização de duas significativas reformas tributárias (1975 e 1984), as quais modificaram radicalmente a estrutura tributária chilena. Tais reformas configuraram um sistema tributário baseado, sobretudo, no gasto, cujo eixo central era o IVA (imposto ao valor agregado): um imposto indireto fixado em 1975 que possibilitava aos produtores intermediários deduzir o IVA em suas vendas, o que equivalia automaticamente a um crédito no mesmo valor. O IVA foi estabelecido, inicialmente, a uma taxa de 20%, e em 1977 estendeu-se também aos serviços (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

Com o objetivo de aumentar a arrecadação fiscal, o governo ajustou os valores das propriedades e instaurou um imposto à riqueza cobrado apenas uma vez, além de elevar o imposto sobre as transações. O novo sistema tributário chileno sofreu uma mudança estrutural, pois a base da arrecadação concentrou-se cada vez mais nos impostos indiretos, particularmente no IVA, reduzindo o imposto à renda das empresas e simplificando tal sistema. Em relação à reforma tributária da década de 70, Larraín e Vergara (2001, p. 82) afirmam que "los impuestos directos reducen su participación en la recaudación tributaria global, mientras que los impuestos indirectos la incrementaron, reflejando su mayor importancia en el nuevo sistema tributário".

Nesse contexto, é importante destacar que “a forma pela qual o governo distribui a carga tributária entre os indivíduos na sociedade pode contribuir significativamente para tornar a repartição da renda e da riqueza do país mais justa” (RIANI, 2002, p.177). Considerando que a propensão marginal a consumir é diretamente proporcional ao nível de renda, as classes de renda mais baixa destinam um maior percentual dos seus rendimentos ao consumo. Dessa forma, os impostos indiretos sobre bens e serviços podem ser considerados socialmente injustos, pois a incidência é proporcionalmente maior sobre as menores rendas. Quanto maior o peso dos impostos diretos sobre a tributação total, mais justa tende a ser a estrutura tributária, impondo uma carga mais elevada para as classes de renda mais alta.

Keynes é um dos teóricos que defendem tributação direta (impostos sobre a renda, o patrimônio e a herança) como instrumento para diminuir a desigualdade social. Em sua obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (1982), refere-se ao caso inglês, com aplicação de impostos diretos a partir do século XIX, como um êxito no que se refere à redução das grandes desigualdades de riqueza e renda no país. Ele acreditava que os dois principais defeitos da sociedade econômica contemporânea são: a desigualdade na distribuição da riqueza e da renda e sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego.

A tributação, portanto, apresenta-se como um elemento de suma importância, pois pode ser utilizada para melhorar o padrão distributivo da riqueza e da renda. Os gastos públicos também podem ser utilizados nesse sentido. Entretanto, com a grande contração fiscal realizada durante a ditadura, a outra via existente para diminuir a desigualdade socioeconômica no Chile também foi marginalizada durante o governo pinochetista, cujas políticas fiscais e modificações no sistema tributário favoreceram aos mais ricos.

Apesar do alto custo social, houve uma redução do déficit fiscal, o qual foi, inclusive, transformado em *superávit* entre 1976 e 1981. A partir de 1982, entretanto, houve o ressurgimento dos *déficits* públicos, associado aos impactos de uma grande crise internacional e aos equívocos na condução da política econômica. A crise econômica de 1982-83 teve um efeito devastador nos ingressos fiscais, afetando especialmente o imposto de renda e as tarifas às importações, com uma contração em torno de 17% em termos reais. O grande aumento das taxas de juros internacionais, a depreciação real da moeda chilena e a elevação da dívida pública externa contribuíram para agravar o panorama interno. Entretanto, considerando que os salários

reais sofreram os maiores impactos e que os gastos correntes do governo se incrementaram, em 1982, em mais de 5% do PIB – sobretudo devido a transferências e subsídios concedidos ao setor privado –, é possível concluir que o governo beneficiou os empresários em detrimento da classe trabalhadora. Houve outros quatro acontecimentos com grande repercussão para o setor público: a reforma da previdência de 1981, a socialização da dívida privada, a reforma tributária de 1984 e a onda de privatizações que se estendeu desde 1985 até 1989 (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

A reforma da previdência de 1981 criou um novo sistema de contas individuais, no qual poupanças compulsórias seriam capitalizadas sob a administração de novas instituições privadas recém criadas (denominadas AFP – *Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile*). Tal reforma teve um alto impacto no setor público, pois implicou uma grande pressão sobre as finanças estatais, com a diminuição dos ingressos e a elevação dos gastos fiscais (devido ao pagamento do "bônus de reconhecimento", o qual representava uma estimativa dos aportes anteriores). O *déficit* do sistema estatal, entre 1980-82, cresceu ao patamar de 8,2% do PIB. Larraín e Vergara (2001) afirmam que a execução da reforma só pôde realizar-se devido a um extenso ajuste fiscal prévio.

A intervenção bancária de 1983 é uma questão que merece ser enfatizada, pois demonstra o caráter contraditório do governo militar. O neoliberalismo implantado no Chile defendia a mínima intervenção do Estado à economia, paradoxalmente à socialização da dívida privada. O Estado assumiu uma parte considerável das obrigações do setor privado e das instituições financeiras. Eyzaguirre e Larrañaga (1990, *apud* LARRAÍN; VERGARA, 2001) estimam que o custo total assumido pelo Estado no programa de resgate às instituições privadas foi de aproximadamente U\$ 7.000 milhões, em moeda de 1990. Ademais, tais autores sinalizam outros U\$2.500 milhões em perdas do Banco Central relacionados aos custos de *swaps*. Nesse sentido, é relevante considerar a observação de Furtado (1981, p.36):

A ordem de prioridades sociais, subjacente em toda política econômica, é a resultante de um conjunto de forças que cristalizam na estrutura de poder. Quem decide que é mais importante produzir canhões do que manteiga? Que é mais urgente construir viadutos do que serviços de água e esgoto? Nessa composição de forças, o peso das minorias que controlam, seja a riqueza, sejam os meios de informação, é sempre decisivo.

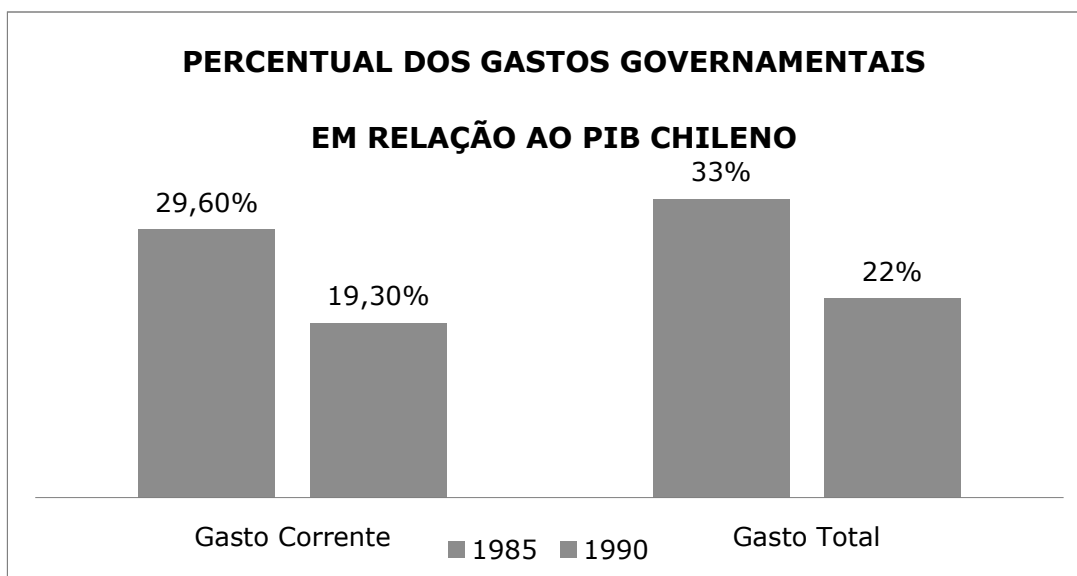
A situação financeira do setor público foi significativamente afetada durante mais de uma década. O mesmo governo que defendeu a mínima intervenção do Estado à economia, que alegou a necessidade de ajustar os gastos fiscais com um alto custo às classes menos favorecidas, foi responsável por grande parte do endividamento interno atual do Banco Central, originado ao resgatar o sistema bancário privado após a crise de 1982-83.

Em 1984, houve uma profunda reforma à lei do imposto de renda, com o objetivo de incentivar a poupança pessoal. Na prática, tal reforma resultou em uma grande diminuição dos impostos corporativos, focalizando ainda mais a carga tributária ao consumo. O imposto de renda passou de 4,9% do PIB em 1980 para 2,6% em 1990 (LARRAÍN; VERGARA, 2001). Para os teóricos neoliberais, os grandes efeitos das reformas tributárias de 1975 e 1984 foram promover a eficiência na alocação de recursos e incentivar a poupança doméstica. Entretanto, um sistema tributário baseado em impostos indiretos – em um país historicamente caracterizado por uma grande concentração da riqueza – prioriza a eficiência econômica em detrimento da qualidade de vida dos cidadãos e da promoção de justiça social.

O período de 1985-1990 foi caracterizado por uma severa austeridade fiscal, com o objetivo de reverter o panorama interno pós-crise de 1982-83. Após a adoção das políticas econômicas recomendadas pela “cartilha neoliberal”, “a finales del decenio 1980, la pobreza em Chile – que golpea cinco millones de personas – era superior a la registrada en promedio en América Latina” (MONARDES, 2010, p.142). O crescimento econômico chileno depois da crise teve custos importantes. Segundo Larraín e Vergara (2001, p. 24), “(...) uno de ellos fue la eliminación del reajuste pactado de 10,6% a los pensionados, en 1985. Este sector, que ya vivía una situación difícil, pagó en una proporción relativamente elevada el ajuste fiscal de la época”.

A magnitude da redução dos gastos governamentais pode ser observada no Gráfico 12: o gasto corrente do governo caiu de 29,6% do PIB, em 1985, para 19,3% do PIB, em 1990, e o gasto total passou de 33% do PIB, em 1985, para 22% do PIB, em 1990.

Gráfico 12 – Gastos governamentais em relação ao PIB, Chile, 1985 a 1990

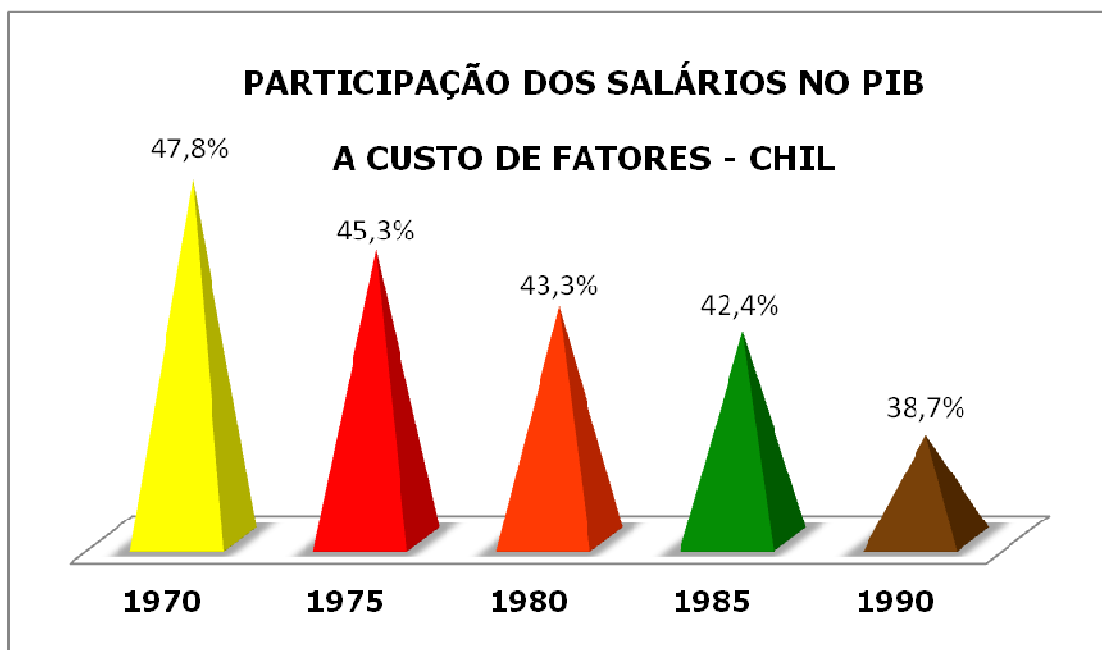


Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de LARRAÍN; VERGARA, 2001.

A segunda metade da década de 80 também foi marcada pelas privatizações. Setores que tradicionalmente estiveram sob a tutela do Estado, considerados estratégicos – tais quais telecomunicações, eletricidade, etc. – passaram ao domínio privado. Em 1987, reapareceram os *superávits* fiscais, os quais se mantiveram até 1997, apesar das mudanças ocorridas nas finanças públicas após a reinstauração da democracia (LARRAÍN; VERGARA, 2001).

Quando o novo governo democrático assumiu o poder, em 1990, era nítido o caráter elitista da política econômica adotada por Pinochet, essencialmente voltada aos interesses de uma minoria, em detrimento das condições de vida de grande parte da população. Conforme o Gráfico 12, nota-se que em 1970 houve a participação mais alta dos salários no PIB do Chile, apesar do elevado crescimento econômico desse país desde então.

Gráfico 13 – Participação dos salários no PIB, Chile, 1970 a 1990



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

As políticas neoliberais adotadas pelo governo ditatorial diminuiriam consideravelmente a importância dos salários na dinâmica da economia chilena: “A suposta divisão ressaltada pelo dogma liberal, a qual se daria à medida que o bolo crescesse, não se produziu no caso latino-americano” (OSORIO, 2012, p.128).

6 NOVO PADRÃO EXPORTADOR DE ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA

No final do século XX, a industrialização das economias latino-americanas como um projeto de desenvolvimento nacional – até certo ponto autônomo – foi substituído por um novo padrão de reprodução do capital, denominado por Osorio (2012) como “o novo padrão exportador de especialização produtiva”. Em grande parte dos países, esse novo padrão gerou um processo de desindustrialização – caracterizado por uma importante destruição das indústrias ou reposicionamentos das mesmas.

Parafraseando Tavares (2013), a crise da dívida externa de 1981-1983 foi a maior crise do pós-guerra do século passado, no âmbito internacional e interno, para o Brasil e muitos outros países da região. Essa crise, sucessora do colapso do sistema de Bretton Woods e dos choques do Petróleo, inaugurou um longo período de estagnação econômica em quase toda a América Latina, com altas taxas de inflação e crises recorrentes no balanço de pagamentos.

Nesse contexto, o FMI impôs um ajuste ortodoxo, com a adoção de políticas econômicas altamente restritivas, as quais conduziram os países da região a se projetarem para fora das fronteiras nacionais e financiarem o pagamento da dívida externa através da obtenção de superávits primários. Conforme Romo (2008), o resultado foi uma drástica redução tanto da capacidade de importação, quanto dos níveis de investimento, consumo e emprego. O autor sinaliza ainda que

El fracaso del ajuste ortodoxo de los ochenta, que postró a América Latina en una situación de estancamiento en la llamada década perdida para el desarrollo, sin resolver los desequilibrios que estaba llamado a superar, obligó al replanteamiento de las estrategias de reforma. A la nueva estrategia, que consistía en diez medidas de política económica que abarcaban desde la disciplina fiscal hasta la liberalización comercial y financiera, se le bautizó como el Consenso de Washington (...) que expresó, ante todo, un compromiso político, un entramado de intereses entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las elites internas de América Latina. Éstas buscaban con su inserción en la globalización una salida de la crisis y un nuevo campo de acumulación para sus capitales (p.32-33).

Houve uma mudança acentuada dos padrões de desenvolvimento capitalista central e periférico – caracterizada pela adoção de políticas neoliberais, privatizações, desregulamentação dos

mercados, mundialização financeira, liberalização econômica – reafirmando a hegemonia norte-americana a nível mundial. O modelo implementado na América Latina representou o fim do Estado Desenvolvimentista e acarretou um processo de desindustrialização, cuja intensidade variou a depender do país. Na maioria dos casos, os países regrediram ao caráter primário-exportador, embora com inserção internacional e características bastante diferentes àquelas do século XIX e início do século XX. No caso do Brasil, país de neoliberalismo tardio, a desindustrialização foi menor devido à dimensão da indústria pesada (TAVARES, 2013).

Osorio (2012) destaca a existência de “novas formas de organização reprodutiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população” latino-americana. Ao caracterizar o novo padrão de reprodução do capital, é importante destacar que a condição exportadora faz com que os principais mercados dessa nova reprodução localizem-se fora das fronteiras nacionais. Os setores mais dinâmicos da economia encontram-se, portanto, voltados ao exterior.

Trata-se de um padrão de especialização produtiva, pois a economia dos países tende a basear-se em alguns eixos – mineiros, agrícolas, industrial ou de serviços – nos quais há vantagens comparativas ou naturais na produção e no comércio mundial. Tal como Osorio (2012, p.113) sinaliza, os novos eixos produtivos geralmente são constituídos por “segmentos de grandes cadeias produtivas globais, sob direção do capital transnacional, que já não obedecem a projetos nacionais de desenvolvimento, sendo o capital mundial, ao contrário, o que define que nichos privilegiar e impulsionar nas economias específicas”.

A América Latina permanece como grande fornecedor de matérias-primas e alimentos para o mercado internacional. E a especialização produtiva exportadora – característica dessa nova forma de reprodução do capital – concentra o dinamismo produtivo e o progresso tecnológico, dissociando o setor exportador do resto da estrutura produtiva local. Como esse setor opera sem estabelecer relações orgânicas, os impostos e salários constituem o aporte primordial à dinâmica econômica local. Os capitais privados estrangeiros, os capitais privados nacionais e algumas poderosas empresas estatais constituem os principais agentes dinamizadores do novo padrão exportador (OSORIO, 2012).

O capital estrangeiro foi um dos grandes atores privilegiados na reestruturação econômica dos países subdesenvolvidos. A elevação do Investimento Estrangeiro Direto (IED) esteve relacionada principalmente às privatizações de empresas estatais e à hegemonia da doutrina neoliberal. O IED, ademais, estabeleceu segmentos de novas cadeias produtivas, todavia, tratava-se geralmente de um investimento com pouco enraizamento, que favorecia a mobilidade do capital para outras regiões. O tamanho do mercado interno, a infraestrutura existente e os vínculos com outros mercados são uns dos fatores que mais atraem o IED. Nessa lógica, o Brasil e o Chile foram dois dos países que mais atraíram o capital estrangeiro. A dimensão do aumento do IED em ambos os países pode ser observada através da Tabela 2.

Tabela 2 – Investimento Estrangeiro Direto, Chile e Brasil, 1990 a 2008, em milhões de dólares

	CHILE	BRASIL	BRA/CHI
1990	590	989	1,7
1992	699	2.061	2,9
1994	1.773	3.072	1,7
1996	4.091	11.112	2,7
1998	4.638	31.913	6,9
2000	3.676	30.250	8,2
2005	5.012	19.197	3,8
2006	7.298	18.822	2,6
2007	12.534	34.585	2,8

2008	15.150	45.058	3,0
-------------	--------	--------	-----

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

Quanto às exportações, houve um grande incremento nos seus valores desde a década de 80 até o primeiro decênio do século XXI, tanto no Brasil, quanto no Chile. Apesar das tendências similares entre ambos os países, a relevância do mercado interno para a realização do capital é evidenciada quando o valor das exportações é relacionado ao PIB: o Chile apresenta-se como uma economia bastante voltada ao mercado externo, conforme evidencia o Quadro 3.

Quadro 3 – Valor das exportações, Brasil e Chile, em dólares

	Valor das exportações totais (em dólares)				Valor das exportações/PIB (base: preços 1995)		
	1980	1990	2001	2008	1990	1995	1998
BRASIL	20.253.500	37.037.700	67.544.600	228.393.000	7,1	7,9	8,6
CHILE	5.334.500	10.336.700	22.410.200	77.209.900	26,6	29,7	26,6

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

É importante destacar a significância dos valores de uso das exportações, pois eles estão relacionados com o grau de complexidade da estrutura produtiva dos países, implicando em demandas diferenciadas a depender da conjuntura econômica internacional. Osorio (2012, p. 115) afirma que a demanda e os preços dos valores de uso variam “conforme sejam bens de uso

industrial prioritário (petróleo, cobre, gás), constituam bens-salário fundamentais (carne, soja, óleos) ou, ao contrário, façam parte da cesta básica de alimentos secundários (...) e constituam bens suntuários em geral (...).”

Ao analisar os principais valores de uso das exportações do Brasil e do Chile, é possível captar a complexidade e as debilidades de tais estruturas econômicas. De acordo com os dados do ano 2007 a seguir, apresentados por Osorio (2012), nota-se que o Brasil caracteriza-se por uma pauta de exportações que combina bens primários e industrializados. Destacam-se a mineração, o agronegócio e o setor industrial, pois o minério de ferro representa 6,6% do valor total das exportações brasileiras, o petróleo bruto 5,6%, derivados do petróleo 4,4%, soja 4,2%, aves confinadas 2,7%, carne de gado bovino 2,2%, café 2,1%, aeronaves 3%, veículos automotivos 2,9% e autopeças 2%.

No Brasil, nenhum valor de uso ultrapassa 10% do peso relativo do total de exportações e, nesse sentido, a economia brasileira é mais equilibrada e diversificada do que a chilena. Ao compará-las, contata-se imediatamente o alto grau de dependência e especialização do Chile, pois o cobre constitui mais da metade do valor total de suas exportações – sendo o cobre refinado 31,1%, os itens minerais e concentrados do cobre 20,5% e o cobre blister 4,4%. Além do cobre, os minerais de titânio representam 4,7%, o peixe fresco e congelado 3,8%, polpa de madeira 3,3% e vinho 1,9%.

O Quadro 4 reitera as características já destacadas dos dois países. As manufaturas baseadas em recursos naturais, tão expressivas na economia chilena, referem-se fundamentalmente a frágeis intervenções de processamento – tais como engarrafar vinho e enlatar frutas e frutos do mar (OSORIO, 2012). É possível observar, ademais, uma relativa desindustrialização da economia brasileira.

Quadro 4 – Distribuição setorial das exportações (em %).

	MATÉRIAS-PRIMAS	MANUFATURAS baseadas em RECURSOS NATURAIS	MANUFATURAS com tecnologia alta, média e baixa	SERVIÇOS
AMÉRICA LATINA E CARIBE				
2000-2002	25,0	16,2	51,9	6,8
2007-2009	34,1	18,4	41,4	6,4
BRASIL				
2000-2002	23,7	21,8	47,1	7,5
2007-2009	33,6	19,8	39,1	7,4
CHILE				
2000-2002	30,9	48,0	10,8	10,3
2007-2009	34,4	51,4	7,8	6,4

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

O aumento das exportações de produtos primários é salientado pelos dados acima. Osorio (2012) pontua que todos os produtos básicos de exportação das economias latino-americanas aumentaram seus preços até 2008. A elevação do volume de bens exportados e dos preços no mercado internacional está diretamente relacionada com o crescimento de economias locais e dos mercados asiáticos, especialmente o chinês. Os mercados exteriores do novo padrão refletem os câmbios e as novas tendências da economia mundial, constituindo uma grande diferenciação em

relação ao antigo padrão primário-exportador. Há um equilíbrio em relação ao destino das exportações do Brasil e do Chile entre os principais mercados mundiais, conforme evidencia a Tabela 3.

Tabela 3 – Mercado das exportações, 2000 e 2007 (em % do total de exportações).

	AL e Caribe		China		Ásia e Pacífico		Estados Unidos		União Europeia	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
BRASIL	22	25	02	10	12	18	24	15	28	24
CHILE	22	16	05	15	29	36	18	13	25	24

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

Cabe destacar o peso da Ásia/Pacífico e a ascensão da China como mercados para as exportações chilenas. Em relação ao Brasil, nota-se uma maior autonomia em relação aos EUA. Segundo Osorio (2012, p.121), isso “explica sua proximidade e seu apoio a políticas regionais como aquelas orientadas para a criação de mercados regionais e mecanismos de integração”. Em relação aos mercados intrarregionais – América Latina e Caribe –, o Brasil exporta mais para a região latino-americana do que importa. Já para o Chile, a América Latina é mais importante para as importações do que para as exportações:

Tabela 4 – Exportações e importações intrarregionais, Brasil e Chile, (em % do total)

	Exportações			Importações		
	2001	2005	2008	2001	2005	2008
BRASIL	22,3	25,1	23,5	17,4	15,7	14,4
CHILE	23,9	17,2	19,4	34,7	38,0	30,1

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

A natureza do padrão de desenvolvimento econômico está diretamente relacionada com as condições laborais e de vida da sociedade como um todo. Em relação ao novo padrão exportador de especialização produtiva, a deterioração de tais condições está associada à própria dinâmica dessa modalidade de reprodução do capital, pois “para esse capital, os trabalhadores locais interessam mais como produtores do que como consumidores” (OSORIO, 2012, p. 124). Na medida em que grande parte da produção destina-se ao mercado externo, o mercado dos assalariados nacionais perde relevância, situação que favorece a dissociação entre a estrutura produtiva dinâmica e as necessidades da maioria da população. Nesse sentido,

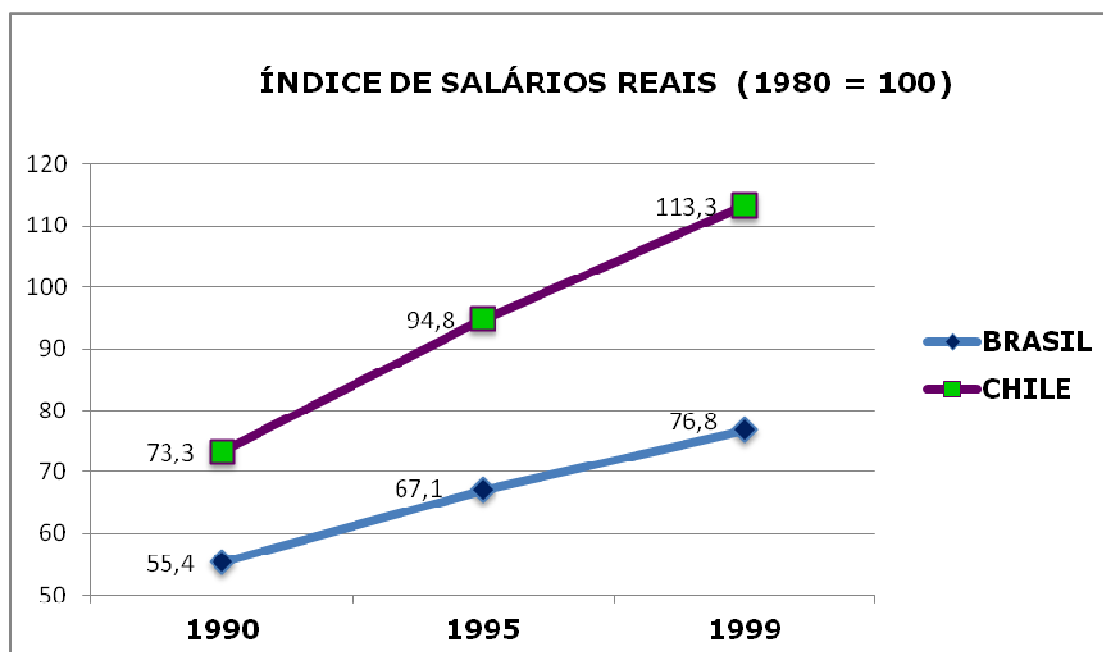
É um tanto paradoxal que, no mesmo período em que um padrão econômico voltado para os mercados externos está em curso e atinge importantes realizações, os salários e as condições gerais de trabalho e de vida da maioria da população da América Latina assistam a uma drástica precarização. Não se consegue evitá-la apesar das políticas sociais levadas a cabo por alguns Estados ou do crescimento significativo alcançado por algumas economias (OSORIO, 2012, p.123).

Ademais, a capacidade de concorrência desse novo padrão no mercado internacional “reside na deterioração dos salários locais e na depreciação de tudo o que implique elevar o custo do

trabalho, (...) uma das principais vantagens comparativas com que conta o capital que opera na América Latina” (*Idem*, p. 124). Níveis mais elevados de escolaridade e qualificação da força de trabalho são ainda mais atrativos para o capital, pois possibilitam custos relativamente baixos com maior complexidade da estrutura produtiva. O Gráfico 14 evidencia a contração dos rendimentos dos assalariados brasileiros e chilenos após a crise da dívida externa:

Nota-se que o Brasil teve mais dificuldade de recuperação após a “década perdida” do que o Chile, aspecto diretamente relacionado aos agentes políticos que comandaram os dois países durante a década de 90 e, também, ao caráter pioneiro da inserção chilena à órbita neoliberal (o qual antecipou a realização do ajuste ortodoxo nesse país). Desde o golpe militar de 1973, a política econômica do Chile priorizava a estabilidade macroeconômica em detrimento da política salarial, com a marginalização de alguns setores da economia.

Gráfico 14 – Índice de salários reais, Brasil e Chile, 1980



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

Após o reestabelecimento da democracia, em 1990, a coligação de esquerda governou o Chile durante duas décadas e o processo de privatizações foi praticamente interrompido nos anos 90. Ademais, o governo democrático que assumiu o poder promoveu algumas mudanças no sistema tributário vigente, com a finalidade de expandir os gastos públicos – particularmente no que se refere aos componentes sociais. A taxa de incremento desses gastos foi acelerada, requerendo um maior aporte de recursos estatais e, portanto, o crescimento da carga tributária (LARRAÍN; VERGARA, 2001)

Ainda assim, a estrutura tributária originada como consequência das reformas de 1975 e 1984 não foi fundamentalmente alterada, e, portanto, sua essência permaneceu imutável. A constituição política, por exemplo, foi aprovada em 1980, durante um governo ditatorial, e permanece vigente no Chile até os dias atuais. Apesar das reformas, seu caráter não é democrático e sua natureza não é condizente com a realidade atual, constituindo um entrave para o desenvolvimento desse país. Ademais, os serviços básicos permanecem sob o domínio do capital privado.

Os defensores do livre mercado geralmente relacionam a intervenção estatal às ineficiências de mercado. Todavia, é possível notar que as privatizações não solucionaram essa questão: as falhas nas estruturas de mercado de grande parte dos setores estratégicos permanecem, sendo que agora se trata de monopólios e oligopólios privados. A melhoria na qualidade dos serviços ofertados – outro argumento comumente utilizado pelos neoliberais para defender as privatizações – também não se justificou na prática. Atualmente, muitas das empresas que ofertam serviços básicos possuem um elevado percentual de reclamações dos consumidores, em contrapartida com a existência de lucros exorbitantes.

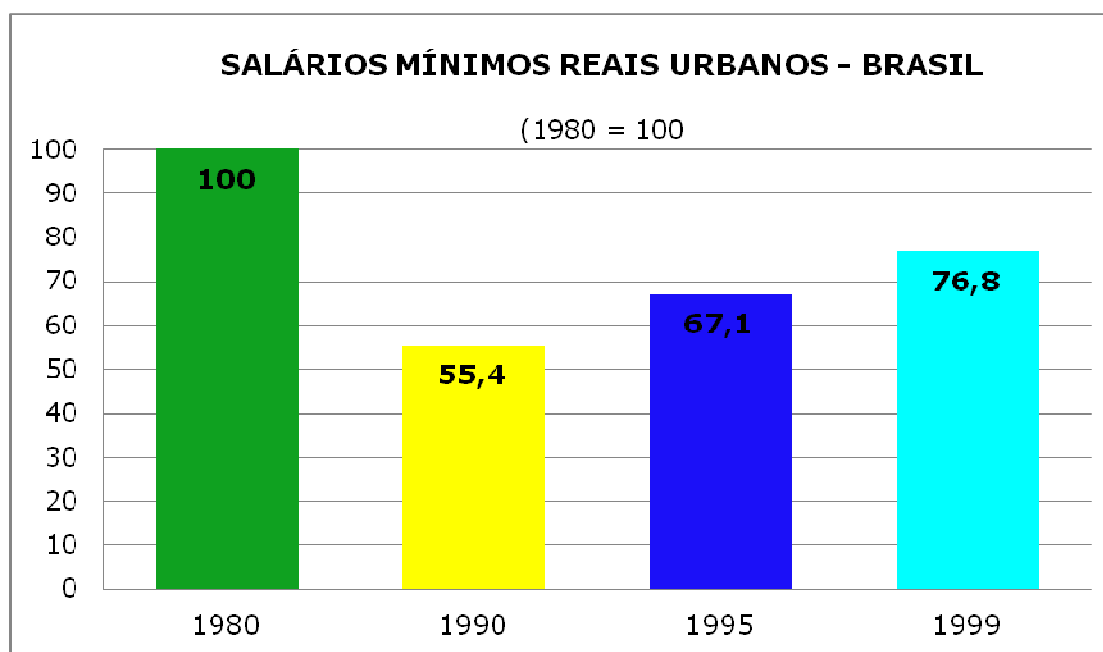
Dados recentes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que, em termos relativos, a educação superior no Chile é a mais cara do planeta (PUBLIMETRO, 2013). Além disso, um estudo situou o sistema de saúde privado chileno dentre os mais onerosos, sendo o segundo colocado no *ranking* dos países com preços mais elevados em procedimentos cirúrgicos comuns ou prestações de alta recorrência (LA TERCERA, 2013).

Em relação à evolução salarial chilena, Osorio (2012, p.128) adverte que “a globalização e o dinamismo do padrão exportador não se refletem na ampliação do poder de consumo dos assalariados em geral”. Esse mesmo autor adverte que houve pequenos incrementos (e inclusive

reduções), não compatíveis com a grande elevação do PIB dessa economia, pois “tomando a variação anual média do salário médio mensal real, verificamos que este apenas aumentou 1,4% no período de 1995 a 2005, inclusive com um decréscimo de 1,9% em 2005, enquanto para o mesmo período a média de crescimento do PIB foi de 50,8%” (OSORIO, 2012, p.127).

No Brasil, o direcionamento neoliberal provocou uma deterioração do quadro social, a qual é evidenciada a partir da evolução dos salários mínimos reais urbanos. De acordo com o Gráfico 15, quase duas décadas depois da crise da dívida externa, o nível salarial permanecia num patamar bastante inferior ao de 1980, mesmo após a reinstauração da democracia, em 1988.

Gráfico 15 – Salários mínimos reais urbanos, Brasil, 1980 a 1999



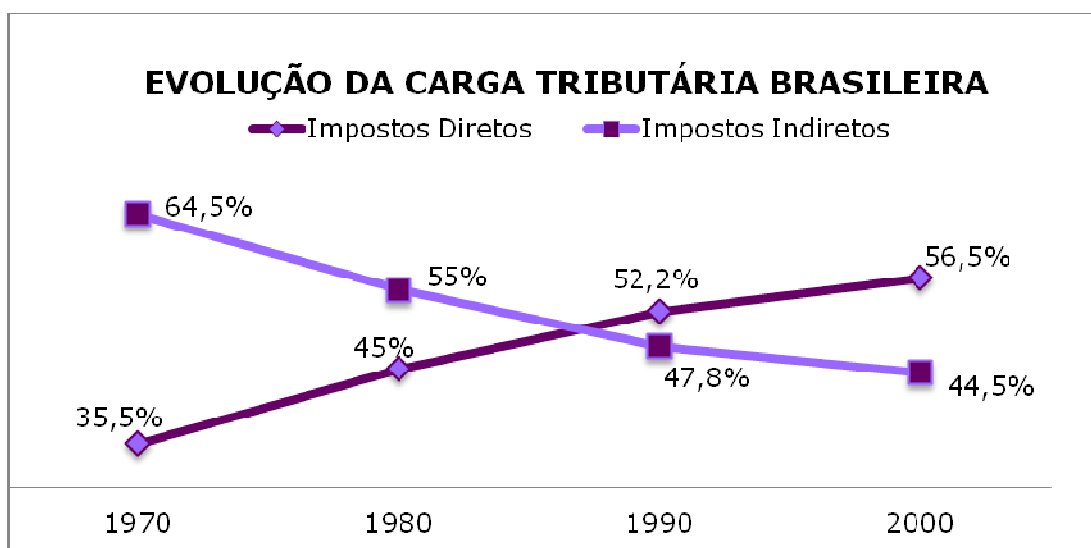
Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

Durante as últimas décadas do século XX, a evolução da distribuição de impostos no Brasil também sinaliza o caráter excludente do direcionamento econômico desse país. A participação dos impostos diretos sobre a tributação total caiu 20 pontos percentuais em 30 anos, conforme

indica o Gráfico 16. Ademais, apesar de uma arrecadação equivalente a de países desenvolvidos, a qualidade dos serviços públicos é precária e a distribuição dos impostos é socialmente injusta. Os altos níveis de corrupção, em uma estrutura tributária altamente defasada e complexa (composta por 88 impostos e com a existência de duplas tributações), dificultam substancialmente o bom funcionamento da máquina pública.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) deve ser visto, de acordo com Filgueiras (2000, p. 31), “como um precursor das reformas liberais que viriam a ser aprofundadas e ampliadas pelo Governo Cardoso.” O Plano Collor, além de possuir um programa de liberalização do comércio exterior (o qual desprotegeu a indústria nacional), tinha como objetivo a estabilização econômica e o combate à inflação. O resultado, entretanto, foi a recessão da economia brasileira, com altos níveis de desemprego e inflação exorbitante, gerando grande instabilidade institucional e o impeachment do presidente.

Gráfico 16 – Evolução da carga tributária, Brasil, 1970 a 2000



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

O Plano Real, implementado durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), foi mais do que uma tentativa de controle inflacionário e estabilização econômica. Além de possibilitar a eleição do então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), o Plano Real, tal como destaca Filgueiras (2000, p.31),

Na essência, vai muito mais longe, pois se articula a um projeto maior, de redefinição da economia brasileira e de sua inserção na nova (des)ordem internacional, conforme o ideário do Consenso de Washington. Portanto, a política de estabilização daí decorrente tem impactado, entre outras coisas, no redesenho da estrutura do Estado, na sua forma de atuação na economia e na formação de suas políticas públicas e sociais; na reestruturação, concentração e desnacionalização de diversos setores econômicos; nas relações internacionais, comerciais e financeiras do país e, cada vez mais, na redefinição das relações trabalhistas e no perfil do mercado de trabalho.

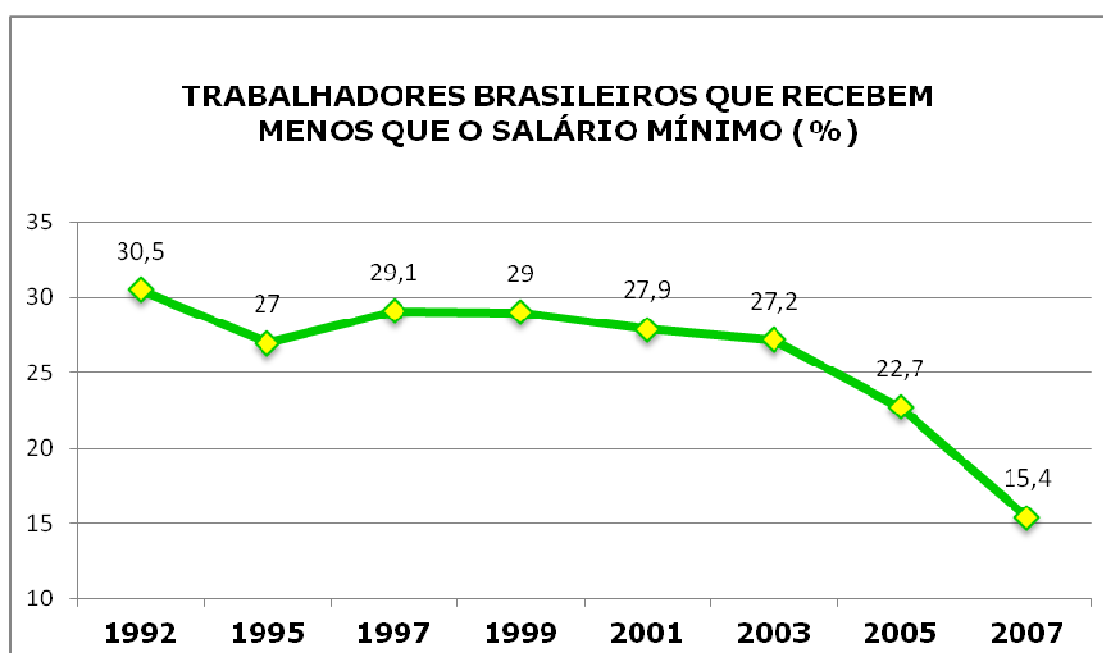
O enorme programa de privatizações envolveu, principalmente, o setor siderúrgico, petroquímico, elétrico, ferroviário, portuário e mineiro. Além disso, houve uma internacionalização do sistema financeiro brasileiro e quase a totalidade das telecomunicações foi apropriada pelo capital estrangeiro. A estabilidade monetária alcançada até 1999 baseou-se na abertura comercial e financeira, em conjunto com a valorização cambial. Todavia, o combate à inflação teve um alto custo, pois “ao exigir elevadas taxas de juros para a sustentação da ‘âncora cambial’, provoca uma permanente situação de instabilidade macroeconômica” (FILGUEIRAS, 2000, p.31). A vulnerabilidade externa e a fragilização interna das finanças públicas foram determinantes para a crise cambial de 1999. A partir de então, a “âncora cambial” foi substituída pelo tripé macroeconômico (metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante), o qual permaneceu inalterável até 2005.

Durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), a situação interna foi favorecida pelo panorama internacional. Ao contrário do que muitos imaginavam, manteve-se o regime de política econômica herdado, sem a realização de mudanças estruturais. Ainda assim, o *boom* do setor exportador, iniciado em 2003, possibilitou um grande acúmulo de reservas, permitindo a flexibilização do tripé de política macroeconômica a partir de 2006 (FILGUEIRAS, 2012).

Os indicadores de vulnerabilidade externa melhoraram no governo de Lula e a diminuição das taxas de juros, em conjunto com o aumento dos gastos públicos, criou condições para a obtenção de um maior crescimento econômico. A ampliação dos gastos sociais e das políticas de

transferência de renda, juntamente com a valorização real do salário mínimo e com a expansão do crédito, possibilitou o acesso das classes mais baixas aos bens de consumo duráveis. “De 200 reais em abril de 2000, o salário mínimo passou a 510 reais em janeiro de 2010, o que, considerando a inflação do período, implica um aumento real de 53,6%” (OSORIO, 2012, p.127). Além disso, diminuiu o percentual de trabalhadores que ganharam menos de um salário mínimo, como indica o Gráfico 17.

Gráfico 17 - Trabalhadores que recebem menos que o salário mínimo, Brasil, 1992 a 2007



Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

Apesar do aumento salarial, dos programas sociais, da melhora de indicadores socioeconômicos e do acesso a produtos anteriormente inacessíveis, o Brasil ainda é um país com uma elevada concentração de renda e grandes deficiências nos serviços básicos e em infraestrutura. Não houve uma melhoria real das condições de vida da sociedade, já que a qualidade dos serviços oferecidos à população permanece precária, enquanto que aumentou o endividamento das famílias. Ademais, a redução do desemprego foi acompanhada por uma precarização do trabalho.

Conforme Osorio (2012), em 2007, mais de um terço da população economicamente ativa trabalhou mais de 44 horas semanais. “A pobreza nas condições atuais já não é um atributo dos desempregados. Sob as novas condições de precariedade é possível ter um emprego e, no entanto, instalar-se na pobreza” (p.130).

O cenário internacional favorável permitiu que os grandes capitais nacionais e estrangeiros – agentes que compõem o bloco do poder do novo padrão de reprodução do capital da região – acumulassem um elevado volume de recursos. Nas últimas três décadas, o volume e o valor das exportações latino-americanas aumentaram consideravelmente, ao passo que a concentração da riqueza e a desigualdade social na região alcançaram níveis históricos. Observa-se, portanto, uma elevação da pobreza relativa na América Latina, tal como destaca Osorio (2012, p.130-33):

A riqueza social aumenta. Os salários perdem peso no PIB. A pobreza absoluta se reduz, embora em quantidades pequenas. A desigualdade social, entretanto, é ampliada. Os termos dessa equação indicam que no padrão exportador dominante opera uma lógica de concentração da riqueza em um extremo e de exclusão e de empobrecimento relativo no outro (...). Assim se expressam as tendências profundas do capitalismo dependente: fundamenta-se na exploração redobrada e gera estruturas produtivas divorciadas das necessidades da população trabalhadora, estabelecendo claras limitações para integrar, de maneira orgânica e com perspectivas de desenvolvimento, as novas tecnologias em um mundo que se revoluciona.

De acordo com Romo (2008, p.36), “debido a los cambios registrados en el sistema productivo, la estructura social se ha vuelto más heterogénea y compleja, cobrando inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración (...)”, sem que prevalecesse a criação de empregos de boa qualidade. Alguns índices que indicam uma diminuição da pobreza absoluta, portanto, podem ocultar o incremento da pobreza relativa. Nesse contexto, de acordo com o informe sobre o desenvolvimento humano para a América Latina e o Caribe 2010, a região desponta como a mais desigual do planeta: uma desigualdade 65% maior do que nos países de renda elevada, 36% mais alta do que na Ásia oriental e 18% mais elevada do que na África subsaariana (OSORIO, 2012, p.132).

Como se pode observar no Quadro 5, apesar das políticas adotadas nos últimos anos pelos governos com caráter mais progressista, há uma tendência profunda à concentração de renda,

irreversível sem que haja reformas com caráter estrutural, que modifiquem a dinâmica do padrão de desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do Chile.

Quadro 5 – Distribuição de renda dos lares urbanos, Brasil e Chile, por quintil

PAÍS	ANO	DECIL1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	DECIL 10
		10% mais pobres						10% mais ricos
BRASIL	1979	1,3	3,9	7,9	12,2	20,0	56,0	39,1
	1990	1,1	3,3	7,0	11,1	19,4	59,2	41,8
	1996	1,1	3,4	7,2	10,4	18,2	61,9	44,3
	2008	0,8	2,6	6,3	10,4	17,3	63,5	48,7
CHILE	1987	1,6	4,4	8,3	12,8	19,4	46,1	39,6
	1990	1,7	4,7	8,7	12,1	18,7	55,0	39,2
	1996	1,7	4,7	8,7	12,6	19,2	54,8	39,4
	2006	1,5	4,1	7,7	11,6	18,6	58,0	42,5

Fonte: Elaboração própria, 2013, a partir de dados de OSORIO, 2012.

No Brasil, quase a metade dos rendimentos totais (48,1%) são apropriados por apenas 10% da população, percentual bastante elevado também no Chile (42,5%). Há uma transferência de recursos para as classes altas, as quais compõem um mercado interno restrito e poderoso, em ambos os países. Nota-se, portanto, a necessidade de integrar a sociedade à dinâmica do padrão de desenvolvimento econômico, de modo que o conjunto dessa sociedade possa realmente beneficiar-se com os avanços econômicos das suas nações. Atualmente, uma minoria se apropria dos ganhos, em um sistema econômico no qual predomina a esfera financeira, onde o capital é soberano e os indivíduos são considerados apenas como força de trabalho.

A evolução das estruturas sociais, refletida na concentração de renda, denunciava aspectos ainda mais negativos da orientação tomada pelo desenvolvimento. Ao contrário do que pretendia a escola de pensamento predominante, a concentração de renda não produziu elevação da propensão a poupar entre os seus beneficiários. Significou, sim, uma transferência de recursos de consumidores de baixo nível de vida para consumidores de rendas médias e altas, traduzindo-se em modificação na composição da cesta de bens de consumo em benefício dos bens mais sofisticados e menos essenciais (FURTADO, 1981, p.42).

O coeficiente de Gini é um importante indicador que permite observar de maneira simples a concentração de renda nos países. Tal índice varia entre 0 - 1: quanto mais próximo a 1, maior a desigualdade e concentração de renda. Segundo dados da CEPAL de 2011, o Brasil obteve um coeficiente de Gini igual a 0,6 e o Chile 0,5. Ambos os países compõem a quinta e última categoria a nível mundial, grupo com maior desigualdade e concentração de renda.

Outro importante indicador para a análise do desenvolvimento socioeconômico do Chile e do Brasil é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Ainda que tal índice não abranja aspectos importantes do desenvolvimento humano (dentre os quais equidade, sustentabilidade e qualidade de vida), é constituído por três pilares: saúde, educação e renda. Em 2012, segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil obteve 0,73 de IDH, ocupando a 85ª posição em um *ranking* composto por 187 países. O Chile, com 0,819 em 2012, é o país da América Latina melhor posicionado, na 40ª posição.

Para que haja uma mudança significativa no grau de desenvolvimento de ambos os países, é imprescindível a realização de reformas estruturais que melhorem a distribuição de renda e que permitam uma inserção social mais justa. Nesse processo, além da necessidade de uma

reestruturação institucional e política, é fundamental que ocorra uma transformação da dinâmica do padrão de desenvolvimento socioeconômico.

7 CONCLUSÃO

Nesse trabalho, buscou-se analisar a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do Chile, identificando seus determinantes históricos e considerando o contexto latino-americano. A investigação realizou-se a partir da contribuição dos autores que referenciam este estudo – dentre os quais destacam-se Celso Furtado (1967; 1968; 1976; 1981; 2007), Eduardo Galeano (1976), Arturo Guillén Romo (2008) e Jaime Osorio (2012).

Foi possível observar que, em relação às raízes coloniais do subdesenvolvimento do Chile e do Brasil, a dinâmica do desenvolvimento de ambos os países não se limitou à relação colônia-metrópole. Os dois tiveram características bastante peculiares, decorrentes tanto da dominação das metrópoles, quanto das instituições que foram implementadas para criar uma base econômica que possibilitasse consolidar a conquista dos novos territórios coloniais. O contexto internacional se destacou como um importante fator para essas nações, tendo amplas consequências para suas formações econômicas. Todavia, uma análise coerente deve transcender o mercado externo e abordar também o tema da dependência e as especificidades internas.

A atividade econômica da América Latina no século XVII esteve orientada às exportações, direcionada para atender aos interesses políticos e econômicos dos latifundiários e da burguesia mineira, fenômeno que se estendeu pelos séculos seguintes. O padrão primário-exportador foi a modalidade do processo de reprodução do capital predominante na América Latina durante o período histórico que se inicia com os movimentos de independência política, no início do século XIX, e que termina com o colapso do sistema liberal, cujo marco histórico foi a grande crise de 1929. A especialização produtiva foi o traço característico desse processo de acumulação do capital especialmente voltado para o mercado externo, cujos centros dinâmicos são o setor agropecuário e a produção mineira.

Na primeira fase do desenvolvimento moderno das economias latino-americanas, ou seja, de aproximadamente 1870 a 1914, as estruturas sociais evoluíram condicionadas a certos fatores, como a importância da economia de subsistência preexistente, o contingente de imigrantes europeus e o nível de absorção da mão-de-obra no setor monetário. Como bem o assinalou Furtado (2007), o desenvolvimento

econômico desse período foi, principalmente, resultante da expansão das exportações de matérias-primas, que em algumas regiões esteve relacionado ao processo de urbanização e a outras mudanças sociais.

O processo de inserção da América Latina às novas linhas em expansão do comércio mundial foi intensificado após a década de 40 do século XIX. No Brasil, tratou-se de uma economia exportadora de produtos agrícolas tropicais e, no Chile, uma economia exportadora de produtos minerais. Entretanto, como esclareceu Furtado (*Idem*), em cada tipologia, o comércio internacional contribuiu para moldar uma estrutura econômica particular.

O plano interno do modelo primário exportador caracterizou-se pela dualidade do sistema produtivo, devido à existência de um setor moderno voltado à exportação (dissociado do resto da economia) e um setor atrasado ou de subsistência voltado às necessidades de autoconsumo (ROMO, 2008).

O desenvolvimento periférico no período do padrão primário-exportador destacou-se pela pequena capacidade transformadora das técnicas tradicionais de produção. Ademais, a DIT baseada na exportação de produtos primários e na importação de produtos manufaturados – fundamentalmente voltados ao consumo das elites nacionais – se conservou essencialmente após a formação dos Estados Nacionais independentes. Entretanto, a DIT sofreu algumas modificações substanciais no que se refere a sua orientação geográfica e composição dos produtos.

A partir da Primeira Guerra Mundial, houve importantes modificações nas tendências de longo prazo da economia global, as quais se acentuaram com a grande depressão dos anos 30. Como destacou Romo (2008), além de criar condições propícias à substituição de importações, essas modificações estiveram relacionadas com grandes modificações políticas e sociais, as quais implicaram um novo “bloco do poder”, que, por sua vez, viabilizou a ocorrência de grandes transformações nacionais. A necessidade de modernização da infraestrutura e de parte do aparato estatal permitiu a iniciação de um novo processo histórico com um amplo horizonte de possibilidades (FURTADO, 2007).

Por ser uma das regiões mais integradas ao sistema da DIT, cuja importância estava em declínio devido ao panorama econômico, a América Latina foi vítima de graves consequências

decorrentes da grande depressão. O nível e o tipo de inserção na DIT estão diretamente relacionados com o impacto da crise nos diferentes países, sendo que o Chile foi o país mais afetado com a recessão. A crise do setor exportador induziu mudanças estruturais nas economias latino-americanas. Romo destaca que (2008, p. 24), “la industria se convirtió en el eje del proceso de acumulación de capital. Por primera vez en la historia latinoamericana, la economía contó con un motor interno y con un proyecto nacional de desarrollo”.

O padrão de substituição de importações esteve inicialmente relacionado a um projeto nacional de desenvolvimento, impulsionado por governos progressistas. O desenvolvimento socioeconômico alcançado no Chile e no Brasil foi consequência das modificações estruturais. Dentre os países de agricultura tropical exportadora, o Brasil foi o que desfrutou de condições mais propícias para o desenvolvimento da indústria, relacionadas às características da produção cafeeira e à sua dimensão. Apesar do crescimento relativamente elevado da economia brasileira e do grau de diversificação do setor industrial, Tavares (1982, p.103) sinaliza que “o processo de desenvolvimento econômico foi essencialmente desequilibrado em três níveis convergentes: setorial, regional e social”.

Com o curso do processo de acumulação de capital baseado industrialização, o Estado enfrentou uma crescente perda da autonomia na medida em que aumentava a dependência em relação ao capital internacional – estando esse cada vez mais vinculado às novas oligarquias. Os investimentos estrangeiros no setor industrial latino-americano não modificaram a inserção dos países subdesenvolvidos na DIT: a região permaneceu especializada na exportação de produtos primários e importação de produtos manufaturados. Com o avanço tecnológico, a dependência não foi superada, houve apenas uma mudança em sua qualidade, com o surgimento de novas formas de dependência externa.

O neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial como reação teórica e política ao Estado do bem-estar. Durante mais de duas décadas, tais ideias permaneceram na teoria, já que o capitalismo passava por uma fase bastante próspera nos anos 50 e 60. Entretanto, em 1973, o modelo econômico do pós-guerra entrou em decadência, cenário perfeito para a proliferação do programa neoliberal, cuja prioridade imediata era deter a grande inflação dos anos 70. A primeira experiência neoliberal sistemática do mundo ocorreu no Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

O capital transnacional converteu a globalização em uma estratégia para superar a crise estrutural que os principais países desenvolvidos enfrentavam. Na América Latina, a crise da dívida externa, em 1982, em um contexto de crise estrutural do padrão de substituição de importações, foi um marco na transição para um modelo fundamentado no neoliberalismo. Desde então, as exportações se converteram no eixo central do regime de acumulação de capital da região, com economias abertas e orientadas para fora das fronteiras nacionais.

Romo (2008, p.32) pontua que “(...) como lo ha planteado la CEPAL, el proceso de transición al nuevo modelo siguió dos rutas diferenciadas”, pois em alguns países houve uma espécie de reprimarização da economia, mas na maioria da região houve um processo de desindustrialização. No Brasil, ainda que a desindustrialização tenha ocorrido, alcançou menores proporções do que nos países da região latino-americana. O neoliberalismo, ademais, “(...) acentuó y tornó más compleja la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social” (ROMO, 2008, p.33).

No final do século XX, a industrialização das economias latino-americanas como um projeto de desenvolvimento nacional – até certo ponto autônomo – foi substituído por um novo padrão de reprodução do capital, denominado por Osório (2012) como o novo padrão exportador de especialização produtiva. Tal especialização condiciona os países à dinâmica internacional, aumentando a vulnerabilidade externa nacional. Os mercados exteriores do novo padrão refletem os câmbios e as novas tendências da economia internacional, constituindo uma grande diferenciação em relação ao antigo padrão primário-exportador.

O progresso técnico concentra-se no setor dinâmico da economia (o setor exportador), limitando sua propagação pelo sistema produtivo, o que inviabiliza a geração de cadeias internas. Desta forma, a criação de uma base endógena de acumulação de capital é impossibilitada. Osório (2012, p.104) sinaliza a existência de “novas formas de organização reprodutiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população” latino-americana.

Ao caracterizar o novo padrão de reprodução do capital, é importante destacar que a condição exportadora faz com que os principais mercados dessa nova reprodução localizem-se fora das

fronteiras nacionais. O capital estrangeiro foi um dos grandes atores privilegiados na reestruturação econômica dos países subdesenvolvidos. A deterioração das condições laborais e de vida da sociedade como um todo está associada à própria dinâmica dessa modalidade de reprodução do capital, pois “para esse capital, os trabalhadores locais interessam mais como produtores do que como consumidores” (OSORIO, 2012, p. 124).

De acordo com Romo (2008, p.36), “debido a los cambios registrados en el sistema productivo, la estructura social se ha vuelto más heterogénea y compleja, cobrando inusual fuerza fenómenos como la informalidad y la migración (...)”. Apesar das políticas adotadas nos últimos anos pelos governos com caráter mais progressista – como foi o caso do Governo Lula, no Brasil –, há uma tendência profunda à concentração de renda. Essa tendência acentuou-se ainda mais com a implementação das políticas neoliberais, motivo pelo qual a diminuição da pobreza absoluta em algumas regiões acompanhou um incremento da pobreza relativa.

Nos países subdesenvolvidos, a pobreza está estritamente relacionada à concentração da riqueza e da renda: há pobreza por causa dos altos níveis de desigualdade. As políticas ortodoxas neoliberais são responsáveis por aumentar ainda mais a distância entre ricos e pobres. Desta forma, o padrão atual de acumulação de capital do Brasil e do Chile apresenta-se como incompatível à promoção do desenvolvimento socioeconômico. Em ambos os países, as manifestações populares recentes revelam a insatisfação social perante a marginalização dos setores populares, já que uma minoria se apropria de grande parte dos ganhos oriundos do crescimento econômico dessas nações. A reforma agrária e a reforma fiscal são duas das principais medidas de caráter distributivo que permitirá uma maior justiça e equidade social – fundamentais para a superação de muitos obstáculos econômicos, sociais e políticos.

Quanto à realização de uma reforma agrária, para que os objetivos sociais da mesma sejam plenamente alcançados, é fundamental que esteja inserida em um contexto de reestruturação geral, no âmbito econômico e social. Em relação à reforma agrária chilena, tratou-se de uma experiência singular, planejada e debatida, com o objetivo de promover justiça social. Ainda assim, a estrutura latifundiária conservou-se, “*o problema do minifundismo e do subemprego rural permanece inteiro*” (FURTADO, 2007, p.424) e a questão agrária no século XXI continua sendo uma barreira ao desenvolvimento socioeconômico do Chile, do Brasil e da América Latina como um todo.

As reformas tributárias devem aumentar a tributação direta e reduzir a tributação indireta – imposta aos bens e serviços. Atualmente, aqueles que possuem mais riquezas pagam um montante proporcionalmente menor, pois a tributação indireta representa a base do sistema tributário chileno e brasileiro. A ideia, portanto, é obter um sistema de impostos mais progressivo, de modo a alterar o padrão de distribuição da renda, tornando-o menos desigual. No Brasil, por se tratar de uma estrutura tributária altamente defasada e complexa, o desafio é ainda maior. Além disso, a grande magnitude do nível corrupção existente na sociedade brasileira – no âmbito econômico, político e social – também é um problema que dificulta o bom funcionamento da máquina pública. Apesar da elevada arrecadação, equivalente àquelas dos países desenvolvidos, os serviços básicos oferecidos à população são precários, uma má qualidade típica de países subdesenvolvidos.

É necessário melhorar a qualidade da educação e da saúde pública, permitir a satisfação das necessidades básicas da população e proporcionar melhores condições laborais – tanto no Brasil, quanto no Chile. Para a superação do subdesenvolvimento, ademais, é fundamental a criação de uma base endógena de acumulação de capital, o que requer desenvolvimento científico e tecnológico próprio. Deve-se, portanto, construir uma estrutura econômica em que o progresso técnico e a indústria desempenhem um papel preponderante em todos os níveis, incluindo a produção de bens de capital e a criação de tecnologia (HUNEEUS, 2011). Além disso, esse autor destaca a necessidade de “un elevado grado de participación democrática de la población” e “una visión a largo plazo que integra el uso sustentable de los recursos y de la naturaleza” (2011, p.18).

A dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Chile e do Brasil é bastante complexa e possui uma série de contradições intrínsecas. Seu estudo evidencia a necessidade de reformas profundas – com caráter estrutural – em todos os âmbitos sociais. O desenvolvimento que esses países devem buscar, em pleno século XXI, precisa estar relacionado, tal como destaca Amartya Sen (2000), a um processo de expansão das liberdades fundamentais dos indivíduos. É essencial, portanto, a existência de um projeto nacional de desenvolvimento, considerando que a construção de um país é um processo cumulativo que, determinados contextos históricos, permite saltos de qualidade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILE, P. (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e terra, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Índice de Gini**. Acesso em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>. Disponível em: 15 mai 2013.

BARAN, Paul. **A economia política do desenvolvimento**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1957.

BELLUZZO, Luiz. Apresentação. In: LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3.ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1982.

BERMÚDEZ, Óscar. **Historia del salitre desde sus orígenes hasta la guerra del pacífico**. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1963.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 11 jun 2013.

BULMER-THOMAS, Victor. **The economic history of Latin America since independence**. Disponível em: <http://bilder.buecher.de/zusatz/21/21973/21973569_lese_1.pdf>. Acesso em: 07 jun 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique.; FALETTO, Enzo. **Dependencia y Desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1969.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes: Argentina y Brasil**. México: Siglo Veintiuno, 1971.

CEPAL. **Brasil: perfil nacional econômico**. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=BRA&iidioma=e>. Acesso em: 20 mai 2013.

DORIGO, Gianpaolo; VICENTINO, Cláudio. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. Programa de bolsas de pesquisa do centro Celso Furtado, 2012.

- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Os economistas. São Paulo: Abril cultural, 1984.
- FURTADO, Celso. **A economia latino-americana**. 4.ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 14.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- FURTADO, Celso. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- GALEANO, Eduardo. **Las venas abiertas de América Latina**. 15.ed. Bogotá: Siglo Veintiuno, 1976.
- HUNEEUS, Raúl Claro. **El desarrollo: entre el simple crecimiento y el buen vivir**. Santiago: LOM ediciones, 2011.
- IBGE. **Área territorial brasileira**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: 28 ago 2013.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.
- KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2008.
- LA TERCERA. **Estudio internacional sitúa a Chile entre los sistemas más caros en salud privada**. Disponível em: <<http://diario.latercera.com/2012/03/08/01/contenido/pais/31-103047-9-estudio-internacional-situa-a-chile-entre-los-sistemas-mas-caros--en-salud.shtml>>. Acesso em: 20 ago 2013.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. 6 .ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva - estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; LUCE, M.; OSORIO, J. (Org.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- PAREDES, Ricardo. Regulación econômica em Chile: la opción por un enfoque no estructural. In: LARRAÍN, F.; VERGARA, R. (Org.). **La transformación económica de Chile**. 2.ed. Santiago: Gráfica Andros, 2001.
- LARRAÍN, Felipe.; VERGARA, Rodrigo. (Org). **La transformación económica de Chile**. 2.ed. Santiago: Gráfica Andros, 2001.

- LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/cap4.htm>>. Acesso em: 02 jul 2013.
- LESSA, Carlos. **15 anos de política econômica**. 3.ed. Editora brasiliense. São Paulo, 1982.
- MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 1991.
- MARINI, Rui Mauro. **Subdesarrollo y revolución**. México: Siglo Veintiuno, 1969.
- MONARDES, Raúl Concha. **Chile y el subdesarrollo: el pasado que nos espera**. Santiago: Cesoc, 2010.
- NECOCHERA, Hernán Ramirez. **Balmaceda y la contrarrevolución de 1891**, Santiago: Universitaria, 1969.
- NECOCHERA, Hernán Ramirez. **História del imperialismo en Chile**. Santiago: Austral, 1960.
- OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf>. Acesso em: 15 jul 2013.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 01 jun 2013.
- PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.
- PUBLIMETRO. **Educación superior chilena es la más cara del mundo según la Oede**. Disponível em: <<http://www.publimetro.cl/nota/cronica/educacion-superior-chilena-es-la-mas-cara-del-mundo-segun-la-ocde/xIQmfB!fPuXTtnqufINc/>>. Acesso em: 20 ago 2013.
- ROMO, Arturo Guillén. Modelos de desarrollo y estrategias alternativas. In: CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. (org.) **América Latina y desarrollo econômico: estructura, inserción externa y sociedad**. Madrid: Ediciones Akal, 2008.
- RIANI, Flávio. **Economia do setor público**. São Paulo: Editora Atlas, 2002
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. 2.ed. São Paulo: Editora Best seller, 1989.
- SCHILLING, Paulo. **Brasil para estrangeiros**. Montevideo: Editorial Dialogo, 1966.
- SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: **Desenvolvimento capitalista do Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. v.1.

SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade**: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

TAVARES, Maria da Conceição. **Notas sobre o desenvolvimento econômico brasileiro**. Disponível em: <[http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-](http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/09/notas-de-aula-sobre-o-desenvolvimento-economico-brasileiro.pdf)

[content/uploads/2007/09/notas-de-aula-sobre-o-desenvolvimento-economico-brasileiro.pdf](http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/09/notas-de-aula-sobre-o-desenvolvimento-economico-brasileiro.pdf)>. Disponível em: 13 jun 2013.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VÉLIZ, Claudio. **La mesa de tres patas**. Disponível em: <http://www.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=426ae700-7a09-11e1-8314-ed15e3c494af>. Acesso em: 15 jul 2013.