



DO SUCESSO AO ESGOTAMENTO: A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO DE SALVADOR ALLENDE

Paulo Fernando Lara Pereira de Araujo¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar ao leitor o processo de transformação econômica iniciado pelo governo de Salvador Allende que tinha o intuito de implementar as bases para a construção de uma sociedade socialista no Chile. O projeto da esquerda chilena, conhecido como a ‘via chilena’ para o Socialismo, consistia em conduzir o país pacificamente ao socialismo através da democracia, do pluralismo e da liberdade, conquistando o poder através da via eleitoral. Ao longo do nosso texto, abordaremos tanto as medidas de expansão do Estado na economia, seja através da nacionalização do cobre, das estatizações dos bancos e das indústrias e da reforma agrária, como também apresentaremos os reflexos negativos das políticas estatistas e de reativação da economia que começaram a ser sentidas ao final do primeiro ano de governo, resultando em inflação, desabastecimento, mercado negro e polarização política cada vez maior entre os defensores do governo e os setores da direita chilena.

Palavras-chave: Chile; Salvador Allende; Socialismo; Economia; Nacionalização.

Abstract: This article aims to introduce the reader to the process of economic transformation initiated by the government of Salvador Allende, which was intended to implement the foundations for the construction of a socialist society in Chile. The Chilean left's project, known as the ‘Chilean way’ for Socialism, consisted of leading the country peacefully to socialism through democracy, pluralism and freedom, conquering political power through the electoral path. Throughout our text, we will address both the measures of expansion of the State in the economy, whether through the nationalization of copper, the nationalization of banks and industries and agrarian reform, as well as presenting the negative reflexes of statist policies and the reactivation of the economy which began to be felt at the end of the first year of government, resulting in inflation, shortages, the black market and increasing political polarization among government defenders and sectors of the Chilean right wing.

Keywords: Chile; Salvador Allende; Socialism; Economy; Nationalization.

Condução da política econômica entre final de 1970 e final 1971

O governo da Unidade Popular assumiu um país com diversos problemas estruturais, mas com determinadas características que, em tese, poderiam facilitar o desenvolvimento da ‘via chilena’ para o Socialismo.

¹ Mestre pelo Programa de Pós-graduação em História Econômica - Departamento de História - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas / Universidade de São Paulo – USP. E-mail: paulo.fernando.araujo@usp.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1204-169X>.

Entretanto, é fundamental ressaltarmos dois pontos importantes para o desafio proposto pela esquerda chilena. O primeiro deles era que originalidade da via escolhida para o estabelecimento do socialismo trazia consigo a falta de uma elaboração teórica sobre a mesma. Assim, diferentemente dos outros processos revolucionários que tomaram de assalto toda a estrutura do Estado e implementaram o socialismo real, a proposta chilena não encontrava na história outro exemplo de sucesso nem elaborações teóricas de como isso seria possível. O segundo problema encontrado foi, também, a falta de uma elaboração teórica sobre como organizar os aspectos conjunturais da economia em um processo de transição para uma economia socialista, controlada e planejada predominantemente pelo Estado. Ao longo da ‘via chilena’ é possível notar que a falta de uma base teórica para a proposta defendida pela Unidade Popular teve grande influência na forma como a economia foi conduzida e como os partidos políticos da coligação achavam que a economia deveria ser conduzida, o que acabou resultando em desencontros, críticas e falta de uma rumo único e coeso segundo a via escolhida.

A partir dos problemas expostos acima, a tônica do governo da Unidade Popular, no campo econômico, foi tentar equilibrar as mudanças de cunho estrutural, na criação da Área de Propriedade Social e sua expansão, com as medidas macroeconômicas para a manutenção do funcionamento da economia chilena, ainda capitalista, sem grandes desequilíbrios. Esse equilíbrio era fundamental para as pretensões de ampliar seu eleitorado e conquistar a maioria no Poder Legislativo, o que garantiria a consolidação da Revolução Chilena.

Desta forma, mais do que apenas avançar em um processo de estatização desenfreada no início do governo, o presidente Allende e os partidários da ‘via chilena’ tinham como desafio imediato as eleições municipais que aconteceriam logo no primeiro semestre de 1971 e que, na visão deles, serviriam como termômetro sobre a aprovação popular ao governo. E, para a concretização desse primeiro objetivo era necessário ampliar o apoio entre a população mais carente, aumentar os votos entre as mulheres e concretizar uma aliança de classe com os pequenos e médios empresários aumentando a predisposição destes em apoiar o governo popular.

A tática utilizada foi reativar a economia chilena através de medidas que combinassem distribuição de renda, expansão dos gastos públicos, diminuição do desemprego e aumento das remunerações.

Tabela 1 - Evolução das principais variáveis macroeconômica, 1970-71		
(em %)		
	1970	1971
Taxa de crescimento econômico	3,6%	8,0%
Taxa de inflação	36,1%	22,1%
Taxa Nacional de desemprego	5,7%	3,8%
Incremento anual dos salários reais	8,5%	22,3%

Fonte: MELLER, 1998, p. 119.

O governo usou de suas prerrogativas para criar um ambiente favorável para o aumento da demanda, que estava em baixa pela combinação do baixo crescimento da economia durante o governo Frei, a alta inflação que aviltava os salários dos trabalhadores e pela desconfiança que a vitória da Unidade Popular representou aos interesses da grande burguesia chilena e do capital estrangeiro.

Nos primeiros meses de mandato, o governo iniciou uma forte expansão dos serviços públicos básicos, como saúde, educação, saneamento e habitação, ampliando a máquina estatal (contratando mais funcionários) e reativando a construção civil (que devido ao perfil de trabalho, não requeria nenhum tipo de conhecimento técnico ou superior para contratação, o que gerava milhares de novas vagas de trabalho entre as pessoas sem formação educacional).

Somado a isso, o governo reajustou a remuneração dos funcionários do setor público, servindo de base para os reajustes de setor privado. O aumento ao setor público foi acordado na mesma taxa alcançada pela inflação no ano anterior, ou seja 34,9%, sendo que trabalhadores que ganhassem menos que um “salário mínimo vital” receberiam 39,9% de reajuste e quem recebesse entre um e dois salários receberiam 37,9%. Esse aumento gerou um grande incremento no consumo.

O aumento da demanda através das políticas governamentais impactou positivamente a produção industrial chilena, que apresentava capacidade ociosa no início do governo Allende. Com incentivos econômicos a pequenos e médios empresários e uma demanda em crescimento, os proprietários de indústrias e manufaturas perceberam a possibilidade de ganho sem necessidade de investimentos pesados, vide a capacidade ociosa existente no setor produtivo do país.

Juntamente às medidas macroeconômicas de curto prazo o governo iniciou sua política de mudanças estruturais para a construção do socialismo. A própria estrutura da economia

chilena apresentava características que facilitariam a atuação governamental para a concretização de uma política de ampliação da presença do Estado na economia (planejamento, produção, distribuição, regulamentação, etc.). Segundo Sergio Bitar “uma característica histórica fundamental da economia chilena foi a constante expansão da atividade econômica do Estado. Isso ocorreu sob Governo de diferentes ideologias, sendo que, em 1970, o Chile era o país da América Latina (com exceção de Cuba) onde o Estado possuía maior influência na atividade econômica” (1980, pp. 42-43). Para a Unidade Popular, a presença do Estado em tantas áreas econômicas, como petróleo, eletricidade, aço, açúcar, celulose, metalurgia, atividades bancárias, exploração de cobre, entre outras, foram se legitimando ao longo do tempo e sua expansão não criava resistência ideológica na grande maioria da população (BITTAR, 1980, pp. 42-45).

As mais importantes ações do governo Allende, no que tange a mudanças estruturais e construção da Área de Propriedade Social se deu em quatro temas: A nacionalização do cobre, a estatização dos bancos, a reforma agrária e a estatização das indústrias. Para concretizar seus objetivos, o governo atuou de forma diferente em cada umas dessas áreas.

Nacionalização do Cobre

Ao analisarmos a história chilena, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, vemos que a estruturação econômica do país foi feita sobre as bases da exploração de suas capacidades minerais. Principalmente após a descoberta dos valiosos desertos de nitrato ao norte do país, a agricultura foi gradualmente perdendo importância na sociedade para o desenvolvimento de uma economia cada vez mais dependente das receitas advindas da exportação de minerais.

Mesmo com a queda da importância do nitrato devido a criação de nitratos sintéticos desenvolvidos pelos alemães durante a Primeira Guerra Mundial, a economia chilena foi se tornando cada vez mais refém da venda de cobre no mercado internacional. Além disso, o Chile não apenas dependia do mercado internacional para realizar suas vendas de minérios, mas também era dependente da injeção de capitais internacionais para as pesquisas de solo, montagem do complexo de exploração mineral, investimentos, salários dos trabalhadores, ou em outras palavras, eram as empresas estrangeiras, inicialmente britânicas e depois americanas, as responsáveis por toda a indústria de exploração mineral chilena. Ao Chile cabia uma pequena parte das divisas geradas por esse setor.

	Precio del Cobre (lib./Tl.)	Volumen de Exportaciones Cobre (MM de US\$)	Export. Físicas de Cobre (MM de QM)	Recaudación Tributaria Gran M. Cobre (MM de US\$)	Recaudación Tributaria Total (MM de US\$)
1925	13,4	113,6	169,6	1,9	
1930	12,9	107,1	190,1	7,3	80,6
1935	7,3	43,8	273,1	2,0	49,7
1940	11,2	82,1	344,3	9,5	67,6
1945	11,5	212,6	422,8	25,7	127,2
1950	21,0	308,3	364,7	33,0	292,4
1955	38,8	489,4	432,9	190,5	395,2
1960	30,4	464,2	531,9	98,3	599,4
1965	37,5	684,2	583,8	132,2	801,2
1966	47,8	866,3	624,7	227,4	1043,1
1967	48,9	874,3	660,2	213,2	1140,1
1968	51,7	911,1	658,3	202,7	1206,5
1969	65,4	1173,3	687,9	353,0	1322,1
1970	60,3	1111,9	687,9	278,6	1489,8

Fonte: MELLER, 1998, p. 351.

Ao longo do século XX, foi se gestando no seio da classe trabalhadora, principalmente entre os mineiros, um forte sentimento de classe que se nutriu a partir das péssimas condições de vida, dos baixos salários, da falta de serviços públicos e dos massacres de trabalhadores que corriqueiramente aconteciam no Chile. Juntamente a essa realidade precária da maioria dos chilenos, um forte movimento político e sindical atuou ao lado trabalhador para forjar sua consciência de classe e apresentar o caminho a ser seguido para a melhoria do Chile e dos trabalhadores.

Assim, a sociedade chilena foi incorporando gradualmente a ideia de que um dos pontos principais para o desenvolvimento do país seria a nacionalização de suas riquezas minerais, com destaque ao cobre. Nessa luta pela nacionalização das riquezas nacionais o cobre tinha importância central, pois era o principal produto de exportação do país e suas principais minas estavam na mão de empresas norte-americanas.

Com a intensificação do clamor popular pela nacionalização dos minérios, o governo de Eduardo Frei (1964 – 1970), que foi amplamente financiado pelos Estados Unidos, colocou em prática sua forma parcial de nacionalização, conhecida como *chilenización* do cobre. O ‘arquiteto’ do plano de Frei foi o engenheiro Raúl Saez, integrante da comissão assessora da ‘Aliança para o Progresso’. A proposta do governo era formar sociedades mistas entre governo e as empresas estrangeiras que já controlavam a exploração do cobre. Juntamente a isso, o governo pretendia atrair o capital internacional a partir de uma nova política tributária, que daria ao capital estrangeiro, segundo o governo, a garantia de um tratamento justo, estável e equitativo. O plano foi colocado em prática com a formação das seguintes sociedades mistas: El Teniente, com um aporte nacional de 51%, Exótica e Andina, ambas com aporte de 25%, que se transformou em 30% no caso da Andina.

Mesmo levando em conta o aumento da arrecadação fiscal proveniente do cobre, causado muito mais pelo aumento do preço do metal no mercado internacional do que pelos planos do governo, a *chilenización* foi extremamente benéfica aos interesses das empresas estrangeiras. Além de manter seus valores de registro abaixo do real para pagar impostos menores, outra condição imposta expressamente para as vendas das ações para o governo foi que a Kennecott e a Anaconda continuariam a manejar os investimentos no Chile e suas subsidiárias ainda exportariam toda a produção de cobre, como anteriormente faziam, para as matrizes, nos Estados Unidos, as quais também conservariam o poder de decisão sobre as operações, a contabilidade, a política de preços, a administração e as pesquisas geológicas (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 110).

A projeto de *chilenización* não foi aceita por grande parte da sociedade e acabou causando reflexos políticos e a formação de uma nova proposta para a nacionalização do cobre por parte da Democracia Cristã, partido do presidente Eduardo Frei. Como nos mostra Alan Angell,

O escândalo político causado pela leniência do acordo com a Kennecott, e a relutância da Anaconda Corporation, cujas minas de Chuquicamata e outros lugares eram parte importante das duas operações gerais, deram origem a uma negociação mais prolongada e difícil: a ‘nacionalização pactada’. A Anaconda que também tinha obtido lucros recordes de seus acordos limitados com o governo, concordou em 1969 a transferir imediatamente a ele 51% de seus ativos, e o restante ao longo de três anos. (2015, p. 878)

O plano de *chilenización* e a ‘nacionalização pactada’ do cobre não diminuiu a vontade do povo chileno de ser verdadeiramente dono de suas próprias riquezas nacionais. Assim, baseando-se na vontade popular e na opinião pública chilena, a Unidade Popular mais

uma vez sustentou em seu programa político a defesa da nacionalização dos minérios chilenos, em especial o cobre.

A vontade popular pela nacionalização encontrava uma base de dados e estatísticas muito sólida que escancarava o quão nocivo era o controle estrangeiro das riquezas minerais do país. Segundo dados da Codelco e do Banco Central apresentados por Sergio Bitar, e que podem ser confirmados na obra de Alexander Sutulov, a produção de cobre em 1970 atingiu 962.000 toneladas, o que representava 1/8 da produção de cobre mundial. Deste total 541.000 toneladas foram extraídas na Grande Mineração (as grandes empresas estrangeiras). Nesse mesmo ano, o valor das exportações totais do Chile alcançou 1 bilhão e 112 milhões de dólares, sendo a exportação de cobre responsável por 840 milhões de dólares (75% de todas as exportações do país), dos quais 657 milhões de dólares vieram da Grande Mineração, ou seja, 59% de todas as exportações chilenas eram feitas por empresas estrangeiras (BITAR, 1980, p.34).

Ao vencer a eleição, o presidente Salvador Allende escolheu como caminho para a concretização da sua proposta de nacionalização o encaminhamento de um projeto de lei que reformasse a Constituição Chilena. A opção pela reforma constitucional partia da compreensão de que a conjuntura política do momento e a força da opinião pública garantiria um posicionamento favorável dos congressistas à nacionalização, mesmo daqueles contrários à ideia ou vinculados aos interesses internacionais dentro do Chile.

Assim, em 11 de julho de 1971 a reforma constitucional apresentada pela Unidade Popular foi aprovada por unanimidade, com quase nenhuma alteração por parte da oposição. Entretanto, a maior discussão (e fonte de problemas futuros para o governo) não ocorreu por causa da nacionalização do cobre, mas sim pela fórmula utilizada para calcular o montante de indenização a ser paga as empresas nacionalizadas. Segundo o projeto aprovado pelo Parlamento a indenização a ser paga seria calculada a partir do valor de livro em 31 de dezembro de 1970, descontando-se os seguintes itens: I – as revalorizações feitas pelas empresas após 31 de dezembro de 1964; II – o valor dos direitos sobre jazidas minerais; III – o valor de bens em condições deficientes; e IV – seria facultado ao Presidente da República determinar a cobrança dos lucros excessivos obtidos a partir de 5 de maio de 1955.

Desta forma, com a decisão tomada por Allende de estabelecer como lucro excessivo das grandes empresas mineradoras os ganhos acima de 12% ao ano sobre o valor de livros (taxa obtida a partir dos lucros médios das operações mundiais das companhias nacionalizadas), o cálculo das indenizações ficou fixado da seguinte forma:

Tabela 3 - Nacionalização do Cobre – Cálculo da indenização (em milhões de dólares)					
	Chuqui- camata	El Salvador	Exótica	El Teniente	Andina
Valor de livros	241,96	68,37	14,81	318,80	20,14
Deduções por direitos mineiros	-5,40	-0,35	-0,25	-0,22	-1,53
Bens em mau estado	-13,06	-5,60	-4,55	-20,52	-0,34
Revalorização de ativos posteriores a 31-12-1964*	0,00	0,00	0,00	-198,58	0,00
Indenização	235,00	62,42	10,01	99,48	18,27
Deduções por lucros excessivos	300,00	64,00	0,00	410,00	0,00
*Este desconto efetuou-se para eliminar a revalorização dos ativos realizados por Kennecott em 1964, quando negociou com o Governo de Frei a venda de suas ações ao Estado Chileno.					

Fonte: BITAR, 1980, p. 132.

Assim, utilizando dos mecanismos legislativos existentes e do apoio maciço da população chilena, a Unidade Popular conseguiu cumprir uma de suas principais promessas de campanha. Apesar da aparente facilidade na aprovação de reforma constitucional, as poucas alterações apresentadas pela oposição criaram uma situação problemática entre o governo e os Estados Unidos. O não pagamento de indenização as grandes empresas americanas através do mecanismo de dedução de lucros excessivo, que ficou conhecido como ‘Doutrina Allende’, acabou criando ações judiciais internacionais entre outros empecilhos que prejudicaram as vendas futuras do cobre chileno.

Estatização dos bancos e Reforma Agrária

Concomitantemente ao processo de nacionalização dos minérios, durante o ano de 1971, Allende partiu para a conquista de importantes pontos de sustentação política e econômica dos grandes capitalistas chilenos: o setor bancário e o controle das propriedades agrícolas. Diferentemente do vastíssimo apoio político e social que o governo encontrou na

questão da nacionalização do cobre, o que permitiu a apresentação de uma proposta de reforma constitucional a ser analisada e votada no Congresso, a estatização do sistema bancário e a reforma agrária não eram temas unânimes no Chile e, por isso, dificilmente receberiam o mesmo apoio das forças políticas da oposição. Desta forma, a Unidade Popular usou táticas distintas para a concretização do projeto de estatização desses setores-chaves da economia.

Dentro do processo de estatização do sistema bancário, entretanto, vale ressaltar que o Estado Chileno já detinha uma posição de destaque. Em 1970, o Banco do Estado do Chile controlava 46,6% dos depósitos e 52% das aplicações totais, representando a maior força do setor, vide que o restante dos depósitos e aplicações estavam distribuídas em 26 bancos privados (BITAR, 1980, p. 34).

Sabendo que não contava com maioria no Poder Legislativo, muito menos apoio de parte da oposição para aprovar medidas estatizantes no setor bancário, a tática do governo foi utilizar um mecanismo aprovado e regulamentado pelo governo da Frente Popular, entre as décadas de 30 e 40, que consistia na compra de ações em posse de indivíduos ou pessoas jurídicas para a aquisição do controle acionário de determinada instituição.

Assim, para controlar o sistema bancário, Allende usou o Banco do Estado do Chile para adquirir à Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ações de bancos privados do Chile. Nesse processo, os bancos estrangeiros foram os que menos dificuldades apresentaram para o governo, até mesmo porque sua presença no Chile era marginal.

A resistência ao modelo de controle acionário colocado em prática veio justamente dos bancos privados nacionais, com destaque para o Banco Edwards, que se negou a negociar suas ações. Em diversos casos, inclusive com o próprio Banco Edwards, o governo acabou intervindo e tomando o controle das instituições bancárias por violação de resolução e leis financeiras do Chile ou por conflitos trabalhistas.

Mesmo com a resistência dos grupos dominantes, o governo da UP conseguiu, em menos de um ano, obter participação majoritária em 11 dos 23 bancos privados nacionais, além dos bancos estrangeiros. Isso correspondeu um controle de 90% do setor bancário chileno.

A terceira área estratégica da economia a ser reestruturada pelo governo foi o campo chileno. Partindo da mesma análise conjuntural de que não conseguiriam apoio suficiente para aprovar uma reforma agrária radical no Congresso, a UP usou uma tática similar à utilizada para controle do sistema bancário e resolveu tirar do papel e colocar em prática a Lei de Reforma Agrária aprovada no governo de Frei, em 1965.

Apesar do campo ter perdido força no cenário econômico e social do Chile devido a sua baixa representatividade econômica (cerca de 10% da economia chilena vinha da agricultura) e demográfica (no final da década de 60 menos de 1/3 da população vivia em áreas rurais), é inegável que as forças políticas que representavam esse setor ainda ocupavam espaços centrais de decisão e estavam atrelados a interesses de outros grupos econômicos capitalistas.

A configuração política encontrada por Salvador Allende que permitiu um grande avanço na política de reforma agrária foi resultado de anos de lutas sociais, conquistas legislativas e um cenário internacional que permitiu com que até mesmo governos de direita e de centro realizassem mudanças que favoreceram o acesso à terra e a sindicalização campesina.

Sob os auspícios da ‘Aliança para o Progresso’, o governo de Jorge Alessandri, em 1962, aprovou a lei 15.020 que autorizava a repartição de terras do Estado para a reforma agrária e criava a Corporación de la Reforma Agrária (CORA). Nesse mesmo ano, a Igreja Católica chilena começou um trabalho voltado para a Reforma Agrária e auxílio aos camponeses. Assim, além da elaboração de uma Carta Pastoral sobre o tema, a Igreja Católica criou o Instituto de Promoción Agrária (INPROA) para dar assistência aos camponeses que estavam recebendo terras.

Eduardo Frei assumiu a presidência do Chile com uma ambiciosa proposta de aprofundar a reforma agrária e distribuir terras para 100 mil famílias, com as devidas indenizações para os antigos proprietários. Essa proposta visava modernizar a agricultura chilena, que desde a década de 50 estava em crise devido a migração em massa de trabalhadores para as cidades e, com isso, levava o Chile a importar consideráveis quantidades de alimento.

Assim, em 1967, o governo Frei aprovou duas importantes leis para o campo. Uma foi a Lei da Reforma Agrária, N. 16.640 que autorizava a desapropriação de propriedades com uma superfície superior a 80 Hectares de Riego Básico (HRB). Riego significa terras irrigadas, assim, a medida de HRB possibilitava estabelecer um índice comum a diferentes qualidades de terras. Utilizando essa medida, a superfície agrícola chilena, em 1965, era de 2.067.818 HRB, sendo que 1.144.994 HRB estavam concentradas em apenas 4.876 propriedades, das 232.955 existentes. Ou seja, 2% das propriedades englobavam 55,4% da superfície agrícola do país (BITAR, 1980, p. 37).

A outra lei aprovada no governo Frei foi a Lei da Sindicalização dos camponeses, N. 16.625, que alterou significativamente as restrições existentes na lei de 1947 que versava

sobre sindicalização de camponeses. Com essas alterações, a sindicalização no campo cresceu enormemente, trazendo consigo um aumento nas reivindicações campesinas, um aumento dos conflitos no campo (ocupação de propriedades, greves e conflitos entre trabalhadores de um lado contra proprietários e forças policiais de outro) e uma disputa política entre as forças da democracia cristã e os partidos de esquerda (Partido Comunista, Socialista e MIR) pelo controle dessa nova força social em construção e organização.

Anos	Número de Sindicatos	Número de Afiliados	% de Crescimento	Tamanho médio dos Sindicatos
1966	201	10.647		53,0
1970	510	114.112	971,8	223,7

Fonte: MARINI *apud* MUNIZ BANDEIRA, 2008, p.112.

Mesmo com os avanços conquistados durante o governo de Eduardo Frei, os camponeses queriam mais e desejavam radicalizar a reforma agrária. Isso levou ao aumento da influência dos partidos e movimentos de esquerda no campo.

Com a vitória de Allende e a implantação integral da lei democrata-cristã foi possível realizar uma ampla, profunda e rápida reforma agrária, tanto que em meados de 1972, com apenas 18 meses de administração socialista, 70% das expropriações planejadas para todo os seis anos de governo já haviam sido realizadas. Apenas no primeiro ano de governo, a Unidade Popular expropriou praticamente a mesma quantidade de propriedade que todo o governo de Eduardo Frei (1964 – 1970). As terras expropriadas foram organizadas de diversas formas, como minifúndios, cooperativas e propriedades estatais (munidas de tecnologia e apoio técnico).

	Governo Frei	1971
Número de Propriedades	1.408	1.379
Superfície regada (hectares)	290.600	178.400
Superfície Total (hectares)	3.565.960	2.558.000

Fonte: BITAR, 1980, p. 95.

Estatização das indústrias

O processo inicial de construção da ‘via chilena’ ao Socialismo e a transformação do caráter da propriedade privada em Propriedade Social do povo chileno não estaria completo sem a atuação do governo na expropriação das maiores e mais importantes indústrias existentes no país. Já em fins de 1970, o governo anunciou sua primeira expropriação, a indústria têxtil Bellavista de Tomé, seguidas de Lanera Austral, FIAB-Tomé e Fabrilana.

Apesar do setor mineral ser responsável pela maior parte das receitas chilenas, era no setor industrial que a Unidade Popular encontrava sua força política. Juntamente com o trabalho de organização da *Central Única de Trabajadores* (CUT), a Unidade Popular construiu seu predomínio eleitoral no seio da classe trabalhadora organizada e sindicalizada, principalmente entre os trabalhadores fabris. Desta forma, colocar em prática as propostas eleitorais para o setor representava a manutenção da base eleitoral e a expectativa de ampliação do eleitorado para as eleições seguintes.

Entretanto, diferentemente do que ocorreu com os outros setores produtivos que discorremos acima, em que o governo encontrou uma pequena resistência para a efetivação da estatização (no setor de minerais havia um forte clamor popular; no setor financeiro o Estado já era proprietária de uma fatia grande do mercado; e na produção rural a lei de reforma agrária já havia sido aprovado pelo governo anterior), no caso das indústrias o confronto foi grande, com avanços e recuos que marcaram todo o governo e ficaram sem uma resolução efetiva, contribuindo para o cenário de caos político e econômico que facilitou o golpe militar.

A questão da estatização das indústrias teve um papel-chave tanto para o desenrolar do processo revolucionário entre trabalhadores como para a organização da contrarrevolução pelos setores conservadores. Sobre o tema Sergio Bitar afirma que, “o foco nevrálgico do conflito interno foi a estatização das grandes empresas industriais. Não podia ser de outra forma. Para a grande burguesia nacional as grandes empresas eram seu pilar de sustentação” (1980, p. 133).

É fundamental ressaltar que, assim como estava expresso no ‘*Programa de Gobierno*’ da Unidade Popular, a proposta apresentada era estatizar as grandes empresas monopólicas existentes no Chile, sem avançar sobre as médias e pequenas empresas. Muitas dessas grandes empresas eram controladas pelo capital estrangeiro com ajuda e participação da grande burguesia nacional. Segundo os dados apresentados pelo Ministro da Economia, Pedro Vuskovic:

Al dominio del capital extranjero sobre la riqueza básica del país, principalmente el cobre, se agregaba su aguda penetración en el sector industrial: ya en 1968, el capital extranjero controlaba más de un sexto del capital pagado de todo el sector manufacturero, entre las 100 mayores empresas, 61 tenían participación externa, y en 40 esa participación era suficiente para controlarlas efectivamente. (MARTNER, 1971, p. 99)

Assim, o intuito do governo não era interferir nas pequenas e médias empresas, mas sim garantir ao Estado um papel de planejador e organizador das atividades econômicas do país, possibilitando estabilidade na produção e nos preços e um direcionamento das atividades produtivas para a realização dos anseios e necessidades da população, rompendo com a lógica de apenas realizar os lucros dos grandes capitalistas e os desejos de consumo das parcelas mais abastardas do Chile.

Diante da importância do setor industrial e das diferentes formas de resistência encontradas para a concretização da estatização, o Governo Allende atuou de três formas distintas ao longo do ano de 1971, a saber: negociação; requisição; e compra de ações através da CORFO.

O caso mais emblemático de negociação foi na estatização da Compañia de Acero del Pacifico (CAP) e a criação de um complexo estatal sidero-metalúrgico composto por diversas empresas mistas, com participação majoritária do Estado. Através da negociação, o governo acordou em adquirir o total de ações de particulares da CAP, no valor de cerca de 100 milhões de escudos. A criação desse grande complexo permitiu ao Estado Chileno controlar e planejar desde a produção de ferro, passando por parte da produção da linha branca (refrigeradores, fogões, etc.), fundições e diversos outros produtos derivados dessa atividade (MARTNER, 1971, p. 122).

A estratégia de negociação surtiu efeito entre as empresas de capital estrangeiro, pois eram controladas por subsidiárias e representavam investimentos marginais para as suas matrizes. Entretanto, para os capitalistas chilenos, o controle sobre as indústrias representava sua posição privilegiada na economia e na política chilena. Perder as empresas para o Estado era perder o controle que eles exerciam na sociedade chilena, o que explica a postura adotada por eles de ser contrários a qualquer negociação (BITAR, 1980, p. 134). Por esse motivo, o governo da Unidade Popular precisou procurar formas de assumir o controle das indústrias e consolidar o papel do Estado como orientador e planejador da sociedade chilena.

Uma alternativa utilizada, mas com pouca eficácia, foi a utilização da CORFO como intermediária para a aquisição de ações de pequenos acionistas através do oferecimento de preços acima do mercado. Essa tentativa não trouxe ao governo grandes avanços no controle

das empresas, pois, de fato, a maior parte das ações estavam nas mãos dos grandes capitalistas.

A outra forma de ação do governo foi através da requisição de empresas que apresentassem conflitos trabalhistas que afetassem o abastecimento normal. Segundo Sergio Bitar, “a requisição consistia na tomada de controle, pelo Estado, quando uma atividade econômica importante, estava sendo afetada por especulação, açambarcamento, paralisação ou outras causas que prejudicassem o interesse coletivo. Esta tomada de controle era temporária e não afetava a propriedade, que continuava em mãos privadas” (1980, p. 133).

A requisição de empresas foi um instrumento largamente utilizado pelo governo e consistiu em uma das ferramentas que mais ajudaram na ampliação da Área de Propriedade Social. Entretanto, devemos ressaltar que, como dito acima, a requisição não transformava a empresa em uma propriedade estatal. O controle governamental era uma coisa transitória e muitas vezes foi questionada judicialmente, levando seus antigos donos a reassumirem o controle das indústrias.

Tabela 6 - Número de empresas requisitadas e intervenidas por períodos bimensuales, noviembre 1970 - diciembre 1971			
Período	Intervenciones	Requisiciones	Total
Noviembre-diciembre 1970	37	1	38
Enero-febrero 1971	23		23
Marzo-abril 1971	1	5	6
Mayo-junio 1971	12	12	24
Julio-agosto 1971	9	6	15
Septiembre-octubre 1971	24	7	31
Noviembre-diciembre 1971	21	9	30
Total	127	40	167

Fonte: VALENZUELA, 1978, p. 174.

O conjunto de ações adotadas pelo governo permitiu um avanço muito rápido no controle de um grande número de empresas, entretanto, como exposto, o controle da maioria delas não era oficial e sem nenhuma base legislativa que garantisse a posse de fato da propriedade. Assim, em um primeiro momento, apesar do governo ter ampliado sua participação na economia e no controle de diversas empresas, tudo isso teve um caráter precário e sem sustentação legal, levando o governo a diversas lutas no campo político e

jurídico que enfraqueceram suas pretensões de construir uma aliança de classe ampla que lhes desse a maioria do eleitorado chileno.

O esgotamento da política econômica da Unidade Popular

Indiscutivelmente, os avanços conquistados pela Unidade Popular ao longo do ano de 1971 foram surpreendentes. Podemos usar como base os dados comparativos ao ano de 1970: O PIB cresceu 7,7%, a indústria manufatureira cresceu 13,7%, a agropecuária 6,7%, a construção 11,4% e a mineração 2% (FMI apud BITAR, 1980, p. 103). Já o desemprego teve uma queda drástica, chegando a 3,8% (em 1970 foi de 8,3%). Para uma economia que ao longo da última década não tinha apresentado grandes taxas de crescimento, esses dados animaram muito os partidários da ‘via chilena’.

Entretanto, é necessário ressaltar dois pontos importantes. O primeiro é que a política de reativação da economia adotada desde o início pelo governo visava ampliar a importância eleitoral da Unidade Popular no cenário político chileno. O governo desejava ampliar seu apoio popular já nas eleições municipais de abril de 1971. Durante todo o período em que Allende foi presidente, a Unidade Popular sempre levou em consideração na elaboração e aplicação de sua política econômica os cálculos políticos e eleitorais.

O segundo ponto de extrema importância acerca da política de reativação da economia é que, apesar do governo ter conseguido ampliar sua votação nas eleições municipais, os ótimos resultados obtidos no acumulado do ano de 1971 em relação a 1970 pouco influenciaram na disputa eleitoral de abril de 1971. E isso reside no fato de que a economia chilena pouco cresceu ou apresentou melhorias sensíveis no primeiro semestre de 1971 (BITAR, 1980, pp. 110-111). O desempenho da economia no primeiro semestre está ligada a três fatores: I – A indústria chilena trabalhou durante vários meses com estoque abarrotado de mercadorias provenientes da baixa no consumo no período pré e pós eleitoral; II – Os partidos políticos da Unidade Popular demoraram para se organizar e implementar parte das medidas econômicas necessárias para surtir algum efeito já no período eleitoral das eleições de abril; e III – As classes médias e altas diante das incertezas de um governo socialista e do câmbio congelado preferiram a alta liquidez do papel moeda do que investir em uma economia com tantas adversidades, fazendo com que os efeitos negativos da expansão da oferta de dinheiro não fossem sentidas na economia em um primeiro momento.

As questões citadas acima (balanço eleitoral e avanços significativos na economia sem desequilíbrios sensíveis) levaram a crer que a condução da política econômica adotada

pelo governo estava correta, permitindo que avanços além do que a economia chilena suportava fossem realizados sem uma forte oposição dentro da Unidade Popular. Assim, a distorção da realidade criada pela própria dinâmica político-econômica fez com que a direção política mantivesse por muito tempo uma política fortemente redistributiva e reativadora. Quando os primeiros sinais de desequilíbrio foram sentidos, durante o segundo semestre de 1971, já havia se passado muito tempo para uma alteração mais precisa e equilibrada da política econômica e o Chile já se encontrava em uma espiral de problemas de difícil solução.

Os desequilíbrios que surgiram na economia chilena possuem duas grandes razões: Uma delas foi resultado da política econômica de curto prazo e a outra da vigorosa política de estatizações (que além das questões econômicas criou um grave problema político com a oposição dentro do Parlamento).

Como exposto na primeira parte desse artigo, a Unidade Popular forneceu aos trabalhadores do setor público aumento nas suas remunerações para compensar a inflação do ano anterior (34,9%). Entretanto, computando as diferentes faixas de reajustes do setor público e os aumentos no setor privado (que alcançaram 52%) chegamos a um aumento da renda pessoal em 49,8%. Ao descontarmos a inflação do ano de 1971, que foi de 20,1%, temos um aumento real de renda na casa dos 30%. Além dos aumentos salariais, encontramos aumentos nas pensões, nas bonificações, divisão de lucros entre outros benefícios conseguidos ao longo desse ano. No que tange aos salários públicos, não podemos deixar de lembrar que a forte política de estatizações somada a expansão dos serviços públicos ampliou consideravelmente o número de funcionários públicos (seja da administração direta como das empresas da Área Social).

Conseqüentemente, a expansão da renda e o controle de preços exercido pelo governo fizeram com que houvesse um aumento significativo no consumo das classes populares ao longo de todo o ano, as chamadas *fiestas de consumo* (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 306). Isso levou a redução dos estoques no primeiro semestre e ao fim da capacidade ociosa das indústrias no segundo semestre. Esse fenômeno fez com que o Chile chegasse aos últimos meses de 1971 com sinais claros de desabastecimento, mercado negro e pressão inflacionária contidas pela política de preços.

Outro ponto em que os elaboradores da política econômica da Unidade Popular se descuidaram e que acabou causando problemas no desenvolvimento futuro do governo foi a utilização quase total das reservas em dólares que o governo recebeu da administração anterior. Entre dezembro de 1970 e dezembro de 1971, as reservas cambiais caíram de US\$346,5 milhões para US\$44,8 milhões (BITAR, 1980, p. 146). Esse gasto de mais de 300

milhões de dólares em apenas um ano foi motivado pelo aumento do consumo de bens alimentícios, industriais, peças de reposição entre outros produtos (ALTAMIRANO, 1979, p. 161). Não foi apenas o aumento da demanda devido ao aumento real do salário que gerou o consumo de produtos importados, mas também a política de câmbio fixo que fez com que produtos importados, como remédios, fossem adquiridos no Chile e contrabandeados para os países vizinhos.

A redução drástica das reservas em dólares trouxe problemas no médio e longo prazo à indústria de cobre chilena, pois com a vitória eleitoral de Allende e, principalmente, após o governo colocar em prática a 'Doutrina Allende' para o pagamento das indenizações das empresas cupríferas americanas, o governo Nixon atuou fortemente para que bancos dos Estados Unidos e organizações internacionais de crédito não fornecessem empréstimos ao Chile. Esse ponto é importante, pois a exploração de cobre dependia de máquinas e peças de reposição vindas dos Estados Unidos e o corte nos créditos forçou o Chile a utilizar milhões de dólares de suas reservas cambiais para comprar à vista no mercado americano.

Fiscal Year	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Total U.S. economic aid	111,9	260,4	97,1	80,8	29,6	8,6	7,4	3,8	9,8
<i>U.S. AID</i>	93,2	15,5	57,9	35,4	18	1,5	1	0,8	5,3
<i>U.S. Food for Peace</i>	14,4	7,9	23	15	7,2	6,3	5,9	2,5	3,2
<i>U.S. Export-Import Bank</i>	0,1	234,6	14,2	28,7	3,3	0	1,6	3,1	98,1 ¹
Total U.S. Military aid	10,1	4,1	7,8	11,8	0,8	5,7	12,3	15	15,9
Total U.S. economic and military aid	122	264,5	104,9	91,8	30,4	14,3	21,3 ²	21,9 ²	123,8 ²
Total international organization³	72	93,8	19,4	49	76,4	15,4	8,2 ³	9,4	111,2
<i>IBRD (World Bank)</i>	2,7	60	0	11,6	19,3	0	0	0	13,5
<i>Inter-American Development Bank (IDB)</i>	62,2	31	16,5	31,9	45,6	120	2,1	5,2	97,3

¹ Includes Ex-Im: 57.0 and other: 41.1
² Total per chart plus Export-Import Bank
³ U.S. contributions to I.O.'s included above; therefore U.S. aid and international aid should not be added together

Fonte: U.S. SENATE, 1975, p. 34.

A pressão norte americana sobre assistências econômicas e empréstimos ao Chile foi claramente denunciada no Relatório da Comissão Church, onde os próprios parlamentares americanos afirmam

The policy of economic pressure – articulated in NSDW 93 of November 1970 – was to be implemented through several means. All new bilateral foreign assistance was to be stopped, although disbursements would continue under loans made previously. The U.S. would use its predominant position in international financial institutions to dry up the flow of new multilateral credit or other financial assistance. To the extent possible, financial assistance or guarantees to U.S. private investment in Chile would be ended, and U.S. businesses would be made aware of the government's concern and its restrictive policies. (U.S. SENATE, 1975, p.33)

Os pontos apresentados acima foram os grandes responsáveis pelo Chile ter acumulado um déficit fiscal gigantesco no ano de 1971. Os gastos correntes do fisco aumentaram em 72,5% enquanto as receitas correntes aumentaram apenas 29,1%. Os fatores que mais contribuíram para o aumento do gasto corrente foram os ordenados e salários, previdência social, e transferências ao setor público, que representaram 87,4% do aumento.

Os gastos correntes foram profundamente afetados pela rápida política de estatizações promovidas durante 1971. Além dos gastos para aquisição de empresas do setor privado, das compras de ações e das obrigações econômicas que o governo passou a assumir é importante ressaltar que com os aumentos salariais e com um forte controle sobre os preços dos produtos, as empresas da área social tiveram suas taxas de lucros diminuídas, sendo o governo obrigado a realizar diversas transferências financeiras para cobrir os prejuízos.

Além de gerar um aumento considerável dos gastos públicos, a política de estatização adotada no primeiro ano de governo superou as capacidades administrativas do Estado, gerando a necessidade dos partidos da Unidade Popular nomearem para cargos técnicos pessoas sem as devidas capacidades ou sem o devido comprometimento ideológico com o projeto político. Esse inchamento do Estado também gerou descontentamento em funcionários públicos que não pactuavam com os partidos da coligação e, por isso, eram preteridos em nomeações.

	1970	1971	Taxa de Crescimento (%)
Gastos correntes	15,3	26,4	72,5
<i>Ordenados e salários</i>	6	9	50
<i>Compra de bens</i>	1,1	1,5	36,4
<i>Previdência Social</i>	2,7	5,7	111,1
<i>Transferências setor público</i>	4,1	7,8	90,2
<i>Outros</i>	1,4	2,4	71,4
Rendas correntes	18,9	24,4	29,1
<i>Impostos diretos</i>	7,1	7,7	8,5

<i>Impostos Indiretos</i>	10,8	14,4	33,3
<i>Rendas não trib.</i>	1	1,3	30
<i>Outros</i>	-	1	-
Balanço em Conta Corrente	3,6	-2	-
Gastos de capital	6,1	8,9	45,9
Déficit total	-2,5	-11	-

Fonte: FMI *apud* BITAR, 1980, p. 106.

Entre os fatores que auxiliaram na crise das contas públicas no final de 1971 encontramos a queda dos recursos advindos da exploração do cobre. Após a euforia da nacionalização da maior fonte de renda do Chile, o governo acabou encontrando uma realidade extremamente complexa e diversos problemas para administrar. Entre esses problemas, o maior deles foi a queda no preço internacional do cobre, que passou de 64,2 centavos por libra, em 1970, para 48,2 centavos por libra de média anual para o ano de 1972, o nível mais baixo enfrentado pelo governo (ALTAMIRANO, 1979, p. 161). Mesmo com um pequeno aumento na produção de cobre, a queda nos preços somados aos aumentos de custos fez com que os lucros contábeis da Grande Mineração baixassem de 373 milhões de dólares, em 1970, para 108 milhões de dólares, em 1971.

Mesmo com todos os sinais de desequilíbrios fiscais e monetários surgidos na economia chilena no final de 1971, o entendimento da maioria dos planejadores econômicos da Unidade Popular era de que os avanços cada vez maiores nas políticas de reformas estruturais garantiriam as condições necessárias para controlar as questões monetárias e financeiras. A equipe econômica do governo dedicou muita atenção aos aspectos estruturais e de longo prazo, visando uma passagem rápida das principais empresas para a Área de Propriedade Social para que assim tivessem os controles administrativos necessários sobre a economia e aumentassem o apoio político e eleitoral de uma grande parcela de trabalhadores chilenos favorecidos pelos novos rumos da política.

Assim, durante todo o primeiro semestre de 1972 o governo manteve a mesma política econômica do ano anterior. Entretanto, os sinais de desajustes na economia proporcionaram a oposição deixar de lado uma posição defensiva e passassem para o ataque aberto. Assim, o governo passou a encontrar forte oposição no Parlamento, onde a Unidade Popular era minoria, e também nas ruas, onde a esquerda começou a perder o monopólio das manifestações políticas.

Considerações Finais

Com a chegada do final do ano de 1971, os resultados positivos da política de reativação da economia pautada no aumento do consumo da população, na utilização da capacidade ociosa das indústrias e na grande quantidade de investimento público em diversos setores da economia chilena para criação de uma área estatal dominante começaram a ser substituídos por dados negativos que davam conta de um esgotamento das práticas adotadas nesse primeiro ano de ‘via chilena’ para o socialismo.

Desabastecimento, mercado negro, déficit na balança comercial entre outros indicadores reforçavam a necessidade de mudanças na condução da política econômica. Entretanto, a conjunção entre a necessidade de manter uma política de salários favoráveis à classe trabalhadora visando o apoio eleitoral e a convicção dos líderes das pastas econômicas do governo de que as medidas estruturantes (como o avanço das estatizações) eram mais importantes para o equilíbrio econômico do que aquelas de controle financeiro (como subidas de preço e controle de salários) tornaram difíceis a adoção de medidas que pudessem corrigir os problemas surgidos a partir da política econômica do governo ao longo do ano de 1971.

Desta forma, os conflitos internos na Unidade Popular sobre os caminhos a serem tomados na economia levaram à continuidade dos avanços do Estado sobre a área de propriedade privada, utilizando de diversas brechas na legislação. Com isso, os desajustes econômicos passaram a ser cada vez mais fortes e profundos, rompendo a tênue margem que o governo tinha para lidar e dialogar com a oposição, que cada vez mais passou a se lançar em uma cruzada contra a Unidade Popular, chegando ao ponto de imobilizar qualquer ação governamental.

O ano de 1972 marcou o avanço dos setores conservadores da sociedade chilena que, com apoio norte-americano, intensificaram a utilização de suas armas políticas e econômicas para fragilizar o governo e conquistar a simpatia do eleitorado médio que não fazia parte do espectro político da esquerda, levando à polarização cada vez maior da sociedade e permitindo a instalação de um cenário propício ao golpe de Estado, que acabou ocorrendo em 11 de setembro de 1973.

Fontes

APPENDIX A – 94th Congress, 1st Session – Convert Action in Chile – 1963-1974. Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. 94th Congress, 1st Session, U.S. Printing Office, December 18, 1975.

U.S SENATE – Intelligence Activities – Senate Resolution 21 – Hearings before the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities of the U.S. Senate, vol. 7, Covert Action, December 4 and 5, 1975, U.S. Printing Office, 1976.

Referências bibliográficas

AGGIO, Alberto. *Democracia e Socialismo – A experiência chilena*. São Paulo: Editora Unesp, 1993.

ALTAMIRANO, Carlos. *Dialética de uma derrota. Chile 1970-1973*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

ANGELL, Alan. Chile, 1958 - c. 1990. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina: A América Latina após 1930: México, América Central, Caribe e Repúblicas Andinas*. São Paulo: Edusp, 2015.

BITAR, Sergio. *Transição, Socialismo e Democracia. Chile com Allende*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

BORGES, Elisa de Campos. *!Con la UP ahora somos Gobierno! A experiência dos Cordones Industriales no Chile de Allende*. Tese de doutorado – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

CURY, Marcia Carolina Oliveira. *O Protagonismo Popular: Experiências de Classe e Movimentos Sociais na construção do socialismo chileno*. Tese de doutoramento. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2013.

GARCÉS, Joan. *Allende e as armas da política*. São Paulo: Editorial Scritta, 1993.

MARTNER, Gonzalo. *El pensamiento económico del Gobierno de Allende*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971.

MELLER, Patricio. *Un siglo de economía política chilena (1890 – 1990)*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 2002.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Fórmula para o caos. A derrubada de Salvador Allende 1970-1973*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SUTULOV, Alexander. *El cobre chileno*. Santiago de Chile: Corporación del cobre, 1975.

VALENZUELA, Arturo. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, 1978.

WINN, Peter. *A Revolução Chilena*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.