

AS RAÍZES DO EXPERIMENTO ORTODOXO CHILENO

Aníbal Pinto S. C.

Tradução: Rolf Traeger

A apologia e a crítica que acompanharam o experimento ortodoxo não deram maior importância a seus antecedentes históricos. A intensa polêmica em geral concentrou-se em cada uma de suas sucessivas peripécias. Essa indiferença é ainda mais notória na apreciação externa, dominada pelos prismas ideológicos da avalanche neoliberal. Desse modo, assim como outros fenômenos similares, o chamado "milagre chileno" não teria um passado, exceto aquele constituído pelos erros persistentes das políticas econômicas das últimas décadas, afinal providencialmente retificados pelas prescrições de Chicago e do Fundo Monetário.

Na realidade, contudo, existem vinculações múltiplas e substanciais entre aquele passado e a experiência presente. Mais ainda, *bem se poderia sustentar que esta não teria podido realizar-se caso não tivesse contado com as bases construídas em diversos períodos daquele passado*. Na verdade reside nesses nexos uma das diferenças primordiais entre a experiência chilena e outros ensaios ortodoxos na América Latina — por exemplo, na Argentina e no Uruguai, durante as ditaduras militares de novo feitio. Para fundamentar essa hipótese, pode-se partir do fato manifesto de que a "viga-mestra" do projeto econômico de Chicago foi a expansão sustentada do setor exportador, que mais que duplicou a sua participação no produto global em relação aos anos 60¹. Com ela reativaram-se as atividades internas e aumentaram-se as importações, a despeito da sangria que o serviço da dívida externa significou. Por outro lado, é bem sabido quais foram os motores dessa evolução: a área florestal e seus derivados, a pesca (especialmente a farinha de peixe), fruticultura e — principalmente nos últimos anos² — a mineração do cobre, à qual voltaremos mais adiante. De fato, o conjunto de atividades ligadas aos três primeiros setores constituiu a base real para a cristalização da imagem triunfalista — no exterior e no próprio país — da experiência ortodoxa.

Este trabalho constitui a primeira parte de uma análise da experiência ortodoxa no Chile, que também examinará sua evolução e as perspectivas que se colocam para o futuro.

(1) Entre 1965 e 1986 a participação das exportações no PNB subiu de 14% para 31%. Banco Mundial, *Estudio Económico*, 1988.

(2) Em 1988 as exportações de cobre representaram pouco mais de 48% das exportações totais, devido basicamente à melhora de seus preços. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1988.

O que geralmente não se mencionou é que esses núcleos de expansão foram estabelecidos ao longo de várias décadas. No essencial, isso se deu desde a criação da CORFO (Corporación de Fomento) em 1939, sem contar as experiências menores iniciadas anteriormente e que se fortaleceram com o seu apoio.

Um exemplo revelador do nexos passado-presente foi proporcionado recentemente por uma autoridade governamental. Referindo-se às plantações de pinho — de longe o principal recurso florestal —, observou que 70% da superfície existente (em torno de um milhão de hectares) correspondiam a espécies com menos de 15 anos, que ainda não começaram a produzir³. Conclui-se daí que praticamente a totalidade dos recursos explorados nos últimos anos corresponde a plantações realizadas antes de 1973. É claro que tal afirmação também permite avaliar o potencial considerável que as plantações realizadas depois desse ano implicam para o futuro. Voltaremos a esse assunto mais adiante.

Naturalmente esse exemplo destacado é apenas um elo do amplo e variado conjunto de iniciativas promovidas pela Corporación de Fomento ao longo de mais de três décadas e sob governos de configuração político-social muito distinta.

Antes de começar a examinar as realizações e objetivos desse percurso, vale a pena lembrar que a "memória histórica" nesse assunto é bastante débil. Apenas nos últimos tempos e devido, fundamentalmente, à ofensiva ortodoxa contra o Estado econômico e, em particular, contra a CORFO — transformada, como já se disse, em uma espécie de agência de leilão de ativos públicos —, voltou-se a dar atenção ao que foi antigamente o instrumento mais criativo da política econômica. Esta relativa amnésia afetou círculos muito diversos, inclusive alguns que poderiam ter usado a CORFO como ativo político pelo fato de terem contribuído para o seu nascimento e para suas obras. Tal amnésia também parece ter afetado a intelectualidade profissional e progressista, como é sugerido pela relativa escassez de trabalhos sobre o assunto e a pouca atenção que lhe é dedicada no esboço da institucionalidade futura. Perguntamo-nos por vezes se esse esquecimento não tem a sua origem ideológica na chamada "crise do desenvolvimentismo", que amadurece nos anos 60 e acaba — como no aforismo popular — jogando fora o bebê junto com a água suja em que ele estava sendo banhado. De qualquer forma, quem nunca teve dúvidas a respeito e manteve desde seus primeiros passos um antagonismo pleno contra o Estado econômico em geral e contra a administração da CORFO em particular foram, sem dúvida, os ortodoxos de Chicago⁴.

Entretanto, nos últimos tempos parece manifestar-se uma reação no sentido de fazer justiça a essa experiência. É interessante, ademais, que ela provém de pesquisadores jovens⁵. Isto não significa esquecer as valiosas contribuições de criadores da instituição, como Raúl Sáez e Flavián Levín, ou a do economista da CIEPLAN Oscar Muñoz e de outros dedicados à análise do desenvolvimento chileno.

(3) Exposição do subsecretário da Agricultura, Arturo Venegas, no Simpósio sobre a Problemática Fitossanitária Florestal no Chile. *Jornal La Segunda*, 18 de outubro de 1989.

(4) Ainda que quem escreve pertença — por geração e por doutrina — ao "desenvolvimentismo ilustrado" e tenha sido, por conseguinte, "corfista" ativo e persistente, examinando escritos de outros tempos (como *Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado*, Editorial Universitaria, 1959), chego à conclusão de que também subestimei o papel da CORFO nos anos "fundacionais".

(5) Entre os trabalhos recentes destacamos o apresentado por Carlos Álvarez e Sebastián Sáez no Encontro Anual de Economistas Chilenos, 16-17 de novembro de 1989, assim como a pesquisa do primeiro sobre *La Corporación de Fomento de la Producción y la Transformación de la Industria Chilena*, realizada para a Divisão de Industrias da CEPAL. Também é importante a pesquisa sobre a Cia. de Acero del Pacífico (CAP) e o desenvolvimento da siderurgia no Chile, que está sendo elaborada pelas historiadoras Antonia Echenique e Concepción Rodríguez, ainda não publicada. De nossa parte, atrevemo-nos a mencionar dois trabalhos recentes: A. Pinto, "Estado y Gran Empresa: de la Precrisis hasta el Gobierno de Jorge Alessandri", *Estudios de CIEPLAN*, março de 1985 e "La Ofensiva contra el Estado-económico", *ibidem*, nº 26, 1987. Estes foram publicados em *El Trimestre Económico*, nº 209 e 215.

Tomando como base os estudos de Carlos Alvarez e de Sebastián Sáez, trataremos de resumir o papel histórico da CORFO, tendo como guia um esquema de seus conteúdos substanciais básicos.

a) Desenho e bases de um "projeto nacional"

Ainda que a idéia matriz de um "plano geral" de desenvolvimento, por razões que não vêm ao caso, só tenha chegado a se formalizar no final dos anos 50⁶, desde o início houve um *princípio ordenador*, que foi o processo de industrialização e seus dois suportes primordiais: o sistema energético de um lado (por exemplo, a ENDESA e a ENAP) e a siderurgia e o setor metal-mecânico de outro (Huachipato e as indústrias relacionadas). Com isso, como é sabido, seguia-se o padrão "clássico" das economias pioneiras nesse campo. Definitivamente, como está documentado no trabalho de Carlos Alvarez, a CORFO contribuiu com iniciativas que, de diversas maneiras, explicam cerca de 30% da expansão industrial entre 1940 e 1986.

(6) No contexto pouco propício da administração de Ibanez, sob a liderança tenaz de Alvaro Marfán, chegou a se reunir um grupo seleto de especialistas — entre eles Julio Melnick e Max Nolf — que conseguiu materializar o estudo, que serviu para diversos fins nos governos posteriores.

b) Identificação, promoção e integração de novos focos de crescimento

A diversificação da estrutura produtiva foi projetada seletivamente, entrelaçando todos os setores básicos — primário, industrial e de serviços, tendo sempre em conta a renovação tecnológica. A trilogia florestal-pesca-fruticultura constituiu desde o início um conjunto de particular preferência, destacando-se no caso da primeira a sua projeção industrial (que já tinha uma modesta base anterior). Também se destacam a promoção do cultivo de beterraba e suas implicações multisetoriais, que foi alvo proeminente e quase obsessivo de alguns pioneiros da escola de Chicago. Enquadrados em uma formulação simplista das vantagens comparativas (*vis-à-vis* a importação de cana-de-açúcar), insistiram em ignorar os efeitos múltiplos derivados da implantação do novo cultivo⁷.

(7) De fato, na primeira fase do experimento ortodoxo, eles estiveram muito próximos de lograr o seu desaparecimento. Posteriormente, a crise da CRAV e a nova conjuntura externa pós-1982 obrigaram-nos a renunciar ao objetivo, ainda que efetivamente tenham imposto a privatização do IANSA, apesar do fato paradoxal de que os produtores de beterraba se opunham à medida.

c) A dupla projeção: substitutiva e exportadora

Contrariamente à caricatura ortodoxa em voga, que associa essa experiência (assim como outras na América Latina e particularmente os escritos da CEPAL) com uma visão antagônica entre a substituição de importações e a projeção exportadora, a estratégia da CORFO, *desde seu início*, associou ambas as dimensões. Sem poder reconstituir a polêmica a respeito⁸, cabe recordar que já o primeiro ministro da Fazenda da Fren-

(8) A literatura cepalina sobre esse assunto é abundante. Os trabalhos semanais de Raúl Prebisch esclareceram *ad nauseam* essa questão, o que não impede que o mito ortodoxo continue arraigado. É evidente que isso não significa que estejam erradas muitas das críticas a respeito da experiência regional nesse campo, que na verdade podem ser encontradas na própria literatura cepalina desde os anos 50.

te Popular, Roberto Wacholtz, na sua defesa do projeto CORFO perante o Congresso, mostrou que a proposta do governo era "o fomento da produção para desenvolver econômica e socialmente o país e que o terremoto teria imposto a necessidade adicional de reconstrução. Como tudo isso requeresse capitais estrangeiros, dever-se-ia orientar o plano de desenvolvimento para a geração de divisas e a substituição de importações"⁹.

De qualquer forma, o desenvolvimento dos projetos-guia é o testemunho irrefutável da consciência clara a respeito da simbiose — evidentemente variável — das projeções internas e externas desse processo. Alguns deles — como no caso da trilogia anteriormente mencionada — tinham uma evidente vocação "para fora"; outros — como o desenvolvimento energético e a siderurgia — dirigiam-se no início, e principalmente, ao mercado interno, sem ignorar sua irradiação ou vínculos posteriores com o setor externo. Voltaremos mais adiante ao significado desses nexos no cenário presente-futuro.

d) Os agentes promotores: a associação das órbitas privada e pública

No contexto da ofensiva ortodoxa, as experiências anteriores a 1973 — em particular, naturalmente, a da CORFO — aparecem marcadas e deformadas pelo rótulo "estatista". Na verdade o que se verifica é algo diverso, qual seja, um alto grau de complementação entre os setores público e privado.

Isso corresponde, de saída, à matriz conceitual dos técnicos e empresários que influíram no desenho estratégico, mas ao caráter manifesto das opções que eram consideradas. Algumas dependiam necessariamente da iniciativa e gestão estatais, tanto mais que, àquela época, não se colocava a alternativa da empresa estrangeira, por diversas razões; outras, ao contrário, só teriam viabilidade se mobilizassem a ação privada nacional.

Existiu, pois, uma patente, ainda que não "teorizada", divisão do trabalho entre ambas as esferas. Desse modo, ambas foram fortalecidas e bem se poderia argumentar que a criação de novos focos de expansão estabeleceu bases materiais inéditas para a gestão privada, como a experiência posterior demonstraria¹⁰.

e) Eficiência e apreciação social das empresas públicas

A ofensiva ortodoxa — reforçada por agências tão influentes como o Fundo Monetário e o Banco Mundial — concentrou seu fogo sobre a suposta ineficiência das empresas públicas e sobre a consequente e necessária privatização das mesmas. Sem poder entrar aqui no exame cabal do tema, passamos a apontar alguns paradoxos da evolução chilena à luz da experiência da CORFO¹¹.

(9) Citado no interessante trabalho do historiador Gonzalo Ibañez S.M., "Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile", revista *Historia*, Universidad Católica de Chile, 1983.

(10) Além dos casos eloquentes relacionados com os setores já privilegiados, é interessante assinalar como no início dos anos 50 se encaravam as possibilidades de complementação na área de siderurgia e metalmeccânica. Assim, por exemplo, na Segunda Convenção dos Industriais Metalúrgicos (ASIMET), colocavam-se as novas expectativas da seguinte maneira: "A indústria metalúrgica nacional alcançou um desenvolvimento significativo nos últimos anos. O seu futuro está fundamentado sobre bases sólidas com o estabelecimento em nosso país de uma indústria siderúrgica capaz de atender a quase todas as necessidades de matérias-primas. O progresso alcançado pela indústria e a qualidade dos produtos que elabora colocam-na em uma situação favorável para atender de forma eficiente à necessidade do mercado interno da maior parte dos produtos metalúrgicos. Assim, a indústria metalúrgica pode colaborar de forma efetiva com o abastecimento de obras tão importantes quanto as que a ENDESA realiza, obras públicas, construção etc. Da mesma forma, ela também está em condições de produzir grande parte do equipamento das ferrovias, cuja renovação se faz absolutamente necessária. De fato, existem várias empresas que, sem necessidade de realizar um investimento extra de grande magnitude, poderiam, por meio de ampliações, absorver a demanda de vagões de carga e de passageiros. Para tanto é necessária apenas uma coisa: que, uma vez aberto o

De imediato e nos seus aspectos fundamentais, durante anos prevaleceu na consciência pública uma apreciação positiva do organismo e, concretamente, das principais empresas estatais, disposição que se manteve até os últimos anos, como mostra o *Quadro 1*. O sistema econômico misto, com propriedade privada e estatal, contava com o maior apoio da opinião pública, o qual, por outro lado, elevou-se de 40% a quase 54% entre 1966 e 1986. Diga-se de passagem, é provável que a queda bastante radical da preferência pelos sistemas baseados principalmente nos sistemas estatal e privado tenha sido influenciada pelos traumas da estatização extensiva do início dos anos 70 e da crise das empresas privadas de 1982-83.

Quadro 1

Evolução do apoio da opinião pública a diferentes sistemas econômicos entre 1966 e 1986

	(Porcentagens)	
— baseado principalmente na propriedade privada	31,6	15,4
— baseado principalmente na propriedade estatal	20,8	7,1
— misto (propriedade privada e estatal)	40,4	53,6
Não responderam		4,7
Não sabem	7,2	19,1
Total	100,0	100,0

mercado, este seja permanente e regular. Também a indústria metalúrgica desempenha um importante papel inclusive na construção e poderá colaborar eficazmente para a solução do problema da habitação". Concretizando tais propostas, a ASI-MET solicitava ao governo "as medidas cabíveis a fim de que não se importem os equipamentos e produtos metalúrgicos que podem ser produzidos no país em quantidade e qualidades adequadas" e que se desse a importância que o fornecimento interno de bens para o serviço ferroviário e a construção mereciam.

(11) Sobre essa questão e a respeito da experiência latino-americana, veja-se a coletânea de trabalhos apresentados por Héctor Assael em *Ensayos de Política Fiscal*, Coleção Lecturas, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

(12) Sobre esse assunto, veja-se Mario Marcel, "Privatización y Finanzas Públicas: el Caso de Chile, 1985-88", *Colección de Estudios CIEPLAN*, nº 26.

(13) Comentando o assunto e deixando de lado a experiência passada e o juízo da opinião pública, o General Fernando Hormazábal, vice-presidente executivo da CORFO àquela época, declarou o seguinte: "Estou certo de que a maioria dos chilenos está de acordo com as licitações e com que seja o setor privado quem conduza o desenvolvimento do país. Se para tomar qualquer decisão devêssemos consultar a população, passaríamos o tempo apenas fazendo consultas. Creio que isto é absolutamente desnecessário e uma perda de tempo" [Grifo de AP.]. In *Revista Cosas*, Santiago, 13-11-86.

Fonte: Para 1966, Eduardo Hamuy, *La Propiedad y la Empresa*, Santiago, 1966, mimeo, p. 23. Para 1986, CERC, sob a direção de Eduardo Hamuy e Carlos Hunneus.

A despeito dessa realidade eloqüente, o processo de privatização foi desencadeado *in crescendo* ao longo do experimento ortodoxo-monetarista. Se no início ele se concentrou nas empresas estatizadas durante o regime da Unidade Popular e posteriormente naquelas que tinham sido colocadas sob a tutela pública durante a crise de 1982-83, a última rodada, a partir de 1985, concentrou-se no universo da CORFO¹². Neste caso foi sem dúvida decisiva a inspiração ideológica, já que nem sequer foram apontados os argumentos a respeito da "ineficiência" das grandes empresas criadas pela instituição¹³.

f) A participação estrangeira: fora dos moldes tradicionais

A experiência da CORFO tampouco se caracteriza por controvérsias no que diz respeito à participação estrangeira, via investimento ou outras modalidades conflituosas, ao contrário do que ocorreu notoriamente, por exemplo, na grande mineração do cobre, aspecto que veremos mais adiante.

Desde logo, em nenhum dos principais programas o investimento estrangeiro teve um papel significativo, porém teve grande importância, por exemplo, o crédito do Eximbank para a Siderúrgica de Huachipato, impulsionado pelas urgências da guerra mundial (da mesma forma que ocorreu no caso da planta de Volta Redonda no Brasil), e os diversos créditos no auge da Aliança para o Progresso nos anos 60. Por outro lado, tiveram uma importância muito grande os créditos do Banco Mundial (somente para atividades privadas) e os programas de assistência técnica dos Estados Unidos (por exemplo, a missão florestal Haig, já em 1942, que teve grande influência na cristalização do projeto para o setor) e de diversas agências das Nações Unidas, como o caso da FAO na mesma área.

É preciso chamar a atenção para o quanto essa larga e frutífera experiência contrasta com a ênfase desmesurada que se tem colocado nos últimos tempos (sem contar a loucura do endividamento externo) no papel do investimento privado estrangeiro. É claro que isto não significa rejeitar *per se* a sua participação em modalidades adequadas, como não faltam exemplos na América Latina.

g) A continuidade no tempo até o eclipse

As três décadas que se encerram em 1970 foram pródigas em oscilações e viradas na evolução política, que de algum modo e em determinado grau repercutiram sobre o projeto CORFO. Não é possível reconstruir aqui esse contraponto, sobre o qual os trabalhos anteriormente citados oferecem valiosos antecedentes.

As peripécias, entretanto, não impediram uma significativa continuidade do desenho matriz e de boa parte de seus objetivos. Tomando como ilustração as três áreas destacadas (florestal, pesca e fruticultura), os estudos destacam os diversos expedientes que foram empregados nessa trajetória e sua relação com a mudança das circunstâncias.

Sem prejuízo do que foi dito e observando retrospectivamente o panorama global, convém recordar duas conjunturas negativas. Uma é o recuo que se dá na atividade inversora e empresarial da CORFO no interregno que medeia entre a gestão da discutida Missão Klein-Saks, ao final da administração Ibañez, e a primeira fase do governo de Jorge Alessandri. De qualquer forma, se houve restrições nesses âmbitos, elas

não afetaram outras iniciativas, como é o caso, por exemplo, do Plano de Desenvolvimento Pesqueiro e da elaboração do Plano de Desenvolvimento Frutícola que culminaria em 1966¹⁴. Convém apontar também — como destacaram Alvarez e Sáez — "o trabalho de integração que diversos institutos de fomento realizaram e que permitiu dispor de antecedentes técnicos de apoio para as decisões de investimento em diversas áreas, como o INFOR (florestal) e o INFOP (pesqueiro). Esse processo, ademais, contribuiu para a criação de novas profissões, como é o caso da carreira de Engenharia Florestal".

Por outro lado, se bem que se tenha mantido a preocupação com o núcleo energético, a siderurgia e o setor metalmeccânico perderam importância e dinamismo, em grande parte devido à reativação da polêmica doutrinária sobre as fronteiras e nexos entre os setores público e privado. No final, nenhum dos dois pôde prosseguir a expansão dinâmica que se previa no início dos anos 50¹⁵.

h) Uma contribuição primordial do passado: "chilenização" e nacionalização da grande mineração de cobre

Juntamente com as grandes contribuições de um passado já distante perfila-se outra que adquiriu uma significação decisiva para o curso do experimento ortodoxo. Trata-se das mudanças ocorridas no estatuto da grande mineração do cobre, que se iniciaram com a chamada "chilenização" da administração de Eduardo Frei e culminaram com a nacionalização impulsionada pela de Salvador Allende e aprovada por todas as correntes políticas em 1971.

Por muito tempo a tecnocracia de Chicago e os porta-vozes oficiais ignoraram essa mudança substancial para a economia chilena, apoiando-se na queda do preço do cobre, ocorrida a partir de 1975, para desencadear uma drástica contração das atividades econômicas naquela ocasião.

O prejuízo pelo lado da cotação do metal certamente existiu e foi de grande monta, como se comprova em um trabalho recente de Patricio Meller¹⁶, mas a argumentação geralmente passou ao largo dos benefícios resultantes das mudanças herdadas das administrações anteriores quanto ao ingresso de divisas no país e à arrecadação fiscal.

Resumindo sua cuidadosa pesquisa, o autor citado conclui que:

Considerando cifras médias anuais expressas em dólares constantes, observa-se que o efeito balanço de pagamentos e o efeito fiscal do cobre são superiores no período 1974-87 aos da década de 60. O valor anual médio das exportações de cobre do período 1974-87 é de 2.004,3 milhões de dólares (de 1987), ao passo que o valor anual médio na década de 60 é de 1.336,8 milhões de dólares (de 1987).

(14) Nessas e em outras instâncias teve grande significado a existência e os trabalhos do Departamento de Planejamento da CORFO (ao qual nos referimos anteriormente) e a atuação da Aliança para o Progresso durante a breve administração Kennedy nos Estados Unidos.

(15) No caso da Siderúrgica de Huachipato, sua produção chegou a ultrapassar 600.000 toneladas em 1971, nível que posteriormente diminuiu sensivelmente, para menos de 400.000 toneladas nos anos 1975-77. Após a depressão de 1982-83, verifica-se uma recuperação que permitiu aproximar-se do nível de 1971 nos anos 1986-87 (*Anuarios ILAFA*). Por outro lado, a participação do setor de maquinário e equipamentos de transportes na estrutura industrial diminuiu de 11% para 4% entre 1970 e 1985, segundo o *Informe Económico* do Banco Mundial, 1988.

(16) Patricio Meller, "El Cobre y la Generación de Recursos Externos durante el Régimen Militar", *Colección de Estudios CIEPLAN*, nº 24, junho de 1988.

Portanto, os recursos externos gerados pelo cobre durante o período 1974-87 foram 49,9% superiores, em médias anuais, àqueles gerados na década de 60. O valor anual médio das receitas tributárias correspondentes ao cobre no período 1974-86 chega a 542,2 milhões de dólares (de 1987), ao passo que o valor anual médio da década de 60 é de 445,6 milhões de dólares.

Consequentemente, as receitas tributárias provenientes do cobre durante o período 1974-86 foram 21,7% superiores, em médias anuais, àqueles da década de 60.

Definitivamente, pois, a nacionalização da grande mineração do cobre foi fundamental para o devir do projeto ortodoxo e é outro dado do seu passado.

☆☆☆

Esta sumária recapitulação é apenas um esboço grosseiro dos bastidores históricos do experimento ortodoxo. Não pretende idealizar o passado, mas explicitar que foram feitas muitas coisas importantes que contradizem o simplismo e a negatividade daqueles que — movidos pelo seu fervor ideológico — apenas privilegiaram suas carências efetivas ou caricaturaram sua contribuição para a construção da Nação.

Aníbal Pinto S.C. é economista, ex-diretor da CEPAL e diretor da revista *Pensamento Iberoamericano*. Já publicou nesta revista "Raul Prebisch — 1911-1986" (Nº 16).

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 27, julho de 1990
pp. 93-100
