



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

A GUERRA DO AÇÚCAR

**Uma análise sobre o conflito de interesses e a formulação da
política pública para a agricultura durante o governo Lagos
(2000-2006)**

FERNANDO MARCELO DE LA CUADRA

Sob a Orientação do Professor
Dr. JORGE OSVALDO ROMANO

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências do Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

**Rio de Janeiro, RJ
Dezembro de 2010**

| | |
|-------------------------|---|
| 338.17361 D278g T | <p>De la Cuadra Arancibia, Fernando Marcelo</p> <p>A guerra do açúcar. Uma análise sobre o conflito de interesses e a formulação da política pública para agricultura durante o governo Lagos (2000-2006)/ Fernando Marcelo de la Cuadra Arancibia, 2010.</p> <p>255 f.</p> <p>Orientador: Jorge Osvaldo Romano</p> <p>Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.</p> <p>Bibliografia: f. 217-239</p> <p>1. Açúcar - Teses. 2. Conflitos de interesses - Teses. 3. Política Agrícola – Teses. 4. Governo Lagos - Chile – Teses. I. Romano, Jorge Osvaldo. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.</p> |
|-------------------------|---|

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

FERNANDO MARCELO DE LA CUADRA

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutor** em Ciências do Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 08/12/2010

Prof. Dr. Jorge Osvaldo Romano, UFRRJ/CPDA
(Orientador)

Profa. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, IE/UFRJ

Profa. Dra. Ana Célia Castro, IE/UFRJ

Profa. Dra. Leonilde Sérvolo de Medeiros, UFRRJ/CPDA

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf, UFRRJ/CPDA

A dificuldade e a Felicidade

A Felicidade se encontrou com a Dificuldade e falou:

“Você atrapalha a minha existência.”

A Dificuldade muito difícil que era, em vez de responder, criou um caso:

Colocou dez pedras enormes no caminho da Felicidade. A Felicidade, que já estava com

as asas meio tortas de tanto levar pedradas, pulou uma, duas, três, quatro, cinco... e

quando chegou na sexta, ufa!

Descansou e reclamou um pouco:

“Você não me deixa passar, saia do meu caminho!”

Então a dificuldade, chatinha e difícil que era, continuou calada e colocou mais doze

pedras no caminho da felicidade. Puxou outra vez a alavanca da determinação e

começou a pular: uma, duas, três, quatro, cinco, seis, sete...ufa! Na hora da oitava, se

deitou e pensou:

Estou cansada. Por que ela não sai do caminho?!

Aí... a Dificuldade colocou mais catorze pedras enormes na estrada. A Felicidade levantou-se, determinada e séria, e começou a pular: uma, duas, três, quatro, cinco, seis... exausta, chegou a pular treze pedras e quando já estava quase na última, ops! Deu de cara de novo com a Dificuldade:

“O que é isto, não acredito! Outra vez você no meu caminho?”

A Felicidade não vacilou, respirou fundo, sorriu e alavancou a força necessária para

pular a última pedra.

A Dificuldade ficou parada, olhando e disse apenas:

“Eu existo para que você me vença, não para impedir sua passagem.”

A Felicidade então prosseguiu mais feliz: sabia agora como pular as pedras que iria

encontrar pela estrada. Uma estrada muito, muito longa.

Dilea Frate,

Fábulas Tortas, Companhia das Letrinhas, 2007.

DEDICATÓRIA

À minha Mãe Margarita e meus irmãos Enrique, Rodolfo e Ximena

Ao Rodrigo pela descoberta

A Ana Amélia, companheira de meus dias e de meus sonhos...

AGRADECIMENTOS

Existem muitas pessoas que participaram neste projeto, apoiando-me e dando-me força nas horas mais difíceis. Quer agradecer em primeiro lugar, aos meus sogros Gilvan Cavalcanti de Melo e Graziela e a meu cunhado Giba, pela generosidade e apoio incondicional e, sobretudo pelo longo período em que compartiram seu lar com grande carinho durante minha estadia no Rio de Janeiro.

Meu caro amigo Francisco Sarmento também facilitou uns meses de estadia no seu apartamento da Rua Paissandu, em que tive o prazer de percorrer todos os dias entre as centenárias palmeiras imperiais e os sons da cidade.

Meus ex-alunos do Curso de Sociologia da Universidade Alberto Hurtado, Rommy Morales e Tomás Peters que ajudaram enormemente no levantamento de fontes bibliográficas sobre o açúcar e na coleta de material da imprensa durante o ano 2003.

Aos meus entranháveis amigos de sempre, que compartiram todos estes anos os caminhos deste empreendimento, Aglae Casanova, Amélia Manzano, Jorge Veas, Juan Arturo Morales, Mauricio Fernández, Nelson Muñoz, Pablo Arriagada, Patrícia Azúa, Patrícia da Veiga, Verônica Montecinos e Verônica Norambuena.

Também desejo expressar meu agradecimento aos amigos Alexandre Pimentel, Célia Dias, Helenira Ellery Marinho e Pedro Sánchez Vera que sempre tiveram uma palavra de conforto e solidariedade nas horas mais difíceis.

Aos professores do CPDA, a maioria dos quais compartiram seu conhecimento e experiência em estes anos de vínculo acadêmico e fraternidade. Sou especialmente grato ao Professor Héctor Alimonda, por seu espírito generoso e por sua amizade.

Às bibliotecárias Silvia Alves de Andrade e Rita de Cássia Vieira do Centro de Documentação Ivan Ribeiro do CPDA e à Bibliotecária do Centro de Informação Silvoagropecuária da Oficina de Estudos e Política Agrária (ODEPA) do Ministério de Agricultura do Chile, Sra. Leonora Fuentes Troncoso.

Aos membros da Banca, Professoras Dras. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, Ana Célia Castro, Leonilde Sérvo de Medeiros e Professor Dr. Renato Jamil Maluf, pela excelente disposição para comentar e fazer recomendações à presente Tese.

Ao meu orientador, Professor Dr. Jorge Osvaldo Romano gostaria de agradecer não somente seu apoio permanente e a confiança depositada no meu trabalho, mas também por ser um agente fundamental em grande parte do meu processo de formação intelectual, profissional e pessoal.

RESUMO

O objetivo deste projeto é fazer um estudo sobre a atuação dos grupos de interesses do setor açucareiro chileno e suas influências na formação da política pública setorial, durante o governo socialista de Ricardo Lagos (2000 – 2006). Nesse sentido buscaremos estabelecer quais são as demandas do setor produtivo açucareiro, suas relações com a complexa cadeia de provedores e distribuidores assim como com a indústria alimentar, o elo comercializador e os consumidores. Finalmente, a pesquisa procura determinar de que maneira se organizam essas demandas e como são construídas as diversas estratégias elaboradas pelos distintos grupos de pressão e representação de interesses visando seu sucesso e as respostas do governo ante tais requerimentos.

ABSTRACT

The objective of this project is to make a study on the role of interest groups of the sugar industry of Chile and its influence in shaping the public policy sector during the socialist government of Ricardo Lagos (2000-2006). In this sense we will try to establish what the demands of the sugar production sector, its relationship with the complex chain of suppliers and distributors as well as the food industry, trade and consumers. Finally, the research seeks to determine how these demands are organized and how they are built the various strategies used by different pressure groups and lobbying aimed at your success and government responses face of such requirements.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AGIP | ASOCIACIÓN GREMIAL DE INDÚSTRIAS PROVEEDORAS |
| ALCA | ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS |
| ANBER | ASOCIACIÓN NACIONAL DE BEBIDAS REFRESCANTES |
| ASEXMA | ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE MANUFATURAS |
| ASIVA | ASOCIACIÓN DE INDÚSTRIAS DE LA REGIÓN DE VALPARAISO |
| ASOEX | ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE CHILE |
| CAC | CONSORCIO DE SOCIEDADES AGRICOLAS DEL CENTRO |
| CAMPOCOOP | CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS CAMPESINAS |
| CAP | COMPAÑÍA DE ACERO DEL PACIFICO |
| CAS | CONSORCIO AGRICOLA DEL SUR |
| CEA | CENTRO DE ECONOMIA APLICADA/UNIVERSIDAD DE CHILE |
| CEPAL | COMISSION ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA |
| CEPROS | CENTROS DE PRODUCCIÓN |
| CERA | CENTROS DE REFORMA AGRARIA |
| CIF | COST, INSURANCE AND FREIGHT |

| | |
|-----------|---|
| COIA | COMPAÑÍA INDUSTRIAL DE AZÚCAR |
| CONADECUS | CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS |
| COPAGRO | CONFEDERACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DEL AGRO |
| CORA | CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA |
| CORMA | CORPORACIÓN DE LA MADERA |
| CPA | CONFEDERACIÓN DE PRODUTORES AGRÍCOLAS |
| CPC | CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMÉRCIO |
| CPD | CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA |
| CONAF | CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL |
| CORFO | CORPORACIÓN DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN |
| CRAV | COMPAÑÍA REFINERIA DE AZUCAR DE VIÑA DEL MAR |
| CTC | COMPAÑÍA DE TELEFONOS DE CHILE |
| DIRECON | DIRECIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES |
| ECA | EMPRESA DE COMERCIO AGRÍCOLA |
| ENAP | EMPRESA NACIONAL DE PETROLEO |
| ENDESA | EMPRESA NACIONAL DE ENERGIA |
| ENTEL | EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES |

| | |
|-----------|---|
| FEDELECHE | FEDERACIÓN DE PRODUCTORES DE LECHE |
| FENARE | FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE REMOLACHA |
| FEPACH | FEDERACIÓN DE PROCESADORES DE ALIMENTOS Y AGROINDUSTRIALES DE CHILE |
| FOB | FREE ON BOARD |
| GEA | GRUPO DE ESTUDIOS AGRO-REGIONALES |
| GIA | GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS |
| IANSA | INDÚSTRIA AZUCARERA NACIONAL |
| IC | IZQUIERDA CRISTIANA |
| ICIRA | INSTITUTO DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN EN REFORMA AGRARIA |
| IEP | INSTITUTO DE ECOLOGIA POLÍTICA |
| INDAP | INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO |
| INIA | INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS |
| IVA | IMPUESTO AL VALOR AGREGADO |
| LAN | LINEA AEREA NACIONAL |
| MAPU | MOVIMIENTO DE ACCIÓN POPULAR UNITARIA |

| | |
|---------|---|
| MINAGRI | MINISTERIO DE AGRICULTURA |
| MUCECH | MOVIMIENTO UNITARIO DE CAMPESINOS E ETNIAS DE CHILE |
| NAFTA | NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT |
| ODEPA | OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS |
| OMC | ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMERCIO |
| OSAL | OBSERVATORIO DE CONFLICTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA |
| PCCH | PARTIDO COMUNISTA DE CHILE |
| PDC | PARIDO DEMOCRATA CRISTIANO |
| PIB | PRODUCTO INTERNO BRUTO |
| PN | PARTIDO NACIONAL |
| PPD | PARTIDO POR LA DEMOCRACIA |
| PRN | PARTIDO RENOVACIÓN NACIONAL |
| PRSD | PARTIDO RADICAL SOCIAL DEMOCRATA |
| PSCH | PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE |
| SAG | SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO |
| SNA | SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA |

| | |
|-----------|---|
| SOFOFA | SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL |
| SOPROLE | SOCIEDAD DE PRODUCTORES DE LECHE |
| SOQUIMICH | SOCIEDAD QUIMICA DE CHILE |
| SPA | SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA |
| TIC | TECNOLOGÍAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO |
| TLC | TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO |
| TPE | TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE |
| UE | UNIÃO EUROPÉIA |
| UDI | UNIÓN DEMOCRATA INDEPENDIENTE |

SUMARIO

INTRODUÇÃO.....01

| | |
|--|----|
| I. Delimitação do tema de investigação..... | 01 |
| II. Definição do problema de investigação..... | 05 |
| III. Procedimento e etapas da pesquisa..... | 07 |

CAPITULO 1

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....11

| | |
|---|----|
| 1.1. Antecedentes..... | 11 |
| 1.2. O Modelo Pluralista..... | 12 |
| 1.3. Critica ao pluralismo e respostas contemporâneas..... | 18 |
| 1.4. A contribuição do conceito de redes para a política pública..... | 25 |
| 1.5. A abordagem corporativista..... | 28 |
| 1.6. O corporativismo na visão regional..... | 36 |
| 1.7. A perspectiva marxista..... | 38 |
| 1.8. A concepção neo-institucionalista..... | 44 |

CAPITULO 2

A HISTÓRIA DO AÇÚCAR NO CHILE48

| | |
|--|----|
| 2.1. Antecedentes..... | 48 |
| 2.2. A estrutura da “Hacienda” e a produção de açúcar no Chile..... | 48 |
| 2.3. Desenvolvimento Industrial e nascimento de CORFO e IANSA..... | 54 |
| 2.4. A história da IANSA: suas primeiras fábricas (1952-1964)..... | 59 |
| 2.4.1. Os objetivos da IANSA e sua incidência na economia nacional..... | 61 |
| 2.5. Produção açucareira no contexto da Reforma Agrária (1964-1973)..... | 65 |
| 2.6. Regime Militar e Reestruturação capitalista (1973-1990)..... | 76 |
| 2.6.1. As políticas setoriais do período..... | 79 |
| 2.6.2. A produção açucareira pós 73 e a privatização de IANSA..... | 85 |
| 2.6.3. Manifestação, magnitude e efeitos da crise de 1982/83..... | 88 |
| 2.6.4. A aplicação de medidas de emergência e o fomento à agricultura..... | 90 |
| 2.6.5. O programa “remolachero” de 1982..... | 93 |

| | |
|---|----|
| 2.6.6. As bandas de preços para o açúcar..... | 95 |
| 2.6.7. IANSA uma empresa privada..... | 96 |

CAPITULO 3

| | |
|---|-----------|
| A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POLÍTICA AGRICOLA..... | 99 |
| 3.1. Chile a partir da redemocratização..... | 99 |
| 3.2. Marco geral da política agrícola no período democrático..... | 104 |
| 3.3. Produção açucareira na década dos noventa..... | 109 |
| 3.4. Produção açucareira na virada do milênio..... | 116 |

CAPITULO 4

| | |
|---|------------|
| O GOVERNO LAGOS E SEU MODELO DE DESENVOLVIMENTO..... | 119 |
| 4.1. A concepção de desenvolvimento..... | 119 |
| 4.2. O Estruturalismo Cepalino..... | 122 |
| 4.3. O Neoliberalismo..... | 128 |
| 4.4. As autocríticas do estruturalismo..... | 133 |
| 4.5. O Neo-Estruturalismo..... | 135 |
| 4.6. Discurso e políticas públicas no governo Lagos..... | 140 |
| 4.7. A marca neoestruturalista do governo Lagos..... | 147 |

CAPITULO 5

| | |
|--|------------|
| A GUERRA DO AÇUCAR: ESTADO, MERCADO E CONFLITO DE INTERESSES..... | 152 |
| 5.1. Os principais atores do conflito do açúcar e seus argumentos..... | 152 |
| 5.1.1. As bandas de preços: uma aproximação necessária..... | 153 |
| 5.1.2. Os posicionamentos sobre a banda de preços de 1986..... | 156 |
| 5.1.3. Os problemas suscitados com a nova taxa consolidada..... | 159 |
| 5.1.4. O conflito em torno das mesclas e a “perfuração” da banda..... | 172 |
| 5.1.5. Argumentos para modificar a banda de preços..... | 184 |
| 5.2. A modificação da banda de preços em 2003..... | 187 |
| 5.2.1. A situação do açúcar depois da promulgação da lei de bandas..... | 201 |
| CONCLUSÕES..... | 204 |

| | |
|--------------------------|------------|
| BIBLIOGRAFIA..... | 217 |
|--------------------------|------------|

INTRODUÇÃO

I. Delimitação do tema de investigação

O que é a guerra do açúcar? A chamada “Guerra do Açúcar” começou a deflagrar-se quando o debate em torno da manutenção das Bandas de preços colocou em situação de enfrentamento a diversos setores vinculados com a atividade açucareira, agricultores, industriais, importadores, comerciantes, políticos, legisladores, formuladores de políticas, acadêmicos e consumidores em geral.

Durante o ano de 2003 este conflito ganhou preeminência, quando o governo enviou para a aprovação do Congresso Nacional o projeto de lei que definia a nova política de bandas de preços para o açúcar. O projeto ingressado para a discussão primeiramente na Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados contemplava o fim das bandas de preços do trigo e açúcar para o ano de 2014.

Assim a guerra do açúcar, enfrentou, por uma parte, aos produtores e trabalhadores agrícolas da beterraba açucareira (remolacha) apoiados pela *Industria Azucarera Nacional S.A.* (IANSA), com os importadores de açúcar e as industrias produtoras de doces, alimentos e bebidas que tem neste produto sua principal matéria prima. No meio e tentando arbitrar ou mediar este conflito, encontra-se o governo, que também deve velar pela aplicação de tratados comerciais e recomendações realizadas pela Organização Mundial do Comercio (OMC) no sentido de limitar ou eliminar qualquer tipo de medida destinada a obstaculizar o Comercio Internacional. Nas trincheiras desta guerra estão, portanto aqueles que exigem ao governo a aplicação de bandas de preços, salvaguardas e alíquotas especiais para proteger o setor açucareiro e aqueles importadores e indústrias interessadas em eliminar as bandas de preços e outras medidas protecionistas com o intuito de importar, com poucas ou sem nenhuma restrição o açúcar ou sucedâneos do açúcar desde os países produtores deste importante *commodities*.

Nesse sentido, a presente Tese tem por finalidade indagar sobre as formas como se organizam e agem os grupos de interesses na agricultura, e a capacidade destas associações para influir na elaboração das políticas públicas (neste caso a política agrícola). Especificamente, pretende-se analisar a forma como se expressa a luta por seus interesses e à ação destes grupos, nas diferentes fases que caracterizam o processo de tomada de decisões (construção da agenda, formulação e execução das políticas). A tese tem como ponto de partida e marco da análise, a experiência chilena durante o terceiro governo da *Concertación de Partidos por la Democracia* (2000-2006), período no qual o conflito em torno ao tema do açúcar de beterraba adquire importância dentro do conjunto da política agrícola do governo, num contexto de abertura e consolidação dos Tratados de Livre Comercio entre Chile e a União Européia, Estados Unidos, China e outros países.

Os estudos sobre os grupos de interesse de *commodities* agrícolas geralmente têm privilegiado o enfoque sobre a ação das organizações agrárias, tanto patronais como de pequenos agricultores, colocando em certa medida, em segundo plano a atividade exercida por entidades que não necessariamente pertencem ao setor de produtores agrícolas, podendo ser inclusive de base urbana. Não obstante isso, ditas entidades também podem ter uma atuação relevante na formação das políticas públicas para a agricultura. No caso do açúcar da beterraba podemos falar de uma complexa trama da qual participam a indústria processadora de açúcar e a indústria de alimentos, esta última fundamentalmente vinculada às empresas distribuidoras, provedoras e importadoras deste produto e na parte final da cadeia, os setores intermediários e de comercialização direta ao público (supermercados, comércio varejista, etc.).

No contexto histórico delimitado (2000-2006) se analisa o conflito surgido em torno do açúcar, que teve como protagonistas, os produtores de beterraba, a *Industria Azucarera Nacional* (IANSA), os importadores, provedores (Associação Gremial de Indústrias Provedoras -AGIP), intermediários e industriais que utilizam açúcar como matéria-prima (Associação Nacional de Bebidas Refrescantes – ANBER), Fabricantes de Doces, Massas e Biscoitos. Participam também do processo decisório os funcionários do governo (*policy makers* especialmente), membros do parlamento, partidos políticos, poder judicial, acadêmicos e especialistas no tema.

A partir do anterior, mediremos o impacto e a influência que tiveram e tem os grupos de representação agrícolas frente aos outros atores que agem pela defesa de seus interesses, e como, entre outras medidas de política, a definição das “bandas” de preços, alíquotas e salvaguardas tornaram-se o campo de luta, por excelência, desse confronto.

Portanto, torna-se evidente que nossa análise insere-se no plano da relação Estado/Sociedade, ou público/privado, entendida como uma interfase básica que caracteriza o Estado moderno. As formas específicas que assumem estas relações expressam, por sua vez, os sucessos e fracassos enfrentados pelas organizações de representação na concretização de seus interesses. Compartimos a visão de Romano no sentido de que “toda política pública, de alguma forma, entraña um processo conflituoso de alocação pública de recursos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, por sua vez, em disputa.”. (Romano, 2009, p. 13). Consequentemente, esta política pública é um processo eminentemente político de lutas e antagonismos pela consecução dos interesses caros a um grupo ou setor. Se bem valoramos a construção de acordos e consensos entre agentes e grupos em situação confrontacional, consideramos que dito consenso não é um dado final, senão parte de um processo permanente de disputas, onde às vezes podem existir posições irreconciliáveis. Assim sendo, a análise aqui empreendida privilegia a emergência do conflito como um aspecto fundamental da dinâmica das sociedades e da vida democrática, com a ressalva de que os diversos atores envolvidos procurem canais de resolução do conflito, construindo espaços de negociação para a obtenção de consensos ou entendimentos onde seja possível colocar as legítimas aspirações de cada grupo ou setor em função de uma política democrática de ganhos e perdas.

Como parâmetro teórico e referente histórico compartimos a mesma visão daquela corrente das ciências sociais que percebe o conflito não mais como um agente desagregador da sociedade, mas pelo contrário, concebe o conflito como um fator inerente e parte indissolúvel das relações sociais, o qual na maioria das vezes contribui para o estabelecimento e consolidação dessas mesmas relações. Tal como foi destacado já faz algum tempo por Georg Simmel, o conflito se apresenta na relação entre indivíduo e sociedade na medida em que esta última aspira a ser una totalidade e uma unidade orgânica e demanda que o indivíduo represente um papel e uma função determinada. Por sua parte, o indivíduo se revela contra a imposição desse papel: “ele

quer ser pleno em si mesmo, e não somente ajudar à sociedade a se tornar plena.” (Simmel, 2006, p. 84).

Quer dizer, o conflito possui um caráter socializador na medida em que estabelece um vínculo entre o indivíduo e a sociedade e também estimula as relações sociais entre os diversos oponentes, sejam indivíduos ou coletividades. No seu devir, as partes desenvolvem regras de conduta e formas de expressão de suas divergências, num marco que estabelece limites sociais ao uso da violência extrema, evitando desta maneira que tal violência seja aplicada com a finalidade de destruir moral, psicológica ou fisicamente ao contendor.

Nesta mesma linha se situa o enfoque “agonista”¹ sustentado por Chantal Mouffe quando manifesta que conceber o objetivo da política democrática em termos de consenso y reconciliação não só é conceitualmente errado, mas que também implica sérios riscos políticos. “A aspiração de um mundo no qual se haja superado a discriminação nos/eles, baseia-se em supostos falsos, e aqueles que compartem esta visão estão destinados a perder de vista a verdadeira tarefa que enfrenta a política democrática: elaborar um projeto que reconheça o caráter ambivalente da sociabilidade humana e o fato de que reciprocidade e hostilidade não podem ser dissociadas”. (Mouffe, 2007, p. 13).

A arena política é o espaço do conflito por autonomásia e, portanto, o desafio da autoridade é reconhecer o desacordo intrínseco existente na sociedade e garantir as diferenças e as possibilidades de que permanentemente se incorporem novas demandas na mesa de negociação.

Em efeito, a crença de que é possível alcançar um consenso racional universal tem conduzido o pensamento democrático para um caminho errôneo, e se supõe que só o reconhecimento de que é plausível erradicar a dimensão conflitiva da vida social permitirá compreender o verdadeiro desafio ao qual se enfrenta a política democrática.

¹ O conceito *agonista* significa que o conflito não supõe necessariamente a existência de posturas antagônicas e irreconciliáveis, pois ainda que se reconheça a legitimidade da controvérsia, o “outro” é percebido como um adversário e não como um inimigo que se precisa derrotar a qualquer custo. Daí surge o dualismo antagonismo/agonismo que pretende superar aquela concepção do conflito que implica necessariamente à destruição ou eliminação do outro.

Porém pelo contrario, a evidencia empírica recopilada por inumeráveis estudos continua demonstrando que a emergência das lutas sociais, as disputas pela preponderância de determinados interesses e de que, em definitiva, a existência dos conflitos faz parte do cotidiano e da própria dinâmica observada em todas as sociedades sem distinção. Por isto é preciso partir por reconhecer a natureza colidente de nossas sociedades e aceitar que o papel a ser desempenhado pela ação política não consiste somente em superar esta confrontação por meio de um consenso *apriorístico*, mas, sobretudo, por considerar o confronto como parte indivisível da própria política democrática.

Nesse sentido, postulamos que a difusão e incorporação de uma perspectiva que lhe adjudique ao conflito um papel central na sociedade e reconhecer nele seu aporte positivo ao próprio devir social, não caracteriza uma renuncia da paz e ao acordo social, mas precisamente concebe esta dimensão da conflitividade como um fator que permitirá as nossas sociedades compreender o verdadeiro desafio ao que se enfrenta a vida em democracia: perseverar na idéia de que é possível elaborar um projeto nacional ainda considerando o caráter ambivalente da sociabilidade humana e o fato de que reciprocidade e hostilidade, consenso e conflito não podem ser dissociados.

II. Definição do problema de investigação

Fazer um balanço sobre os grupos de interesses e a participação dos mesmos na formação das políticas públicas nos permite compreender as formas como são construídos os consensos e, portanto, como são resolvidos os conflitos e as lutas de interesses nas sociedades democráticas contemporâneas. Entre estas questões, as que tocam à existência de monopólios de representação ou associações não competitivas; a presença das organizações da sociedade civil; a existência de intercâmbios, estratégias e acordos “corporativistas” em diversos âmbitos da vida social, talvez representem os temas mais significativos para uma reflexão.

Nesse marco, a presente Tese pretende - partindo de dados empíricos - trazer novos subsídios a respeito do debate em torno ao tipo de relacionamento que tem existido entre Estado e sociedade, identificando os grupos de interesses como uma expressão privilegiada dessa sociedade organizada. Entretanto, o estudo não gira em

torno somente da polêmica a respeito da conceptualização dos grupos de pressão, mas, sobretudo, pretende analisar as formas concretas em que os conflitos de interesses têm se expressado no último período, em especial a partir da negociação das diversas leis e portarias sobre eliminação das bandas de preços, aplicação de franquias tributárias, quotas ou aumento das taxas de importação, debate que emergiu com maior força no governo do Presidente Ricardo Lagos entre os anos 2000 e 2006.

Desprende-se do anterior que um primeiro objetivo do estudo, volta-se para a descrição e análise da atuação dos grupos de interesses vinculados à produção, refinamento e comercialização do açúcar no Chile. Nesse percurso indagamos a respeito de como estes grupos e organizações têm construído seu poder e influência através dos anos, mas especialmente durante o período em que se deflagra o conflito em torno às bandas de preços, a posição assumida pelos principais atores, apoiando ou confrontando-se com o Estado, obtendo ou não a adesão da classe política, do legislativo, dos especialistas e acadêmicos, dos líderes de opinião, dos meios de comunicação e da sociedade em geral.

Esta bateria de interrogantes, gira em torno do papel desempenhado pelos diversos atores que participam da cadeia do produto: as indústrias de transformação da matéria-prima, a indústria alimentar, as empresas importadoras, provedoras ou distribuidoras. Assim por exemplo, pode-se pensar em questões como: Qual o grau de conflito ou de articulação que existe entre estes grupos? Em que tipo de arenas decisórias estes grupos de interesses tiveram uma participação privilegiada? Como têm influído na formulação da política agrícola do governo do presidente Lagos? Qual tem sido seu campo de atuação nesse período álgido? Que tipo de estratégia tem privilegiado estas organizações? Ou, por último, qual é sua disposição em chegar a acordos que supõem renunciar a certos aspectos da reivindicação proposta? Também de forma mais genérica, podemos perguntar-nos si tais organizações representaram e/ou representam uma contribuição importante para a política agrícola, para a agricultura, para os consumidores e para a sociedade como um todo?

Finalmente podemos dizer que é necessário realizar uma análise sobre a atuação dos agentes institucionais na definição e na formação das políticas. Qual é o grau de autonomia que possuem estes agentes? Como se articulam os interesses dos produtores,

industriais, provedores ou importadores com os da classe política e dos *policy-maker*? Qual o papel dos partidos políticos da posição e da oposição e da classe política em geral, na elaboração da agenda do governo, na formação das políticas e na sua posterior aplicação? Qual o posicionamento dos especialistas e dos acadêmicos com relação aos grupos em disputa?

A principal hipótese de trabalho que se desprende de tais interrogantes e que orientou o conjunto da nossa pesquisa, é a seguinte:

Não existe uma modalidade unívoca e exclusiva de representar os interesses no processo de influir na formulação das políticas públicas associada à manutenção ou eliminação de determinada regulamentação ou lei, mas sim uma articulação de diversos tipos de estratégias condizentes a obter uma política favorável aos interesses dos diversos grupos em pugna. Por sua vez, tampouco existe uma resposta unívoca, monolítica e rígida por parte do Estado e dos governos, sendo que esta resposta geralmente implica uma combinação de ações que depende do poder e a influência que possuem os diversos grupos e setores em disputa. Assim as políticas públicas seriam tanto um resultado do poder estrutural existente na sociedade quanto dos arranjos e ajustes surgidos à luz das próprias contendas entre os diversos grupos de pressão num momento histórico determinado.

Pode-se dar o caso de determinadas sociedades -como a chilena atualmente- na qual primem aspectos que se podem caracterizar como um arranjo baseado em acordos e na construção de mecanismos para resolução de conflitos em um marco de respeito às instituições democráticas representativas e dentro das regras do debate pluralista e subordinado à preservação das condições de governabilidade do país.

III. Procedimento e etapas da pesquisa

A pesquisa em questão se insere numa perspectiva que privilegia a utilização de um método de análise empírico, ou seja, a partir de uma experiência histórica concreta, pretende-se recuperar aspectos da realidade que permitam contrastar a pertinência de determinada teoria. Neste caso, a pesquisa de campo nos oferece insumos substantivos

para estudar os supostos construídos em torno das teorias sobre as principais formações sociais modernas (pluralistas, corporativistas e marxistas) que servem de base para suas respectivas expressões ou formas de articulação de interesses: os *lobbies* e os acordos neocorporativos baseados em negociações tripartites, Mesas de Dialogo ou Câmaras Setoriais. Nesse marco, outros aspectos da teoria também são abordados desde uma perspectiva empírica.

O objeto central da reflexão empreendida no presente estudo são o conjunto de atores que têm participado na luta pela prevalência de seus interesses no caso concreto da chamada “Guerra do açúcar”. Neste caso se consideram por um lado, as organizações de agricultores/ produtores de remolacha (beterraba) nucleados na Federação de Nacional de Produtores de Remolacha (FENARE), a Indústria Açucareira Nacional S.A. (IANSA), a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA)², o Consorcio Agrícola do Sul (CAS), organizações ecologistas, etc., e por outra parte, a Associação Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER), a Associação Gremial de Indústrias Provedoras (AGIP), fabricantes de doces, biscoitos existentes na atualidade no Chile. Elas abarcam toda a dimensão geográfica nacional, não obstante as mais importantes encontram-se localizadas preferentemente na região central do país. A principal delas é a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), que possui uma Sede Central em Santiago, e vários escritórios regionais espalhados por todo o país. Outras organizações incorporadas na pesquisa são: Confederação de Produtores Agrícolas (CPA); Consorcio de Sociedades Agrícolas do Centro (CAC); Federação Nacional de Produtores de Leite (FEDELECHE).

Uma primeira fase de trabalho de campo consistiu na recopilação de informações secundárias sobre as políticas agrícolas formuladas e executadas pelos diversos governos (documentos oficiais, resoluções, discursos de autoridades, etc.) assim como relatórios, informes e projetos elaborados pela Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados. Nesta fase também se consultaram os órgãos oficiais das organizações agrícolas patronais ou empresariais (revistas, periódicos, boletins) e qualquer outro documento onde se expressava a opinião dos membros e dirigentes destas. Por último, foram revisados diversos materiais produzidos por Universidades ou

² A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) é a mais antiga e importante organização de interesses do setor agrário no Chile, especialmente dos grandes proprietários e empresários agrícolas.

outro tipo de Centros Acadêmicos, Organismos Não Governamentais (ONG's), Agencias Internacionais, Empresas de Consultoria, Pesquisadores e Meios de Comunicação em geral, que tinham publicado alguma matéria sobre estes assuntos.

Na segunda fase do trabalho de campo, precedemos a coletar dados a partir da aplicação de entrevistas semi-estruturadas a alguns atores e participantes do processo de formação de políticas para a agricultura, a saber, dirigentes e membros das organizações patronais ou empresariais da agricultura; *staff* administrativo, *policy-maker* e funcionários de carreira das instituições do governo encarregadas de elaborar e aplicar a política agrícola; parlamentares e funcionários do Congresso Nacional; e por último, diversos atores da sociedade civil, considerados significativos com relação ao tema de estudo (acadêmicos, pesquisadores e consultores, membros de organismos não governamentais, representantes da mídia, líderes dos partidos políticos e de outros grupos organizados vinculados a estes temas).

Por último, numa terceira fase selecionamos os atores mais relevantes deste processo, aos quais se realizou uma entrevista em profundidade. Os informantes foram escolhidos entre aqueles que já tinham sido entrevistados na segunda etapa e que em razão de seu *status* na estrutura organizacional, sua capacidade decisória ou seu nível de conhecimento, mereciam ser considerados informantes chaves para a pesquisa.

A Tese se divide em cinco capítulos. O primeiro traça um esboço sobre os diversos modelos interpretativos da representação de interesse na sociedade e como eles podem influir na formação das políticas públicas.

No segundo capítulo efetuamos um relato histórico da produção açucareira no Chile, no entanto o capítulo incorpora pequenos traços desde o período Colonial onde predomina a estrutura da "Hacienda". Neste capítulo se articula a história do açúcar com as transformações políticas, econômicas e sociais experimentadas pelo país desde a Colônia, colocando a ênfase na etapa que se inicia com a criação da *Indústria Azucarera Nacional* (IANSA) e chegando até o ano 1990, período em que o país recupera a democracia.

No terceiro capítulo se entrecruza a história do açúcar com as políticas agrícolas adotadas a partir da redemocratização de Chile. Aqui se expõe brevemente os esforços por consolidar o processo de redemocratização e o marco geral que orienta a política agrícola de período democrático e suas implicações sobre a indústria açucareira nacional e o setor em seu conjunto.

No quarto capítulo abordamos o modelo de desenvolvimento impulsionado durante o governo do Presidente Ricardo Lagos. Nele discutimos a concepção de desenvolvimento que permeia a administração Lagos e seu impacto sobre a política comercial executada durante seu mandato. Como exporemos nesse capítulo, dita política resulta de uma apropriação combinada e pragmática de elementos do neoliberalismo e do neoestruturalismo, a qual expressa o jogo de interesses em disputa.

Por último, no quinto capítulo empreendemos a narrativa e análise da “guerra do açúcar”, na qual se vão entrelaçando os diversos aspectos do conflito e as propostas de solução que emergem desde o governo e o legislativo, passando por um conjunto de outros atores interessados na superação deste. O capítulo finaliza com as conclusões, nas quais abordamos esta inter-relação entre as formas concretas de ação e as estratégias utilizadas pelos grupos de representações de interesses em disputa em torno à definição de uma política pública que tivesse um tratamento preferencial para suas demandas, com as respostas elaboradas pelo governo para resolver o conflito suscitado em função dos seus interesses e contradições no plano interno e também de acordo com as exigências surgidas no plano internacional. Para este propósito, tentamos recuperar os aspectos mais pertinentes das diferentes abordagens e enfoques para o estudo dos grupos de interesses e das políticas públicas expostos no primeiro capítulo.

CAPITULO 1

REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Antecedentes

Em termos gerais, nestes últimos anos, o debate sobre a representação de interesses no marco das relações Estado/sociedade, tem se polarizado em torno de dois paradigmas: o pluralismo e o corporativismo, com suas respectivas derivações (neopluralismo, pluralismo reformado, corporativismo societal ou neocorporativismo, macrocorporativismo, mesocorporativismo e microcorporativismo). Não obstante, existem outras importantes perspectivas teóricas que abordam esta questão, tais como a corrente marxista (neo-marxista) e a denominada vertente neo-institucionalista (escolha racional e sociologia histórica).

O pluralismo consiste numa corrente analítica que tenta explicar as relações entre Estado e sociedade, inspirada no modelo da sociedade americana, cuja tradição é associativa e diversificada. No modelo pluralista clássico o indivíduo pode estar ligado a vários grupos de interesse, apresentando, desta forma, múltiplas identidades. O fator trabalho não é a principal nem a única forma de organização possível. O espaço político é como um mercado no qual os grupos de interesses agem fazendo pressão, especialmente através de *lobbies*. A política então é um reflexo do mercado, onde todos são iguais, constituindo-se neste sentido em um espaço de competição entre grupos que, como na teoria liberal, encontra-se associado à idéia de equilíbrio. Neste cenário extremamente diversificado de interesses econômicos e não econômicos acordos gerais não encontram lugar, prevalecendo os interesses particularistas de indivíduos ou grupos.

Por sua vez, o neocorporativismo é uma abordagem que busca caracterizar tanto a organização dos interesses quanto a formulação de políticas públicas nos países de capitalismo avançado, democráticos e pós-liberais de perfil policêntrico, fundada no

direito privado e na autonomia dos atores coletivos, organizados hierarquicamente e com interesses fortemente agregados, onde o fator trabalho é uma questão fundamental. É uma forma típica das democracias parlamentares européias, na qual os representantes da sociedade identificados com seus respectivos partidos e sindicatos dialogam com o governo em um mesmo espaço.

A perspectiva marxista tem enfatizado a importância do Estado na elaboração das políticas públicas. O Estado é aqui essencialmente, a instituição pela qual uma classe dominante e exploradora impõe e defende seu poder e privilégios a custa das classes que domina. No entanto, apesar de a concepção da autonomia relativa do Estado ter posteriormente superado esta visão originaria (como “instrumento nas mãos da classe dominante”), podemos concluir que para os teóricos desta corrente, tal Estado responderia, em última instância, aos interesses daquelas classes que ocupariam as posições chaves dentro de determinadas relações de propriedade.

Já o enfoque neo-institucionalista se preocuparia por salientar, precisamente, a importância das instituições nas relações entre Estado e sociedade, tentando responder à interrogante de como é que as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados, constrangendo a presença de estratégias individuais e alterando o comportamento auto-interessado dos atores.

1.2. O modelo pluralista

Podemos dizer que o estudo das formas de representação de interesses no processo de formulação das políticas públicas surgiu - no debate contemporâneo - com maior força a partir dos anos 70, quando os países capitalistas avançados entraram numa fase de crise de suas economias e iniciaram um processo de transformação de suas sociedades. Isto não significa que o tema não tenha sido discutido anteriormente, mas somente a partir deste período é que o debate torna-se mais freqüente e tremendamente fecundo.

Efetivamente, já no século XVIII Madison estava preocupado sobre a procura do interesse egoísta por parte dos cidadãos, legítima por certo, mas que continha o perigo

de que os grupos de interesse que os representassem levariam permanentemente os governos a adotarem políticas que beneficiariam só a pequenos setores às expensas dos interesses do público em geral. Em contrário, anos depois em 1835, Tocqueville (2005) singularizou as associações voluntárias e realçou as funções positivas que estas tinham para a consolidação da democracia. Sua democracia plural consistia fundamentalmente, numa pluralidade de interesses que estimulavam a ação coletiva para sua promoção. A essência da sociedade plural era a existência de diversas bases de interesses que motivavam os indivíduos a trabalhar juntos para sua realização. “Assim, pois não só as diversas facções não deviam ser proibidas, senão estimuladas já que sua multiplicação e a disputa entre elas converter-se-ia numa garantia para a democracia.” (Sanz Menéndez, 1994a, p. 2)

Esta visão liberal e plural da sociedade democrática transmitiu-se à análise moderna da política. A teoria dos grupos formulada primeiramente por Bentley (1908) e popularizada depois por Latham (1952) e Truman (1953), passou a formar parte do centro analítico e normativo do pluralismo. Posteriormente Almond e Powell (1966) abordariam a análise dos grupos de interesse como uma das estruturas que desempenhava funções essenciais no sistema político. O pluralismo era pensado em termos políticos (grupos que perseguiam objetivos políticos) e os grupos eram visualizados como entes homogêneos, sem conflitos internos e cumprindo a função de “articular” demandas frente aos partidos políticos que as agregavam.

Segundo Dahl (1961) - que abordou a pergunta sobre quem governa? e como se fazem as políticas?-, as elites políticas ainda que tenham muito mais recursos para governar, vêm seu poder contestado de forma natural pela política dos grupos de interesse, que acabariam ocupando espaços importantes na definição e implementação das políticas públicas.³ Não é que Dahl não considerasse uma distribuição desigual de poder e riqueza na sociedade –como erroneamente denunciavam alguns autores- mas que no processo de desenvolvimento político dos Estados Unidos era fatível pensar uma maior influência dos grupos ativos e legítimos da população no processo de tomada de decisões. (Dahl, 1989).

³ Esta tese que polemizava com a defendida por Charles Wright Mills (1963) [1956] a respeito da existência de uma elite no poder, converteu-se num foco de críticas tanto metodológicas como normativas (o pluralismo justificava o *status quo*).

Com efeito, a pesquisa empírica sobre os grupos de interesses demonstrou logo que estes não somente cumpriam funções de contrapeso e articulação, mas que também influenciavam ativamente a vida dos partidos, assim como participavam na definição e execução das políticas públicas. Para o autor, a noção de poliarquia⁴ podia aplicar-se a sociedades – como a norte-americana- que apresentavam um grau suficiente de pluralismo onde diversos grupos podiam aspirar a influir na tomada de decisões em um contexto de competição democrática.

Num estudo sobre o tema, Lowi (1964) elaborou os diversos tipos de arenas decisórias que deveriam ser consideradas na definição das políticas públicas. Em primeiro lugar, o autor afirma que existem diversas arenas decisórias e não somente uma única macro-arena. Assim como os mercados, estes campos também são competitivos, dado que se expressam num marco pluralista que supõe a concorrência entre os múltiplos agentes e agências que executam as políticas públicas. As principais arenas contempladas por Lowi levam em conta diferentes tipos de políticas, definidas em termos de maior ou menor agregação de seus respectivos objetos, e consequentemente da amplitude e impacto sobre a sociedade. Estas seriam:

- As políticas distributivas, que são desenhadas com uma visão de curto prazo;
- As políticas regulatórias;
- As políticas redistributivas;

Como se sabe, os pluralistas baseiam seus pressupostos na teoria dos grupos. Nesse contexto tem surgido a noção de grupos de interesse, de grupos de pressão e de *lobbies*. Uma noção de grupo de interesse afirma que este é “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes aos interesses compartilhados.” (Truman, op. cit., p. 37).

⁴ Poliarquia se pode definir como a procura de maior competência democrática em sociedades que combinam uma ampla participação política com uma alta competição política, por meio de disputas eleitorais periódicas num sistema político em que existe uma pluralidade de forças, organizações e formas de influência política para a tomada de decisões. Assim, uma democracia atingiria seu grau máximo de desenvolvimento (poliarquia) quando ambas as dimensões podem se expressar completamente.

Contestando esta definição, Pasquino sustenta que esta é uma definição demasiado genérica de interesse e por tanto careceria de utilidade descritiva. Também não está suficientemente clara, neste caso, se a noção de interesse se associa somente aos interesses econômicos ou se abrange um conjunto maior destes. Tampouco ficam estabelecidas as diferenças entre interesse e atividade. Por estas razões, Pasquino opta por utilizar o conceito de grupo de pressão, pois este indicaria ao mesmo tempo a existência de uma organização formal com seu método de ação para o logro de determinados fins: *a pressão*.

Neste sentido, Grupo de pressão é definido pelo autor como a atividade de um “conjunto de indivíduos que unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.” (Pasquino, 1990, p. 564). Nesta acepção, pressão representaria, portanto, não só a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas sobretudo implicaria a possibilidade de recorrer a sanções positivas ou negativas para a obtenção dos valores compartidos através do poder político.

Ainda que autores como o citado, tentem estabelecer distinções entre os dois tipos de grupos, existem definições nas quais é difícil encontrar maiores diferenças entre grupo de pressão e grupo de interesse, uma vez que os traços distintivos entre uma e outra definição praticamente são os mesmos. Por exemplo, uma formulação ponderada de grupo de interesse pode referir-se a todos aqueles grupos ou associações que procuram influenciar a política pública na direção que eles próprios escolhem ao mesmo tempo em que se recusam a aceitar a responsabilidade direta pelo governo do país. (Finer, 1958). Esta noção é bastante parecida (em verdade, quase idêntica) àquela que considera um grupo de pressão como qualquer organização que procura influenciar a política do governo sem, ao mesmo tempo, estar disposta a aceitar a responsabilidade.⁵

⁵ Um exame mais detalhada sobre as diversas definições que existem sobre grupo de interesse e grupo de pressão, encontra-se em Graham Wootton, 1972.

Uma forma empregada por alguns autores para superar esta dificuldade, consiste em utilizar indistintamente ambas as definições. Por exemplo, Anderson (1965), trabalha tanto com a noção de grupos de pressão quanto com a de grupos de interesses, fazendo desaparecer as diferenças entre os dois conceitos.

Inclinamo-nos, contudo, por uma definição que visualiza os grupos de pressão como aqueles que atuam no nível político, quer dizer, seria um grupo de interesse que faria suas exigências através de qualquer das instituições do Estado, ou a elas encaminharia suas pressões para influenciar e obter uma decisão favorável aos seus interesses compartilhados.

Nesta discussão, o componente fundamental na esfera da representação das sociedades pluralistas são os grupos, e a forma característica ou mais expressiva da atividade destes grupos no cenário político dos Estados Unidos é o *lobbying*. Este conceito tem sua origem associada ao corredor do prédio do legislativo e também do ambiente existente na recepção dos grandes hotéis, onde se hospedavam os parlamentares ou membros do alto escalão do governo. Esse espaço era ocupado freqüentemente pelos representantes dos grupos de interesse, esperando uma oportunidade para manifestar seu ponto de vista ou diretamente pressionar os parlamentares com a finalidade de obter (ou manter) determinado benefício.

Uma primeira discussão a respeito dos lobbies é de ordem conceptual. Existem autores que discrepam do tratamento dado a estes enquanto organização. Segundo Pasquino, apesar do conceito *lobby* ter se tornado sinônimo de organização, este só deveria ser concebido como uma atividade ou um processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. “*Lobbying* é, portanto, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.” (Pasquino, op. cit., p. 563-4). Não obstante esta delimitação semântica, convenhamos que nos debates contemporâneos muitas pessoas entendem o *lobby* seja como agente ou organização que atua na representação das demandas de seus associados, seja como uma atividade que opera em função desses interesses.

As primeiras atividades de “lobismo” já se apresentam na fase de Independência dos Estados Unidos, atuando quase que exclusivamente como elemento de persuasão para obter a aprovação de determinadas leis. Posteriormente, as ações dos *lobbies* tornaram-se mais amplas e complexas e o aporte material das pessoas e grupos a certos políticos, em troca de apoio a suas iniciativas, foi regulamentado nos Estados Unidos já na década de 1940.⁶ Inumeráveis estudos que abordam a força adquirida pelo *lobbying* em América do Norte, concluem que a fragilidade dos partidos políticos permitiu que os grupos ocupassem um espaço de representação que estes não conseguiam preencher. Atualmente, o financiamento das campanhas eleitorais de políticos ou partidos, é a mais clara manifestação das atividades efetuadas pelos lobbies nesse país.

No bojo da teoria pluralista, os problemas associados às atividades “lobistas” e a representação de interesses são de vital importância, pois partindo do postulado geral de que dificilmente as pessoas terão a oportunidade de fazer escutar suas opiniões aos órgãos encarregados de tomar decisões que afetem seus interesses, constata-se que tanto indivíduos como grupos de pressão precisam de instrumentos eficazes para expressar seus pontos de vista ao governo. O governo deve, portanto, ouvir aqueles que fazem lobbies e tentar desse modo, intuir quão representativas são as propostas de tais organizações. Para esta perspectiva, o governo não teria que se importar se essas propostas são boas para os cidadãos, já que é mais relevante para ele, saber se uma maioria de eleitores o aprova ou o aprovará num futuro processo de escolha.

Resumindo, a vertente pluralista que foi desenvolvida principalmente a partir da experiência norte-americana, tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. Os indivíduos se reuniram nesses grupos com vistas a defender interesses similares, a sua conquista dar-se-ia pela capacidade de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários. A forma de intermediação desses

⁶ Esta atividade foi regulada juridicamente em 1946, no Federal Regulation of Lobbying Act. Neste documento se estabelece que *lobbie* é qualquer organização ou pessoa que sozinha ou por meio de um agente, direta ou indiretamente, solicita, recolhe ou recebe dinheiro, ou qualquer outra coisa de valor, a ser usada para contribuir o influir na aprovação ou rejeição de um ato do Congresso dos Estados Unidos. (Graziano, 1994a, p. 319).

interesses, com vistas a impedir o excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico, seria o processo eleitoral, como expressão suprema de um equilíbrio entre os diversos setores da sociedade. O equilíbrio, seria dado pela competição plural, garantia do acesso de todos à vida política.

1.3. Crítica ao pluralismo e respostas contemporâneas

A teoria pluralista tem sofrido uma série de críticas. Os principais questionamentos desta vertente se centrariam no fato de que os pluralistas consideram que todos os grupos de interesse possuem o mesmo peso e influência frente aos agentes e órgãos decisórios; que o acesso ao Estado está sempre aberto e que ele é neutral nas suas relações com os grupos de interesse. Neste sentido, os pluralistas clássicos considerariam que o empresariado representa um grupo a mais dentro de uma constelação de associações e grupos, com a particularidade de que a diferença de outras agremiações eles possuem uma significativa provisão de recursos.

Para Smith não deixa de ser um enigma que a teoria pluralista tenha ganhado tantos adeptos e importância no campo da ciência política, quando na verdade ela pareceria “consideravelmente deficitária em termos teóricos.” (Smith, 2000, p. 217). Porém, como tem sido salientado por Paul Hirst (1992) um exame completo do pluralismo demonstraria que muitas destas críticas são infundadas e superficiais. Também porque as críticas freqüentemente feitas ao pluralismo, atacam as noções mais gerais e rústicas do mesmo, sem tomar em conta as sutilezas que existem na teoria pluralista atual e na sua aplicação empírica.⁷ Para Hirst pelo contrário o pluralismo cria os espaços para que uma sociedade civil organizada e ativa que representa categorias específicas e associações auto-governadas e voluntárias de cidadãos assuma uma função importante na vida social, entre as quais, exigirem prestação de contas à autoridade central. Assim, “o pluralismo oferece ao Estado e a sociedade civil uma forma de interpenetração, ao mesmo tempo em que restringe o âmbito do poder do Estado e sua capacidade de dominar a sociedade civil.” (Hirst, op. cit., p. 15).

⁷ Paul Hirst é um sociólogo britânico reconhecido na sua primeira etapa intelectual como um importante representante das idéias de Althusser na Inglaterra, que derivou posteriormente para uma concepção pluralista e associacionista (socialismo associativo) que pudesse constituir-se num tipo de democracia social alternativa ao socialismo do Estado (via pluralização do Estado) e ao liberalismo do livre mercado.

Para este sociólogo, um “Estado pluralizado” e uma sociedade pluralista exigem um consenso social mínimo e uma ampla adesão a determinados valores básicos, como o respeito e a tolerância. Neste entendimento, o Estado opera como regulador das condutas das associações, que não agem com liberdade arbitrária, mas a partir de certa normativa. Sua preocupação está focada nos deslizes antidemocráticos em que possam incorrer os Estados “soberanos” e também os grupos de interesses:

“O pluralismo não implica que cada associação ou interesse possa seguir seu próprio curso sem levar em conta os demais. As associações devem ter consciência de que são membros de uma sociedade mais ampla e das limitações que isso impõe. O pluralismo não é uma utopia relativista em que tudo é permitido. Ao contrário, caberia ao Estado pluralista proteger os direitos das associações e dos indivíduos.” (Hirst, op. cit., p. 24).

Efetivamente, um pluralismo onde reine o “despotismo” de uma sociedade civil sem limites representaria um tormento para as sociedades. Uma sociedade pluralista implica precisamente uma pluralidade de projetos sociais e a existência de diversos valores e padrões vida que em certas ocasiões podem transformar-se em fonte de conflitos. E aqui residiria o grande risco do pluralismo, quando ele torna-se instrumento para a existência de antagonismos. Neste caso existiria um tipo de pluralismo “antagonístico” em que o Estado e a sociedade estão cindidos em grupos concorrentes, cada um dos quais se nega a admitir a legitimidade dos outros. Justamente, o autor não desconhece que existem assimetrias e diferenças entre as várias organizações da sociedade civil, mas confia em que a tolerância permitiria criar as condições para a sobrevivência de uma sociedade plural e democrática. A tolerância envolveria um reconhecimento dos outros grupos e de diversos projetos, sendo mais que a aceitação passiva dos outros, pois também supõe “compromissos com a defesa da esfera pública e a garantia de que vários projetos associativos serão possíveis dentro dela.” (Hirst, op. cit., p. 26).⁸

Outros teóricos situados dentro da mesma corrente tampouco consideram simplesmente que todos os grupos de pressão tenham o mesmo acesso ao processo político. É assim como diversos pluralistas conceberam que se podem desenvolver

⁸ Como exporemos no capítulo 5, o posicionamento de Hirst se vincula estreitamente com a perspectiva agonista sustentada por autores como Chantal Mouffe ou Ernesto Laclau.

relações institucionalizadas entre uma unidade governamental e seus grupos de interesse concorrentes. Estes autores estão de acordo em que os poderes de um grupo de pressão dependem do nível de seus recursos e que a variação nos recursos conduz regularmente a que um grupo tenha maior acesso que outro. Alguns deles consideram que o acesso vê-se afetado pela posição social do grupo, o grau em que está organizado e as capacidades e qualificações de seus dirigentes. Segundo Smith, certos pluralistas rejeitam a idéia de que o Estado é neutral: “para os pluralistas, o Estado é, num sentido poulantziano, a condensação das forças dos grupos não ocupa a arena, mas reflete as pressões que se exercem sobre ela. Essas pressões não provêm só dos grupos senão também do partido, o eleitorado e a burocracia.” (Smith, 1994, p. 141).

Do anterior poderia parecer que algumas das mais importantes críticas referidas a tal enfoque (desconhecimento do poder empresarial, diferenças no acesso ao processo político e Estado neutro) não têm fundamento. Porém, alguns pluralistas observam que existem dois tipos de restrições para assegurar que o poder se concentre nas mãos de uns poucos grupos: as restrições externas e as internas.⁹ O resultado destas limitações seria a principal característica distintiva do pluralismo, quer dizer, a dispersão do poder nas sociedades industriais modernas.

Outro aspecto de crítica é a noção defendida por certos pluralistas de que os interesses representariam nada mais que preferências individuais e, nesse caso, as pessoas se afiliariam a um grupo em função da satisfação das suas expectativas por determinadas prioridades. Nesse caso, os grupos representariam uma simples somatória de escolhas previamente definidas pelos seus membros. Os indivíduos que não estivessem de acordo com as ações do grupo simplesmente o abandonariam, se uniriam a algum outro grupo ou formariam um mais congruente com os seus interesses. No entanto, esta liberdade de escolha só pode existir em caso da adesão voluntária (grupo de preferência) e não nos casos em que as pessoas estão mais constringidas de pertencer a certo grupo (grupo corporativo). Para estes críticos, na medida em que para determinados grupos, segmentos ou categorias, a adesão, às vezes, é semi-obrigatória ou totalmente obrigatória, as escolhas e os comportamentos individuais podem subordinar-se aos interesses definidos pela organização.

⁹ As limitações externas existem na forma de poderes que se contrapesam e as internas conformam um contrapeso existente no seio do governo.

Ainda quando fica claro que o modelo pluralista é mais complexo e refinado do que aquilo que sentenciam seus críticos, os pluralistas admitem a existência de diversas restrições que assegurem que um único grupo seja favorecido com demasiada influência ou poder. Esta tendência a considerar situações de poder contrabalançado seria precisamente um dos maiores problemas do pluralismo clássico. Sua crença de que o poder se encontra muito disperso nas sociedades democráticas e que por tanto, os grupos dispõem de diversos recursos para levar suas queixas ao governo e influir sobre a formulação de políticas, é considerada um tanto “ingênu” por parte de seus detratores.

Além disso, os pluralistas tendem a exagerar a importância dos grupos de pressão na elaboração das políticas. A maioria deles atribui a estes grupos um papel central no processo político, partindo do suposto que eles possuem quantidades significativas de poder e, em consequência, são fundamentais na determinação dos resultados políticos. Por isso, alguns pluralistas dão pouca atenção aos interesses e atividades da burocracia e do governo. Não reconhecem plenamente as capacidades dos atores estatais para fazer política com autonomia dos grupos de interesse. Tal como salienta Smith, “os grupos são somente um fator na determinação da política, e em que medida eles são importantes há que valorá-lo através da pesquisa empírica.” (Smith, op. cit., p. 152).

Contudo, existiram duas respostas para enfrentar as críticas proferidas ao pluralismo: o neopluralismo e o pluralismo reformado. A primeira resposta é a tentativa de refinar o pluralismo e de tomar em conta o fato de que o acesso ao poder nem sempre está aberto, quer dizer, nem todos os cidadãos se encontram dentro do processo político. O pluralismo reformado aceita várias das críticas ao pluralismo clássico e reconhece que as relações entre o governo e os grupos de interesse estão freqüentemente institucionalizadas e que em algumas oportunidades certos grupos podem ser excluídos do processo político. É um reconhecimento e um aprimoramento da opinião de que o acesso à agenda política não está totalmente aberta.¹⁰

¹⁰ Uma crítica radical diria que o resultado de essa agenda não somente é o resultado da ação de determinados agentes políticos poderosos, mas do conjunto do sistema capitalista, de suas estruturas permanentes de dominação política, empresarial e militar. (Mills, 1962, Miliband, 1982).

O neopluralismo compartilha com o pluralismo clássico (e o pluralismo reformado), sua ênfase na questão da concorrência dos grupos de interesse, mas constata que, muitas vezes, certos grupos conseguiram dominar a arena política, numa tentativa de manter o controle sobre a formulação de uma determinada política. Esta vertente parte do reconhecimento de que as empresas se encontram com freqüência numa posição superior a outros grupos, e que têm vantagens sobre o consumidor no mercado. Mas a diferença dos pluralistas clássicos, eles não consideram suficiente o contrapeso de poderes para controlar as empresas e por isso existe o perigo de que seu poder corrompa o processo democrático. Essa é a principal diferença entre o neopluralismo e o pluralismo clássico e o reformado: O primeiro assume o suposto de que as empresas são privilegiadas. As outras formas de pluralismo reconhecem que as empresas possuem vantagens, mas devido à divisão das mesmas, aos poderes que se contrapõem e às pressões eleitorais não conseguem, muitas vezes, tudo aquilo que desejam.

O principal desenvolvimento do neopluralismo provém de Lindblom (1977), quem sustentou que as empresas contam com recursos extras na esfera política. Ele parte do suposto de que as empresas são privilegiadas. O mesmo fato de que o governo necessite de uma economia saudável lhe exige que adote medidas do interesse das empresas, sem que elas tenham que realizar nenhuma ação direta e observável. Assim, as empresas podem passar a contar com determinados privilégios por parte do governo, devido ao fato de que este necessita que a economia tenha um bom desempenho, para o qual têm que incentivar os negócios, e consequentemente, as empresas que os realizam.¹¹ Existiria uma espécie de zona cativa na formulação das políticas, a qual compreende em geral todas aquelas áreas que lidam e afetam mais diretamente os interesses empresariais, ou seja, as políticas econômicas, industriais e as relações de trabalho. (Marsh, 2000, pp. 282-283).

Desta maneira em algumas áreas políticas, certos grupos são excluídos. Isso se

¹¹ No entanto esta afirmação é questionada por autores que destacam que em muitas oportunidades é o Estado quem possui bastante independência com respeito às empresas. Por exemplo, nos Estados industriais ocidentais as empresas dependem do governo para “proteger e salvaguardar seus direitos de propriedade, para criar e manter uma moeda estável, para valorar e proteger seus interesses na economia mundial, para forçar regulações razoáveis ou para não ser taxados excessivamente.” (Vogel *apud* Smith, 1994, p. 164).

produz mediante estruturas institucionais e não pelo exercício de pressões ou consultando quais grupos e quais assuntos são relevantes. Em outras palavras, as medidas que o governo desenvolve em favor das empresas são realizadas, muitas vezes, sem que estas tenham que empreender qualquer tipo de esforço e ação observável. A visão deste autor supõe um avanço importante na teoria pluralista ao aceitar o poder não observável, a influência desigual das empresas, a ausência de pluralismo em certas áreas e o papel da ideologia. Lindholm afirma, inclusive, que tem em conta o papel das classes na política, aceitando a importância da hegemonia de classe e considerando a fortaleza das corporações empresariais como uma manifestação de classe. Neste sentido, poder-se-ia chegar a concluir que o neopluralismo não constitui um desenvolvimento do pluralismo, mas que representa uma ruptura radical com o mesmo.

Porém, segundo Smith, o principal problema da posição neopluralista e que também afetaria a todos os pluralistas, decorre da sua excessiva ênfase no papel dos grupos dentro do processo político. “Desta forma, os neopluralistas não conseguem, uma vez mais, especificar a forma de organização que conecta as empresas e o governo. A conexão parece ser um conhecimento metafísico que tem os líderes políticos sobre os interesses dos líderes empresariais.” (Smith, op. cit., p. 164).

Uma outra perspectiva crítica do pluralismo clássico aponta também que existiriam certos grupos com acesso privilegiado às esferas do governo, estabelecendo relações institucionais restritas em áreas políticas concretas. Esta perspectiva denominada pluralismo reformado, têm se desenvolvido em torno dos conceitos de comunidade política (*policy community*); rede de política (*policy network*) e rede de problemas (*issue network*). Uma comunidade política é uma forma institucionalizada de relações entre um grupo de pressão e o governo que favorece certos interesses. Ou seja, o termo pode ser entendido a partir da relação entre um dado grupo de pressão ou *lobby* e as agências federais e o Congresso, em particular os membros influentes das comissões parlamentares, relevantes para os grupos em questão.

Na outra ponta desta perspectiva, mais laxa, mais diversificada, podemos encontrar as redes temáticas. Esquematicamente, os diferentes tipos de redes de ação pública podem-se agrupar em estruturas mais ou menos abertas, mais ou menos institucionalizadas ou mais ou menos integradas, sendo que as comunidades de política

representam um pólo que adquirem uma forma mais estável, institucionalizada, integradas e até fechadas. No eixo contrario se situam as redes temáticas onde os interesses são mais diversificados, com interações flutuantes e baixo nível hierárquico.

Segundo Richardson e Jordan (1979) estes conceitos expressam de forma mais adequada a percepção de que o processo de elaboração de políticas se caracteriza pelo fato de que raramente se produz a concorrência perfeita, tal como possa conceber-se teoricamente. Na prática - afirmam os autores - temos no melhor dos casos situações oligopolistas, e no pior, uma situação monopolista. Os grupos tentarão capturar uma agência do Estado, a qual pode dar lugar ao clientelismo, com prioridades compartidas e identificação entre o governo e os grupos de pressão. Assim, os grupos profissionais e de produtores freqüentemente encontram-se associados com o governo, quer dizer, certos grupos estabelecem relações rotineiras com o governo mediante acordos formais ou informais.

Este tipo de relação permitiria fomentar a formação de comunidades políticas estáveis, com o propósito principal de obter um ambiente político negociado e constante. O governo, por sua vez, não deseja a entrada de novos grupos no processo político, pois isso incrementa o conflito, que resulta em demandas extras, e dessa forma, torna-se mais difícil fazer política. Para uma instância de poder é muito melhor relacionar-se em forma regularizada com um grupo, de modo que somente se realizem certas demandas e os grupos possam ajudar a desenvolver uma melhor política. Por isso, o modelo de comunidades políticas “proporciona uma melhor descrição dos resultados da política que o exame das posições dos partidos, dos manifestos ou da influência parlamentar.” (Richardson e Jordan, 1979, p. 74).

Outro aspecto que deve ser considerado, é que os interesses do Estado não operam em forma monolítica. Com freqüência as políticas seguidas por um governo têm pouco a ver com as pressões dos grupos, e o único papel que poderiam desempenhar estes, consiste em ajudar o desenvolvimento e posta em marcha dos fins do governo. Também no interior do aparelho do Estado existem conflitos entre políticos e administradores, os quais possuem interesses e objetivos diferentes e algumas vezes contraditórios. Isto não significa que os grupos de pressão sejam irrelevantes, senão simplesmente ajuda a balizar sua influência na definição e execução das políticas,

incorporando outros fatores tais como os próprios interesses do Estado e seus atores mais relevantes (políticos, legisladores, funcionários) assim como as limitações externas da organização política e do poder estrutural (crise financeira, conflitos territoriais, escassez de alimentos, etc.).

O enfoque dos pluralistas reformados representa uma perspectiva útil para analisar os processos políticos. Seus aportes em torno do conceito de comunidade política (*policy community*) indicam que podem dar conta de relações estruturadas com instâncias burocráticas que asseguram a exclusão de certos grupos e problemas. Porém, alguns pluralistas reformados têm diluído estes avanços ao sugerir que as comunidades políticas contêm poderes que se contrapesam e que provavelmente se rompem ao produzir-se uma dispersão das ações, produto da multiplicidade de interesses expressos pelos diversos atores.

Em resumo, o pluralismo reformado e o neopluralismo proporcionam um importante avanço no exame dos grupos de interesse na definição das políticas. Reconhecendo a pluralidade do Estado, aceitam que certos grupos possuam relações institucionalizadas e fechadas em áreas políticas concretas. Aliás, os neopluralistas destacam a capacidade de certos grupos para obter privilégios concretos como consequência de seu poder econômico, o qual lhes permite que a influência política se expresse através de relações estruturais e não mediante uma atividade observável. É nesse contexto que emerge o conceito de poder estrutural. Este é definido como o exercício do poder, sem ser uma expressão nem de decisões individuais nem de ações conscientes por parte do ator na posse do poder. Portanto, é um poder que se exerce mediante uma conduta rotineira e por meio das instituições, onde certos grupos e problemas ficam excluídos sem que se tome uma decisão consciente, senão por meio da própria estrutura de formulação da política.

1.4. A contribuição do conceito de redes para a política pública

Surgida no interior do debate do pluralismo reformado, a perspectiva de redes de políticas tem adquirido uma crescente relevância nos últimos anos. Para abordar esta perspectiva, em primeiro lugar definiremos o conceito. Uma rede é um conjunto de

atores ligados por uma relação, uma rede se caracteriza porque estabelece vínculos diretos ou indiretos entre os atores. Representa uma forma de interação social que coloca atores em contato; essas interações podem ser transações realizadas num mercado, podem ser trocas de serviços entre indivíduos de um mesmo bairro, ou podem ser devidas à presença dos atores nos conselhos de administração de um conjunto de empresas. (Steiner, 2006).

Resulta interessante constatar que situada a partir de um dilema permanente da sociologia – a relação dualista entre estrutura e ação social - a perspectiva de redes desenvolve um tipo de análise na qual a ação individual e o quadro institucional que demarca dita ação resultam ser aspectos inseparáveis, e ainda mais, em permanente imbricação, da maneira como Anthony Giddens (2005) elaborou seu conceito de estruturação. Desta forma, a ação individual aproveita os recursos que a rede oferece, mas é constrangida por ela. Por outra parte, a rede existe porque ações individuais significativas criam laços entre os indivíduos que participam nessa rede: “A ação econômica não se desenrola em um vazio social; ela não é, também, a tradução automática da estrutura social nas decisões individuais.” (Steiner, op. cit., p. 80).

De um lado, esta perspectiva de rede apóia-se na idéia de integração do grupo ou de coesão social para estudar empiricamente e quantitativamente suas características em termos de densidade, centralidade, prestígio ou facções e, do outro lado, ela se desenvolve em torno da noção de que atores podem ser agrupados ainda quando eles não necessariamente se encontram conectados entre si.

O avanço do uso do conceito de redes para a análise das políticas públicas surgiu a partir das profundas mudanças operadas na dinâmica das relações sociais, políticas e empresariais no mundo contemporâneo. Como já foi assinalado, este enfoque representa um desdobramento da crítica realizada ao modelo pluralista clássico que tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas seria resultado da influência que pretendem exercer os diversos grupos de interesses visando seu benefício no menor custo possível, num cenário onde o equilíbrio é alcançado pela própria competição entre estes diversos grupos e associações, que contariam com os canais institucionais para ingressar aos espaços ou arenas decisórias.

Uma contribuição importante da perspectiva de redes de ação pública consiste na prevalência como objeto de estudo dos atores coletivos e as interações produzidas entre eles, situando em um mesmo plano analítico atores estatais concretos (ministérios, agências, comissões) e atores não estatais (diversos tipos de organizações e grupos) que entram frequentemente em conflito, mas que também podem construir consensos em torno de determinadas políticas, superando aquelas visões que incorrem no erro de ver o Estado como uma entidade abstrata que age como um corpo homogêneo e monolítico.

Por sua vez, a noção de rede permite também a predominância de uma abordagem pela base das políticas públicas superando a tradicional perspectiva desde o alto. Segundo Romano, esta abordagem rompe com a preponderante visão linear e seqüencial de cima para baixo dessas políticas, reconstrói um programa de ação pública sem focalizar uma seqüência decisória – emergência de um problema, introdução na agenda, formulação de soluções, decisão e inicio da implementação. (Romano, 2009). Em efeito, as redes de ação pública mais do que questões orientadas para a dimensão hierárquica e vertical, enfatizam as perspectivas horizontais dessa ação, assim como os arranjos informais e os problemas de governança. Aqui governança é entendida como uma forma de superar a centralidade do governo na formulação das políticas, mas especialmente na consideração dos mecanismos alternativos de negociação entre os diferentes grupos, redes e sistemas que fazem possível a ação concertada do governo. Governança refere-se precisamente ao conjunto de mecanismos e procedimentos com que contam os governos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o qual implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos diversos interesses, num marco de maior flexibilidade e descentralização por parte dos governos.

Precisamente, um dos maiores aportes da abordagem de rede se expressa na focalização das relações interpessoais e não somente nos vínculos institucionais entre Estado e sociedade. A emergência das redes virais tem se tornado uma importante ferramenta na expansão dos negócios, mas também numa verdadeira explosão dos laços e interconexões entre inumeráveis pessoas através das redes de relacionamento existentes na internet. As redes virais se reproduzem com uma velocidade abismal, elas se baseiam na capacidade das multidões de usuários de criar ou agregar informação, numa progressão exponencial de insuspeitadas consequências. Quando uma rede viral

consegue criar determinado número de aderentes e conexões, ninguém pode freá-la, afirmam seus idealizadores. (Penenberg, 2009).

A abordagem de redes permite também desagregar a análise das políticas públicas, ressaltando que as relações entre os grupos e o governo variam de um domínio político a outro. Esta visão permite precisamente superar os enfoques que se situam em torno da ação de segmentos rígidos da sociedade (por exemplo, o conflito capital versus trabalho), diluindo a complexidade e diversidade de interesses dentro do sistema político. Desta maneira, podem existir diversas redes que operam ao interior de um mesmo setor, não existindo um ator privilegiado na representação dos interesses de determinado segmento político, econômico ou social.

Por último, a noção de redes teria uma grande relevância na hora de explicar as mudanças operadas nas políticas, cuja força e direção dependeriam do contexto no qual se produz a mudança. Quer dizer, para compreender como essa mudança na agenda leva para novas ações de políticas públicas se faz necessário considerar as especificidades das redes. Alguns autores consideram que em certos casos das comunidades de política existiria uma tendência institucional a inibir essa mudança na ação pública.

Desta maneira, a presente perspectiva permitiria abordar o estudo das sociedades complexas, como as atuais, sustentando a noção de que redes conformadas por laços institucionais e também por relações interpessoais, seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável e não-hierárquica entre diversas organizações e indivíduos que se conhecem e se reconhecem, intercambiam recursos e partilham normas e interesses que permitem a definição, desenho, formulação e execução das políticas públicas. (Romano, 2009).

1.5. A abordagem corporativista

A ascensão do corporativismo, aparte os fatores conjunturais, representava uma das reações à existência de “anomalias” apresentadas pelos enfoques pluralistas na sua formulação original. Quer dizer, um ponto de convergência da produção teórica dos enfoques corporativistas origina-se, em grande parte, a partir desta crítica aos

pluralistas. No entanto, a multiplicidade de usos que se atribuíam ao corporativismo, tirando-o do contexto referido aos regimes autoritários - e tornando-o uma categoria mais abstrata - não representou nenhum progresso analítico. Assim, o corporativismo apareceu em diversas versões e conotações polissêmicas: uma forma específica de intermediação de interesses; um modelo institucionalizado de elaboração e formação de políticas públicas; uma nova forma de organização da economia; um sistema específico de relações industriais, um sistema de controle capitalista sobre a classe operária, etc.

É sem dúvida Phillip Schmitter o autor que mais tem contribuído para a difusão da perspectiva corporativista. Em seus primeiros escritos, ele abordou o conceito de forma operacional, tentando despojar o termo corporativismo de sua carga negativa, quando associado quase que exclusivamente a um modelo explicativo dos regimes totalitários.¹² Num trabalho pioneiro sobre o tema, o autor procura construir um conceito que, muito embora se diferenciando do enfoque pluralista, é compatível com a presença de regimes democráticos. Nessa tentativa, Schmitter elabora uma definição na qual o corporativismo é “um sistema de representação de interesses cujas unidades constituintes são organizadas em um número limitado de entidades singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais lhe é reconhecida o monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e suporte.” (Schmitter, 1974, p. 122). Em uma definição mais recente, este autor considera o corporativismo como um dos “diversos arranjos possíveis, através dos quais as associações de interesses podem intermediar entre seus membros (indivíduos, famílias, empresas, grupos de todas as classes, etc.) e seus interlocutores, especialmente agentes do Estado com autoridade.” (Schmitter, 1992, p. 8).

Para diferenciar-se das formas de representação pluralistas, os autores corporativistas (começando por Schmitter) consideram as corporações como um pequeno número de grupos fortemente centralizados onde existe uma competição limitada entre eles, devido ao caráter quase monopolista da representação. Em

¹² Para um debate mais detalhado sobre os diversos tipos de corporativismo, pode-se consultar dentre outros, Schmitter e Lehmbruch, 1979; Giner e Pérez Yruela, 1979; Stepan, 1980; Araújo e Tapia, 1991; Sanz Menéndez (comp.), 1994.

contrapartida, na perspectiva pluralista existe uma livre concorrência das organizações na disputa pela obtenção de benefícios e poder. Quanto à natureza dos grupos de interesses, eles não seriam produtos da adesão voluntária dos indivíduos mobilizados por preferências compartilhadas. Os grupos se constituiriam através de mecanismos compulsórios que vinculam os indivíduos a determinadas organizações. Finalmente, as relações entre grupos organizados através de associações representativas são estáveis, obedecendo a uma lógica de barganha política, contrária aos pluralistas que visualizam tais grupos como descontínuos e contingentes.

Por outro lado, devido ao fato de que o termo corporativismo deu espaço para confusões conceituais, Schmitter recolocou uma distinção entre situações em que se apresentavam dois subtipos de corporativismo, o velho e o novo corporativismo, aos quais chamou de corporativismo estatal e corporativismo societal, respectivamente. O primeiro é definido como aquele onde as representações dos grandes interesses sociais estão subordinadas à autoridade estatal, quando não são criadas por ela. Assim o corporativismo estatal associou-se fortemente às experiências autoritárias da Europa (fascismo italiano, Franquismo espanhol, Salazarismo português), como algumas surgidas na América Latina. Neste caso, as experiências corporativistas possuem uma ideologia e instituições concretas, historicamente datadas.

Nesta interpretação o corporativismo se associa com a chegada ao poder de governos populistas com perfil autoritário, como é o caso de Cárdenas no México, Perón na Argentina ou Vargas no Brasil. Isto representaria desde uma determinada leitura, a emergência de um corporativismo de Estado, no qual este penetraria as organizações da sociedade civil, sobretudo dos sindicatos e grupos de interesses empresariais, mantendo canais de cooptação e dominação especialmente com os sindicatos e o resto das organizações populares. Este tipo de corporativismo teria brotado como expressão do auge dos processos de migração interna que acompanhou o desenvolvimento da agricultura e a rapidez dos processos de industrialização e urbanização. Isto trouxe simultaneamente um declínio do clientelismo baseado nas relações de dominação de classe com perfil oligárquico. Em fase destes processos, o Estado começou a refletir as novas alianças que se produziam no seio das sociedades latino-americanas, que agora incluía os setores urbanos surgidos da nova configuração socioeconômica apresentada pelos países da região. Este fenômeno de industrialização e

urbanização crescente é correspondente com o populismo, que adquiriu um matiz corporativista. Como diz O'Donnell:

"A incorporação social e a ativação política que (o populismo) permitiu e fomentou, foram cuidadosamente controladas, principalmente através da imposição de vínculos verticais que ligaram os sindicatos ao Estado em posição subordinada. Isso não fez do setor popular, da classe operária ou dos sindicatos meros instrumentos do populismo, mas marcou-os prematuramente com um grau de subordinação política, econômica e mesmo ideológica que diferencia sua história relativamente às experiências capitalistas prévias. Esse corporativismo não foi uma nova forma de Estado ou de sociedade, mas uma nova maneira de 'organizar' o setor popular mediante sua vinculação vertical e subordinada ao Estado populista." (O'Donnell, 1976a, pp. 25-26.)

Em grande medida este tipo de corporativismo estatal é herdado da vertente corporativista de velho cunho, que teria surgido na Europa já na segunda metade do século XIX, quando ela representava, a partir do catolicismo, uma alternativa – uma espécie de terceira via - entre o individualismo liberal e o coletivismo socialista. Logo depois, no começo dos anos 20, os grupos de orientação fascista abraçaram o corporativismo como uma resposta à democracia liberal representativa, ao capitalismo e ao movimento revolucionário inspirado no ideário marxista-leninista. Este tipo de corporativismo derivado do pensamento social católico enfatizava um tipo de representação funcional, a integração do trabalho e do capital numa vasta rede de unidades ordenadas hierarquicamente, harmoniosas, monopolistas, funcionalmente determinadas, guiadas e dirigidas pelo Estado.

Ao contrário do anterior, o corporativismo societal seria aquele que nasce quase que espontaneamente da dinâmica da sociedade civil, preservando a autonomia dos atores sociais envolvidos. Este corporativismo societal ou neocorporativismo vinculou-se às democracias liberais européias surgidas principalmente na fase de pós-guerra. Ele seria o resultado da ação da sociedade ou reflexo desta, não cabendo ao Estado maior peso na conformação das estruturas corporativas.

Segundo alguns autores ligados a esta corrente, o surgimento do corporativismo societal se dá em função da crescente complexidade da organização social decorrente de processos tais como a urbanização e industrialização. As diferenças entre ambos os tipos de corporativismo, também têm sido sublinhadas por outros autores, quando

expressam que “o antigo corporativismo (estatal) estava associado a regimes autoritários e nele se tratava de impor normativamente suprimindo o pluralismo político e ideológico, em suma, impondo a colaboração inter-classista desde cima. (...) O atual corporativismo (ou neocorporativismo) surge no seio de sociedades democráticas onde as classes sociais e os grupos de interesses entram voluntariamente em processos de negociação movidos pela presença de mudanças e novas situações às que enfrentar-se.” (Giner e Perez Yruela, 1985, pp. 10-11).¹³

Como é possível apreciar, daqui resulta que a sociedade é percebida como a variável independente que condiciona o sistema político e, portanto, na sua versão mais “pura” ela desconsidera o papel ativo do Estado na formação, sustentação e controle dos grupos de interesse. Suposto que precisamente deu lugar à maior parte das críticas que se tem feito a esta perspectiva. (Skocpol, 1985). Um reconhecimento mais explícito do papel do Estado no corporativismo veria depois quando Schmitter (1985) assinalava que o corporativismo precisa do estado enquanto os acordos não podem prosperar sem sua colaboração e sem seu apoio. Nas palavras de um especialista: “A distinção entre corporativismo social e estatal se esfuma definitivamente, dado que ambas necessitam ao Estado e o Estado e suas decisões são a condição da possibilidade do corporativismo.” (Sanz Menéndez, 1994, p. 42).

Uma perspectiva interessante para confrontar empiricamente o conceito foi elaborada por Lehmbruch (1982) quando estabelece subdivisões dentro do corporativismo. Para ele, existiria um tipo de corporativismo setorial como representação de interesses que se limita a setores específicos da economia (clientelas privilegiadas) e, por outra parte, um tipo de concertação corporativista em que não existe um interesse único com acesso privilegiado, mas com distintos atores antagônicos onde as organizações solucionam seus conflitos e coordenam sua ação com a do governo. Esta dimensão de concertação estaria mais vinculada ao acionar dos partidos políticos em escala nacional. Nesta concepção, poderíamos salientar que no caso do corporativismo setorial as organizações as associam mais com a definição original, quer

¹³ Sem dúvida a relação entre tais formas de corporativismo (estatal ou societal) enquanto estrutura de representação e regime político é bastante mais complexa do que sugere um vínculo mecânico entre a primeira com os regimes autoritários e a última com os regimes liberal-democráticos. Porém, tal associação é utilizada freqüentemente por diversos autores. (Schmitter, 1974; Stepan, 1980; Cox, 1994).

dizer, sistemas especializados, hierárquicos e monopolistas. Já para os sistemas concertados, os grupos de interesses participariam de maneira mais efetiva nos processos decisórios através do surgimento de mecanismos consensuais ou de concertação para a resolução dos conflitos entre os diversos participantes. Entretanto, como assinala Lijphart (2008) entre os dois existe uma ocorrência simultânea, porque o corporativismo no *stritu sensu* é quase uma condição necessária para uma concertação.

A associação entre corporativismo e concertação tem sido utilizada para caracterizar as democracias consensuadas, por contraste daquelas formas de democracias majoritárias que seriam uma expressão dos arranjos pluralistas. (Lijphart, op. cit.).¹⁴ Aqui o corporativismo surge como uma possibilidade de intercambio e um pacto político, um compromisso baseado num equilíbrio. Portanto, o acordo neocorporativista seria uma estratégia viável para a solução de conflitos de interesses e crises políticas quando nenhum dos grupos ou setores em confronto pode impor sua posição. Ou seja, o tema dos acordos neocorporativistas vincula-se também com os interesses do Estado de resolver os conflitos através de mecanismos consensuais e de conveniência mútua, nos quais está em jogo uma avaliação de custos e benefícios.

Para alguns autores (Katzenstein, 1987), esta noção de concertação daria ao corporativismo um traço distintivo marcado por uma ideologia do relacionamento social e a ausência de uma mentalidade do tipo “soma-zero”, o qual ligaria o corporativismo às demais características das democracias de consenso. Porém, nos parece evidente que arranjos do tipo pluralista também podem ser coincidentes com esta modalidade de democracia, especialmente quando elas se expressam numa forma concreta nas sociedades e não como “tipo ideal puro” onde o vencedor leva tudo.

Retomando a definição realizada por Schmitter, o corporativismo comportaria então três sentidos ou formas enquanto sistema de intermediação:

¹⁴ Na pesquisa realizada para este fim, Lijphart se propõe, entre outros objetivos, medir os graus de pluralismo e corporativismo existente em 36 países industrializados como em desenvolvimento, procurando encontrar os países que apresentam um melhor desempenho no seu modelo democrático. Para este fim, ele analisa minuciosamente as diversas dimensões da distribuição do poder e da ação política existentes nas duas principais formas de organização de uma ordem democrática, a majoritária e a consensual.

- a) forma não competitiva nem voluntária de representação de interesses, através de associações, com disciplinamento dos atores envolvidos;
- b) forma de participação na política pública pelas associações; e
- c) forma tripartite de concertação, com participação ativa do Estado como agente mediador entre os representantes do capital e do trabalho (p.e.: as câmaras setoriais).

No entanto, esta definição relativamente consagrada na literatura especializada, criou problemas de interpretação ao estudar o surgimento de novas formas corporativistas, fenômeno que se apresentara com maior intensidade na hora de abordar a análise das formas do corporativismo agrário. Ante esta perspectiva, alguns autores (Moyano Estrada, 1988; Peréz Yruela e Giner, 1985) consideraram necessário ampliar o campo de visão dos enfoques neocorporativistas, para incluir outras formas de expressão do corporativismo que não se reduzissem à concertação social e aos pactos entre governo, sindicatos e associações empresariais, permitindo desta forma estender os elementos básicos desta perspectiva às análises de setores, como o agrário, em que tais fenômenos manifestam-se de modo diferente. Este fenômeno será evidente no presente estudo, em que a concertação entre empresários do açúcar e diversos tipos de produtores de beterraba (grandes, medianos e pequenos) junto aos trabalhadores rurais e operários das agroindústrias de refino e processamento de açúcar, superam a concepção original dos acordos corporativos entre representantes do capital e do trabalho.

Uma alternativa ao conceito de corporativismo foi aberta por autores como Alan Cawson, quem pretendendo superar as teorias existentes sobre o Estado, afirma que o que se precisa, efetivamente, é construir uma teoria corporativista do Estado. Esta teoria parte do suposto de que interesses organizados não respondem necessariamente, ou melhor, “não são redutíveis” aos interesses de classe, para o qual o autor inclina-se pelo uso da categoria de setores na análise dos processos de articulação de interesses para a definição das políticas públicas. Para isso, parte assinalando que o corporativismo seria uma mais entre as possíveis formas de articulação entre o Estado e o leque de interesses da sociedade.¹⁵ Isto suporia a possibilidade de coexistência dentre as formas

¹⁵ Para David Collier (1994), o corporativismo se situa hierarquicamente subordinado ao âmbito da representação de interesses, que também se expressaria através de outras modalidades conceituais, como o pluralismo.

corporativas (no sentido tradicional) com uma esfera de política competitiva. Para ele um problema associado ao corporativismo é o excessivo alargamento do conceito, em cujo caso torna-se urgente aos teóricos corporativistas especificar quais processos nas sociedades industriais são corporativistas e quais não o são:

“Centrar-se na relação entre o Estado e os interesses organizados não é mesmo suficiente se não podemos explicar os mecanismos do próprio Estado, ou os processos pelos quais certos interesses organizam-se em políticas corporativistas, enquanto outros se organizam à margem delas.” (Cawson, 1994, p. 114).

Precisamente porque todo o debate em torno ao corporativismo têm-se baseado num *nível macro* (macrocorporativismo) é que resultaria pertinente – segundo Cawson – pensar em outro tipo de arranjo que não se esgote somente nas negociações tripartites ou na concertação de políticas entre agências governamentais e grandes associações de classe. Existiria um tipo de negociação que não está exclusivamente confinada à relação entre Estado e associações de classe, mas também com setores da produção. Este nível de interação entre as agências estatais e as associações de interesses organizados, é identificado pelo autor sob o nome de mesocorporativismo.¹⁶ Quer dizer, este conceito pretende dar conta de outro marco de intercâmbio político, onde negociações não passam pelas grandes questões redistributivas que afetam as organizações de classe, senão que com acordos em áreas definidas de políticas públicas. Noutras palavras, uma política setorial permite apreciar outros tipos de arranjos e interdependências entre os diversos atores, que as análises de classe podem obscurecer ou simplesmente eliminar. Nessa medida, o conflito de classe dentro de um setor pode emudecer aí onde os interesses setoriais se percebem em relação à intervenção do Estado, o qual cria espaços e interdependências setoriais que cruzam as divisões de classe. Assim a teoria setorial seria um intento de reconhecer o papel central do Estado na determinação das oportunidades de vida e nas diversas estratégias de negociação escolhidas pelas organizações setoriais de intermediação.

Cawson conclui afirmando que as organizações presentes na elaboração das políticas e nos processos políticos num nível *meso* serão uma amalgama de grupos

¹⁶ Já quando se trata de negociações no nível de empresas individuais, onde as políticas públicas são pensadas na medida em que contribuam ao desenvolvimento de estratégias empresariais específicas, pode-se falar de microcorporativismo.

corporativos e de preferências, e de grupos baseados nos interesses setoriais e não de classe. No entanto, a diferença é que os grupos de preferência seriam grupos de pressão e por tanto gozariam de maior autonomia se comparados com os grupos corporativos, os quais ainda que possuam um acesso privilegiado ao aparato do Estado, também dependem da relação que mantém com este, cedendo parte de sua capacidade de ação autônoma. (Cawson, op.cit., p. 122-126).

1.6. O corporativismo na visão regional

Por sua vez na América Latina, iniciou-se a partir dos anos 70 uma fase de fecundo debate teórico e pesquisas empíricas em torno a um fenômeno que não podia ser compreendido a partir das teorias até então dominantes. Tal como foi levantado por Araújo e Tapia (1991), “a proliferação desses estudos indicava a insatisfação dos cientistas políticos em adequar os instrumentos teóricos conceptuais prevalecentes, marxismo e pluralismo principalmente, à análise de relações Estado/associações de interesse e/ou de formulação e implementação de políticas, distinto tanto do pluralismo predominante em países como nos Estados Unidos, quanto do velho corporativismo fascista...” (Araújo e Tapia, op. cit., p. 5).

No contexto latino-americano, o corporativismo se situava com relação à emergência dos regimes políticos autoritários como um dispositivo utilizado por este tipo de estado para exercer sua dominação. Nesse contexto, um importante aporte ao debate foi feito por Guillermo O'Donnell, para quem também é necessário distinguir entre o tipo de corporativismo que se apresentou no passado e o tipo de corporativismo que se deu em alguns países da região, no marco do surgimento de um novo tipo de Estado – chamado por ele - burocrático-autoritário. Esta ideologia caracterizou a maior parte dos governos militares que se instalaram na região a partir da década de sessenta, começando pelo Brasil em 1964. Tais governos diferenciaram-se das anteriores experiências autoritárias pelo fato de ser desmobilizadores da participação popular; pelo comprometimento das instituições militares e pelo conteúdo tecno-burocrático da sua gestão. (O'Donnell 1976b e 1982).

Segundo O'Donnell, na América Latina estes regimes surgiram nos países socialmente mais complexos e modernos: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, muito embora encontrem-se traços similares noutras experiências autoritárias do continente.

Tais regimes foram caracterizados pelo autor como tendo:

- uma base social representada por uma burguesia altamente oligopolizada e transnacionalizada;
- uma estrutura apoiada na coação e a exclusão dos trabalhadores como parte da imposição de uma nova ordem;
- uma supressão da cidadania e das mediações baseada na interpretação do popular;
- uma exclusão dos setores populares dos benefícios do desenvolvimento econômico, promovendo um padrão orientado em favor do capital privado;
- uma tendência à transnacionalização crescente da estrutura produtiva;
- uma despolitização das questões sociais, passando a tratá-las como questões técnicas ou apolíticas;
- um fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e sua substituição por canais informais localizados nas estruturas burocráticas –ou anéis burocráticos- onde as relações entre os grupos de interesses da sociedade civil e o Estado se baseiam mais em critérios e mecanismos de cooptação, que nos mecanismos de representação.

A partir desta identificação, o autor constata que o corporativismo que corresponde a esse tipo de Estado pode ser chamado de “bifronte”, porquanto ele possui simultaneamente dois componentes que passam a distinguir da seguinte forma: “Um deles é estatizante, no sentido de que consiste na “conquista” por parte do Estado, e consequente subordinação a este, de organizações da sociedade civil. O outro, é privatista, na medida em que consiste, pelo contrário, na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses organizados da sociedade civil.” (O'Donnell, 1976b, p. 3).

Além de bifronte, este corporativismo é segmentário, quer dizer, que o funcionamento e o impacto das estruturas corporativistas são distintos em relação às

classes sociais em jogo. Assim, a corporativização estatizante despoja as classes populares de todos os recursos políticos e organizacionais, e de todos os canais de acesso ao Estado, quando se concretiza mediante a “estatificação” das organizações de classe do setor popular, especialmente os sindicatos. Por outro lado, o corporativismo privatista compreende, principalmente, a representação dos interesses das classes dominantes e constitui um instrumento de mútuo controle entre esses setores e o Estado burocrático-autoritário.

A partir destes traços, O'Donnell pretende estabelecer as bases que marcaram a diferenciação entre este tipo de corporativismo, surgido no seio dos emergentes Estados burocráticos-autoritários, e aquele que existe tanto nas democracias constitucionais dos países de capitalismo avançado como daquele presente nos regimes populistas.¹⁷

Desta forma, o autor tenta aprimorar a dicotomia criada por Schmitter, no sentido de que nos regimes ou formas de Estado burocráticos-autoritários, é possível encontrar elementos dos dois subtipos de corporativismo, ainda quando o caráter privatista desse corporativismo expressa somente um componente da face societal argüida pelo último, ou seja, a representação dos interesses junto ao Estado, apenas das classes e setores dominantes.

1.7. A perspectiva marxista

A noção neocorporativista original, exposta nos termos de Schmitter, foi posteriormente objeto de críticas (Panitch, 1981) por sua decisiva carência de uma teoria rigorosa do Estado que acompanhasse os processos de representação ou intermediação de interesses. Panitch baseava esta observação numa concepção do corporativismo segundo a qual este deveria interpretar-se no marco de uma teoria classista do Estado. Quer dizer, tanto no que diz relação à organização dos conflitos funcionais de interesses quanto à elaboração das políticas públicas, o caráter e o papel Estado precisam ser sublinhados. Para os autores que são tributários ou operam no interior deste paradigma, o Estado tem um claro caráter de classe. Esta afirmação já é

¹⁷ O'Donnell também se preocupa de marcar as diferenças entre o corporativismo no Estado burocrático-autoritário e aquele existente durante o período pretoriano (voltado para a ativação dos setores populares) e sob o Estado populista (destinado a subordinar e cooptar aos segmentos populares e suas organizações).

encontrada num texto pioneiro de Marx e Engels [1848], onde este sustenta que o Estado deve ser entendido como um instrumento nas mãos da classe dominante, no qual “o executivo do Estado moderno não é mais do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”. (Marx e Engels, 1985, p. 36).¹⁸

Apesar desta citação, o próprio Marx mudou sua posição em relação à dominação direta da burguesia sobre o Estado, mantendo, no entanto, a subordinação estrutural deste aos interesses da classe economicamente dominante. Esta mudança veio a ser referendada com a publicação de *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* e posteriormente de *A guerra civil na França*, onde Marx elabora a tese da autonomia do Estado, segundo a qual em uma conjuntura política contingente o Estado pode se autonomizar com relação às classes, dependendo inclusive da consolidação de sua máquina em relação à sociedade burguesa.

A discussão em torno ao Estado e mais especificamente em relação a sua “autonomia relativa” ganhou espaço na literatura marxista a partir da década de 60, especialmente com os trabalhos desenvolvidos por Poulantzas, Miliband, Jessop, Vincent, Offe e outros. A interrogante comum à maioria dos pensadores aderentes a esta perspectiva, tem a ver com a questão de porque e como o Estado, enquanto instituição distinta da classe ou das classes economicamente dominantes desempenha o papel de “guardião” desses interesses. Entre as diversas respostas esboçadas, existem duas abordagens que tem prevalecido. Uma vale-se dos fatores ideológicos e políticos para explicar este papel como, por exemplo, as pressões que as classes economicamente dominantes podem exercer sobre o Estado e sociedade e a congruência ideológica entre essas classes e aqueles que dispõem de poder no Estado.¹⁹ A segunda abordagem ressalta as coerções estruturais a que o Estado está sujeito numa sociedade capitalista e o fato de que, a despeito das posições ideológicas e políticas daqueles que dirigem o Estado, suas políticas devem forçosamente assegurar a acumulação e a reprodução do capital.

¹⁸ Posteriormente Engels [1884] também expressou com muita claridade este axioma ao afirmar que o Estado é “em geral, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar à classe oprimida.” (F. Engels,, 1987, p. 53).

¹⁹ É interessante notar que ambos argumentos também tem sido apontados – como já vimos - pelos enfoques neopluralistas ao reconhecer a maior influência e a posição privilegiada das empresas nos processos de intermediação de interesses perante os agentes e administradores do governo.

Na primeira abordagem é o Estado dos capitalistas; na segunda é o Estado do capital. Apesar das diferenças entre elas (o que não as torna excludentes), ambas tem em comum a noção de que o Estado está subordinado e limitado por forças e pressões que são externas. (Miliband, 1982). No entanto, como afirma o próprio Miliband, uma leitura possível destas perspectivas é que o “Estado seria um instrumento cuja dinâmica e impulso vem de fora dele, o que deixaria de levar em conta muito da concepção marxista, que lhe atribuíram uma considerável margem de autonomia.” (Miliband, 1988, p. 134).

Nesse sentido, uma importante função do Estado em sua associação com a classe dominante seria regular a luta de classes e assegurar a estabilidade da ordem social. Este aspecto foi suficientemente salientado por Poulantzas (1977), para quem o Estado cumpriria a dupla função de organizar os interesses dos capitalistas como classe, atomizados no mercado, e desorganizar os trabalhadores como classe, apresentados na esfera da política como cidadãos e não como vendedores de força de trabalho. Dessa forma, as ações do Estado teriam uma autonomia relativa, existindo uma margem de manobra para a realização de ações legitimadoras da ordem e do Estado burgueses que não entrassem em choque com as políticas de interesse estrito do capital.

Como para Poulantzas não existe uma classe que represente monoliticamente os interesses do capital – e sem diversas frações em disputa – a autonomia do Estado permitiria que este operasse com independência de uma determinada fração hegemônica no poder nesse instante, para passar a representar os interesses da sociedade capitalista em seu conjunto. Quer dizer, para que o Estado capitalista funcione eficazmente como um Estado de classe - em proveito da burguesia - é preciso que ele conserve certo grau de autonomia com respeito à essa classe dominante. Ao prescindir de qualquer parcialidade evidente de classe, o Estado capitalista pode se apresentar como um sistema legitimado na medida em que vela pelos interesses do conjunto da população e não estritamente pelos interesses de uma classe em particular.

Posteriormente, ele realizou uma segunda formulação de sua teoria, em que define o Estado não mais a partir de suas funções, mas de sua natureza. Aqui o Estado

seria um campo de poder, uma arena, onde se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores: classes e frações de classe. Este campo organizaria as classes dominantes em torno dos interesses de curto prazo das frações hegemônicas no bloco de poder, e da classe burguesa no longo prazo. Isso seria possível justamente pela autonomia relativa do Estado no que tange aos interesses particulares dos grupos e frações de classe. Ou seja, de qualquer forma, o Estado capitalista apresenta um irreversível caráter de classe, sendo impossível às classes dominadas assumir o seu controle na condução das políticas estatais.

Por sua vez, para Bob Jessop também é preciso fazer a distinção entre a dinâmica do capital em geral e as formas concretas em que este se manifesta na sociedade. Ele reconhece que existiriam objetivos necessários que o capital no seu conjunto deve atingir para que obtenha a reprodução do capitalismo na sua completude. No entanto existem diversos problemas e contradições pra que isto se alcance de maneira satisfatória. Assim, o Estado para o autor, se compõe de múltiplas instituições que em princípio carecem de unidade e não estão necessariamente relacionadas nem com a forma de produção capitalista, nem com a classe economicamente dominante. O poder do Estado pode considerar-se capitalista somente na medida em que “cria, mantém ou reinstala as condições que se necessitam para a acumulação do capital numa situação determinada.” (Jessop, 1982, pp. 221-222).

Um desdobramento disto pode ser exposto a partir do papel desempenhado pelas elites estatais na produção e execução das políticas públicas. Para Miliband a influência e o lugar privilegiado de poder do empresariado estão associados à idéia da socialização política e à posição dos capitalistas no sistema de valores e representações sobre a sociedade. Segundo ele, a existência da elite estatal explica o caráter de classe do Estado.

No entanto a explicação da existência dessa elite não se situa somente na esfera econômica, mas, simultaneamente, na cultura e na política. Além disso, os membros das elites estatais e econômicas encontrariam maiores canais de articulação, tanto na sua lógica de ação coletiva como nos processos similares de socialização política, de valores e de visão de mundo. Ou seja, os processos de controle e gestão do Estado seriam fruto

das articulações entre setores das elites estatais e as elites empresariais (econômicas), dado que:

“(...) os empresários pertencem, em termos econômicos e sociais, às classes medias e altas – e é justamente nessas classes que são recrutados predominantemente, para não dizer em sua maioria esmagadora, os membros da elite estatal.” (Miliband, 1982, p. 79).

Tal articulação se produziria principalmente através das entidades representativas que se vinculam das mais variadas formas com os aparelhos de Estado, influindo dessa maneira na formação das políticas públicas. Este fenômeno também ressaltado por Claus Offe (1994), reduz de forma drástica a ocorrência de ações estatais contra os interesses do capital. Vinculado ao anterior, encontra-se a noção da seletividade estrutural do Estado capitalista. Segundo o autor, o Estado selecionaria em virtude de interesses “invisíveis” de classe, os assuntos que seriam ou não tratados pelas suas instituições. A seletividade, que operaria através da ideologia, do processo político e da repressão, se encarregaria de forma oculta e implícita, de filtrar os assuntos apresentados ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe. (Offe, 1984).

Assim, criticando o modelo pluralista, ele afirma que os grupos de interesse não seriam os determinantes na formulação das políticas, senão o “*status público*” que o Estado atribuiria a um ou outro grupo é que seria mais determinante em sua capacidade de intervir ou influenciar nas políticas. Autorizando e privilegiando o acesso e interlocução com grupos específicos por sobre outros, o Estado coloca barreiras concretas na concorrência política. Neste caso, a influência tem como modalidade predominante a “delegação, devolução e transferência de questões e reivindicações políticas para um campo onde não afetem diretamente a estabilidade do governo (central) e a coesão do partido da situação ou dos partidos da coalizão, mas, pelo contrário, ajudem a reduzir uma agenda política sobrecarregada.” (Offe, 1994, p. 248).

Offe e Weisenthal (1984) sustentam também que a noção de grupos de interesses comete o erro de equacionar como igual àquilo que é desigual. Num artigo recorrentemente citado, os autores pretendem demonstrar teoricamente como o conceito

político de grupo de interesse bloqueia ou nega o acesso cognitivo à existência das classes. O argumento por tanto, se desenvolve apoiado numa certeza histórica: "Se, como a teoria de grupos de interesse sugere, a forma organizacional pura de representação de interesses é igualmente acessível aos grupos do capital, do trabalho e de outros, então não há razão para pressupor que o uso dessa instrumentalidade perfeitamente neutra resultará em algo semelhante à assimetria sistêmica da riqueza e o poder." (Offe e Wiesenthal, 1984, p. 61).

Em função do anterior, os autores se dedicaram à tarefa de estabelecer as diferenças entre as práticas associativas das organizações empresariais (do capital) e das organizações operárias (do trabalho). Eles analisaram as diferentes funções que a prática comum da associação formal desempenha com relação ao capital e ao trabalho, e mais especificamente, descobrir a forma em que cada um dos dois tipos de organizações consegue alcançar o poder a través da organização. Ao comparar o comportamento de empresários e de operários, os autores chegam a constatar que existem duas lógicas de ação coletiva, invalidando teoricamente o postulado de uma única lógica, tal como postulado por Mancur Olson (1992).

Em resumo, poderia estabelecer-se que existe um conjunto de características compartidas aos análises de autores sintonizados com esta vertente do pensamento. Num artigo sintético, David Marsh define seis destes traços: 1. Rejeitam o economicismo, ou seja, a idéia de que as relações econômicas determinam as relações de classe, as quais por sua vez determinam forma e funções do Estado; 2. As relações entre o econômico e o político consideram-se contingentes mais que causais. 3. Não existe uma única teoria do Estado. O marxismo aporta um conjunto de ferramentas para analisar as relações concretas que, em cada período histórico, se produzem entre o Estado e a sociedade civil; 4. A classe já não é considerada a única causa da desigualdade estrutural e da luta pela hegemonia (gênero e raça também são fatores fundamentais); 5. Não se pode dar por certa nem a unidade do estado nem das classes nem de outras forças sociais; e 6. Ainda que seja importante a explicação estrutural, os enfoques concedem cada vez mais importância à explicação das intenções. (Marsh, 2000, p. 274).

1.8. A concepção neo-institucionalista

Uma outra perspectiva que tem ocupado um espaço importante na discussão sobre a relação entre Estado e atores políticos nos processos de *policy-making*, é a chamada corrente neo-institucionalista. Esta corrente com pretensões de constituir-se numa teoria de médio alcance tem re-introduzido as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia. Para ela convergiram estudosos descontentes com os enfoques presentes em outras disciplinas ou áreas temáticas, tais como a economia, a ciência política, a sociologia, a história ou a política comparada.

Antes de abordar a relação entre o Estado e os atores políticos no processo de formação das políticas públicas, consideramos necessário passar a definir o que os autores desta perspectiva entendem por instituições. Em primeiro lugar, vale destacar que a amplitude do conceito de instituição tem provocado diversas polêmicas na literatura especializada. Segundo Margaret Levi (1991) uma instituição caracteriza-se pelos “arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementados por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder.” (Levi, op. cit., p. 82). A definição que Levi propõe é inspirada numa crítica a certos autores que estabelecem uma similitude entre instituições e regras (formais e informais) que delimitam o comportamento dos atores sociais.

Uma outra definição pode encontrar-se em autores da vertente *rational choice* dentro do neo-institucionalismo, tais como Oliver Williamson ou Douglas North.²⁰ Para este último, uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões. As instituições - segundo North - reduziriam os custos de transação, isto é, os custos de fazer e manter um contrato e também diminuem o grau de incerteza perante a imprevisibilidade do comportamento e, consequentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e

²⁰ Alguns dos textos mais significativos desta tendência são os de Williamson, 1990 e North, 1990. A outra vertente considerada relevante dentro da perspectiva Neo-Institucionalista é a denominada histórica, e dentre seus autores mais representativos podem-se mencionar, Charles Tilly, Theda Skocpol, Johan Olsen e James March. Uma interessante coletânea de artigos elaborados por autores da corrente “histórica” encontra-se em March e Olsen, 1993. Já no caso de Margaret Levi, se situaria entre ambas as perspectivas, porém, ela se encontra muito mais próxima das posições sustentadas pelos institucionalistas históricos. Em torno de estas definições Marques, 1997.

a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possível. (North *apud* Levi, op. cit., p. 80).

Nesse sentido, o neo-institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para definir as estratégias dos atores. Para eles, as instituições representam constrangimentos à escolha estratégica, alterando o comportamento auto-interessado e reduzindo, por essa via, a ocorrência de soluções sub-ótimas. Por exemplo, soluções do tipo dilema do prisioneiro seriam minimizadas, o que reduziria o risco de participar de transações com esse caráter. A diferença do que afirma a teoria neoclássica, para os neo-institucionalistas, em toda transação o conhecimento dos agentes sobre as condições na qual se dá o processo de transação não é perfeito nem completo. Por isso, precisamente, é através das instituições que tais problemas podem ser resolvidos, superando os custos presentes em qualquer tipo de intercâmbio onde possam apresentar-se imperfeição das informações. Os preços incluiriam, além dos custos de transformação, custos de transação, e as instituições serviriam então para reduzir estes últimos, diminuindo a fricção e tornando possível a disseminação das trocas a baixos custos. (Williamson, 1990).

Para Margaret Levi, uma questão central a ser resolvida tem que responder a pergunta de como são criadas as instituições e como (e por que) elas se transformam. A autora pretende responder a esta última interrogante analisando as razões pelas quais se produz a mudança institucional. Por mudança institucional ela entende “uma alteração nas regras e nos procedimentos de implementação destas, levando a que comportamentos alternativos passem a ser ou estimulados ou reprimidos.” (Levi, op. cit., p. 84). Dada a definição da própria autora, desprende-se que as instituições formais tornam-se suscetíveis à mudança na medida em que a distribuição do poder dos agentes legitimados se altere. Quer dizer, a mudança é mais provável quando se verifica um aumento da eficiência de indivíduos que buscam a mudança e uma diminuição *vis a vis* dos recursos de poder daqueles indivíduos que estão pela manutenção do *status quo*.

A literatura especializada tem destacado que a estabilidade institucional estaria associada a fenômenos de três ordens: normas, coerção e coação. Segundo Levi, nenhuma destas três dimensões permite explicar por si mesmas ou articuladas, por que os indivíduos se comportam com obediência. Ante isso, ela agrega um quarto elemento:

o consenso contingente. Este termo - que resulta ser mais abrangente que obediência quase-voluntária - incorpora uma dimensão descuidada tanto pela teoria Olsoniana e da escolha racional dos “incentivos seletivos”, que consideram a coação e as recompensas (pagamentos paralelos) como os principais meios para mobilizar os grupos e manter os indivíduos conformados. Em palavras da autora:

“A eficiência dos incentivos seletivos, tanto em sua forma negativa de coação, quanto em sua forma positiva de pagamentos paralelos, esta apoiada estritamente em cálculos utilitários. Ambos afetam o peso relativo dos custos e benefícios quando da escolha de se obedecer às regras institucionais. Contudo, eles não contam toda a história.” (Levi, op. cit., p. 84).

Existiria outro tipo de norma, com maior capacidade de indução à obediência: a norma de *fairness* (a reciprocidade). Esta dimensão efetivamente regula comportamentos porque possuiria tanto um elemento normativo quanto um elemento utilitário, ou seja, a essência do “consenso contingente”. Nesse sentido, mudanças institucionais ocorreriam preferentemente quando é quebrada a justiça e/ou a reciprocidade da norma e os agentes têm a motivação para agir contra ela, ou seja, quando desaparece o fator que dá substrato ao consenso contingente.

Um aspecto relevante para a nossa discussão, sublinhado pelos os representantes da vertente histórica do Neo-institucionalismo, têm a ver com o conceito de autonomia do Estado. Para eles, a autonomia não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa se definir *a priori* como sustentariam alguns autores marxistas, analisados anteriormente. Ela varia de caso a caso, devido a que esta autonomia é definida em cada situação histórica pelas “potencialidades estruturais” que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção. (Skocpol, 1985).

A diferença do que afirmam autores pluralistas ou marxistas, a autonomia estatal não pressupõe para os neo-institucionalistas, que o Estado se comporte como ator com certa racionalidade, mas apenas supõe que ele não se encontra atrelado obrigatoriamente aos interesses das classes ou grupos particulares da sociedade. Assim as ações das agências estatais podem ser tanto parciais e fragmentadas quanto irrationais e

desarticuladas. Elas são somente auto-reprodutoras, isto é, tem por objetivo reproduzir o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta seria a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado.

Por último, a literatura neo-institucionalista sustenta que as instituições são importantes no estudo da política, não apenas pela relevância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas pelo fato de que ele, como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. Porém, os neo-institucionalistas não se propõem privilegiar o Estado como o agente principal para analisar a origem do poder, em desvantagem da sociedade, tal como se privilegia a sociedade na interpretação do marxismo (classes sociais) ou do pluralismo (grupos de interesses). Para estes, o centro da análise deve ser colocado na correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais, e não na mera observação das estratégias dos primeiros.

CAPITULO 2

A HISTORIA DO AÇÚCAR NO CHILE

2.1. Antecedentes

A produção e o consumo do açúcar no Chile tem tido um papel fundamental no desenvolvimento da agricultura, no entanto, com relação a outras atividades produtivas como o cobre, o salitre e o trigo, pode-se dizer que sua importância tem sido secundária. Na história de Chile o consumo do açúcar, em seus inícios como nação independente, se caracterizou pela importação desta substância e, nas últimas décadas, pelos conflitos em torno da proteção ou liberalização do mercado do açúcar, com o consequente impacto sobre produtores, indústria processadora, importadores, indústria alimentar, comerciantes, consumidores, etc.

A seguir, realizaremos uma breve revisão histórica do papel que tem desempenhado a produção e o consumo do açúcar no Chile, procurando destacar os principais processos econômicos e sociais que, de alguma maneira afetaram a constituição e desenvolvimento desta parcela não menos significativa da atividade econômica do país. Posteriormente, realizaremos uma análise da história mais recente, especificamente das décadas dos noventa e inícios do presente século, no referente à produção açucareira nacional e internacional, com o intuito de explicitar as claras e complexas imbricações entre as esferas da política e economia.

2.2. A estrutura da “Hacienda” e a produção de açúcar no Chile

Durante a Colônia, ao longo do século XVII, Chile foi-se caracterizando por um crescimento exponencial em todos os sentidos. O crescimento da população espanhola nascida no Chile, a irrefreável mestiçagem e a imigração europeia, exigiram da produção do campo nacional, alimentos, vestimentas, artefatos para uso doméstico, ferramentas de trabalho, etc., os quais só podiam ser produzidos por setores agrícolas

próximos dos assentamentos urbanos. Naqueles anos, a maioria das terras foram cultivadas pela primeira vez, o que permitiu abundantes colheitas e consequentemente a oferta de um importante contingente de trabalhadores dispostos servir de mão de obra agrícola.

Como assinalado por alguns historiadores “a medida que corria o século XVII a “hacienda” foi se consolidando como unidade econômica de múltiplas faces (...) a posse da terra teve agora valor e a agricultura e a criação de gado, de labores secundarias e com poucas possibilidades de desenvolvimento numa economia de subsistência, passaram a adquirir significativa importância na economia interna. (Villalobos e Estellé, 1990). A fazenda cumpriu o papel de abastecimento dos crescentes requerimentos dos mercados. De fato, entre os principais produtos que produzia a fazenda encontram-se o charque, o couro e o sebo, este ultimo empregado para produzir velas e sabão.

Com o correr dos anos a produção de trigo exerceu um papel cada vez mais importante na economia agrária e nacional. Em 1687, Peru sofreu um terrível terremoto que destruiu sua estrutura de irrigação e posteriormente uma série de pragas afetou a produção trigueira, o que permitiu à produção nacional inserir-se nos mercados peruanos. Com isto, o trigo chileno alcança e domina um mercado consumidor em franca expansão. Nesta dinâmica, vale destacar ainda que com o aumento da população mestiça, num claro processo de ocidentalização dá-se preferência ao consumo de alimentos de origem européia, em detrimento da tradição alimentar nativa. (Carmagnani, 2004). Este processo de transformação cultural traz óbvias implicações econômicas ao gerar uma forte demanda por produtos como o trigo. Consequentemente, estas mudanças transformam o latifúndio chileno que passa a dedicar-se ao cultivo dos cereais de maneira preferente. A partir deste momento adquirem a denominação de *Haciendas*. (Collier e Sater, 1998, p. 21).

Através dos anos a produção trigueira iria expandindo-se ainda mais e ocuparia até a atual região centro sul, demarcando-se com isto a vocação mono produtora de amplas zonas do país e definindo também sua tendência inexorável a transformar-se numa economia primário-exportadora, ao igual que todas as economias do hemisfério.

É importante salientar ainda que de maneira simplificada outros dois elementos importantes que se estabelecem como parte desta dinâmica. Nesse sentido deve-se destacar que naqueles anos começam a se constituir atores sociais de vital transcendência nacional, o chamado *inquilinaje*, assim como também uma ordem hierárquica que desde a estrutura de posse da terra herdada da colônia, vai-se disseminando ao longo do território, conformando uma sociedade desigual com vastos setores em situação de pobreza, subordinados às decisões e necessidades de uma elite “terrateniente”. Em resumo, pode-se dizer que a importância da fazenda como instituição econômica e social se comprehende melhor ao se ter em conta que em sua grande maioria a população do país era formada por mestiços e outros grupos de sangue misturada, resíduos indígenas e pequenos núcleos de negros que habitavam o espaço rural. “Viviam ligados à fazenda constituindo esta não só o local da sua subsistência, mas também o âmbito de sua vida social e cultural, onde sua existência tinha sentido e onde seu destino se realizava sem variações do nascimento até a morte.” (Villalobos e Estellé, op. cit., p. 163).

Deste modo, a fazenda ao centrar-se quase que exclusivamente na produção de trigo e pecuária, se transformou num espaço relativamente auto-suficiente, no entanto teve que suprir outros bens que não produzia. Do mundo exterior da fazenda recebia escassos produtos, sendo os de consumo mais comum, a erva mate do Paraguai e o açúcar e tabaco do Peru. É aqui onde o comercio com Peru adquire um papel fundamental. No Chile o comércio intercontinental se realizava quase exclusivamente com o Peru e o Vice-reinado do Rio de la Plata. Entre os produtos mais relevantes que vinham do Peru estava o açúcar de cana (76 mil arrobas) e Tabaco.

Um dos pontos centrais das idéias econômicas coloniais é o propósito dos “*criollos*” de substituir a importação de produtos estrangeiros por espécies produzidas no Chile; assim, por exemplo, alguns intentos para adaptar o cultivo da cana de açúcar, o algodão e o arroz obedeciam a este esforço para evitar sua importação. Quer dizer, já desde os tempos da Colônia podem-se apreciar algumas tentativas de protecionismo presentes na política econômica nacional.

O pensamento mercantilista reinante no Chile nutria-se, além disso, nas experiências acumuladas durante o século XVIII em matérias de comércio. Pensava-se

que a liberalização deste e a ruptura do monopólio haviam acarretado a ruína dos mercadores, a decadência do artesanato, a dependência dos produtores estrangeiros e a fuga de metais preciosos. Para certos historiadores, “era evidente que o país se precipitava num abismo e que a única forma de evitar a catástrofe era por meio do estabelecimento de uma regulação do comércio, quer dizer, de um protecionismo que, ao limitar a importação, estimulasse a produção e freasse a saída de ouro e prata” (Villalobos e Estellé, op. cit., p. 251). Com esta política se começa a dar luzes, àquilo que em meados do século XX se denominou como Industrialização por Substituição de Importações (ISI), a qual geraria uma série de indústrias para potenciar o desenvolvimento interno da Nação. Voltaremos a analisar este aspecto em linhas posteriores.

Logo de concluídas as guerras de Independência em 1817, estas foram seguidas por uma série de ajustes e liberalizações do comércio. O volume do comércio exterior do Chile praticamente duplicou-se entre 1810 e 1830. Este aumento do potencial comercial tinha diversas implicações para os diferentes setores da economia chilena. A agricultura havia enfrentado graves problemas durante a campanha pela independência. Com isso, a produção nacional tinha-se centrado em torno da atividade mineira, especialmente cobre e prata.

Ao longo deste período, não se observa um claro interesse pela produção nacional de açúcar. De fato, não se menciona nos livros de história nenhum evento relacionado com a sua produção. Nas primeiras décadas do século XIX, países como Brasil, Cuba e Argentina eram os principais produtores de açúcar na América, os quais exportavam sua produção a países como Chile.

No período posterior à Independência, junto com a nova ordem política que se instala em meados do século XIX, produziu-se através de uma série de medidas do governo da nova República, uma consolidação das finanças e políticas econômicas no país. Isto permitirá a ampliação do comércio e o crescimento exponencial da produção mineira, especialmente do cobre. No entanto apesar da extensão gradual do comércio, o fato mais importante da vida nacional nos inícios da República foi a manifestação da sua pobreza rural, que passou a ser chamada como a “questão agrária”.

Existe um episódio desse período que resulta relevante na cronologia em torno do açúcar. A guerra contra a Confederação Peru-Boliviano, tem como antecedente, entre outros fatores, as taxas existentes para este rubro. Segundo alguns historiadores, o “Ministério de Portales²¹ viu-se absorvido pelo franco deterioro das relações entre Chile e Peru (...) Peru não tinha pagado o empréstimo chileno da década de 1820 e tampouco avaliava com bons olhos as solicitudes chilenas de que reembolsara os custos da expedição libertadora de 1820-1821”. (Collier e Sater, op. cit., p. 67). Em 1832 o governo chileno duplicou o tributo alfandegário sobre o açúcar importado do Peru, como represália por um novo imposto peruano sobre o trigo chileno. Peru respondeu impondo uma sobretaxa nas mercadorias estrangeiras que chegavam aos armazéns fiscais de Valparaíso, antecedentes que coadjuvaram a desatar a Guerra contra a Confederação.

Durante o auge da República o comércio nacional salientou-se pelo crescimento na exportação de trigo e cobre. A exploração mineira se nutre de novas perfurações e o descobrimento de novos filões dedicados à extração de prata. Na agricultura a expansão do setor é sustentada pela produção de trigo, ao serem incorporados importantes mercados como a Austrália e Califórnia, que vivia a chamada “febre do ouro”. Posteriormente, na segunda metade do século XIX, a produção salitreira tomaria a vanguarda da economia chilena. Entre as principais contribuições do imposto do salitre, podem-se consignar o crescente desenvolvimento da infra-estrutura, a maior cobertura educativa e o surgimento dos setores médios. Junto com o anterior, é importante mencionar o inicio do processo migratório campo-cidade, uma tênue industrialização e por tanto, a emergência da classe trabalhadora e o movimento operário.

Ao final do século XIX, a indústria açucareira começa a dar seus primeiros passos. Décadas antes (1860), os franceses Ducaud e Francisco Lavigne tinham sido os primeiros em introduzir o cultivo da beterraba açucareira (*remolacha*) no Chile.²² Desde

²¹ Diego Portales, Ministro do Interior e de Guerra, figura autoritária e bastante controversa, considerado por alguns historiadores como um organizador do país depois da Independência. Ele depois se transformou no maior inspirador do pensamento conservador chileno e ícone incontestável do regime militar instalado em 1973.

²² A remolacha é uma cultura que se adapta a zonas de clima temperado. Consiste em uma planta da família dos tubérculos, cuja raiz é carnosa e pesa entre 600 gramas e um quilograma e contém aproximadamente um 17 por cento do açúcar comum ou sacarose. Suas primeiras referências encontram-se na literatura grega, mas foi na Europa durante o século XV (especialmente França e Espanha) onde se menciona seu cultivo em maior escala para o consumo de suas folhas, como no caso do espinafre, couve

essa época a beterraba açucareira será a principal matéria-prima utilizada no país para produzir este importante insumo alimentar. Apesar de que estes esforços não frutificaram comercialmente e tiveram vida curta, Lavigne logrou comprovar que a beterraba açucareira podia ser cultivada no Chile em condições mais favoráveis que na Europa. Com o anterior, entre os anos de 1883 e 1905 um conjunto de empresários nacionais e estrangeiros instalou pequenas indústrias, as quais lograram resultados mais promissores, mas não por muito tempo.

Nesse lapso, Chile importou a maior parte do açúcar refinado requerido para o consumo interno. No ano de 1878 começou a funcionar a Companhia Refinaria de Açúcar de Viña del Mar (CRAV) com o propósito de refinar o açúcar crua (de cana) importada. Posteriormente, surgiram outras empresas refinadoras, entre elas uma na cidade de Penco (1900) e outra em Valdivia (1931), ambas localizadas no sul do país, as que depois de um breve tempo de funcionamento, foram adquiridas por CRAV que pode manter assim seu poder monopólico no mercado nacional. No entanto, uma empresa também surgida em Viña del Mar em 1936 – Companhia Industrial de Açúcar (COIA)- disputou por algum tempo este mercado interno com CRAV, até o ano de 1953, em que inicia suas atividades a industria IANSA. (Fortunatti et als., 1990).

É assim como nos alvores do século XX o Estado chileno começou a tomar consciência da importância que tinha a produção de açúcar no próprio país. Uns dos primeiros passos do Estado nesse sentido foram a promulgação de uma serie de leis que outorgavam subsídios à produção de açúcar no país (a primeira em 1906 e a segunda em março de 1925). Por sua vez, o Estado realizou importantes aportes para pesquisa e experimentação através do Ministério de Agricultura, entidade que semeou e fiscalizou numerosas explorações agrícolas, estabelecendo-se finalmente que Chile poderia cultivar com grandes vantagens a beterraba açucareira desde o Norte Chico até seu extremo Austral. Desta maneira, a partir de 1920 se começa a promover e gerar o desenvolvimento da indústria açucareira nacional e em geral o desenvolvimento industrial do país.

ou acelga. Em 1747 um científico alemão, Andréas Marggraf, demonstrou que os cristais doces obtidos do suco da remolacha, tinham a mesma composição dos cristais da cana do açúcar. Posteriormente, em 1801, se construiu a primeira fábrica de açúcar na Baixa Silesia e a partir de 1811 começou sua produção em maior escala no Norte da França, Alemanha, Áustria, Dinamarca e Rússia.

2.3. Desenvolvimento Industrial e nascimento de CORFO e IANSA

Logo após a enorme crise da atividade baseada na exploração do salitre e a recessão dos anos 30 no mundo, a necessidade de gerar uma nova tendência macroeconômica no país se transformou num assunto de grande prioridade. Numa análise mais abrangente, no decênio que segue a crise, Chile aparece como o único país onde o PIB ainda não recupera o nível que tinha em 1929. Isto se explica porque o grau excessivamente elevado de integração no comércio internacional – para um país exportador de matérias primas – e a dependência da importação de matérias primas e especialmente de bens de capital para a produção agrícola, fizeram do Chile uma nação não somente afetada pela crise, mas também aquela que no processo de substituição de importações enfrentaria maiores obstáculos e que ficaria mais relegada com relação a outros países da região. (Furtado, 1970).

Tendo em vista esta questões, o desenvolvimento industrial é proposto como uma medida necessária para superar as deficientes condições econômicas em que se encontrava o país. A própria condição da economia chilena que desde suas origens tem sido fundamentalmente primário-exportadora, tornava ainda mais urgente uma reforma econômica. O triunfo da Frente Popular em 1938 foi decisivo para a implantação de um modelo de desenvolvimento no qual o Estado consolidou-se como promotor e gestor de um processo de industrialização cujos objetivos eram, por uma parte, a substituição de importações através de um desenvolvimento técnico-econômico e, por outra parte, a geração de um processo social e cultural para melhorar os níveis de vida e reduzir os altos índices de desemprego. (Correa et alli, 2001).

Para levar adiante este processo foi necessária a formação de alianças e pactos entre grupos da burguesia industrial emergente e setores agrários, uma vez que as possibilidades que tinham os primeiros de viabilizar um novo modelo de desenvolvimento eram bastante remotas se não permitiam o concurso dos setores latifundiários.

Desta forma, a amalgama encontrada para impulsionar as mudanças no padrão produtivo e social que o país precisava, recebeu o nome de “Estado de compromisso”.

Ao reconhecer a necessidade de construção de uma solução de compromisso, os grupos econômicos e politicamente dominantes, assinam ao Estado o papel de árbitro e gerador de políticas públicas com o apoio e a legitimação das classes médias e os setores populares. Quer dizer, com esta designação deseja-se indicar a existência de uma articulação entre um amplo leque de atores políticos, sociais e econômicos que cristalizados na direção e organização do Estado, impulsiona uma estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização por substituição de importações (ISI), na qual dito Estado assume um papel central no planejamento da economia e na execução de um conjunto de atividades e programas sociais (educação, saúde, habitação, saneamento básico, etc.). Este modelo defendia o crescimento econômico através da produção interna de produtos que anteriormente eram importados, impulsionando políticas de pleno emprego e procurando uma redistribuição mais equitativa da renda como resultante da própria dinâmica econômica.

A estratégia de desenvolvimento se complementava com políticas similares em natureza, mas não em alcance, aplicadas pelos Estados de bem-estar europeus. A expectativa era de que a industrialização traria acumulação de riqueza para a Nação e que esta riqueza seria distribuída indiretamente para a população por meio de programas governamentais em diversos âmbitos.

Uma consequência da industrialização substitutiva de importações foi a oferta de crédito por parte das agências estatais. A tradicional poupança interna escassa das sociedades latino-americanas e a tendência das elites econômicas em depositar suas economias no exterior significavam que o capital privado disponível para estimular a industrialização era reduzido. Os estados da região preencheram esse vazio mediante a disponibilidade de crédito público aos industriais privados e a freqüente criação de empresas estatais. Pelo caminho da nacionalização, da expropriação ou de novos empreendimentos estatais, os Estados desenvolvimentistas se apropriaram dos serviços públicos, de empresas de transporte, de petróleo e mineração, de bancos, de siderúrgicas e de variadas companhias manufatureiros.

Portanto, este modelo baseava-se na mobilização de atores orientados primordialmente para o trabalho (sindicatos operários) e das classes populares e médias urbanas, discriminando outros setores (camponeses) ou subordinando as identidades

étnicas. Sua ideologia era basicamente nacionalista, trabalhista, populista e modernizante, razão pela qual alguns autores abordam a análise deste período a partir da concepção de uma Matriz Sócio-política de caráter estadocêntrica e nacional-popular. (Garretón et alli, 2007).

Apesar dos problemas, dificuldades e dos atrasos do programa de reestruturação da economia, tanto o Estado quanto importantes setores da população tomaram consciência da necessidade de uma ação global do Estado com o intuito de introduzir modificações na estrutura econômica e dar profundidade a um processo de industrialização. Neste contexto, viria a criação em 1939 da Corporação de Fomento à Produção (CORFO).

A fundação de Corfo teria uma motivação complementar àquela expressada nas declarações oficiais. Em 1939, um terremoto arrasou Chillán e grande parte da zona entre os rios Maule e Bio-Bio (atuais 7^a e 8^a regiões).²³ A necessidade de reconstruir um sul devastado fez que o Presidente Pedro Aguirre Cerda criara uma entidade fiscal de desenvolvimento, cujo fim fosse supervisionar o programa de reconstrução. No entanto, desde o começo a Corfo teve também um papel planejador em longo prazo, quer dizer, incentivar as fontes de energia nacionais e promover a industrialização.

O diagnóstico que fazia a Corfo naqueles anos era que o país contava com os recursos naturais indispensáveis, mas não com os bens de capital necessários para aumentar a produção e fomentar o desenvolvimento. Por sua vez, contar com inversão estrangeira depois da crise dos anos 30 não era um tema menor e revestia uma alta complexidade.

A criação de Corfo não esteve alheia de polêmicas. Sua própria ratificação pelo Congresso foi realizada por estreita margem. Os grupos políticos mais conservadores opuseram grande resistência a sua fundação, devido em parte, ao papel protagonista que agora assumiria o Estado em diversas esferas, especialmente na econômica. Além disso, os partidos da direita estavam conscientes de que começavam a perder sua hegemonia sobre os setores operários em formação. Tampouco esta direita estava disposta a perder

²³ Nesse terremoto morreram quase 6 mil pessoas e 70 mil ficaram desabrigadas, o que para um país como Chile na década do 30 era um porcentagem importante da sua população, que alcançava a cifra de 4,3 milhões de habitantes.

o controle sobre as massas camponesas que até então exercia quase sem contestação. A partir desse momento, os inquilinos e trabalhadores do campo, influídos pela ação de partidos da esquerda, intentavam sindicalizar-se em meio a um ambiente propício de crescente agitação política e social.

Quando finalmente era promulgada a lei que criava a Corfo em 29 de abril de 1939, o governo teve que oferecer como moeda de troca a suspensão do processo de sindicalização camponesa, freando a agitação social no campo e restringindo ou desestimulando o direito a greve. Isto significou que os latifundiários lograram manter seu controle sobre o mundo agrário e rural, como compensação para a aprovação de um projeto que foi pioneiro em seu gênero na América Latina. (de la Cuadra, 1990).

Sem querer aprofundar excessivamente no tema da Corfo, é importante enfatizar que é graças a este órgão que se deu o primeiro passo para a criação de uns dos pilares da nova estratégia para o setor açucareiro e que subsiste até nossos dias: a Indústria Açucareira Nacional (IANSA). A rigor, correspondeu a Corfo elaborar e executar, entre outras importantes tarefas²⁴, um plano de desenvolvimento da produção de açúcar de beterraba no país.²⁵ Assim foi como em 1943 a Corfo iniciou os estudos prospectivos para determinar as melhores condições técnicas e climáticas para viabilizar o cultivo de *remolacha* e a produção industrial de açúcar e assim proceder posteriormente à fundação de IANSA em 1952. Em forma resumida, podemos dividir a história de IANSA em quatro etapas (desde sua fundação e até o ano 2003), as que procederemos a expor mais em detalhe nos próximos itens:

a. Período 1952 - 1964

- a. Estabelecimento e desenvolvimento das primeiras fábricas do complexo açucareiro;
- b. Constituição dos atores sociais básicos: os trabalhadores com seus sindicatos de base fabril que confluíram numa organização superior, a Confederação de

²⁴ Dentre estas outras funções, destacamos o plano de eletrificação e energia hidroelétrica através da Empresa Nacional de Energia (ENDESA), a extração e refino de Petróleo por meio da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), a produção Siderúrgica (Huachipato), a produção de papel, a produção têxtil, etc.

²⁵ Desta maneira, Chile constitui menos um caso de industrialização baseada na substituição “espontânea” das importações, que numa ação estatal ativa orientada a superar os obstáculos criados à economia do país pelas restrições advindas do comércio internacional.

Sindicatos do Açúcar. Por sua vez, os agricultores, a instancias da própria IANSA, se organizam em torno da Associação Nacional de Produtores de Remolacha. A partir destas organizações, os trabalhadores alcançaram uma integração paulatina na empresa. Os produtores chegaram a participar ativamente na formulação das políticas da empresa.

b. Período 1964 - 1973

- a. IANSA adquire a fisionomia de uma empresa estatal, com um papel interventor de uma tecno - burocracia designada pelo governo;
- b. Desde a administração se estimula um processo de participação dos trabalhadores na gestão da empresa, o qual geraria tensões e conflitos nas relações laborais;
- c. A atividade sindical adquire uma ênfase mais política que corporativa, sendo que ao se radicalizar a pugna política no país, se provoca uma divisão dentro do sindicalismo setorial.

c. Período 1973 - 1990

- a. Depois do Golpe do Estado e da aplicação do modelo neoliberal no país, IANSA se converte numa empresa privada através de duas etapas: primeiro redesenha sua forma de gestão e operação e posteriormente se procede a sua venda;
- b. A atividade sindical experimenta um longo período de recuo (1973-1984) que é seguido por uma tênue reorganização (1984-1988), onde se privilegiam políticas de corte corporativo, de negociação em torno de melhorias salariais;
- c. A modalidade de integração dos trabalhadores na empresa é basicamente de caráter individual, tanto em sua condição trabalhista como em sua eventual transformação em acionista da empresa (capitalismo popular);
- d. A evolução econômica produtiva da empresa está marcada por profundas crises, as quais tendem a ser superadas até o final da década dos oitenta.

d. Período 1990 - 2003

- a. IANSA inicia um período de transformações e ajustes visando acompanhar as flutuações ocorridas no mercado internacional do açúcar;
- b. Introduzem-se avanços através da assistência técnica no controle de doenças e na utilização de equipamentos mecanizados para a plantação e colheita e a incorporação de sistemas de irrigação a novas áreas de produção;
- c. Consolida-se o controle acionário da empresa por parte do consorcio espanhol EBRO Agrícola, nomeando-se uma nova gerencia;
- d. Se da inicio a uma política mais agressiva em torno à manutenção e ampliação das medidas protecionistas (bandas de preços e salvaguardas).

2.4. A historia da IANSA: suas primeiras fábricas (1952-1964)

O nascimento de IANSA remonta a julho de 1952, a partir de uma resolução feita pelo Conselho de Corfo que autorizou constituir e projetar uma Indústria Açucareira Nacional. O principal propósito desta empresa era a de fomentar o desenvolvimento agrícola através do cultivo da *beterraba sacarina*, sua comercialização e a posterior elaboração e refino do açúcar. (Fortunatti et alli., 1990).

Com as primeiras analises do cultivo da beterraba se estabeleceram, em parceria entre o Ministério da Agricultura e setores privados, centros de experimentação em Santiago, Linares, Bio-Bio, Valdivia, Osorno e Llanquihue, destacando-se pessoal especializado e provendo-se os meios e elementos necessários para pesquisa e desenvolvimento. (Fortunatti et alli., 1990).

Depois de nove anos de experimentação chegou-se a decisão de instalar uma fábrica do açúcar na província de Bio-Bio. A primeira usina da IANSA se construiu na cidade de Los Angeles (Bio-Bio) entre os anos 1953-1954, a qual teve uma capacidade inicial para proceder a transformar 800 toneladas diárias de beterraba durante a campanha normal de 100 dias de colheita, com um máximo potencial de 10 mil toneladas anuais do açúcar. Com o passar dos anos, a produção anual foi sendo duplicada. Esta indústria veio a disputar o mercado nacional com as duas empresas existentes que abasteciam 100% do mercado interno, a Companhia Refinaria de Açúcar

de Viña del Mar (CRAV) e a Companhia Industrial de Açúcar (COIA). A partir desse ano, IANSA vai constituindo-se na principal indústria refinadora do açúcar, até os dias atuais em que domina sem concorrentes a produção do açúcar refinada. Resumindo, desde o ponto de vista social e político, a criação de IANSA forma parte de uma estratégia de desenvolvimento industrial impulsionado pelo emergente empresariado e por setores médios que tinham alcançado maior influência e participação no aparelho do Estado a partir da década anterior. Neste processo, também se instaurou uma presença cada vez mais relevante dos produtores agrícolas, que representavam o sustento provedor desta atividade.

Em 1956, iniciou-se a construção de uma segunda fábrica na zona de Llanquihue, a qual entrou em funcionamento em 1958, com uma capacidade de processamento de 1.600 toneladas diárias de beterraba, introduzindo-se melhorias técnicas aos conhecimentos e experiência já acumuladas. Contemporaneamente, os agricultores da província de Talca e Linares pressionaram para construir outro estabelecimento nesta mesma região (Linares), o qual foi concluído e entrou em funcionamento em 1959.

Nas décadas posteriores se continuou com a criação de novas indústrias açucareiras e se expandiram as já existentes. Entre as novas fábricas encontram-se Cocharcas (Chillán) na Província de Nuble em 1967; Rapaco na Província de Valdivia em 1970 e finalmente a fábrica de Curicó em 1974. A crescente fundação de usinas refinadoras do açúcar logrou, ao longo dos anos, a multiplicar em mais de 30 vezes a capacidade de produção do açúcar. Com efeito, “esta capacidade incrementou-se de 10 mil toneladas anuais em 1954 a 340 mil toneladas em 1977.” (Fortunatti, op. cit., p. 17).

Desta maneira, IANSA se constitui desde sua fundação como a única manufatura destinada a produzir açúcar de beterraba no país. Isto, como se verá depois teve significativa repercussão tanto econômica quanto social. No seguinte tópico serão levantados os principais objetivos da fundação de IANSA e sua repercussão na economia nacional.

2.4.1. Os objetivos de IANSA e sua incidência na economia nacional

Ao momento da sua criação, o objetivo principal de IANSA foi o de promover o desenvolvimento e a modernização do setor agropecuário, a fim de elevar sua produtividade. Concomitante com isso, buscava-se melhorar as condições da vida rural ao gerar um número apreciável de ocupações com um nível superior de remunerações. Da mesma forma, um objetivo importante da organização era o impulso de um maior desenvolvimento rural, com a ampliação e criação de uma infra-estrutura de serviços, para oferecer novas oportunidades a população rural e assim frear o processo de emigração, favorecendo uma adequada descentralização do país.

Neste primeiro conjunto de objetivos, a produção do açúcar de beterraba tinha como eixo central a promoção do desenvolvimento e a modernização do setor agropecuário chileno, o qual mostrava uma estagnação relativa no que diz respeito ao restante da economia. Com isto, queria-se apoiar e dar vitalidade ao processo industrializador por meio de uma agricultura “sólida e pujante”. A formação de uma agroindústria verticalmente integrada para produzir açúcar permitiria elevar o nível tecnológico da indústria nacional servindo-se do impacto estimulante no resto das explorações que possuía este cultivo.

Um segundo grande eixo - já apontado - consistia na elevação dos níveis de vida da população rural, situada tradicionalmente entre os estratos mais pobres do país. Com isto, esperava-se alcançar uma alta utilização da mão de obra que requer esta cultura. Um aumento da produtividade desta atividade associava-se, por sua vez, com a geração de um número significativo de novas contratações e com um nível salarial superior. Este propósito propendia também a favorecer o desenvolvimento regional e a descentralização econômica. A elevação do nível de vida da população rural ligada às fábricas de IANSA foi possível pela confluência de dois aspectos que tiveram um impacto positivo: por uma parte, gerou-se emprego, tanto na própria indústria açucareira como no setor agrícola.²⁶ No mundo rural daqueles anos, o cultivo da beterraba absorvia muita mais força de trabalho que o restante dos cultivos tradicionais. Um segundo impacto positivo tem relação com o fato de que a maior demanda de mão de obra na beterraba se dá entre os meses de maio e dezembro, período onde precisamente existe menor demanda de trabalho na agricultura como um todo.

26 A lista de empregados contratados por IANSA superava os 3.000 trabalhadores.

E também a produção do açúcar de beterraba possuía um efeito indireto sobre a ocupação em geral, pois dinamizava outras atividades que agem como provedoras de insumos e serviços (sementes, pesticidas, maquinaria agrícola, energia, serviços comerciais, seguros, transporte, assistência técnica, pesquisa, etc.), o que tendia a se refletir no aumento de emprego. Paralelamente, as remunerações nas zonas rurais ligadas às fábricas de IANSA, aumentaram nesses anos.

No entanto, os benefícios em cadeia e os efeitos multiplicadores para a economia nacional que representava a locação das usinas processadoras, foram contestados por alguns especialistas. Por exemplo, Fontaine (1961) economista liberal, afirmava que existiria uma elevação do nível de vida das pessoas que interviessem tanto na produção de beterraba como na sua elaboração, mas isso só se produziria naquelas regiões onde se cultiva a beterraba. Ainda mais, “se IANSA estivesse sofrendo perdas sociais, estaria elevando-se o nível de vida nestas zonas a expensas do resto da comunidade, o que significaria uma mera transferência de renda pela qual o país subsidia as áreas *remolacheras*.“ O próprio autor comentava depois que a empresa IANSA tinha um efeito mínimo (ou pequeno) no mercado de trabalho nacional, que, por sua vez, não havia gerado grande impacto nos salários do conjunto dos trabalhadores. Desde seu ponto de vista, os capitais investidos em IANSA poderiam ter sido aplicados em atividades alternativas e, desta forma, assim criado maiores oportunidades de trabalho a um número significativo de operários que aquele proporcionado pela IANSA. Daí que não possa atribuir-se à referida empresa um benefício social por este conceito.

Por outro lado, o economista tampouco valorizava as políticas de migração que faziam parte dos objetivos principais para a criação de IANSA. Para ele, era falso o argumento levantado em torno de uma obtenção de maior nível de renda e ocupação tornava possível a manutenção dos pequenos agricultores nos seus lugares de origem: “Desde o ponto de vista sociológico e político pode ser desejável contar com prédios pequenos, mas até a data não tem se demonstrado que estes sejam mais frutíferos que as grandes fazendas desde uma perspectiva econômica.” (Fontaine, op. cit., p. 33)

Um terceiro objetivo importante consistia em diminuir o enorme gasto em divisas que representava a massiva importação do açúcar que se realizava nesse

momento (açúcar crua de cana para ser refinada no país ou açúcar já refinada).²⁷ Entre os anos 1956 e 1966, a poupança líquida de divisas chegou a ser de 176 milhões de dólares. Desta maneira, a poupança líquida, que nos primeiros anos da década de 1950 foi negativa pelas fortes investimentos que se fizeram, mudou posteriormente de signo e começou a incrementar-se a medida que aumentava a produção da IANSA e esta empresa abastecia cada vez uma maior porcentagem do consumo nacional.

Junto com isso, se lograva outra das metas propostas na fundação da IANSA, como a de garantir à população uma oferta regular do açúcar e assegurar o abastecimento de um produto básico na dieta alimentar, sem depender das flutuações do mercado internacional e do risco de não contar com as divisas necessárias para proceder a sua importação em determinado momento. Como salientava um documento oficial: “O auto-abastecimento alimentar de bens essenciais, e neste caso do açúcar, cobra seu pleno sentido em conjunturas internacionais críticas – causadas por recessões, desastres naturais, guerras-, ou quando se produz no país o estrangulamento externo com a conseguinte escassez de divisas.” (IANSA, 1960).

Estes benefícios foram acompanhados de outras melhorias fundamentais para o sucesso do empreendimento, tais como investimento na construção de estradas locais, expansão do transporte terrestre, eletrificação e saneamento rural, melhorias e recuperação do solo, rotação cultural e irradiação de conhecimentos técnico-agrícolas a um contingente de agricultores muito mais amplo que o diretamente envolvido na produção da beterraba.

De acordo com Fontaine, o conjunto destes benefícios mencionados acima recaiu diretamente sobre os produtores de beterraba e por tanto não podem ser considerados como benefícios sociais.²⁸ Por outra parte, para o economista os recursos destinados por IANSA poderiam ter sido liberados ou destinados a outras atividades que teriam proporcionado maiores benefícios ao país.

27 Entre 1945 e 1950 as importações do açúcar e derivados alcançaram em media os 21 milhões de dólares da época (equivalente a 83 milhões em moeda de dezembro de 1987), constituindo o 30% das importações agropecuárias e em torno do 6% da disponibilidade de divisas do país. Como agravante, se constatava que até o ano de 1954 o saldo da balança comercial se tornava deficitário devido somente às importações de rubro açúcar e derivados. (Fortunatti, et al., 1990).

28 Como produtor, este agricultor deveria realizar maior rotação de cultivos, permitindo melhorar os rendimentos da terra, além de aumentar sua produção de carne e leite ao utilizar os resíduos do consumo da beterraba para alimentação dos animais. No entanto, segundo Fontaine, todo isto redundaria somente em benefícios privados e não em benefícios sociais, como argumentavam os diretores da empresa.

Apesar de algumas críticas deste teor à implementação da indústria açucareira nacional, é possível considerar que existiram benefícios que alcançaram o conjunto da comunidade, como por exemplo, a propagação que teve entre outros agricultores da zona as melhorias executadas no cultivo da *remolacha*: uso de fertilizantes, práticas fitosanitárias, exame e recuperação de solos degradados, assistência técnica em parcelas demonstrativas e outras vantagens que eram proporcionadas pela própria empresa.

Contradizendo as críticas de Fontaine, uma análise histórica seqüencial dos preços internacionais do açúcar demonstraria que os questionamentos deste economista se baseavam num cenário em que os preços do açúcar eram relativamente baixos e IANSA aparecia como uma indústria ineficiente por seus maiores custos de produção. No entanto, o considerável aumento do preço internacional do açúcar nas décadas seguintes invalidou dito argumento, pois ao traduzir-se esta flutuação num maior preço interno, a competitividade da produção nacional melhorou.

Outro dos objetivos transversais da empresa foi sua dimensão política e social. A criação de IANSA também formou parte de uma estratégia de industrialização, estimulada pelo emergente empresariado industrial e por setores médios, que haviam alcançado uma organização e participação crescente no aparelho do Estado.

Então, apesar de algumas vozes críticas a avaliação realizada através dos anos desde a fundação da IANSA tem sido positiva, especialmente pela independência que adquiriu o país com relação às flutuações experimentadas no Comércio Internacional (preços, oferta) que blindava em parte o Chile dos efeitos perniciosos que puderam se produzir no contexto mundial (catástrofes naturais, guerras, especulações, etc.), permitindo que o país ficasse eventualmente livre de qualquer escassez repentina deste produto.

Quiçá a maior prova da confirmação do valor social atribuído ao papel da IANSA, resida no aumento do número de fábricas no inicio dos anos setenta e a reabertura em 1983 de três usinas que tinham sido fechadas pelo regime militar no marco da grave crise açucareira de 1982.

Resumindo, pode-se dizer que a fundação de IANSA permitiu um expressivo crescimento nas zonas produtoras de *remolacha*. Para um grupo de pesquisadores, a criação desta empresa não somente permitiu um notável avanço no desenvolvimento agrícola e pecuário (com o fortalecimento também das organizações rurais), mas também logrou uma significativa transferência de tecnologia, capacitação e recursos humanos, aportes à infra-estrutura, assistência técnica, apoio com crédito aos agricultores, bonificações à maior produtividade e qualidade da beterraba, em suma, um importante benefício em escala local, regional e nacional.

2.5. Produção açucareira no contexto da Reforma Agrária (1964-1973)

No marco do Estado de compromisso existente no país desde os anos 30, o setor agropecuário comprometeu-se a produzir alimentos baratos destinados principalmente aos trabalhadores que se deslocavam massivamente até os centros urbanos e industriais. Como contraparte deste acordo, os governos radicais se comprometeram por sua vez a “compensar” estes esforços por meio de um conjunto de benefícios outorgados pelo Estado chileno, entre os quais se podem ressaltar: uma taxa estável de ganância, créditos subsidiados, taxas de juros mais baixas que a inflação, assistência técnica gratuita, maquinarias e insumos subsidiados e uma política tributária de privilégio. Como se pode ver, todos eles são franquias no plano econômico. Os inúmeros benefícios obtidos pelos setores agrários prontamente começaram a desviar-se para negócios mais proveitosos no setor industrial, contribuindo para criar laços entre as elites agrárias e os novos grupos industriais. Assim, “devido à proteção governamental, resultante de uma mescla de imposição e impossibilidade, o latifúndio sobreviveu intacto até a década de 1960, não se constituindo num obstáculo intransponível para a intervenção transformadora e modernizadora do Estado.” (Aggio, 1999, p. 163).

Porém, em função da crise mundial deflagrada desde finais dos anos 20, com sua correspondente contração dos mercados o país também entrou numa fase crítica. A agricultura chilena acusou o impacto de suas graves consequências sobre a produção, devido precisamente a que ela estava voltada para o mercado externo e o mercado interno não foi capaz de suprir a falência, pela evidente diminuição da demanda e do

poder aquisitivo decorrentes também do desemprego e o arrocho salarial resultante da crise. Os preços agrícolas desceram notavelmente, o crescimento do setor sofreria um colapso e à desocupação rural veio agregar-se o fluxo de desempregados urbanos que voltavam a seus lares no campo. A estes problemas, somaram-se a crescente pressão permanente de forças políticas *subalternas*, incluídas as organizações camponesas. Este processo em parte explicaria a adoção medidas como a aprovação do salário mínimo para a agricultura.

Ainda que superada a crise noutros setores, esta seguiu com um forte impacto sobre o setor agrícola. Os preços dos alimentos foram congelados antes de recobrarem seu valor anterior, pelas pressões exercidas por outros setores da economia, principalmente pelos industriais e até pelas organizações operárias. O anterior trouxe como consequência uma diminuição drástica da renda agropecuária e concomitantemente uma redução dos salários dos trabalhadores rurais. A estagnação da atividade agrícola resultante da situação descrita prolongou-se porque o baixo preço dos produtos agrícolas transformou-se numa característica estrutural da economia chilena. A produção agropecuária estancou-se até o ponto que o país de ser um exportador de muitos produtos nas décadas anteriores (trigo, milho, carne), passou a ser um importador neto de alimentos a partir dos anos cinqüenta. Os crescentes gastos de divisas para a aquisição de alimentos chegaram a absorver uma parte cada vez mais importante das divisas que eram necessárias para a internação de bens de capital e matérias primas para a indústria de manufatura, razão pela qual aqueles setores interessados no processo de industrialização do país começaram a pressionar cada vez mais aos produtores agrícolas para que estes aumentassem seus rendimentos e mantivessem baixos os preços dos alimentos.

A resposta dos setores agrários foi exigir uma nova política de preços e melhorar a situação dos créditos produtivos. Como o primeiro aspecto era intocável devido ao compromisso com a manutenção dos “bens salários” num patamar baixo, os governos radicais responderam melhorando especialmente o acesso ao crédito e realizando investimentos na infra-estrutura rural e na modernização da agricultura.

No entanto, todo este esforço de melhoramento das condições produtivas, de introdução de inovações e da entrega de créditos, esteve quase que exclusivamente

reservado aos grandes proprietários. Parte deles percebendo que existiam maiores possibilidades de obter lucro em atividades industriais desviou a aplicação dos seus capitais para este setor, aprofundando os problemas de produção interna de alimentos e acelerando a importação destes com vistas a manter num nível relativamente estável a situação do abastecimento alimentar, exigida ainda pelo aumento da demanda proveniente do crescimento permanente da massa operária urbana. Por tanto, na medida em que aumenta o déficit de alimentos e as divisas destinadas à produção agropecuária começam a concorrer com as necessidades de capital existentes para o desenvolvimento industrial, a pressão por mudanças na estrutura agrária se fazem sentir de maneira cada vez mais acentuada.

Produto deste cenário descrito em termos gerais, recorreu-se a uma nova estratégia para resolver os entraves em que se debatia o processo de substituição de importações implementado nos anos anteriores. Esta saída consistiu em fortalecer a fazenda pública por meio do capital estrangeiro e, por outro lado, contemplava a realização de mudanças importantes em várias esferas da economia, levadas com especial ênfase no âmbito rural. Tais mudanças –como já apontamos- encontravam-se associadas com as dificuldades geradas pelo ineficiente sistema produtivo agrário, que por sua vez apoiava-se numa concentrada estrutura de posse da terra. Esta estrutura “injusta e arcaica” era considerada o grande obstáculo para qualquer intento modernizador. Pelo mesmo, aqueles setores que tinham impulsionado o modelo substitutivo nos anos anteriores, consideraram que era uma tarefa urgente aumentar a produtividade do setor agropecuário através da iniciação de um processo de modernizações no campo, que implicava em primeiro lugar, o inicio de um profundo programa de transformações, entre as quais, as mudanças na estrutura de propriedade da terra desempenhavam um papel central.

Como tem sido confirmado por diversos estudos (Delgado, 1965; Barraclough, 1970; Barraclough e J. C. Collarte, 1972) um fator relevante que contribuiu para criar um clima favorável a tais mudanças foi a pressão exercida pelo governo dos Estados Unidos, o qual condicionou a ajuda aos países de América Latina em função da realização por parte destes, de uma serie de reformas (educacionais, jurídicas,

tributarias) onde a Reforma Agrária ocupava um lugar prioritário.²⁹ Tal como se expressa na Carta de *Punta del Este*, Objetivo 6 do Título Primeiro: “Deve-se executar dentro das particularidades de cada país, programas de Reforma Agrária integral orientada à efetiva transformação das estruturas e injustos sistemas de propriedade e exploração da terra, onde assim requer-se, com vistas a substituir o regime de latifúndio e minifúndio por um sistema mais justo de propriedade, de forma que, mediante o complemento de crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos produtos, a terra constituía para o homem que a trabalha, base da sua estabilidade econômica, fundamento de seu progressivo bem-estar e garantia da sua liberdade e dignidade.” (OEA, 1963, p. 4).

A partir destas premissas, o documento recomendou que a própria Organização, em colaboração com outros organismos internacionais interessados na agricultura latino-americana preparasse um informe de caráter geral referido à Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrícola e aporta-se conclusões a respeito dos métodos mais indicados para obter um aumento substantivo da produtividade agrícola e para garantir que os benefícios derivados deste aumento “ponham-se a disposição daqueles que trabalham a terra.” Coerente com a propósito anterior o Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (CIDA) realizou um contundente estudo para toda a região, que posteriormente foi conhecido como o “Informe CIDA”. (CIDA, 1966).

Nesta pesquisa – elaborada em base à situação de sete nações de América Latina – conclui-se que um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de nossos países era a prevalência de estruturas arcaicas no setor rural, sobretudo respeito da posse da terra. Segundo o documento, os grandes desequilíbrios existentes nesse âmbito, geraram uma classe latifundiária improdutiva, ausente, que utilizava as terras fundamentalmente como plataforma para alcançar poder político e prestígio social e não como estratégia produtiva para obter benefícios diretos. A recomendação do informe é obvia: efetuar em breve transformações nos sistemas de propriedade – em que predomine o latifúndio –

²⁹ Ante a ameaça de expansão da revolução cubana a todo o continente (a teoria do dominó), o governo dos E.E.U.U. cria a partir da reunião da Organização de Estados Americanos, realizada em Uruguai, uma Iniciativa para as Américas. Tal iniciativa adquiriu concretude na Carta de Punta del Este, da qual desprendem-se uma série de políticas e ações no âmbito do desenvolvimento, a mais importante das quais foi apelidada de Aliança para o Progresso, que consistiu basicamente na entrega de diversos tipos de subsídios (especialmente alimentos) destinados a aliviar os problemas de pobreza e fome nos países da região.

com a finalidade de estimular o processo de desenvolvimento econômico e social através de um plano de modernizações no âmbito tecnológico e cultural.

O quadro descrito move ao governo de Alessandri (eleito nos comícios de 1958), a promulgar no ano de 1962, a primeira Lei de Reforma Agrária (15.020). Esta lei na prática resulta ser “letra morta” e só se constitui num mecanismo pelo qual se indenizou com somas exorbitantes de dinheiro àqueles latifundiários que sob livre e espontânea decisão estiveram dispostos a vender suas fazendas ao governo.³⁰ Nesse sentido, a lei promulgada no ano de 1962 na prática só terá um efeito reduzido.³¹

Com relação à atividade da IANSA, neste período também se trava um debate entre aqueles que destacavam seu aporte ao desenvolvimento econômico e social, encorajando um forte apoio político e financeiro por parte do Estado. Por outro lado, estavam os que questionavam tal aporte argumentando que a ação do Estado resultava de alto custo econômico, estrangulando simultaneamente a livre iniciativa privada.

Detrás destes argumentos emergia a tradicional controvérsia entre o pensamento econômico estruturalista (Cepalino) e a escola neoclássica, concepções que se expressariam nas políticas para o setor açucareiro desde essa época. Com efeito, depois do impulso inicial do governo de Ibañez em que construíram as primeiras fábricas da IANSA, a administração conservadora de Jorge Alessandri travou a expansão desta empresa.

Nos anos que se seguiram ao triunfo de Alessandri, os setores empresariais congregados em torno ao projeto modernizador do Partido Democrata Cristão, (PDC) referendaram a tese da necessidade de, por uma parte, fortalecer a economia por meio

³⁰ Nos poucos casos em que esta lei se aplicava, transformou-se sobretudo num mecanismo pelo qual se indenizou a aqueles que tinham sido expropriados com sumas exorbitantes que superavam os valores reais de suas fazendas. Este aspecto encontra-se bastante consagrado na literatura sobre o assunto. Podem-se consultar dentre outros os trabalhos contidos no livro *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, 1973. Ver especialmente os textos de Silvia Hernández, “El desarrollo capitalista en el campo”, Hugo Zemelman, “La Reforma Agraria y las clases dominantes” e de Sergio Gómez, “El rol del sector agrícola y la estructura de clases.” Não obstante o anterior, esta lei teve um aspecto positivo e este foi a criação do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP), organismo desde o qual se da inicio a uma ativa gestão do Estado no concernente ao mundo rural e às atividades silvo-agropecuárias.

³¹ No obstante o anterior, esta lei teve um aspecto positivo e este foi a criação do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP), organismo desde o qual se da inicio a uma ativa gestão do Estado no concernente ao mundo rural e às atividades silvo-agropecuárias. (Barraclough e Affonso, 1973).

de capital estrangeiro e, por outro, efetivar a realização de mudanças importantes em muitas esferas, começando preferencialmente pela “arcaica” estrutura agrária. A intencionalidade econômica e política dos setores do PDC e dos grupos representados pelo governo de Eduardo Frei ficaram claramente manifestadas no andamento concedido aos processos de expropriação realizados durante o primeiro ano de governo (a partir de setembro de 1964), os quais se fizeram com o mesmo ordenamento legal de que contou o governo anterior. Nesse teor, o número de expropriações aumentou significativamente. Certas interpretações da época atribuíam esta velocidade à emergência de uma nova fração da “burguesia agrária” em franco confronto com a “oligarquia latifundiária” – identificada com a Sociedade Nacional de Agricultura³² – que se encontrava numa situação de retirada. Quer dizer, este processo de fracionamento começa a produzir-se no interior das organizações representativas da “classe patronal”. (Saavedra, 1975). Nas palavras de uma autora:

“Durante a administração de Frei e na medida em que a posição dos latifundiários debilitava-se, os capitalistas agrários vão a ir constituindo-se em grupo hegemônico dentro da Sociedade Nacional de Agricultura, com dirigentes de tipo empresarial moderno e uma atitude diferente à dos latifundiários frente ao Estado e à política econômica. Controlando parcialmente o aparato do Estado e tendo em vista o apoio popular massivo com que contava o projeto, a burguesia industrial através da Democracia Cristã, assestou um golpe político notavelmente fácil: o processo de Reforma Agrária foi o mais pacífico da América Latina.” (Hernández, 1973, p. 111).

Efetivamente, a partir desse momento o Estado começou a desenvolver ações de grande envergadura no espaço rural, tais como a construção de diversas obras de infraestrutura, que têm por finalidade melhorar substancialmente as redes de comercialização e de distribuição dos produtos agrícolas. Desta maneira, inicia-se no país, um período de construção de estradas, túneis, pontes, assim como custosas obras de irrigação

³² Como assinalamos, a SNA é a mais antiga organização de representação dos interesses agrários. Fundada em 1838, com período de auge e decadência, ela tem sido tradicionalmente um instrumento eficiente na defesa dos interesses dos grandes proprietários. Suas ações sempre estiveram identificadas com as demandas dos latifundiários e, posteriormente, dos grandes empresários agrícolas incorporados com sucesso ao processo de modernização experimentado pela agricultura chilena a partir dos anos setenta. No período que compreende os anos de 1964 a 1973, a SNA foi um bastião importante na defesa dos agricultores ameaçados com expropriações e teve um papel protagonista na oposição ao governo da Unidade Popular, ajudando a criar o clima favorável para que se consumasse o Golpe de Estado de setembro de 1973. Durante o regime militar a presença da SNA nos círculos do poder manifestou-se na participação direta de seus dirigentes em funções importantes dentro do aparelho de Estado, especialmente quando membros do seu Conselho executivo passaram a ocupar o cargo de Ministro ou Subsecretário de Agricultura.

destinadas a melhorar qualitativa e quantitativamente a produção de bens agropecuários. Por outra parte, o Estado não só ajudou aos camponeses sindicalizados, aos assentados e aos pequenos proprietários, senão que também proporcionou créditos àqueles produtores mais eficientes que estivessem dispostos a modernizar suas explorações. O trabalho desenvolvido por outros organismos do Estado como ICIRA, CORA, ECA, ODEPA, INDAP, SAG, etc.³³, evidencia a grande quantidade de recursos monetários e humanos que são destinados ao desenvolvimento do agro. Calcula-se que neste período o país destinou um 30% do seu PIB para o funcionamento adequado da Reforma Agrária e a consolidação do processo de expansão capitalista que se inaugurou no meio rural. Entre os principais objetivos da Reforma Agrária podem-se mencionar:

- a) Transformação da grande propriedade agrícola de baixa produtividade numa grande propriedade eficiente desde o ponto de vista capitalista. Para isto, estabeleceram-se como causais de expropriação, em primeiro lugar, seu caráter de abandono ou se a fazenda estiver notoriamente mal explorada (disposição que já existia na lei promulgada no governo de Alessandri). Em segundo lugar, determinou-se como causal de usucapião o tamanho excessivo das fazendas suponde-se que o grande porte deles os faziam incapazes para sua transformação em empresas facilmente manejáveis. Assim, neste período estimulam-se dois processos simultâneos: a subdivisão das grandes propriedades, geralmente entre os membros de uma mesma família, para evitar sua usurpação, e a intensificação da exploração de uma parcela importante das terras expropriáveis;
- b) Regulamentação das formas de organização dos trabalhadores rurais. A institucionalização das relações entre capital e trabalho foram sancionadas no projeto de lei 16.625, o qual promove uma legislação que permite a organização dos camponeses (trabalhadores agrícolas permanentes e pequenos produtores). No entanto, a regulamentação complementar respeito às formas de pagamento aos trabalhadores rurais (em dinheiro e não em

³³ Instituto de Capacitação e Investigação da Reforma Agrária (ICIRA); Corporação de Reforma Agrária (CORA); Empresa de Comércio Agrícola (ECA); Oficina de Planificação Agropecuária (ODEPA); Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP); Serviço Agrícola e do Gado (SAG) foram instituições fundamentais para o bom funcionamento da reforma agrária, e através delas foi canalizado todo o esforço de crédito, capacitação e formação dos produtores e suas famílias, assistência e transferência tecnológica, comercialização e distribuição dos produtos agropecuários gerados nos assentamentos e nas explorações da agricultura familiar.

terra), o direito a exigir salários mínimos e a falta de regulação com respeito à estabilidade no trabalho, acabariam permitindo que as empresas tivessem uma grande flexibilidade na manutenção da força de trabalho estritamente necessária no processo produtivo, com um nível de remunerações compatível com objetivos de justiça social consagrados;

- c) Incorporação de uma proporção dos camponeses ao mercado de consumo. Este objetivo econômico se lograria através de vários mecanismos, como a existência de uma mão de obra mínima, mas bem remunerada. Também por meio da constituição na área de propriedade social de um setor de produtores com renda superior à do período anterior e finalmente, pela incorporação ao mercado de um novo e significativo contingente de trabalhadores agrícolas, produto do desenvolvimento capitalista em curso;
- d) Manutenção de um contingente expressivo da população no espaço rural, para diminuir os efeitos políticos das transformações descritas (melhorando as condições de vida no campo); para reter a mão de obra agrícola perto dos locais de trabalho, diminuindo, desta forma, os gastos do seu traslado para as empresas agrícolas que precisassem desta, e por último, provocando a desaceleração do processo de migração campo-cidade e de urbanização descontrolada, com suas concomitantes seqüelas sobre a população recém instalada: falta de emprego e escassez de equipamentos serviços disponíveis para os requerentes. Tal circunstância a essa altura, estava gerando sérios problemas associados a um incremento dramático da marginalidade e pobreza urbana. (Affonso, 1970; Bengoa, 1983; Kay, 1986).

Resumindo, os objetivos da Reforma Agrária foram fundamentalmente: a) incorporar à propriedade da terra a famílias camponesas que viviam em latifúndios atrasados e, muitas vezes, abandonados; b) aumentar a produtividade da agricultura que até esse momento era extremamente baixa; e c) incorporar ao setor camponês e de pequena agricultura que se encontrava marginado da comunidade nacional.

Como tem sido constatado em diversos estudos, era necessário modernizar os setores mais atrasados do mundo rural, em termos produtivos e dar possibilidades concretas de posse de terras, para incorporá-los como produtores de alimentos, consumidores de bens industriais e agentes do desenvolvimento do mercado interno.

Por esta razão, a reforma postulava a expropriação de prédios mal explorados e abandonados, preferentemente na zona central do Chile. Esta ampliação do mercado interno explica, junto com a profunda significância política, o respaldo que recebe o movimento sindical no campo, assim como os programas a pequenos agricultores (Gómez, 1982).

Por sua vez, junto com o processo modernizador empreendido no marco da Reforma Agrária, produziu-se também o surgimento da grande empresa agrícola como forma predominante de produção no campo chileno e que teve sua expressão política correspondente, na liderança que passaram a exercer os grupos mais modernizados do empresariado agrícola, começando a ganhar posições cada vez mais de relevo dentro da Sociedade Nacional de Agricultura, afastando nesse processo aos latifundiários mais tradicionais. Estes grupos finalmente assumiram o comando e orientaram as principais ações empreendidas posteriormente contra o governo da Unidade Popular.

A partir do triunfo do candidato socialista nas eleições de 1970, a Reforma Agrária experimentou um ciclo de aprofundamento. Devido ao fato de que o governo Democrata Cristão não conseguiu levar até o fim seu próprio projeto de transformação agrária, os resultados parciais permitiram a políticos, administradores, técnicos e especialistas à esquerda do seu próprio partido, avaliar seus resultados econômicos e sociais, com a idéia de aprofundar a Reforma Agrária num futuro governo socialista. Em resposta ao fracasso de programa de mudanças prometido por Frei (a chamada “revolução em liberdade”) e à sua própria frustração com os passos lentos e o escopo limitado das reformas, “a esquerda democrática cristã declarou que somente uma aliança de todas as esquerdas – marxista e cristã – teria a força e o apoio para impor as “mudanças” que ambas apoiavam, em oposição à direita política e aos interesses econômicos estabelecidos”. (Winn, 2010, p. 56).

Quando dita proposta foi rejeitada pelos segmentos mais conservadores da Democracia Cristã, muitos militantes deixaram o partido para formar o *Movimiento de Acción Popular Unitaria* (MAPU)³⁴, que se somou à campanha de Allende e da

³⁴ O principal líder do MAPU era Oscar Guillermo Garretón, figura que posteriormente terá grande relevância no conflito sobre o açúcar.

Unidade Popular. No ínterim, a Revolução Cubana havia radicalizado a esquerda chilena e substituído a reforma pela revolução como sua principal bandeira.

Nesse contexto, ao produzir-se o triunfo do candidato da Unidade Popular, o processo de Reforma Agrária que tinha sido realizado no governo anterior, foi objeto de um rigoroso diagnóstico, com o propósito de empreender uma reflexão crítica sobre os resultados alcançados e em base disso construir uma proposta de mudança mais profunda e radicalizada para os anos vindouros. (Barracough, 1970b). Da referida análise, esperava-se resgatar os elementos positivos da experiência em curso, para melhorá-la no período que se iniciava. Era indispensável detectar as falhas mais graves que se produziram com a aplicação da reforma, com o fim de redefinir as ações a seguir no futuro.

Assim, a reforma agrária impulsionada pelo governo de Salvador Allende, não somente era pensada como um processo destinado a ampliar o mercado interno incorporando os vastos setores da população que se encontravam sem poder de compra de bens industriais - fenômeno especialmente agudo no caso dos trabalhadores rurais, inquilinos e pequenos produtores familiares – mas também era pensada como uma estratégia para fazer justiça social e, especificamente, socavar os alicerces do “poder oligárquico” que mantinham as classes latifundiárias do país.

Nesta segunda etapa da reforma, se produzem expropriações massivas das fazendas, sendo um critério condutor das expropriações aqueles propriedades superiores às 80 HRB.³⁵ Utilizando a mesma lei 16.640 promulgada em 1967 durante a administração Frei, o governo a Unidade Popular aprofundou e acelerou o processo de expropriações numa velocidade tal, que já em meados de 1972 a reforma agrária se encontrava quase concluída, com 70% das expropriações realizadas pelo governo Allende durante os 18 meses precedentes, considerando que o governo originalmente tinha pensado concluir o processo ao final dos 6 anos de mandato.³⁶ Como diz um

³⁵ Hectares de Irrigação Básica (HRB) representa uma medida de superfície que combina aspectos de produtividade da terra (tipo do solo) com determinada área geográfica e proximidade ou facilidade de acesso aos mercados. Durante a Reforma Agrária Uma HRB consistia em uma hectare de terra como um solo tipo I, localizada no Vale do Maipo (na região central do Chile) e próximo da estrada principal do país (Panamericana).

³⁶ Por exemplo, Chou En-lai, líder revolucionário chinês, advertiu Allende de que ele estava indo depressa demais nas transformações da estrutura agrária chilena.

analista da “via chilena”, foi a reforma agrária mais rápida e devastadora sem uma revolução violenta de toda a história, tão rápida e devastadora que “o latifúndio que havia dominado o Chile rural desde o período colonial, praticamente já não existia mais.” (Winn, 2010, p. 100).

Porém, segundo o planejamento dos profissionais da Corporação da Reforma Agrária (CORA) muitas fazendas com uma superfície superior às 80 hectares ficaram incólumes, pois além de ser explorações eficientes em termos produtivos também proporcionavam condições de vida e de trabalho adequadas a quem morava nelas: os camponeses inquilinos.

Aparte das medidas tendentes a coletivizar a propriedade da terra, o governo de Allende preocupou-se em desenvolver diferentes formas de organizações sociais no mundo rural. Entre estas organizações os Centros de Reforma Agrária (CERA) tomaram um novo impulso ao assumir o novo governo. Os CERA eram formas associativas geradas no interior dos assentamentos e sua função principal consistia em dar um apoio organizado às modalidades coletivas de posse e produção. As cooperativas camponesas também receberam um forte apoio do Estado e seu labor principal consistia em prestar ajuda tanto aos setores de pequenos proprietários como aos assentamentos ou outra forma de organização do trabalho do setor reformado. Se bem já durante o governo da Democracia Cristã o tema da Reforma Agrária logrou suscitar grandes polêmicas, se poderia postular que é a partir da radicalização de dito processo - durante o governo da Unidade Popular - onde a sociedade chilena divide-se entre aqueles que a apoiavam e aqueles que a rejeitavam.

Como consequência das profundas transformações que experimentou a estrutura agrária e também produto das reformas que afetaram o conjunto do país, os conflitos tornaram-se cada vez mais acentuados no campo e a produção em geral caiu drasticamente. Estes problemas tiveram impactos também sobre a produção do açúcar. Desde a fundação de IANSA e até 1970 a superfície plantada se multiplicou 17 vezes e a produção do açúcar processada cresceu 39 vezes. A partir desse ano a produção de beterraba diminuiu forte e progressivamente, de maneira tal que em 1973 esta produção somente chegou a 600 mil toneladas, equivalente aos 40 % da produção de 1970. (Fortunatti et alli, 1990, p. 33). Obviamente, as cifras correspondentes a esse ano 1973

se viram comprometidas pelos dramáticos acontecimentos que se sucederam durante os primeiros oito meses, os quais culminariam no Golpe Militar do dia 11 de setembro.

2.6. Regime Militar e Reestruturação capitalista (1973-1990)

Quando se consumou o Golpe de Estado, não existia por parte do novo regime - ao contrário do que se pensou em primeira instância - uma tendência clara, única que reordenara os destinos do país para os anos futuros.

O devir de o governo militar foi mais bem o resultado de uma luta política entre duas tendências que coexistiram logo do Golpe de Estado. Um setor sustentava que os militares deviam recuperar a institucionalidade perdida durante a Unidade Popular e desta forma “normalizar” a vida política do país. Quer dizer, o discurso dos grupos mais moderados tinha um conteúdo restaurador, e nele não somente se pretendia manter um governo de transição que ao cabo de dois ou três anos pudesse dar passo a um novo governo que se reencontrara com as tradições democráticas e com a constituição que regia os destinos do país ao momento da intervenção militar.

Em contrário, uma segunda tendência impulsionada por setores mais duros, postulava a implantação de uma ditadura duradoura que levara a frente uma contra-revolução burguesa. Neste caso, sustenta-se como imprescindível dar um caráter fundacional ao novo regime, o que implicava a necessidade de desmontar não só o sistema político liberal-representativo, senão também a organização da economia e o papel do Estado na regulação das desigualdades sociais. O regime político precedente foi criticado, por ter engendrado desde muito antes da Unidade Popular, o intervencionismo estatal e em decorrência ter minimizado o papel do mercado.

Por tanto, para estes setores as grandes tarefas que eram necessárias empreender - transformação do Estado, liberalização dos mercados e elaboração de uma nova carta fundamental, entre outras - suponham a permanência dos militares por muitos anos. (Moulian e Letelier, 1989)

Resolvida a pugna pela definição do objetivo global no processo de “reordenamento” das forças sociais, ficou pendente a orientação e o caminho que adotaria a “contra-revolução burguesa” (Aggio, 1999). Os atores deste confronto foram duas tendências: os nacionalistas e os neoliberais.

O triunfo desta última tendência significou o desmonte do Estado assistencialista, tutelar e regulador que se tinha criado desde fins dos anos trinta. O conjunto de tais definições realizou-se sobre a base da Declaração de Princípios dos militares, opúsculo onde se apresentava o “pensamento fundamental” que inspirava as ações do Supremo Governo. (Secretaria General de Governo, 1975). Este documento numa de suas partes afirma que o indivíduo está antes que mais nada por sobre o Estado, o qual somente representa uma forma juridicamente superior³⁷, surgida da necessidade de agrupar-se e organizar-se que tem os homens, para desenvolver ao máximo suas potencialidades.

Influído por estas doutrinas, o governo estabeleceu o Princípio de Subsidiariedade que em síntese postula a falta de competência que possuem as sociedades maiores para influir o intervir nas sociedades menores. Desta forma, nenhum órgão superior - como o Estado - pode arrogar-se direito algum sobre os indivíduos. Com isso se estabelece também o irrestrito respeito à propriedade privada e à livre iniciativa das pessoas.³⁸ Como veremos posteriormente, o caráter subsidiário do Estado, significa que ele assume um papel teoricamente passivo, no qual seu acionar limita-se a segurar as condições de livre competência e a orientar minimamente certos aspectos da atividade econômica. (Garretón, 1983; Moulian e Letelier, 1989).

Assim, por uma parte, o novo projeto a ser instaurada implicava por uma parte reverter as relações entre economia e Estado, reduzindo este último às mínimas tarefas de que for possível, especialmente àquelas relativas a ações integradoras ou de redistribuição, mas sem diminuir seu papel como agente coercitivo e para a

³⁷ Textualmente o documento assinala: “O homem é um ser dotado de espiritualidade, com direitos naturais próprios anteriores e superiores ao Estado.” (Secretaria Geral de Governo, op. cit., p. 8).

³⁸ O discurso “antiestatista” do regime autoritário ficou claramente expressado no seguinte parágrafo: “A centralização excludente de toda atividade econômica por parte do Estado, não somente conduz a uma sociedade estatista que termina por negar praticamente a liberdade pessoal, senão que ademais prescinde da capacidade criadora dos particulares no terreno empresarial, cuja substituição pelo burocrata prejudica o surgimento de novas fontes de produção e trabalho”. (Secretaria General de Governo, op.cit., p. 9)

implementação do modelo mesmo. Por outra parte, se impulsionaram um conjunto de transformações sociais e institucionais que foram conhecidas como “modernizações”, cujo significado principal consistiu na atomização das relações sociais, reduzindo estas a meros mecanismos de mercado e dilacerando seu vínculo com a ação política. (Garretón, 2009, p. 55).

A característica central dos modelos de desenvolvimento concebidos pela burguesia industrial entre os anos 30 e 70, consistiu em que mediante um conjunto de medidas aplicadas pelo aparelho do Estado, tentavam-se criar um sistema de preços internos com certa independência daqueles gerados a nível mundial, com a intenção de que as inversões privilegiaram o desenvolvimento industrial. Em contrário, o novo modelo implantado a partir de 1973, pretendia que o conjunto de processos produtivos que se desenvolvia na formação social, se adequasse ao sistema de preços que se gerava a nível mundial.

Com tais supostos o governo deu nascimento a uma nova estratégia de desenvolvimento econômico a nível nacional, a qual se baseava em quatro idéias centrais:

- a) O fim da ação reguladora do Estado;
- b) A liberalização dos principais mercados;
- c) A utilização ao máximo das vantagens comparativas; e
- d) O estímulo à competitividade capitalista.

Resumindo, com a instalação dos militares no poder trás o Golpe de Estado, começa a se reverter por completo o modelo de desenvolvimento que estava em vigor. As novas autoridades consideravam que o processo de reforma agrária havia tido escassos e negativos efeitos em termos do impacto na produção e produtividade. Esta etapa caracteriza-se pela repressão sofrida pelo movimento camponês e sindical, a “regularização” da propriedade da terra e da propriedade agro-industrial, fosse esta privada ou estatal, política que favorece aos grupos empresariais. Desta forma, começa a se aplicar uma política que consiste em disciplinar o setor agropecuário dentro das normas do novo esquema econômico de selo neoliberal.

2.6.1. As políticas setoriais do período

Para cimentar as bases deste novo desenvolvimento, o regime militar, incentivou uma série de iniciativas nas diferentes áreas econômicas, as que se depreendiam destas premissas gerais. Foi assim no caso da agricultura, onde o governo definiu como primeiro objetivo que ela se comportasse como qualquer setor econômico, no marco de uma economia de mercado.

O anterior implicava por certo, que este setor não seria “beneficiado” por nenhuma política diferenciada ou específica - política de apoio à exportação, subsídios à atividade florestal, bandas de preços, subsídios à produção, etc. - e em tal sentido, seu desenvolvimento econômico devia basear-se no máximo aproveitamento do seu potencial produtivo num contexto de forte concorrência interna e, sobretudo externa. Entre as iniciativas empreendidas a partir de ditos postulados, cabe destacar:

- A liberalização do mercado de terras e a restituição de uma parte destas terras aos seus antigos proprietários;
- A liberalização dos preços de produtos e insumos agrícolas;
- A liberalização do mercado de capitais;
- A diminuição do setor público agrícola; e
- A restrição da atividade sindical.

Com relação aos dois primeiros aspectos, o novo modelo, requeria como condição anterior ou pré-requisito a recomposição da propriedade privada. No setor agrário isto implicou pôr em vigência uma nova política de posse da terra, que desse um forte impulso àquelas formas privadas de propriedade. Para realizar este objetivo devolveram-se as terras a seus antigos donos e simultaneamente procedeu-se a elaborar uma legislação que permitiu liberalizar o mercado de terras.

Em torno ao primeiro, o chamado processo de “regularização” representou a colocação em marcha de uma efetiva ação, pela qual se restituíu a propriedade expropriada a seus antigos donos. Este processo se realizou através de duas vias: a primeira consistiu na restituição parcial de uma parte das terras expropriadas e a

segunda consistiu na “revogação” ou devolução total da área a seus ex-proprietários.³⁹ Desta maneira anulou-se automaticamente o processo de expropriações, que passou a constituir-se numa atividade ilegal. Outra forma de promover a forma privada de posse se executou por meio da entrega de propriedades a certas famílias que não contavam com terras, seja pelos efeitos do fim dos assentamentos, por não haver obtido terras durante a reforma agrária ou porque nunca tinham sido proprietários de terra. Excluiu-se deste direito àqueles camponeses afetados pelo Decreto N° 604, que marginalizava a todos os que tinham tido algum tipo de participação como dirigentes sindicais ou que contavam com experiência sindical.

Esta transferência se efetuava em função de um critério que definia a exploração (parcela) ou Unidade Agrícola Familiar (U.A.F.) como uma “superfície de terra que dada a qualidade do solo, localização ou outras características e que sendo explorada diretamente pelo produtor, permite ao grupo familiar viver e prosperar mercê a seu racional aproveitamento”.(GIA, 1979, p. 26). As sociedades de secano⁴⁰ foram outra formula utilizada para que os camponeses pudessem ter acesso à terra em forma coletiva. Porém no ano 1978 se impôs a restrição a todos aqueles camponeses que tivessem dívidas, medida com a qual se pretendeu estimular o ingresso à atividade agrícola de capitais provenientes de outras esferas da economia.

Um aspecto importante relacionado com a política agrária consistiu na formação de um mercado de terras, que permitiu a transferência deste bem sem nenhum tipo de travas legais, com o intuito de favorecer a aquisição das terras dos produtores considerados menos eficientes, para aqueles produtores que conformavam o tipo “eficiente” e que, portanto, possuíam empresas agrícolas viáveis.⁴¹

³⁹ Em algumas oportunidades, a terra restituída passou a incorporar-se à terra de reserva que ainda conservavam os latifundiários aos quais se lhes havia expropriado uma parte de suas propriedades. Este fenômeno se tem definido como a recomposição da fazenda.

⁴⁰ Secano é aquela região que não possui sistemas de irrigação, geralmente são zonas localizadas na pré-cordilheira ou no litoral central do país (chamado de *secano costero*). As *Sociedades de secano* eram agrupações de trabalhadores rurais e camponeses que administravam uma propriedade coletiva com a perspectiva de regularizar no futuro um acesso individual através de uma parcela.

⁴¹ Resulta interessante constatar, que posteriormente ditas categorias que diferenciavam aos viáveis dos inviáveis, incorporou-se no trabalho que realizava o INDAP, o qual teve um impacto direto no tipo de apoio proporcionado à pequena agricultura.

Como consequência de todo isso, uma parte dos dez milhões de hectares físicos expropriadas, foi devolvida aos seus antigos proprietários, outra foi concedida sob a modalidade de *parcelas* individuais e o resto foi licitado em função do mercado de terras, de maneira que se permitiu a subdivisão e venda de parcelas de qualquer tamanho, assim como a constituição de sociedades anônimas no campo.

Segundo cifras proporcionadas por Gómez e Echenique (1988), já a meados dos anos 80 quase um 60% das terras encontravam-se em mãos de grandes empresas silvo-agropecuárias. Isto tinha sido no fundamental, o resultado da compra de terras aos donos de parcelas que iam experimentando quebras sucessivas, devido a sua “incapacidade” para converter-se em empresários eficientes. São muitas as razões que explicam este fracasso, mas quase todos os casos conhecidos em um quadro que evidenciava o mais absoluto abandono em que haviam ficado os “*parceleros*”, logo após terem recebido as terras.⁴²

Por outro lado, com a liberação dos preços dos produtos e insumos agrícolas e do mercado de capitais, buscava-se criar as condições para o fortalecimento das empresas “viáveis” a partir do aproveitamento das potencialidades de tais empresas, no âmbito da livre concorrência nos mercados internacionais. Desta maneira, o conjunto das transformações efetuadas no setor rural, criou as bases do novo modelo alavancado por alguns setores da burguesia financeira, a qual contou com o apoio dos militares. O novo “modelo” chegou a expressar-se no âmbito rural, através de dois tipos de unidades produtivas, claramente diferenciadas, a saber::

- a. as empresas agrícolas, que cada vez incorporaram maiores avanços tecnológicos, o que implicou maior investimento, maior capitalização, e
- b. as economias camponesas, produtoras de uma parte significativa dos alimentos básicos que se requeriam no país e também provedoras de força de trabalho sazonal e barata às empresas agrícolas.⁴³

⁴² Existem alguns estudos que abordam os problemas dos *parceleros* para seguir conservando suas explorações. Destacam-se entre outros: Echenique e Rolando, 1991; Crispí, 1986.

⁴³ A importância que possuem as economias camponesas dentro do novo modelo de desenvolvimento manifesta-se como veremos mais adiante, na política de subsídios que empreendeu o regime militar, com a finalidade de manter os níveis de reprodução das unidades familiares provedoras de mão de obra.

No entanto, dentro do segmento das empresas agrícolas também se produz uma diferenciação dos produtores com capacidade para se adaptar ao novo marco no qual se desenvolve a atividade produtiva e aqueles que não possuem dita capacidade. Os primeiros são chamados de empresários modernizados e se caracterizaram por estar vinculados preferentemente (não exclusivamente) ao mercado internacional, aplicar um nível tecnológico médio-alto, ser considerados sujeitos de crédito pela banca comercial e adotar novas modalidades de gestão empresarial para suas unidades produtivas. Na segunda categoria, os denominados empresários tradicionais, são incluídos aqueles que participam em circuitos comerciais menos prósperos, que mantém níveis mais precários de produtividade, com dificuldades para obter novas vias de financiamento trás a desaparição do crédito público e os bancos de fomento e que utilizam formulas tradicionais na gestão de suas explorações agrícolas.

Assim, as empresas agrícolas modernas com “vocação exportadora” que começaram a orientar-se para o mercado internacional contaram com o apoio do governo que, já nos primeiros anos de sua gestão, difundiu uma serie de medidas tendentes a estimular o desenvolvimento destas. Entre tais medidas figuraram a liberação dos preços internos, a diminuição dos subsídios para empresas “ineficientes” e pacotes de transferência tecnológica e capacitação para estimular aquelas empresas viáveis capazes de competir no mercado mundial, a fixação de uma taxa de câmbio alta que estimulara as exportações, etc. (de la Cuadra, 1995).

Neste contexto, emergiram obviamente aquelas empresas que possuíam amplas vantagens comparativas em relação às outras, tais como nível de acumulação anterior e presença marcante em determinadas zonas produtivas⁴⁴ que apresentavam melhores condições para estimular os processos de expansão (fruticultura e florestal) através de um acesso privilegiado no mercado mundial.⁴⁵ Ou seja, a presença diferenciada do Estado nas diversas zonas produtivas, foi determinada pelas potencialidades existentes

⁴⁴ Estas zonas produtivas ou também denominadas situações de produção foram classificadas de acordo ao Grupo de Investigações Agrárias (GIA) como: a) zona de fruticultura; b) zona de policulturas; c) zona florestal; d) zona cerealífera; e e) zona de pecuária. (GIA, 1979).

⁴⁵ As zonas produtivas encontram-se associadas com variáveis geográficas e climáticas. Por exemplo, a zona de fruticultura há podido inserir-se favoravelmente no mercado internacional, devido a que sua produção chega aos países do Hemisfério Norte (EE.UU. e Europa), num período em que tais regiões se acham no inicio da temporada de Inverno (mês de dezembro).

em cada zona em particular, algumas das quais apresentavam evidentes “vantagens comparativas” se comparadas com outras regiões.

Este fenômeno precisou de uma realocação interna dos recursos, que da perspectiva da política governamental, significou canalizar os recursos prioritariamente para as regiões cujas características naturais e econômicas permitissem competir em melhores condições nos mercados internacionais. (Rivera e Cruz, 1984)

Pelo que toca à região de fruticultura, esta não só destinava (e destina) sua produção prioritariamente para o mercado externo, como que, além disso, o faz para os setores com maior poder aquisitivo dos países desenvolvidos, o que fez ainda mais profundas as diferenças existentes entre as taxas de rentabilidade deste setor, em comparação às outras regiões dedicadas à produção de cereais ou de policulturas para o consumo interno (região esta última destinada à produção de beterraba açucareira).

Nesse período por tanto, também se constituem dois espaços regionais. Por uma parte, encontra-se uma região cuja produção foi orientada para um consumidor estrangeiro que podia pagar altos preços pela mercadoria. Em consequência obtém uma alta rentabilidade, o que por sua vez permite manter um alto nível de inversões com um grande desenvolvimento tecnológico. Por outra parte, encontramos regiões que produziam preferentemente para um mercado interno deprimido, formado por consumidores que tinham perdido seu poder aquisitivo durante os últimos anos.⁴⁶

A partir deste cenário, o Estado atua de forma diferenciada tanto ao nível de empresas como ao nível das regiões, favorecendo umas com relação às outras. Como já advertimos, esta discriminação operou principalmente a favor daquelas “situações de produção” de fruticultura e florestal que, em consequência, experimentaram os maiores níveis de investimento e rentabilidade desde que se colocou em prática o modelo neoliberal no agro. Entre estas duas regiões, foram especialmente as zonas de fruticultura e suas respectivas agroindústrias as mais favorecidas pela política setorial do governo, que deu créditos, livre iniciativa, subsídios preferenciais e, muito

⁴⁶ Calcula-se que esta queda continua no nível dos salários e em consequência do poder aquisitivo da população nos anos posteriores ao Golpe de Estado, foi tanto ou mais pronunciada que aquela que experimentou o país na época da grande crise recessiva dos anos 30.

especialmente, facilidades para contar com grandes contingentes de força de trabalho quando estas empresas assim o precisaram.⁴⁷

Com relação ao quinto suposto sobre a redução do setor público nas atividades agropecuárias, ele desprende-se do princípio de não intervenção do Estado. Até o ano 1983 - da pior crise agropecuária do período - existia a convicção generalizada entre os funcionários do governo, de que quanto menor fora a intervenção do aparelho estatal nas diferentes esferas do âmbito econômico e social, maiores seriam os frutos que emanariam das atividades geradas pela iniciativa dos particulares. O Estado já não era visto como o responsável do bem-estar social, mas se visualizava como um ente capaz de velar pelo bom funcionamento dos mercados. Em consonância com isso, o Estado abandonou suas funções reguladoras e distributivas da atividade agrícola. Com escassas exceções, eliminou sua função de poder comprador, de regulador de preços, na prestação de serviços de assistência técnica, capacitação e financiamento mediante crédito subsidiado.⁴⁸

Depois deste período, a abertura das fronteiras e a conseguinte inserção da agricultura chilena no mercado internacional, sem proteções alfandegárias, junto com a sub-valorização do dólar atrelada a uma política cambial com taxa fixa, provocaram o ingresso massivo de alimentos básicos e bens de luxo importados os que saturaram o mercado a inícios dos anos 80. Tais medidas, aplicadas em pleno período de sobre oferta mundial e depressão dos preços internacionais (açúcar, cereais, laticínios, oleaginosas, etc.) aprofundaram os efeitos da contração da demanda interna de produtos agropecuários e reduziram gravemente os espaços de alocação da oferta agrícola nacional com sérias consequências para os principais grupos de agricultores, que deixaram de fazer investimento nas suas fazendas e continuaram utilizando um padrão tecnológico em desuso. Esta situação experimentaria um giro radical com a irrupção da crise de 1982/83, tema que será abordado posteriormente.

⁴⁷ Referimos-nos com isto, à força de trabalho temporário, a que no setor fruteiro chega a ser dentre um 70 e um 80% para a temporada de colheitas. (Gómez e Echenique, 1986).

⁴⁸ O anterior concretizou-se a partir da redução ou desmantelamento de algumas instituições estatais que, como já assinalamos, desempenharam um papel significativo nos anos prévios, tais como a Corporação de Reforma Agrária (CORA); Instituto de Capacitação e Investigação da Reforma Agrária (ICIRA); Empresa de Comercio Agrícola (ECA); Oficina de Planificação Agropecuária (ODEPA); Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP); e Serviço Agrícola e do Gado (SAG).

Em síntese, neste período o setor agropecuário experimenta uma crise que afeta especialmente à maioria dos grupos de camponeses e assalariados rurais com a abertura das fronteiras e a consequente inserção da agricultura chilena ao mercado internacional, o qual se traduz na virtual eliminação das tarifas de importação, medida que junto com a baixa do dólar provoca o massivo ingresso de alimentos básicos e de bens supérfluos importados que acabariam saturando o mercado nacional. (Gómez e Echenique, 1988).

2.6.2. A produção açucareira pós 73 e a privatização da IANSA.

No breve período pós Golpe (1973-1975) a liberalização do mercado impulsionada pelo governo não teve um efeito totalmente negativo para o cultivo da beterraba, já que simultaneamente o preço internacional do açúcar experimentou um aumento extraordinário alcançando um nível entre duas ou três vezes superior à media de longo prazo (1954-1982) proporcionando uma inesperada proteção à produção local.⁴⁹

Mas esta situação durou pouco. Depois de 1975 a nova política econômica executada pelo regime militar, significou não somente uma crescente concorrência para a indústria açucareira nacional, como também trouxe um conjunto de medidas adicionais que acabaram desestimulando fortemente o cultivo da beterraba. Dentre elas podemos salientar as seguintes:

- Fixação do preço da beterraba vinculado ao preço internacional;
- Fim de créditos subsidiários para os agricultores;
- Exigência rentabilidade privada de IANSA e reestruturação da empresa com vistas à sua privatização;
- Forte diminuição da assistência técnica aos agricultores, com redução significativa dos quadros técnicos e profissionais dedicados à experimentação e extensão.

A aplicação do modelo econômico neoliberal durante o regime militar desvendou claramente a posição critica de IANSA e sua política a favor das empresas

⁴⁹ O preço internacional do açúcar passou de US\$ 418 a tonelada no ano de 1973 para os quase US\$ 1.100 por tonelada no ano seguinte.

refinadoras e importadoras. Isto ficou refletido quando o governo outorgou créditos aos importadores de açúcar, basicamente através da Companhia Refinadora de Açúcar de Viña del Mar (CRAV), durante o ano de 1975. Desta forma, CRAV recebia um forte investimento, barateava seus custos de refino e alcançava uma alta competitividade se comparada com IANSA. (Fortunatti et alli, 1990).

Como consequência destes fatores a produção de beterraba alcançou seu ponto mais baixo desde 1980, ano em que somente se cultivaram 11 mil hectares e a beterraba processada chegou somente às 450 mil toneladas, equivalente só a um terço dos níveis logrados nos primeiros anos da década dos setenta (ver quadro 1).

Quadro N° 1
Produção de Beterraba Açucareira (1973-1980)

| Anos | Hectares (milhares) | Toneladas (milhares) |
|-------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1973-1974 | 27,4 | 1.025,3 |
| 1974-1975 | 42,5 | 1.616,7 |
| 1975-1976 | 63,8 | 2.276,2 |
| 1976-1977 | 56,2 | 2.208,4 |
| 1977-1978 | 21,5 | 840,4 |
| 1978-1979 | 16,2 | 679,5 |
| 1979-1980 | 11,1 | 450,2 |

Fonte: Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (ODEPA)

A queda progressiva da tarifa de importação, em circunstâncias que o preço internacional do açúcar reduzia-se a menos da quinta parte do seu nível máximo alcançado em 1974, trouxe como resultado um notável incremento da importação deste produto, cujo volume importado multiplicou-se por seis vezes entre 1976 e 1978, passando de 16.000 toneladas a 92.000 toneladas neste último ano.

Como é possível apreciar neste quadro, a favorável situação de meados dos 70 mudou drasticamente a partir da temporada 1977/78, quando o preço internacional do açúcar sofreu uma forte queda⁵⁰, e a produção de beterraba despencou a quase um terço do produzido no período anterior, queda que continua bruscamente durante as seguintes temporadas.

Com o fortalecimento da política econômica do regime militar sob o comando dos “Chicago Boys” dá-se uma progressiva privatização das empresas estatais. Entre 1975 e 1989, o governo militar privatizou 160 corporações, 16 bancos e mais de 3.600 indústrias mineradoras, agroindústrias e latifúndios em mãos do Estado, estes últimos que se encontravam em fase de transição para ser entregue aos assentados no marco do processo de Reforma Agrária. Catorze desses bancos foram resgatados pelo Estado chileno, quando em 1981 o especulativo endividamento exterior levou-os ao limiar da falência junto com outras noventa grandes empresas. (Salazar e Pinto, 1999; Vergara, 1985).

Neste contexto, IANSA iniciou em 1980 suas primeiras tentativas para converter-se numa empresa privada. A partir desta mudança estrutural, IANSA transformou seu modo de gestão, seu modo de operação e posteriormente se transfere sua propriedade. Também é importante salientar uma vez mais, que a atividade sindical na totalidade da indústria nacional, experimenta um agudo período de repressão e constrangimento.

Em efeito, nesse ano o governo decidiu começar o processo de privatização da IANSA, vendendo à CRAV suas fábricas localizadas nas cidades de Linares e Los Angeles. Desta maneira o grupo Ross, captou o 71% das vendas de açúcar no país, sendo que somente o restante 29% ficou sendo abastecido pela IANSA.

O balanço do período indicava importantes lucros para CRAV, até a instalação de uma crise catastrófica. Quando já começavam a aparecer os primeiros sinais da crise econômica de 1982, a CRAV irrompeu em maio desse ano, com uma informação grave: se encontrava impossibilitada de pagar seus provedores e credores. A razão foi dada

⁵⁰ Em 1978 o preço do açúcar chega a cotar-se somente a US\$ 219,00 a tonelada.

pelo próprio presidente da companhia, anunciando o fracasso de uma operação especulativa que envolvia a compra de um *stock* de açúcar de 150 mil toneladas a um preço que depois de alguns meses resultou numa perda dramática de recursos. Em definitivo, a refinaria tinha errado no investimento, apostando num aumento dos preços que nunca se concretizou.

As seqüelas da decisão não se fizeram esperar. CRAV que tinha logrado utilidades por US\$ 100 milhões em 1980, nos primeiros meses do ano seguinte já tinha perdas por mais de US\$ 300 milhões. O descalabro da empresa matriz do Grupo Ross alastrou o conjunto das empresas do conglomerado. Mas não só isso, isto também trouxe como consequência uma sorte de efeito domino. A quebra de CRAV provocou um forte estampido na economia nacional. Produziu-se um alarme generalizado de recessão e os bancos estrangeiros iniciaram a retirada dos créditos que até esse momento tinham orientado para o país. Era o prelúdio da crise de 1982.⁵¹

2.6.3. Manifestação, magnitude e efeitos da crise de 1982/83

Como tem sido apontado por diversos especialistas⁵², a crise generalizada pela qual atravessou o país neste período se deveu originalmente a uma persistência ou surgimento de uma constelação de fatores, entre os quais cabe sublinhar o uso inadequado da política cambial como instrumento de combate às expectativas inflacionárias.⁵³

Outros fatores de aprofundamento da crise foram a indexação dos salários a partir de implementação do Plano Trabalhista em 1979 (*Reforma Laboral*)⁵⁴ e principalmente a grande passividade demonstrada pela autoridade econômica ante o desencadeamento desta. Com efeito, fiéis à leitura que os economistas do governo

⁵¹ É bom lembrar que segundo estudos da CEPAL, Chile foi o país da América Latina mais afetado na crise de inícios dos anos 80'. O PIB teve queda de 14%, a produção industrial em 23% e o desemprego, de acordo com CIEPLAN, alcançou o 30%. Esta crise tem sido caracterizada como 'o colapso econômico e financeiro de 1982 y 1983' por acadêmicos chilenos.

⁵² Entre outros autores destacam-se os trabalhos de Vergara, 1985; Edwards e Cox Edwards, 1987; Arellano, 1987, Foxley, 1988.

⁵³ Isto é aquilo que os economistas denominam como a versão ingênuo do enfoque monetarista da balança de pagamentos. (Edwards e Cox, op. cit.).

⁵⁴ Idealizado por José Piñera, irmão mais velho do atual presidente do Chile. Também autor do projeto de Reforma da Previdência, do sistema de saúde privado e da Lei Minera, José Piñera representa junto com Sergio de Castro e Hernán Büchi, quiçá se as maiores eminentes cinzentas do regime militar.

faziam do enfoque monetarista, consideravam que não correspondia intervir nesse momento. Se havia que fazer-se algum tipo de ajuste para enfrentar a crise, este tinha que ser automático. Finalmente, a estes fatores soma-se o agravamento da crise e recessão internacional, o que provocou um corte drástico nos fluxos externos e um aumento das taxas de juros internacionais. De fato, quando um ano e meio depois das primeiras manifestações da crise as autoridades decidem intervir, já era tarde demais.

Um primeiro indicador da magnitude da crise desatada em 82 foi a considerável queda do Produto Interno Bruto (PIB) que chegou a ser de -14.1%. Por sua parte, a taxa de investimento também teve uma queda de 34%, mantendo-se num nível inferior aos 15% durante os cinco anos seguintes. O consumo por sua vez cai em 12%, o qual teve consequências diretas sobre as importações que sofreram uma queda espetacular em 82 e 83 de 43 e 22% respectivamente. (Cox, 1988).

Porém, tal e como sublinhado por diversos autores as consequências mais devastadoras da crise fizeram-se sentir sobre os setores trabalhistas. Com efeito, oficialmente o desemprego alcançou quase um 26% no ano 82 e um 30% no ano 83. (Jadresic, 1986).⁵⁵ Por sua parte, este grande desemprego repercutiu diretamente sobre as remunerações, as quais caem em forma constante a partir de 1982. De acordo com cifras do Instituto Nacional de Estatísticas (INE) o índice de salários inicia uma tendência regressiva, que em grande parte é consequência dos altos níveis de desemprego existentes, à desindexação dos salários e à redução manifesta dos direitos sindicais. Os efeitos da crise sobre os índices de pobreza também foram devastadores. Segundo uma pesquisa realizada pelo Programa de Economia do Trabalho para América Latina e o Caribe (PREALC) para o Grande Santiago, a porcentagem de lares em situação de pobreza aumentou de um 31% em 1982 para um 48% em 1984. (Pollack e Uthoff, 1986).

Um dos setores mais prejudicados com a crise foi precisamente o setor agrário. Para mostra, o ano agrícola 1982-83 é crítico e o resultado imediato é que o PIB agrícola experimenta uma queda livre, sendo de -2,1% durante 1982 e de -3,6% no ano de 1983. (Echenique, 1992). Em especial, a produção de culturas anuais experimenta

⁵⁵ Segundo dados do Programa de Economia do Trabalho (PET), a taxa de desemprego (incluindo os programas especiais de emprego) chegou a ser de 30.7% em 82 e de 35.3% em 83. (PET, 1984).

uma queda substantiva entre 1981 e 1983. O nível do endividamento agrícola chegou a representar o 90% do Valor Agregado durante o ano 1982. Isto foi resultado dos baixos preços dos produtos agrícolas e das altas taxas de juros vigente no mercado de capitais, fato que se apresentou logo que se eliminaram os créditos especiais para este setor, devendo os agricultores aceder a empréstimos do sistema financeiro corrente de curto prazo, no qual impuseram-se por alguns anos taxas de juros que superaram o 50% anual.

Os preços agrícolas caem em relação aos preços gerais, em um 12% entre os anos 81 e 83, devido em grande medida à eliminação dos preços mínimos garantidos pelo Estado, ficando os agricultores a mercê de intermediários com alto grau de oligopsônio. Os cultivos mais golpeados por esta situação são aqueles destinados ao mercado interno. Por exemplo, quase 2/3 da disponibilidade de trigo provinha de importações e a produção de oleaginosas praticamente desapareceu. (Cox, op. cit., p. 6).

2.6.4. A aplicação de medidas de emergência e o fomento à agricultura

Em vista da delicada situação em que se encontrava a economia do país, as autoridades econômicas decidiram delinear e executar uma série de medidas de emergência na tentativa de sair rapidamente da crise. A primeira destas medidas foi a de eliminar o tipo de câmbio fixo (resultado do enfoque monetarista da balança de pagamentos) para passar a um esquema com desvalorizações diárias do tipo de câmbio. Desta forma, num curto período de quatro meses foram tomadas diversas decisões de política monetária e cambiaria, que passou a ser conhecida como a fase do ajuste macroeconômico caótico. Quer dizer, no primeiro quadrimestre depois de aplicadas as medidas, estabeleceram-se quatro regimes de política cambiaria no país: a) câmbio fixo nominal; b) sistema de desvalorizações programadas sobre uma cesta de moedas; c) flutuação livre do tipo de câmbio; e finalmente, d) desvalorização do 40% e mini desvalorizações baseadas no diferencial inflação interno-externa. A outra medida de emergência utilizada foi o aumento das tarifas, as que também têm um comportamento irregular que flutua entre o 35 e o 11%, que é o valor da taxa mais estável.

Uma decisão importante tomada nesse período, foi a renegociação da dívida externa. Esta renegociação se fez com um alto custo para o país, devido a que 2/3 desta

eram dívidas do setor privado e só 1/3 tinha sido contraída pelo Estado. No momento de renegociar tais proporções invertearam-se e o Estado passou a fazer-se cargo de 2/3 desta.⁵⁶

A política monetária foi ainda mais confusa, já que independentemente do tipo de câmbio, as autoridades econômicas não tinham nenhum controle sobre a quantidade de moeda em circulação. Por outro lado, para manter a credibilidade do modelo, levantaram-se as restrições de mobilidade do capital, o que provocou uma massiva fuga de capitais, perdendo o Banco Central 30% de suas reservas internacionais.

A aceleração da crise na agricultura conduz a uma mudança da política setorial, dando uma maior ênfase ao papel do setor exportador como motor do desenvolvimento econômico, junto à definição de outras políticas e ações específicas destinadas a fomentar ainda mais o comportamento deste setor. Quer dizer, contribui para a reativação da agricultura a formulação de um conjunto de medidas setoriais, que por primeira vez reconhece regras diferentes para o melhor funcionamento do setor. Entre estas políticas, caberia mencionar:

- **Política de preços.** A partir da temporada 1983/84 o governo começa a implementar uma política de bandas de preços para os principais cultivos de produção interna: trigo, milho, arroz e oleaginosas. A fim de fazer valer tais bandas de preços, o Estado deu apoio a uma Confederação de Cooperativas dos Grandes Produtores Comerciais (COPAGRO), criada com a intenção de substituir a extinta empresa estatal de comércio agrícola (ECA), comprando a produção a preços garantidos para os agricultores.;
- **Política de Comércio Exterior.** Por sua vez, estabeleceram-se sobretaxas tarifárias (de até 25%) na importação de produtos cujos preços internacionais encontravam-se sob a proteção das políticas de subsídios e *dumping*, como no caso do açúcar, leite, trigo e oleaginosas.
- **Política fiscal.** A política fiscal é especialmente favorável para a agricultura, já que esta começa a tributar por renda estimada e não de acordo aos lucros reais.

⁵⁶ Com a finalidade de diminuir os compromissos de pago com o exterior, puseram-se em prática os mecanismos de conversão da dívida externa por parte do Banco Central, através dos quais começou a se regulamentar a penetração do capital estrangeiro em atividades relacionadas com a agricultura e agroindústria.

Tributa-se com base nas taxas variáveis e segundo o montante da renda esperada e em função do valor fiscal da propriedade, pelo geral muito abaixo de seu valor comercial.

- **Política de crédito.** Estabeleceram-se novamente os créditos especiais para o setor, os quais no entanto não são subsidiados como no passado, apresentam taxas de juros aceitáveis (7%) em relação às existentes no período anterior. Por sua vez, dada a escassa disponibilidade de garantias de muitos agricultores com fortes dívidas, implementou-se um mecanismo de garantia sobre a colheita em gestação, existente no passado e suprimido em função das diretrizes do modelo de liberalização predominante. Com este novo mecanismo em ação, renegociam-se as muitas dívidas contraídas pelos agricultores na fase anterior. Devido a que um terço desta dívida encontrava-se em dólares, determinou-se um dólar preferencial para o pagamento destas;
- **Política de transferência tecnológica.** O governo implementou um programa de transferência tecnológica orientado a produzir um forte incremento na produção. Ao ter este incremento como objetivo principal; o programa preocupou-se especialmente em atender as necessidades dos grandes produtores, através dos esforços realizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Agropecuárias (INIA);
- **Política de comercio exterior.** Promulgaram-se diversas leis tendentes a promover as exportações, dando especial ênfase àqueles produtos não tradicionais (p.e. reintegração do 10% sobre o valor FOB, reintegro do IVA, isenção de direitos alfandegários, etc.).

Se no inicio do seu mandato o governo militar executou um consistente processo de redução do aparato estatal do agro, paralelamente à transferência destas funções para o setor privado, a partir da crise de 1982/83, tal estratégia é parcialmente revisada, forjando-se uma nova institucionalidade setorial para enfrentar dita crise. Desta forma, a autoridade postula uma maior participação das instituições estatais na reativação do setor. As novas áreas de intervenção estatal compreenderam então as seguintes atividades.

- a. Continuação dos subsídios e incentivos tributários as novas plantações florestais concentradas em grandes empresas. Programa dependente da Corporação

- Nacional Florestal (CONAF) que também se ocupa do controle dos incêndios florestais e a manutenção dos parques e reservas nacionais;
- b. Estabelecimento de subsídios ao investimento privado em pequenas obras de irrigação e melhoramento dos sistemas de irrigação, em ações coordenadas pelo Ministério de Obras Públicas;
 - c. Criação do mecanismo de bandas de preços e sobretaxas alfandegárias, para proteger os produtores nacionais de açúcar, trigo e oleaginosas da concorrência externa apoiada com subsídios;
 - d. Manutenção do programa de controle em sanidade animal, sanidade vegetal e álcoois, responsabilidade do *Servicio Agrícola e Ganadero* (SAG);
 - e. Orientação da Pesquisa Agropecuária e realização de parte dela através do Instituto Nacional de Pesquisas Agropecuárias (INIA). e
 - f. Elaboração de um Programa Especial para o desenvolvimento do açúcar de remolacha com a decisiva participação da Corporação de Fomento à Produção (CORFO).

2.6.5. O Programa “*Remolachero*” de 1982

Durante os primeiros anos da década dos oitenta, viveu-se uma forte desestabilização da produção açucareira nacional. A evolução do cultivo da beterraba esteve determinada basicamente pelo preço internacional do açúcar, o qual apresentou nesses anos um comportamento extremamente variável. Em 1980-82 a capacidade de produção de IANSA caiu por baixo das 200 mil toneladas ao paralisar suas funções a fábrica de Llanquihue e ao se vender as usinas de Linares, Los Angeles e Rapaco como parte de um processo de privatização das empresas do Estado iniciado pelas autoridades. No entanto, da aguda crise pela qual atravessou o sector açucareiro em 1982 desembocou no fechamento destas fábricas recém privatizadas. O governo decidiu então passar elas novamente a mãos de IANSA, o que demandou uma linha especial de recursos aportados fundamentalmente pela Corfo. Também se contou com créditos alemães para a compra de maquinaria. Com isto, IANSA logrou melhorar sua produtividade, argumento que cruzou todo o debate sobre um uso mais eficiente de recursos e equipamentos.

A mudança da política agrária neste período reflete problemas acumulados que se expressam nos níveis de sobre endividamento e em geral, da crise experimentada pela atividade agropecuária. A quebra simbólica da CRAV e de outras três grandes exportadoras de frutas, somado às mobilizações dos agricultores no sul, motivam uma mudança na política agrária e, especificamente, no Programa de produção de remolacha.

Devido à crise econômica generalizada que em 1982/83 assolava o país e também em consequência à deteriorada situação em que se encontrava o setor agrícola em geral, a autoridade decidiu executar um programa para a produção de beterraba, o que significou voltar a adotar a política tradicional de IANSA para os agricultores, garantindo-lhes crédito, assistência técnica a baixo custo, a compra das colheitas e um preço mínimo de sustentação, que fez deste cultivo um dos mais rentáveis do país.

Em 1982/83, IANSA executou um programa que estimulava as lavouras da espécie que se desenvolveram sob o sistema de contrato de compra com preços previamente estabelecidos. O anterior unido ao estabelecimento das bandas de preços, ofereceu a este cultivo uma maior estabilidade com relação a alternativas produtivas. Desta maneira, a produção de beterraba até a temporada 1985/86 mostrou um incremento constante, chegando a produzir quase 3.2 milhões de hectares.

O plano “*remolachero*” em marcha a partir de 1982, permitiu modernizar o cultivo (preparação do solo e equipamentos, fertilização de sementes, raleio, controle de pragas, irrigação). Os investimentos em maquinaria e equipamento nas explorações, junto com a assistência técnica e financeira estatal permitiram lograr rendimentos similares aos dos países da Comunidade Européia. (Furche et alli., 1987).

2.6.6. As bandas de preços para o açúcar

No desenvolvimento da crise, ficou evidente o fracasso da política de ajuste automático dos mercados, razão pela qual o governo militar decidiu abandonar tal política e começou a intervir nos mercados. Um aspecto fundamental desta nova política

foi o restabelecimento da banda de preços do açúcar. Depois de ter operado nos anos 60, o sistema de bandas de preços se estabeleceu novamente a partir de 1985.⁵⁷

Este sistema determina preços mínimos e máximos aos quais poderá ingressar o produto ao país na seguinte temporada. Se o preço internacional se eleva além de certo nível, se aplica uma rebaixa da taxa alfandegária com a finalidade de reduzir o preço de importação, o qual beneficia ao consumidor em prejuízo do produtor local. Se acontecer o fenômeno inverso e cai o preço internacional, se aplica uma sobre taxa alfandegária que incrementara o preço interno, beneficiando o produtor em prejuízo do consumidor. Como indicado, a banda de preços representaria um mecanismo que regula os direitos de importação deste produto, a fim de não deixar os produtores e consumidores nacionais inteiramente expostos às elevadas flutuações do preço do açúcar nos mercados internacionais, como tinha acontecido nos últimos anos.

Especificamente, a banda de preços para o açúcar cumpriria em primeira instância com o objetivo de atenuar o impacto que produziria a alta variabilidade do preço internacional do açúcar no mercado interno; ou seja, se suavizariam estas oscilações fixando-se um preço de importação mínimo e outro máximo com o fim de dar maior estabilidade aos preços e reduzir assim os graus de incerteza e risco que enfrentam os produtores. Desta forma, quando o preço se eleva por sobre o teto da banda começam a operar os mecanismos pertinentes (baixando as taxas efetivas), de maneira tal a aumentar as importações, diminuindo a proteção ao produtor nacional. No caso inverso, com preços sob o piso da banda a proteção efetiva aumenta e diminuem as importações.

A decisão do governo de reativar a indústria açucareira nacional dada sua elevada incidência econômica, determinou que em 1983 IANSA reinstalasse as indústrias paralisadas do setor privado e que se fizera novamente cargo da sua gestão. Posteriormente em 1985 a empresa concretizou a compra das fábricas processadoras de Linares e Los Angeles que estavam no poder do Banco do Estado, com uma vantajosa renegociação da dívida.

⁵⁷ Sobre estes aspectos nos deteremos com maior detalhe expositivo no capítulo 5.

Produto das condições de estabilidade e rentabilidade que possibilitaram este conjunto de medidas, o cultivo da beterraba experimentou uma notável expansão a partir de 1985, alcançando-se em 1987 uma produção recorde que superou os três milhões de toneladas, ainda que este resultado deveu-se em grande parte à recuperação da superfície cultivada aos níveis de 1976/77. Junto com isto também se obteve um incremento do rendimento agrícola deste cultivo, o qual alcançou em 1987 as 54 toneladas por hectare, um volume nunca antes obtido para a beterraba açucareira. (Fortunatti et alli, 1990).

2.6.7. IANSA: Uma empresa privada

Em setembro de 1985, o vice-presidente da Corporação de Fomento à Produção (CORFO) anunciou extra-oficialmente que venderia 30 por cento do patrimônio de um conjunto de empresas públicas, entre as quais IANSA.

A notícia provocou alarme entre os produtores de beterraba e os trabalhadores da empresa, os quais tinham experimentado diretamente as negativas consequências da falida privatização. Posteriormente, em junho de 1986 a imprensa informou que o projeto de privatização de IANSA contemplava a incorporação do setor privado que se encontrava vinculado à empresa, especialmente aos produtores agrícolas.

O baixo preço que tinham as ações de IANSA, somada à favorável avaliação que fizera um estudo do Banco Mundial, foram vencendo as resistências que alguns setores tinham à dita privatização, e dessa maneira foram progressivamente incorporando-se ao processo na qualidade de acionistas.

Para os trabalhadores da empresa, o que realmente levou-los a adquirir ações foi o temor de que a empresa ficasse numa situação de desvantagem e assim poderiam perder o emprego. Havendo-se produzido nos fatos a privatização da IANSA, a Federação Nacional dos Sindicatos da empresa declarava que iria lutar até que o Estado chileno mantivesse o controle majoritário desta, pois o país requeria uma política açucareira estável, garantida somente por meio deste mecanismo.

Nessas circunstâncias a autoridade decidiu no segundo semestre de 1986 estender a meta da privatização para o 49% comprometendo-se a que esta meta não seria ultrapassada e que, portanto, a empresa se manteria sob o controle da Corfo.

Como contrapartida do elevado benefício particular que obtiveram os que participaram da privatização de IANSA, o patrimônio público da empresa experimentou um serio prejuízo pelo baixo preço ao qual se transferiu esta propriedade durante o curso dos anos 1986/87.

Cabe assinalar a respeito, que tanto no caso de IANSA quanto das outras empresas públicas que foram privatizadas, que a opinião pública não conheceu estudos que fizessem uma avaliação aprimorada de qual era o valor efetivo das empresas vendidas.⁵⁸ Nesse sentido, inclusive um conspícuo partidário do regime militar reconheceu que os fatores políticos primaram por sobre os interesses econômicos, fazendo uma privatização a baixo custo para grupos empresariais aliados ao regime. (Pérez de Arce, 1987).

Efetivamente, a face repressiva do regime permitiu ao governo manter um controle férreo sobre as medidas anti-populares (demissões, arrocho salarial, privatizações inconsutas, etc.) que continuavam sendo executadas pelas autoridades econômicas, apoiando-se numa estrutura militar monolítica, disciplinada e obediente, orientada a conter o descontento entre cada vez mais vastos setores da população.

No entanto, junto com a extensa quota de atribuições do executivo, os funcionários governamentais foram construindo também uma base de apoio mais ampla, estabelecendo novas coalizões com setores que se transformaram em beneficiários diretos das ações do governo (créditos, subsídios, venda de empresas públicas, etc.). Precisamente devido a este sucesso na formação de uma base de apoio entre as camadas medias, o governo militar -que já tinha perdido o plebiscito de outubro de 1988 que

⁵⁸ Existe um estudo que relata como altos funcionários do governo e grupos econômicos se apoderaram das grandes empresas formadas na segunda metade do século passado pelo Estado sob o impulso da CORFO, quer dizer, a Companhia de Acero do Pacífico (CAP), a Empresa Nacional de Energia (ENDESA), a Línea Aérea Nacional (LAN), a Companhia de Telefonia do Chile (CTC), a Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL), a Indústria Azucarera Nacional (IANSA) e a Sociedade Química do Chile (SOQUIMICH). Esta publicação recebeu o expressivo título de “El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno” (Monckeberg, 2001).

daria continuidade ao regime- teve as condições para exigir a manutenção dos aspectos fundamentais do modelo implementado desde os anos setenta.

Por isso, ao momento de discutir-se a transição para um tipo de regime democrático com a oposição, a agenda de reformas neoliberais ocupou um espaço privilegiado nas negociações. Dita agenda dava continuidade ao programa em curso e o governo militar saliente conseguiu o compromisso por parte dos partidos democráticos agrupados na *Concertación de Partidos por la Democracia*,⁵⁹ de manter os princípios orientadores da política econômica em curso, quer dizer, preocupação com a estabilidade monetária e equilíbrio fiscal; manutenção do superávit público, mercado livre de regulação estatal; incentivo aos agentes econômicos (redução tributária), respeitos aos direitos de propriedade; focalização ou priorização dos gastos públicos e expansão da vocação exportadora do país. (Moulian, 1997; Portales, 2000).

⁵⁹ Conhecida popularmente como *Concertación* ou *Concertación Democrática*) é uma coalizão eleitoral de partidos de centro esquerda onde confluem social-democratas e democratas-cristãos. Fundada em 1988, originalmente como *Concertación de Partidos por el No*, com a finalidade de disputar o plebiscito em outubro desse ano, posteriormente adquiriu seu atual nome. Ela é formada por quatro partidos políticos principais: Partido Demócrata Cristiano (PDC); Partido Socialista (PS); Partido por la Democracia (PPD) e Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

CAPITULO 3

A REDEMOCRATIZAÇÃO E A POLÍTICA AGRICOLA

3.1 Chile a partir da redemocratização

A chegada ao poder em 1990 do primeiro governo da *Concertação de Partidos por la Democracia (CPD)* se fez depois de 17 anos de ditadura militar. A transição democrática não se deu em nenhum contexto de crise econômica –como no caso de outros países da região–, no entanto o novo governo que tomou posse em março desse ano, herdou não somente uma grande massa de excluídos deixada pelo modelo econômico neoliberal aplicado de forma pioneira pelos militares⁶⁰, mas também ficou refém de um emaranhado de restrições institucionais impostas pela Constituição vigente e aprovada em plena ditadura (1980), assim como da existência de enclaves autoritários presentes no próprio sistema político. A saber: senadores designados, sistema eleitoral binominal, Conselho de Defesa do Estado, inamobilidade dos Comandantes em Chefe das Forças Armadas, etc.

Ou seja, ainda que o Chile não apresentasse, *stricto sensu*, problemas de governabilidade (legitimidade, eficácia e eficiência), mostrava os limites impostos pelo tipo de passagem empreendido, chamado de transição pactuada. Este tipo de transição representou a consagração de uma política de negociação de “consensos” que levou os diversos atores políticos à procura de acordos pontuais sobre temáticas específicas e de forma muito gradual, negando, no entanto, o espaço para a discussão de aspectos substantivos para a construção de uma democracia plena.

⁶⁰ Dados proporcionados por MIDESPA constatavam que ao final do governo militar existiam 5 milhões de chilenos que viviam em situação de pobreza de pobres o qual representava um 44% da população. Por sua vez, a situação de desemprego alcançava quase os dois dígitos, sendo de 9,7%. (de la Cuadra, 1999; Rivera et alii, 1991).

Tal situação expressava a incapacidade da nova administração em romper os laços que a atavam às antigas estruturas impostas pelo autoritarismo, o que condicionou a transição para a democracia à aceitação, por parte da coalizão opositora, da arquitetura institucional construída nos anos da ditadura, entre a que cabe destacar a manutenção da Constituição promulgada em 1980 sob condições claramente contrárias às que se precisava para sancionar uma Carta Fundamental (restrições às liberdades políticas e civis, interdição dos partidos políticos, Congresso fechado, Poder Legislativo em mãos de uma Junta Militar, repressão aos opositores, imprensa censurada, etc.). Esta Constituição, dentre outros dispositivos, outorgou ao ex-General Pinochet o direito de transformar-se em Senador vitalício, consagrando com isso uma situação de extrema vulnerabilidade das forças democráticas que assumiram o governo em março de 1990. Consequentemente desde os inícios da chamada fase de redemocratização, o Chile apresentou os limites decorrentes do tipo de transição pactuada, a que deu lugar a uma política de negociação de consensos que conduziu ao conjunto dos atores políticos à busca de acordos pontuais sobre temas específicos e não em torno dos temas fundamentais herdados do autoritarismo.

Ficou em evidência, portanto, a falta de vontade dos setores democráticos em desmontar a malha institucional criada no pós-73. Tal atitude tem sua origem no aprendizado traumático experimentado pela classe política chilena, a que optou por agir de forma mais instrumental, livrando-se do que considerava o “ideologismo confrontacional” herdado do passado. Porém, isto trouxe como correlato uma visão estrita da política, incapaz de representar e convocar, onde tudo ficou sujeito ao cálculo técnico e ao sucesso imediato, evitando-se o debate sobre as questões de caráter global e de longo prazo, essenciais para a construção de um projeto nacional.

Em poucas palavras, poderia dizer-se que os governos da *Concertación* mantiveram em algumas matérias certa continuidade com relação aos feitos do governo militar, principalmente no âmbito econômico: manutenção dos equilíbrios macroeconômicos, estabilização monetária, geração de superávit fiscal, abertura para o exterior, aproveitamento das vantagens comparativas, flexibilização do trabalho, etc.

No momento de assumir o primeiro governo civil os diversos atores sociais e políticos que participavam da “reconstrução democrática” do país, estavam cientes dos enormes desafios que tinham pela frente, para superar os inumeráveis obstáculos e problemas deixados como herança pelo regime autoritário. Devido a importância adquirida pela agricultura no decurso dos últimos anos do governo, tais desafios se visualizavam como extremamente relevantes, dentro do conjunto de tarefas a ser executadas pela nova administração. No essencial, na maioria dos documentos elaborados na época assinala-se que a agricultura era um setor produtivo que tinha experimentado transformações notáveis nos últimos dez anos, constituindo-se num setor comercial dinâmico, não tradicional e altamente competitivo nos mercados mundiais. (Echenique, 1992; Gómez e Echenique, 1988; Cox, 1988).

Nessa leitura, o programa econômico global da administração de Patrício Aylwin (1990-1994) balizava de forma explícita à manutenção do dinamismo alcançado pela economia nos anos anteriores, mas tratando de fazê-lo compatível com uma dose crescente de eqüidade social e sustentabilidade meio ambiental. Assim, o novo governo declarou sua intenção de priorizar as ações em prol de uma maior equidade, promovendo a justiça social e aumentando os compromissos com os setores mais prejudicados com a aplicação do modelo econômico. Porém, depois do advento da democracia, as autoridades não questionaram em sua essência o caráter do modelo econômico vigente e concordaram em manter a maioria das políticas iniciadas pelo regime autoritário, tais como a manutenção do papel de não intervenção do Estado (sem crescer, sem participar na produção de bens e serviços e sem regular muito o funcionamento do mercado); a liberalização de preços e do mercado externo; o estímulo à participação do setor privado nas atividades econômicas, etc.

Desta forma, a política agrícola seguida pelo governo do Presidente Aylwin respondeu a um diagnóstico elaborado no início dos anos 90 e procurou principalmente corrigir a tendência fortemente concentradora que apresentava o modelo de desenvolvimento setorial e criar as bases de uma nova modernização que se fazia necessária dada a evolução dos mercados internacionais e a acelerada mudança estrutural da economia nacional. (ODEPA, 1994).

Este diagnóstico concluía que durante os dez primeiros anos do regime militar se tinham ensaiado diversos esquemas de política agrícola, as quais se caracterizaram por um “forte ideologismo” e sua plena sujeição à política macroeconômica. Posteriormente, melhorou-se sensivelmente a posição cambiária e impôs-se uma política setorial mais pragmática. Esta consistiu na colocação em vigor de um esquema de bandas de preços para determinados cultivos básicos, o que juntamente com o estabelecimento de poderes compradores, introduziu uma saudável quota de estabilidade nos mercados agrícolas. De forma simultânea, instaurou-se um sistema de créditos especiais para a atividade e criaram-se programas de transferência tecnológica, orientados principalmente à agricultura comercial. (de la Cuadra, 1995). Tais medidas, no entanto, deviam ser enfrentadas com uma restrição colocada pelo regime militar já desde seu inicio. Isto é, a redução drástica das instituições públicas do setor agropecuário, que eliminou inumeráveis serviços e reduziu a um quinto o emprego público no setor.

Entre as várias repartições, as instituições dedicadas à orientação do setor produtor e a que assistia à pequena agricultura, foram especialmente afetadas. A Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (ODEPA) que desempenhara um papel especialmente relevante nos anos 60 e 70 e inclusive durante o início do regime militar, foi reduzida drasticamente, passando a conformar uma divisão a mais dentro da Subsecretaria de Agricultura. Por sua vez, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP), responsável pelo apoio ao pequeno produtor, viu-se fortemente minguado, primeiro mediante a diminuição do pessoal, e logo, mediante uma restrição significativa de suas atribuições. Além delas, o Instituto de Investigações Agropecuárias (INIA) e a Corporação Nacional Florestal (CONAF), atravessaram severos problemas de financiamento, que quase levaram à falência ambas as repartições.

Apesar destas limitações, o país pode apreciar a recuperação e o crescimento do setor agropecuário a partir de meados da década de 80. No entanto, tais melhorias na produtividade e competitividade da agricultura, não se transformaram num desenvolvimento eqüitativo do setor rural. Pelo contrário, a tendência foi de uma agudização das diferenças entre o setor empresarial e o setor camponês, com o consequente aumento da pobreza no campo. Por esta razão, a realidade da pobreza rural manteve-se presente com grande força em todo o período, não obstante o dinamismo

produtivo experimentado pelo setor. Também se constatou que no âmbito das relações trabalhistas, a legislação implantada pelo regime militar era lesiva aos interesses dos trabalhadores rurais e suas organizações representativas, que implicou numa perda substantiva dos salários e das condições de trabalho destes grupos.

Outro aspecto avaliado de forma negativa pelas autoridades, tinha relação com a ausência de harmonia entre a produção e as necessidades de consumo da população; a postergação da solução aos problemas de endividamento e o aprofundamento das diferenças entre os diversos tipos de agricultura. Finalmente, o diagnóstico realizado pelo Ministério de Agricultura (1994), alertava sobre o acelerado processo de deterioro do meio ambiente e a destruição dos recursos naturais. Nele se assinalava que “a forte expansão da atividade privada, a ausência de uma adequada normativa e a incapacidade o aparato estatal para cumprir seu papel de garantidor e impulsor do bem comum, provocaram um severo dano ao meio ambiente colocando em perigo a sustentabilidade do crescimento setorial no longo prazo”. (ODEPA, 1994, p. 17).

Ainda quando existia por parte do governo democrático um reconhecimento dos êxitos alcançados pela gestão anterior, também se fazia evidente que tais sucessos tinham uma contraparte na drástica diminuição do papel do Estado na agricultura, e sua conseqüente delegação ao mercado como o principal agente alocador dos recursos. Desta forma, o texto concluía que “a experiência da fase expansiva da economia chilena, sob o modelo imposto pelo regime autoritário, demonstrou de forma eloquente que o crescimento econômico coincidiu com a ampliação da marginalidade e a pobreza, e com a sobre exploração e deterioro dos recursos naturais e do meio ambiente.” (ODEPA, op. cit., p. 19).

A partir do diagnóstico precedente, o governo deliberou igualmente sua vontade de não alterar de forma substantiva a política agrícola que vinha sendo executada pelo regime anterior. Por isso se definiu como prioritário seguir aprofundando as ações avaliadas de sucesso neste setor, especificamente aquelas referentes ao auge das exportações, ao auto-abastecimento em vários cultivos básicos e à capacidade de absorção de força de trabalho no meio rural.

Em síntese, são três as grandes áreas na qual o governo centrou os problemas e obstáculos que se apresentaram ao formular uma política de desenvolvimento harmônico e sustentável para a agricultura. Estes três âmbitos de dificuldade associam-se com a continuação do crescimento sustentável, à desigualdade na distribuição da riqueza e o caráter predatório da atividade realizada pela empresa privada. Portanto, na definição oficial, o programa de governo pretendia resolver os impasses existentes nestas áreas, de forma que a solução delas assegurasse um desenvolvimento economicamente viável, tecnicamente factível e ambientalmente sustentável.⁶¹

3.2. Marco geral da política agrícola do período democrático

Nesse contexto se resolve que a política do novo governo deveria manter as condições gerais que possibilitaram o surgimento e a expansão da agricultura chilena, razão pela qual o governo “colocaria a disposição deste setor, os instrumentos próprios para acentuar seu dinamismo e competitividade, particularmente no que se refere ao apoio tecnológico, abertura de mercados no exterior, luta contra o protecionismo e contra as práticas discriminatórias entre os produtores.” (ODEPA, op. cit., p. 24).

Muito embora se hajam estabelecido estas premissas já no início do primeiro governo democrático, não existia nenhum documento oficial que expusesse em detalhe a política agrícola para os seguintes quatro anos de mandato. De fato, o que existiam eram linhas gerais de política agrícola a partir das proposições expostas anteriormente. Entre os objetivos gerais da política destacavam-se:

- Lograr o desenvolvimento sustentável da agricultura, mas de forma e a um ritmo compatível;
- Melhorar a situação dos grupos mais pobres da sociedade rural por meio de uma redistribuição mais eqüitativa da renda;
- Reverter o processo de deterioro ambiental e de destruição dos recursos naturais.

⁶¹ Estas formulações são tributárias da concepção cepalina, especialmente da serie de documentos publicados sob o eixo temático iniciado com o livro *Transformação produtiva com equidade*, CEPAL, 1990.

Com relação ao primeiro item (crescimento produtivo setorial), assegurou-se um relaxamento de certas restrições que limitavam o crescimento pelo lado da demanda e, ao mesmo tempo se ofereceriam apoios específicos à expansão e diversificação da oferta agropecuária. A saturação de mercados tanto internos como externos aparecia dificultando o crescimento setorial. Por isso, um dos principais esforços do governo consistiu em expandir os mercados para a produção setorial.

No âmbito interno esperava-se que a reversão do processo de redistribuição negativa da renda nacional e os esforços por melhorar a renda dos setores mais pobres, poderiam significar a expansão da demanda por alimentos. Na área externa, esperava-se a colocação de maior número de produtos agropecuários nos mercados internacionais, aproveitando as ótimas condições de negociação que teria o país logo de sua reinserção no sistema de nações democráticas. A partir desta expansão pretendeu-se também, melhorar as oportunidades daqueles grupos com problemas de endividamento. As medidas para apoiar o processo produtivo na ausência de instrumentos de fomento específico, se orientaram aos seguintes aspectos:

- a) Reiniciar a ação estatal de investimento em irrigação depois de 20 anos de inatividade;
- b) Reforçar a pesquisa e transferência tecnológica, descentralizando o INIA e orientando suas ações para a pequena agricultura, tecnologia de ponta e sistemas produtivos ecologicamente sadios;
- c) Aperfeiçoar os mercados e o processo de comercialização; e
- d) Reforçar a capacidade de controle e melhoramento sanitário.

No que respeita ao segundo ponto (desenvolvimento com eqüidade), este objetivo foi considerado da maior prioridade para o novo governo, e os planos e programas privilegiaram três aspectos:

- a) Melhorar a inserção da pequena agricultura na modernidade;
- b) Apoiar o processo de organização destes produtores; e
- c) Dar sustentabilidade temporal aos programas de apoio à pequena agricultura e desenvolver programas de combate à pobreza rural.

Para obter tais objetivos esperava-se fortalecer especialmente o INDAP, organismo encarregado deste segmento da população. A luta contra a pobreza rural haveria de implantar-se no marco global do apoio à pequena agricultura, sem prejuízo da importância dada ao melhoramento da capacidade de trabalho dos segmentos populacionais mais pobres e à formação e incremento do capital local, dinamizando os espaços rurais e melhorando a cobertura dos serviços de saúde, educação, habitação e infra-estrutura. Neste âmbito, também se contemplava o restabelecimento de relações trabalhistas mais justas e equânimes, especialmente no caso dos trabalhadores temporários.

Por último, na terceira dimensão (desenvolvimento sustentável) se buscava defender os recursos com maior grau de deterioro, centrando os esforços na proteção do recurso florestal nativo. Outro recurso em grave estado de deterioro, eram os lençóis freáticos e as águas de irrigação, as que por falta de infra-estrutura de tratamento de resíduos encontravam-se seriamente contaminadas. Em função destes problemas, foram propostas quatro ações de envergadura:

- a) Velar pelo patrimônio sanitário do país (animal e vegetal);
- b) Estruturar um programa de defesa do bosque nativo;
- c) Executar ações de reflorestamento e integrar as comunidades camponesas nesse projeto; e
- d) Desenvolver e implementar um programa de controle da contaminação agro química, e junto a isso, fortalecer o trabalho de pesquisa realizada pelo INIA e outros organismos competentes.

A busca de um crescimento econômico, eqüitativo, social e ecologicamente sustentável para o setor e seus habitantes, exigiria uma presença qualitativamente maior do Setor Público Agrícola (SPA) na orientação e prevenção de desequilíbrios produtivos, na focalização das políticas e programas destinados aos grupos e áreas mais vulneráveis. Na apreciação das autoridades, as debilidades e insuficiências do SPA ameaçavam transformar-se num obstáculo estrutural de importância nesta nova fase de desenvolvimento agropecuário, razão pela qual “tornara-se indispensável uma ação complementar entre os setores público e privado.” (ODEPA, 1994, p. 37).

Em função de tais supostos (consolidar as reformas a partir de uma ampla coalizão de apoio à gestão econômica e compensar o custo social), é que o governo democrático definiu como metas prioritárias da política macroeconômica e social, a estabilidade, o equilíbrio macroeconômico e o crescimento com equidade. Porém, ao contrário de dirigir suas ações neste sentido, as primeiras políticas do governo (de caráter macro orientado ao fomento das exportações e à proteção da produção agrícola nacional), evidenciaram uma contradição flagrante entre o discurso oficial e as ações que efetivamente foram impulsionadas por ele. Isto acabou por demonstrar o fato de que um número importante das políticas desse período sinalizou uma continuidade das políticas prevalecentes no passado. Resumindo, as iniciativas empreendidas pela nova administração no âmbito da agricultura foram no fundamental as seguintes:

- a. Manteve-se um tipo de câmbio real alto e taxas de importação moderadas, incentivando com isso a produção nacional destinada ao consumo interno e ao mercado externo. Em determinados cultivos se continuaria apelando ao instrumento de taxas específicas para aqueles produtos agrícolas importados com *dumping*;
- b. Estimulam-se os créditos outorgados à produção exportável, assim como as linhas de financiamento para novos investimentos que articulem mais estreitamente agricultura e indústria;
- c. Os preços agrícolas em geral continuaram definidos pelo mercado, porém alguns deles mantiveram o sistema de bandas de preços, cujo piso e teto determinaram-se em função da evolução dos preços internacionais do açúcar, trigo e oleaginosas;
- d. A renegociação das dívidas agrícolas realizou-se entre os principais agentes interessados (agricultores e instituições financeiras), tendo o Estado que segurar a manutenção de mecanismos de renegociação e de taxas de juros razoáveis, para permitir viabilizar o pagamento das dívidas; e
- e. Na política tributária, manteve-se o regime de renda esperada para as empresas agrícolas cujas vendas anuais fossem inferiores a um montante determinado. Estabelecia-se também que as empresas maiores deveriam contar com um sistema de contabilidade obrigatória com tributação de acordo a seus lucros.

Posteriormente, o governo irá adquirindo maior capacidade de negociação e autonomia política na formulação das políticas, enfrentando com isso a ação dos grupos empresariais da agricultura. Este fenômeno pode ser avaliado a partir do anúncio de um conjunto de 48 medidas em março de 1995, as que pretendiam ser uma resposta das autoridades à crise que vinha enfrentando a agricultura (defasagem tecnológica, endividamento agrícola, baixo preço do dólar, baixa competitividade, etc.) e um importante impulso para a retomada do crescimento. Nesse contexto, a Sociedade Nacional de Agricultura manifestou sua desconformidade com o pacote, já que segundo seus dirigentes, estes não encaravam dois dos temas principais no parecer deles, a saber, a baixa rentabilidade da atividade agrícola e o endividamento generalizado.

Porém, ela aceita participar no Conselho Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura, uma instância proposta pelo governo, no entendido que ela representava “um trabalho que de forma mancomunada, empreenderiam o setor público e privado.” (SNA, 1995). A declaração concluía manifestando que a agricultura atravessava por uma crise profunda que estava comprometendo a atividade de algumas regiões e cultivos. O governo que tinha o claro objetivo de tirar o setor desta delicada situação deu a conhecer um conjunto de ações de variada índole, as quais se bem exibiam indubitáveis fortalezas, também possuíam debilidades. Neste contexto, a SNA proclamava uma vez mais seu irrenunciável compromisso com a agricultura nacional e em tal virtude manifestava seu decidido propósito de procurar o aperfeiçoamento e complementação da proposta governamental, de maneira a contribuir efetivamente e com rapidez à reativação do agro nacional.

Apesar desta declaração, a SNA convocou a uma mobilização nacional, chegando a seu clímax na Assembléia que se realizou durante o mês julho de 1995, na cidade de São Carlos, localizada no coração da região produtora de beterraba. Esta assembléia não foi pensada para a defesa de práticas tradicionais e formas de produção eficientes, ela teve por objetivo solicitar o apoio do governo frente aos desafios da internacionalização do comércio, o qual implicaria que na assinatura dos tratados de livre comércio se velasse também pelos interesses do setor agrário. Muitos dos participantes mostraram-se claramente contrários à incorporação do Chile a NAFTA e Mercosul. A respeito da reunião o jornal *El Mercurio* declarou que “o recente encontro agrícola realizado em San Carlos persegue o propósito de gerar um grupo de pressão

similar aos que se têm concertado tanto em Europa como em outras latitudes para exigir mudanças em certas políticas estatais que se estimam injustas.” (El Mercúrio, 08/07/1995).

Segundo um pesquisador, depois da mobilização de San Carlos, “a diretiva da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), intensificou um forte trabalho de *lobby* junto à totalidade dos partidos políticos e às próprias organizações campesinas”. (Gómez, 1996, p. 12). Assim, como resultado deste esforço de articulação, constituiu-se uma Comissão integrada pelos presidentes dos Comitês de Agricultura do Senado e da Câmara de Deputados e por representantes de todos os partidos políticos com representação parlamentar, em conjunto com membros da SNA e do Movimento Unitário de Camponeses e Etnias do Chile (MUCECH). Esta comissão elaborou em dezembro de 1995 um documento titulado “Agenda para o Desenvolvimento da Agricultura e a Ruralidade Chilenas” que numa de suas partes afirma:

“A agricultura requer um tratamento especial, não só pelos traços estratégicos que possui, tais como a alimentação da população, a ocupação do território nacional e a salvaguarda do ambiente, mas porque ainda, às portas do século XXI, não existe nenhum país que possa prescindir dela sem enfrentar-se a custos irreparáveis da mais variada índole.” (Comisión Técnica Especial Agrícola, 1995, p. 2).

3.3. Produção açucareira na década dos noventa

Durante o ano de 1991 as importações de açúcar experimentaram um aumento considerável, devido à menor produção nacional e a uma conjuntura de baixos preços no mercado internacional. No entanto a indústria açucareira começou a se recuperar a partir do ano seguinte, constituindo-se numa importante atividade econômica no Chile. Por outro lado, este setor enfrenta periodicamente problemas derivados das fortes flutuações de preços nos mercados internacionais, atenuados no Chile, através do sistema das bandas de preços. (ODEPA, 1992).

Num relatório de fins de 1993, o gerente de IANSA, Ernesto Sahr, destacou que o rendimento da beterraba nacional foi um dos maiores do mundo, com uma media de 63 toneladas métricas por hectare e um *peak* de 70 toneladas métricas na Província de Ñuble. A empresa também teve uma temporada *record* em termos de produtividade, ascendendo a 486 mil toneladas métricas de açúcar branco refinado, cifra que supera em 46% os números obtidos no ano anterior. (Revista Agroeconómico, 1994).

O governo deu ênfase ao fato de que esta maior produção deveu-se aos permanentes avanços introduzidos na assistência técnica e controle de doenças no cultivo; à visão e interesse dos empresários agrícolas; às inovações no uso de equipamentos mecanizados para a colheita e plantação. Também teve influência, segundo enfatizou um informe de conjuntura, “um clima mais adequado para a obtenção de um excelente rendimento agrícola. Assim, fica garantido o abastecimento interno do produto para todo o país, com um dos custos mais baixos do mundo, para o consumidor (...) Graças ao sucesso da política das bandas de preço, tem havido um importante auto-abastecimento das necessidades internas e o Chile tem se transformado em um dos mais eficientes produtores de açúcar de beterraba do mundo, sem que isso implique, em longo prazo, um maior custo para os consumidores.” (ODEPA, 1992, p. 6).

Na temporada de 1992 “já se havia feito a contratação de cultivos que seria de 51 a 52 mil hectares e começaram a plantar-se apesar das chuvas intensas que afetavam os produtores do sul.” Os executivos da IANSA ressaltaram novamente o reduzido preço que o consumidor interno pagava pelo açúcar. Segundo as cifras proporcionadas por ODEPA, o produto apresentava uma queda constante de preço durante os últimos meses, sendo o preço em média do ano 1992 foi um 13,5% inferior ao de 1991. (ODEPA, op. cit., p. 8).

É importante salientar que para alguns experts o sistema de banda de preços sofria de defeitos que impediam o ótimo funcionamento do mercado açucareiro. Uma das maiores deficiências apontadas eram os mercados de referências usados para o cálculo das bandas. (Rojas e Jimenez, 2005b). Estes problemas foram abordados nos novos informes sobre as bandas de preço do açúcar e as seguintes determinações de preços a serem pagos pela tonelada de beterraba. (ODEPA, op. cit.) Contudo, a

produção de açúcar em 1992 chegou a 485.400 toneladas, 45,4% superior à produzida no ano anterior.

A metodologia para o cálculo das bandas foi evoluindo e até 1992 baseava-se na utilização de uma série de preços mensais dos últimos dez anos, descontando 35% dos preços mais baixos e 35% dos mais altos para determinar assim o patamar mais alto e mais baixo. O preço utilizado era o da bolsa de Londres, considerado o mercado mais relevante para o Chile. Daí surge o primeiro problema que foi abordado pela reformulação da metodologia de cálculo.

Como já assinalado, o objetivo fundamental das políticas de bandas de preço não era outro que o de estabilizar os preços dos produtos internos incluídos nestas políticas. Seu objetivo então é que através da estabilização dos preços se obtenha uma melhor destinação dos recursos de produção e evitar fortes flutuações. Um dos problemas importantes é determinar que preços devam ser utilizados para o cálculo. Os preços registrados na bolsa de Londres, onde estão refletidos os preços do mercado excedente ou livre⁶², eram considerados os preços indicados para construir as bandas. Considerava-se relevante este mercado, pois se acreditava que se o Chile ia importar açúcar o faria a partir do mercado excedentário ou livre.

Uma das principais mudanças da nova banda de preços colocada em 1992 originou-se das mudanças do mercado internacional considerado relevante para o cálculo desta. Até 1992 era considerado importante apenas o mercado de Londres e a partir desse ano passou-se a considerar o mercado dos Estados Unidos (bolsa de Nova York) local onde é cotado um volume importante do açúcar dos mercados protegidos. Para compreender essa mudança faz-se necessário analisar as particularidades que tinha o mercado de açúcar no mundo.

⁶² Pode-se dizer que o mercado mundial do açúcar encontra-se dividido em dois grandes blocos: mercado de acordos preferenciais ou protegidos e um mercado residual ou “livre”. No mercado protegido, tanto os preços quanto os volumeis comercializados entre os países membros se determinam através de convênios internacionais, cujo objetivo é assegurar níveis de preços altos e estáveis aos produtores e consumidores. No caso do mercado livre ou residual se intercambiam os volumeis que não foram inseridos nos acordos convertendo-se, portanto, num mercado excedentário onde se comercializa uma parte da produção mundial. (Bolívar, 2005).

A produção de açúcar (tanto de beterraba quanto de cana) permite que praticamente todos os países tenham uma produção doméstica. Uma grande quantidade de países, especialmente da Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos aplicam medidas de intervenção para estabilizar e incrementar os rendimentos de seus produtos agrícolas. Isto se traduz numa série de subsídios e quotas à produção e às exportações e também de tarifas e quotas às importações. Então estas distorções contribuem para elevar os preços do açúcar no mercado interno destes países e, em contrapartida, baixar os preços internacionais do açúcar que não podem ingressar a estes circuitos protegidos.

Outra mudança importante na aplicação da banda de preços consistiu na aplicação de um maior prazo. Esta mudança derivou do fato de que antes a banda durava só um ano, enquanto que o período entre a decisão de plantar a beterraba até o açúcar ficar disponível para os consumidores era superior a um ano. Com isso a banda tinha menos utilidades na diminuição dos riscos de preço. A ampliação do preço de vigência para dois anos, teve função estabilizadora e permitiu que a indústria açucareira pudesse contar com melhores condições para tomar suas decisões de produção.

Desde o ponto de vista da demanda, ela tradicionalmente se incrementa pelo crescimento populacional e pelo aumento da renda das pessoas. Porém o crescimento da população no Chile em 1992 era baixo e o açúcar se caracteriza por ter uma baixa elasticidade-renda da demanda, isto é, o aumento da renda tem um baixo impacto no consumo para a maioria da população. Além de que o açúcar estava sendo substituído progressivamente por outros adoçantes de baixas calorias. Por tanto, as previsões em 1992 era que a produção interna tinha um limite estável e definido, dado pelo consumo interno. Ou seja, não era possível esperar um crescimento futuro significativo da produção. As projeções em 1992, do ponto de vista dos produtores nacionais, diziam respeito a que estes seguiriam sendo substituidores de importações e, portanto, estavam sujeitos às flutuações dos preços internacionais.

Durante o ano de 1993 o açúcar experimenta um incremento de preço no mercado internacional. O prognóstico da produção mundial de açúcar para esse período se situa em torno dos 112 milhões de toneladas. Esta produção seria um 4,2% inferior à produção do ano anterior, devido às menores produções de açúcar de cana em Cuba,

Índia, Tailândia, África do Sul e uma queda também na produção de açúcar de beterraba nos países da Comunidade de Estados Independentes, Europa do leste e China. Pelo mesmo, os preços do mercado internacional do açúcar experimentaram um aumento importante nesse ano, respeito a igual período do ano anterior.

Com os acréscimos experimentados tanto no preço internacional do açúcar quanto no valor em dólares do custo de importação deste alimento e também no preço que pagou IANSA na colheita de 1994/95, o cultivo da *remolacha* a partir desse ano volta ser atrativo, particularmente porque a cotização do dólar experimenta uma significativa valorização. Assim, as perspectivas de resultado econômico do produto indicam um nível suficientemente bom como para garantir os custos gerais que possuem os produtores, além de gerar expectativas de uma razoável margem de utilidades. (Revista Agroeconómico, 1994).

Com o aumento do preço internacional, em parte a consequência da crescente demanda dos países em desenvolvimento, IANSA também aplicou um incremento ao preço pago por tonelada de remolacha, criando –como assinalado- um novo estímulo para manter e incrementar a superfície plantada.

Porém, a partir do ano 1995 começava a se apreciar uma nova diminuição do preço internacional do açúcar, o qual demonstraria para o conjunto de agentes participantes na cadeia, que o mercado do açúcar era um dos que apresentava maior variabilidade em seus preços, devido às políticas protecionistas que são aplicadas pelos principais países produtores e exportadores, especialmente os europeus. Precisamente, a formação dos preços internacionais do açúcar depende de uma reação em cadeia em que os países consideram as medidas de proteção adotadas pelo restante para fixar os preços dos seus produtos. A flutuação das cotizações é considerável e impedem projetar com certeza a atividade deste cultivo.

Contudo, segundo uma análise realizada pelos profissionais de ODEPA (1996), se projetava que para o ano 2000 o desenvolvimento do setor açucareiro nacional se encontraria condicionado a um aumento significativo da produção de beterraba e à incorporação de sistemas de irrigação a novas áreas de plantação. Esta alternativa se pensava junto com uma melhoria do nível tecnológico agrícola e uma redução dos

custos de produção, para fazê-la mais competitiva num marco de crescente liberalização do comércio e da projeção de novos tratados econômicos no âmbito internacional.

Durante 1998 por segundo ano consecutivo o mercado açucareiro chileno se manteve estável. Inclusive, para fins do ano se percebeu uma leve queda nos níveis de consumo, particularmente no setor industrial, em concordância com a queda registrada nos principais índices de atividade econômica. Em termos anuais, a demanda do setor industrial se reduz em aproximadamente três pontos porcentuais, em tanto o mercado doméstico não registrou variações significativas. Com vendas físicas totais em torno das 550 mil toneladas métricas de açúcar refinado, a participação da IANSA no mercado do açúcar interno foi de 93 por cento. Na comercialização deste produto, a empresa complementou o açúcar de produção própria com importações. Desde o ponto de vista dos preços, 1998 foi um ano estável devido a que a banda vigente era quase idêntica à do período anterior. (Banco Mundial, 1998).

No que se refere aos produtores, é importante assinalar que o cultivo da beterraba foi intensificando-se e aperfeiçoando tecnicamente, realizado por um número significativo de pequenos e medianos agricultores que com a modalidade de agricultura de contrato, conseguiram altos rendimentos por hectare, em média 65 toneladas entre 1990 e 1997.

Neste ano também aconteceu um fato importante. A empresa IANSA deu início a um projeto de manejo integral do açúcar, pioneiro em Latinoamérica, que permitiu instaurar no Chile “um método de subministro de açúcar a granel para clientes industriais, em linha com os mais modernos sistemas utilizados na União Européia e os Estados Unidos.” (Iglesias, 1998, p. 5). O sistema de distribuição a granel consiste basicamente na entrega direta de açúcar desde o silo da empresa para o silo do cliente, utilizando para a entrega do produto modernos tanques dotados de um sistema de descargas através de pressão de ar, os que se mobilizam deslocando-se sobre os caminhões.⁶³

⁶³ O abastecimento do açúcar a granel oferece grandes vantagens para os clientes industriais, pois evita a necessidade de manter *stocks* e ocupar maior espaço nas bodegas, prescinde do uso de sacos para transporte e armazenamento e elimina as tarefas manuais de descarga, minimizando a manipulação do produto.

Um segundo aspecto do projeto de manejo integral do açúcar envolveu a concentração das operações de empacotado para o mercado doméstico (pacotes de 1 e 5 quilos) em três centrais da empresa.

A tendência no final desta década foi que com a crise internacional os preços internacionais do açúcar diminuíram aceleradamente. A crise econômica mundial que afetou a quase todos os mercados, teve um impacto particularmente intenso sobre o mercado internacional do açúcar, cujos preços despencaram aos níveis mais baixos de toda a década, não alcançando a sustentar os custos de produção dos produtores, inclusive daqueles mais eficientes Nesse contexto o governo decidiu aplicar uma nova banda de preços que aumentasse o piso a US\$ 449 por tonelada na temporada 1998 e a US\$ 464 por tonelada na temporada seguinte. Para os especialistas do Banco Mundial “A banda de preços desempenhou um papel chave na continuidade do setor, devido a que ela proporcionou a estabilidade necessária a um rubro que devia competir num mercado mundial que apresentava importantes subsídios, sem prejudicar as indústrias de alimentos, os provedores agrícolas e os consumidores.” (Banco Mundial, 1998, p. 10).

Em 1999 é concretizada a tomada do controle da empresa IANSA por parte da espanhola *Ebro Agrícola* através da subsidiaria Campos Chilenos proprietária de 51% do pacote acionário. Isto provocou a imediata preocupação e desconfiança de parte dos produtores a respeito da chegada dos capitais espanhóis a um setor considerado extremamente sensível.

A partir deste momento, começam a se perceber as principais mudanças experimentadas por IANSA no que segue do período de transição e consolidação da EBRO. Em primeiro lugar, se designaram novos diretores, mantendo-se alguns nomes do conselho executivo. Frente à ausência de segurança entre os agricultores produto da mudança da propriedade IANSA, o Gerente geral deste período, Christian Chadwick, afirmou que a empresa e os produtores de beterraba tinham mantido reuniões com as organizações de agricultores para demonstrar que a incorporação dos espanhóis vinha agregar valor e tecnologia de irrigação, sementes e preparação do solo. Por isso, se mantinha ainda que os contratos com os 10 mil agricultores não sofreriam modificações, e que pelo contrario, o setor receberia um apoio tecnológico maior. (Qué Pasa, 1999, p. 75).

Nesta etapa é elaborado um relatório pelo qual se sustenta que o possível fim das bandas de preços representaria uma perda significativa para a rentabilidade do setor, pois este setor teria sobrevivido devido à existência das bandas, portanto, sua desaparição colocaria em serio risco a viabilidade do negocio açucareiro em Chile.

No que diz respeito ao processo de diversificação presente no debate deste período, a junta executiva da empresa Ebro, considerou interessante a diversificação enquanto implicava criar um conjunto de atividades focadas na área agrícola, de manufatura e de gestão de agricultores. Nesse momento, afirmou-se que o plano original de investimento não tinha sido modificado e continuava focado ao manejo do açúcar, de maneira a entregar para todos os industriais, açúcar a granel e não empacotada em bolsas de 50 quilogramas.

Assim, no que restou da década a tendência mais importante foi o impacto que teve sobre o comércio do açúcar a reestruturação de Europa Oriental e a ex-União Soviética (que contribuíam com um 12 e um 20 por cento da produção mundial respectivamente). No contexto nacional, no final da década IANSA começou a colocar em prática um programa denominado “*Remolacha 2000*”, cujo objetivo principal foi o de maximizar a eficiência no uso de insumos, com a finalidade de reduzir custos de produção e incrementar a rentabilidade do produtor. Definiram-se alguns aspectos importantes para conseguir esta meta, relacionados com a mudança no uso de sementes melhoradas (multigérmica e monogérmica), eficiência no sistema de irrigação, mecanização do cultivo e o novo enfoque da pesquisa agrícola.

3.4. Produção açucareira na virada do milênio

O declínio constante dos preços internacionais do açúcar a partir de 1995, com deterioro de até um 50% no alvorecer do ano 2000 e mais 20% nos primeiros meses desse ano, incidiu na rentabilidade do cultivo da cana de açúcar e beterraba açucareira, o qual quebraria a tendência de aumento de preços que se tinha manifestado nos últimos anos. O deterioro dos preços nos mercados internacionais chegou aos níveis mais baixos dos últimos 15 anos. Por tanto, em termos de projeções para a temporada 2000/2001

esperava-se uma diminuição de um 6,6% na oferta mundial, tendência especialmente impulsionada pelo Brasil, principal abastecedor mundial deste produto. (Revista Agroeconómico, 2000).

Durante este ano, a pesar da queda dos preços internacionais, a superfície de beterraba manteve-se em níveis normais para este cultivo e abasteceu quase o 70 por cento das necessidades internas do produto. Isto sustentado no sistema de contratos de produção com preços pré-estabelecidos que operava no Chile através da IANSA. Neste ponto se colocou como fator coadjuvante do fenômeno, o impacto da melhora tecnológica que permitiu um aumento dos rendimentos unitários e a diminuição de custos. Diversos estudos comprovaram que com irrigação de alta eficiência (eliminando a irrigação por tendido), a produtividade obtida no cultivo da beterraba pode aumentar até nuns 40%, especialmente durante o período de estabelecimento do cultivo. Neste período também se impulsiona o desenvolvimento de uma fertilização racional ou caso por caso, dependendo do setor, e a mecanização agrícola com o objetivo de reduzir os custos e simplificar o trabalho no prédio.

Apesar de queda mundial, os preços internos não experimentaram deterioro significativo, devido principalmente ao sistema das bandas de preços, cujo piso e teto permitiram que os valores registrados pela *remolacha* no mercado nacional tivessem estabilidade. Os preços mantidos por IANSA para os produtores nacionais, viabilizaram que a superfície cultivada mantivesse os patamares superiores habituais para este cultivo. (Revista Agroeconómico, op. cit., p. 29).

Em um estudo publicado em 2001 se constatou uma redução do número de agricultores dedicados a este cultivo, com um aumento da superfície media por cada agricultor. Este resultado se obtinha ao comparar que em 1990 12 mil agricultores se dedicavam a cultivar aproximadamente 45 mil hectares de beterraba açucareira, superfície similar à existente na temporada 2000/2001, mas com a participação de somente 7 mil agricultores. Também se observava uma diminuição da superfície cultivada naquelas regiões onde os resultados em termos produtivos tinham sido menores. (Urrutia, 2001).

Segundo o estudo, a maior eficiência produtiva e a consequente concentração da produção num menor número de produtores foram-se dando de uma maneira natural, tanto por um cenário de baixos preços internacionais quanto pelas condições estabelecidas no contrato, que favoreciam especialmente àqueles agricultores com maiores rendimentos e superfícies de cultivo. (Urrutia, op. cit.).

Devido ao maior nível apresentado pela produção nacional de açúcar em 2001, as importações situaram-se num patamar menor em relação ao registrado no ano anterior. No entanto, como assinalávamos anteriormente, devido à manutenção do preço de importação abaixo do piso da banda, foi necessário aplicar um imposto específico a este produto, para conseguir o nível estipulado pela banda, o qual foi somado à tarifa consolidada vigente de 31.5% que regia para as importações de produtos protegidos pela banda.⁶⁴

A aplicação desta salvaguarda e a proposta do governo de aumentar a tarifa consolidada a um patamar de 98 por cento, detonaram finalmente o conflito entre os partidários das medidas protecionistas (bandas de preços, salvaguardas) e aqueles que se sentiam prejudicados pelas restrições das importações de açúcar de cana.⁶⁵ A análise deste conflito, conhecido como “a guerra do açúcar”, será a matéria que abordaremos no último capítulo.

Para situar adequadamente este conflito, no próximo capítulo se pretende expor em forma geral, o modelo de desenvolvimento impulsionado pelo governo do presidente Lagos, tentando diferenciar seus referentes conceituais, quer dizer, entre aqueles aspectos que respondiam prioritariamente a um paradigma de cunho neoliberal com respeito daquelas políticas que se inspiraram especialmente na perspectiva neoestruturalista difundida pela CEPAL para toda a região.

⁶⁴ O anterior aplica-se de acordo a Lei de Salvaguarda, mecanismo permitido pela OMC que mediante a aplicação de sobretaxas alfandegárias procura evitar o grave dano que gerariam importações massivas ao país de determinados produtos subsidiados. Abordaremos este tema com maior detalhe no capítulo quinto.

⁶⁵ Vale salientar que a produção de açúcar derivada da cana é bastante mais competitiva que daquela extraída da *remolacha*, pois segundo os experts – tanto no nível do campo quanto da fábrica - produzir a partir da cana do açúcar representa um 60% do valor do que custa produzir a mesma quantidade a partir da *remolacha*. (Bolívar, 2005, p. 28).

CAPITULO 4

O GOVERNO LAGOS E SEU MODELO DE DESENVOLVIMENTO

4.1. A concepção de desenvolvimento

O debate a respeito do modelo ou “estilo” de desenvolvimento adotado pelos governos da *Concertação* e, especialmente, pela administração Lagos representa um aspecto fundamental que precisa de uma maior e mais detalhada explanação, no intuito de tentar entender a formação da política agrícola chilena do período e, mais especificamente, a política com relação a produtos agrícolas vulneráveis como o açúcar. Qual é a presença do ideário estruturalista no modelo de desenvolvimento implementado na administração Lagos? Ou ainda mais especificamente, Qual é influência da matriz neoliberal na elaboração da política agrícola? Que aspectos ou dimensões da política agrícola se apoiavam no paradigma teórico e instrumental que caracteriza à vertente neoliberal? Quanto de livre comércio e quanto de protecionismo continha a política de comércio internacional do governo Lagos? Quanto de eclética foi dita política, ou em outras palavras, esta política poderia ser entendida como uma mistura de neoliberalismo com neoestruturalismo? Estas são interrogantes fundamentais para compreender o comportamento dos diversos atores da esfera governamental e suas relações com outros atores no processo de formação da política.

Certamente não abordaremos todas elas. A partir do anterior, o que pretendemos fazer é tentar descrever as principais propostas que conformam o pensamento neoestruturalista no âmbito econômico, político e social *vis a vis* com a análise da matriz sociopolítica neoliberal. E, portanto, analisar basicamente o quanto da influência de ambos os modelos se encontra presente no governo de Ricardo Lagos e, consequentemente, como se expressam tais enfoques no desenho, formulação e aplicação da política agrícola do período.

As idéias de desenvolvimento assim como a de progresso, se situam na essência do discurso moderno. Sob elas se concebe a história, quer dizer, a trajetória da humanidade, como uma constante mudança e superação de etapas. Poderíamos afirmar que dois paradigmas do pensamento moderno dão suporte às duas principais concepções desta mudança: por um lado, o evolucionismo (que cumpriu 150 anos) e, por outro lado, o materialismo histórico. Sob o primeiro paradigma as sociedades superam etapas linealmente por um processo de diferenciação e complexificação. A mudança é linear e transcende à ação humana, na medida em que se fundamenta na evolução orgânica dos seres vivos. O materialismo histórico por sua vez, tem seu fundamento numa concepção dialética da realidade, a mudança é resultado de um processo de constante superação de contradições, de forças em conflito. Na versão marxiana a tensão histórica se materializa na oposição das forças produtivas e as relações sociais de produção num determinado período histórico (modo de produção). Tal oposição supera-se mediante a ação de sujeitos históricos reais e concretos (classes) dando passo a um novo momento histórico.

Tanto nas versões evolucionistas como naquelas histórico-dialéticas, o desenvolvimento e o progresso supõem uma mudança para um fim superior, ou seja, para um aperfeiçoamento da condição humana. Ambas as versões do desenvolvimento, com modificações e agregados, sobrevivem no pensamento moderno do século XX, e estão no substrato epistemológico (um substrato que muitas vezes permanece latente e pouco questionado) de teorias econômicas, sociológicas, históricas, etc. Uma versão mais evolucionista encontra-se, por exemplo, no pensamento neoclássico na economia, e por tanto, no neoliberalismo; uma versão mais dialética e histórica pode-se encontrar nas teorias do desenvolvimento surgidas no terceiro mundo, e mais especificamente no estruturalismo cepalino.

Assim como a idéia de desenvolvimento é inalienável do discurso moderno, tem também uma vinculação íntima com o capitalismo, como modo de produção hegemônico, e com as formas históricas que ele tem assumido. No terceiro mundo o problema do desenvolvimento surge com a queda do colonialismo e com o lento processo de consolidação de Estados-nação independentes. Estes novos Estados permanecem vinculados aos países do norte através do comércio internacional capitalista, e da vinculação das novas elites nacionais com as elites das antigas

metrópoles. O problema do desenvolvimento no terceiro mundo post colonial, assume o seguinte conteúdo: como poder transformar as sociedades atrasadas produtiva e culturalmente (subdesenvolvidas) para alcançar às sociedades que estão numa etapa avançada de desenvolvimento. Esta transformação, à que propendem as teorias do desenvolvimento, passa necessariamente por uma ação coletiva deliberada e deve perseguir ideais modernos, como a liberdade, a igualdade ou a autonomia. Além demais, salvo nas versões nacionalistas (mais comuns na África ou na Índia que em América latina) propõe-se como modelo a imitar às sociedades do norte (nas suas versões de democracias liberais ou de socialismo real); porém, fundamentalmente e além da forma ideológica que assumam, o problema do desenvolvimento passa, desde a óptica das elites do terceiro mundo, por alcançar uma adequada inserção de seus Estado-nacionais no capitalismo mundial.

Um terceiro elemento surge intimamente ligado ao conceito de desenvolvimento e ao de capitalismo: as ciências sociais. Disciplinas como a sociologia e a economia vêm a desempenhar o papel de agentes planejadores dos modelos de desenvolvimento. Sejam entendidos sob o formato de *planificação ou de estratégias*, que propendem a modernizar e fazer eficientes, as distintas esferas que intervêm na inserção dos países subdesenvolvidos. Em Latinoamérica, durante as décadas do auge do “desenvolvimentismo”, 1950 até 1970, houve uma hegemonia de uma concepção histórico-dialética ou histórico-estrutural do desenvolvimento. A ciência destinada a desenhar o desenvolvimento para nossos países, foi a sociologia através do olhar de inúmeros institutos e intelectuais que emergiram. Desde os anos 70’, com o predomínio do enfoque neoliberal, que hoje está em evidente esgotamento, o problema do desenvolvimento se considerava como de exclusiva responsabilidade da economia e descansava nas estratégias econômicas locais e nas políticas globais dos grandes centros do Sistema Econômico Mundial como dos organismos surgidos de Bretton Woods, FMI, BM, OMC (antes GATT), etc. (Garretón et alli, 2007; Domingues, 2007; Domingues e Maneiro, 2006; Stiglitz, 2002).

O Neoestructuralismo, como uma nova proposta de desenvolvimento surgida nos 80’, não foge do exposto anteriormente; e mais que um modelo é uma estratégia onde seus principais artífices são economistas, críticos ao neoliberalismo, mas com uma evidente formação neoclássica. Ainda assim uma análise de suas propostas deve intentar

estabelecer seus efeitos sobre o sistema político e o sistema social, quer dizer, sobre o Estado e a Sociedade Civil, dentro da precária unidade que constituem os Estado-Nacionais.

Neste capítulo descreveremos as principais propostas que conformam o pensamento acerca do Desenvolvimento Econômico, Político e Social e sua influência nos governos da Concertação, concentrando-nos especificamente na administração do Presidente Ricardo Lagos. Mas antes disso, na primeira parte do capítulo, analisaremos sucintamente os modelos de desenvolvimento estruturalista e neoliberal que dialogam ou se contrapõem com o neostructuralismo.

4.2. O Estruturalismo Cepalino

Como estruturalismo se conhece a proposta teórica elaborada a partir da década dos 50' pelos cientistas sociais da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Dois conceitos são fundamentais no estruturalismo e ambos contêm os principais supostos teóricos: em primeiro lugar, se encontra o conceito de estrutura. Se bem, os estruturalistas cepalinos não se preocuparam por elaborar uma definição unívoca deste conceito, basicamente a idéia de estrutura faz referência à existência de certas condições fixas que determinam o funcionamento seja da economia, seja da sociedade ou da cultura. A estrutura para os cepalinos é resultado de um processo histórico, quer dizer, de uma determinada configuração que é assumida por uma sociedade na sua trajetória histórica. Não é uma estrutura inamovível; de fato o propósito do desenvolvimento para os estruturalistas é a modificação da estrutura, a chamada "*mudança estrutural*". Nos países latino-americanos a estrutura da produção, assim como as estruturas sociais e inclusive certas idéias arraigadas, que compõem a estrutura cultural dos povos latino-americanos, representa um obstáculo para o desenvolvimento.

A segunda tese fundamental do estruturalismo consiste no enfoque Centro-Periferia. Esta visão sustenta que o capitalismo tem se diferenciado em dois blocos regionais que interagem: Centro e a Periferia. As estruturas produtivas são desiguais, enquanto o Centro possui uma estrutura *homogênea e diversificada*, a Periferia conta com uma estrutura *heterogênea e especializada*. Heterogênea porque coexistem sectores

com técnicas avançadas provenientes dos centros, com sectores que apresentam atraso tecnológico e baixa produtividade. A estrutura produtiva das periferias é, além disso, especializada, no sentido em que se baseia quase exclusivamente na produção primária. (Furtado 1961; Prebisch, 1963; Sunkel e Paz, 2004).

A constituição do capitalismo sob esta distinção obedece a um processo inerente à lógica do capitalismo e relevado pelo marxismo. Tal processo histórico consistiu na acumulação de capital pelos Estados com uma burguesia mais desenvolvida; dito processo conhecido como a acumulação originaria⁶⁶, teve seu correlato no colonialismo onde uma grande parte do globo esteve subordinada política e culturalmente às metrópoles européias, que recebiam a produção de matérias primas, insumos e força de trabalho, necessários para a produção industrial, para a geração de mais-valia e, consequintemente, para a formação do capital.

O resultado desse processo histórico foi que a periferia capitalista, agora constituída em Estado Nacionais soberanos, herdara uma estrutura primário-exportadora com um importante atraso técnico e com uma incipiente ou inexistente indústria manufatureira. A periferia estava obrigada à importação de bens de capital e bens manufaturados. Abolido o colonialismo, persiste uma relação de dependência da periferia para com os centros. Uma visão surgida a partir da noção de dependência enfatizou o argumento, sustentando que as economias subdesenvolvidas só poderiam crescer se houvesse uma transformação mais radical nas sociedades e nos sistemas econômicos, seja com a vitória do socialismo, seja através da intensificação do nacionalismo popular capaz de romper os laços de dependência colonial ou de submissão ao imperialismo. Esta tese se apoiava em que mudanças produzidas no contexto internacional pareciam ter criado condições para permitir a aplicação de

⁶⁶ Segundo Marx a acumulação originaria é anterior à acumulação capitalista; não é resultado, mas ponto de partida do capitalismo. A acumulação originaria se explica desde o momento da expropriação: sua história, como produto da poupança e o trabalho de alguns, serve de apoio à classe capitalista e justifica o despojamento dos meios de produção de grandes massas de pessoas e sua consequente aparição no mercado de trabalho como “Proletários livres” e despojados de todo meio de vida. O regime capitalista supõe, por tanto, o divórcio entre os operários e a propriedade. A partir desta polarização dão-se as duas condições fundamentais para a produção capitalista. Em termos macroeconômicos, é observável que a relação centro-periferia pode ser explicada também nos termos da acumulação originaria, quer dizer, dita relação se esclarece a partir da expropriação de riquezas e a inserção de “países proletários”, realizadas no colonialismo pelas metrópoles a suas colônias; situação para nada alheia na América latina. (Sunkel e Paz, 2004; dos Santos, 2000; Frank, 1991).

políticas de desenvolvimento nacional em diversas nações descolonizadas e nos países do chamado terceiro mundo. (Marini, 1969; dos Santos, 1970; Frank, 1991).

A dinâmica centro-periferia fazia impossível o desenvolvimento e modernização da estrutura produtiva dos países periféricos, o desenvolvimento, por tanto no vinha, como a economia neoclássica acreditava, de forma espontânea e necessária; muito pelo contrário a estrutura primário exportadora das periferias era condição do funcionamento do sistema econômico dos países centrais.

O diagnóstico da CEPAL era que a relação de dependência da periferia levava necessariamente a um deterioro dos termos de intercâmbio, quer dizer, à progressiva queda dos preços das matérias primas exportadas e ao aumento dos preços de bens importados. Esta perda explicava-se pela baixa elasticidade entre renda e demanda de bens primários nas economias centrais; pela substituição de bens primários por sucedâneos sintéticos; e pelas políticas protecionistas aplicadas nas economias centrais (Rosales, 1988). O resultado do deterioro dos termos de intercambio, assim como da propriedade estrangeira das indústrias, significava que grande parte do excedente gerado pela estrutura produtiva periférica se trasladava aos centros, impedindo a acumulação e a poupança nacional.

Desta maneira vai se corporificando a especificidade do processo de desenvolvimento e industrialização do subcontinente latino-americano. Tal como assinalado por Celso Furtado (1981) a diferença da industrialização européia, na qual dito processo é parte de um desenvolvimento lento, gradual e acumulativo em diversos âmbitos (especialmente científico e tecnológico), a industrialização na América Latina se caracteriza por ser um projeto construído desde o Estado a partir das restrições impostas pelos mercados internacionais com o deflagrar da Primeira Guerra e, sobretudo, com a crise recessiva desatada em 1929.

No mesmo ensaio, Celso Furtado afirma que a fase de industrialização substitutiva de importações representa uma resposta contingente à crise do sector exportador em razão dos constrangimentos impostos pelos países centrais às exportações geradas nos países da região, principalmente de matérias primas agrícolas e minerais.

Considerando a intencionalidade da etapa substitutiva – com seus conseqüentes problemas de acumulação e de atraso tecnológico e institucional da América Latina – surge como evidente, numa análise de longo prazo, a concepção de que o subdesenvolvimento é um produto do caráter dependente que possuem nossas nações desde o momento em que se inserem na economia-mundo a partir desta relação centro-periferia. Em palavras de Furtado, “Toda economia subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência.” (Furtado, op. cit., p. 87).

Entre outras manifestações, esta constatação leva a Celso Furtado a asseverar que no marco de uma situação de dependência se faz cada dia mais evidente que “o avanço do processo de industrialização depende da taxa de exploração, isto é, de uma crescente concentração da renda. Em tais condições, o crescimento econômico tende a depender mais e mais da habilidade das classes que se apropriam do excedente para forçar à maioria da população a aceitar crescentes desigualdades sociais.” (Furtado, op. cit., p. 88). Ou seja, desde uma determinada leitura a partir da análise empreendida por Furtado, é plausível concluir que, para o caso latino-americano a reprodução do modelo capitalista dependente incorrerá necessariamente no aumento da taxa de exploração das classes trabalhadoras.

Não obstante esta conclusão, outros autores tentam amenizar as conseqüências catastróficas do modelo capitalista sobre os setores operários. Por exemplo, contrariando esta tese, num artigo publicado originalmente em 1987, Albert Hirschman sustenta que América Latina também experimentou seus 30 *années glorieuses* em termos do crescimento econômico, avanço da industrialização e aumento da renda *per capita*. (Hirschman, 1996). Quer dizer, ainda quando Furtado conclui seu ensaio afirmando que não poderia existir o capitalismo sem as relações assimétricas entre os subsistemas econômicos e as formas de exploração social, bases do subdesenvolvimento, é também possível, desde outra leitura, pensar que o próprio Furtado considerava que o processo de industrialização liberado ou afrouxado de seus laços de dependência, apoiado numa política nacional desenvolvimentista (estatal-nacional-popular), podia representar efetivamente um momento crucial para a constituição de um projeto nacional, democrático, popular e soberano.

Ao igual que outros pensadores da corrente cepalina (Prebisch, Pinto, Sunkel, Paz), Furtado também era consciente que uma política desenvolvimentista não seria possível sem mudar a situação política e econômica internacional vigente. Esta transformação somente se produziria na medida em que mudassem as regras entre as nações centrais e as periféricas e se constituísse um novo vínculo –mais democrático e simétrico- nas relações econômicas internacionais (A chamada Nova ordem econômica internacional). Portanto, a proposta do modelo de desenvolvimento estruturalista consistia numa mudança da estrutura produtiva, assim como demográfica, distributiva e ocupacional dos países periféricos latino-americanos, com a finalidade de terminar com seu caráter dependente e atrasado.

Esta mudança estrutural se devia efetuar por meio de reformas como a reforma agrária e a reforma fiscal. Tais reformas implicavam cambiar as estruturas de poder que delimitassem as sociedades periféricas. *“La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico, y por consiguiente al desarrollo económico y social [...] esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social [...] se caracteriza por el privilegio en la distribución de la riqueza [...] ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en modelos exagerados de consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares”* .(Prebisch, 1963, p. 18).

Posteriormente, Cardoso e Faletto afirmariam que a possibilidade de desenvolvimento viria a expressar-se por meio de um arranjo político entre as classes e setores dominantes dos países periféricos e seus congêneres do centro, dado que os interesses entre as elites nacionais dos países periféricos seriam compatíveis com os interesses internacionais e a economia mundial. A esta modalidade de aliança eles chamaram como “desenvolvimento dependente-associado”, que superaria a noção segundo a qual as condições de dependência levariam necessariamente à estagnação da região. Mas, por outra parte, os autores também advertem que este tipo de desenvolvimento econômico é de qualquer maneira desigual e assimétrico, entre os países e no interior de cada país. (Cardoso e Faletto, 2004).

Resumidamente, o estruturalismo sustentava que o desenvolvimento, ao não produzir-se espontaneamente devido à dinâmica centro-periferia, devia ser planejado e dirigido pela ação do Estado; que confere a este órgão o papel de agente planejador da economia. Podemos sintetizar a proposta estruturalista em “*industrialização*” e “*planejamento*”.

Mediante a industrialização acompanhada de progresso técnico, os países latino-americanos podiam fazer-se menos vulneráveis às imposições das economias do centro e superar os obstáculos colocados pela perda constante do valor dos produtos primários exportados (agrários e minerais) em comparação com os preços dos bens manufaturados e equipamentos importados. Isto não significava suspender a atividade exportadora, mas ela ficava relegada à geração de divisas com o fim de importar aqueles bens de capital e maquinarias necessárias para a industrialização.

A industrialização era um processo que requeria ser dirigido e programado. O Estado devia cumprir esta função “*planejadora*”. O Estado deveria dirigir a acumulação de capital, os desenvolvimentos em infra-estrutura e supervisar os grandes projetos industriais. Associado ao Estado, o estruturalismo promovia a geração de um importante setor público com empresas associadas aos cultivos de energia, transportes e as indústrias básicas. O Estado teria que promover ramas industriais específicas, intensificar as relações entre agricultura e indústria, desenhar planos de investimento.

Em quanto ao sistema social, o estruturalismo suponha uma articulação entre sociedade civil e Estado. A estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização e nas reformas estruturais, só podia ser concebida como um projeto nacional de desenvolvimento; fundamental era uma articulação entre sociedade civil e Estado conformando um Estado keynesiano ou Estado de Bem-estar. Desde a visão estruturalista, o Estado não somente era o agente planejador do sistema econômico, mas era ele mesmo o dispensador, mediante o aparelho público, de serviços de saúde, educação, habitação e transporte, para a sociedade civil. Por sua vez a sociedade civil devia conformar alianças entre os distintos grupos corporativos, empresários, trabalhadores, etc., de forma tal de assegurar um consenso para levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento. (Sunkel, 1967).

4.3. O Neoliberalismo

O neoliberalismo é uma doutrina de pensamento. Sua influência na América Latina a partir dos anos 70' foi muito forte, transformando-se na principal crítica ao modelo de desenvolvimento proposto pelo estruturalismo. Em estrito rigor o neoliberalismo não é um modelo de desenvolvimento, ainda que ele pudesse sê-lo por omissão, pois desde seus princípios teóricos não é concebível a ação deliberada de um agente externo ao sistema econômico em pos da modernização ou da reestruturação das sociedades subdesenvolvidas. A pesar disso, em América Latina e em diversas países do orbe, levou-se a cabo, a partir da década dos 80', um programa conhecido como “ajuste estrutural” que consistia num conjunto de políticas econômicas orientadas a estabilizar e desregular o sistema econômico, com o fim de superar a crise atribuída à Industrialização Substitutiva de Importações.

Desde o neoliberalismo não existe tampouco um grande interesse teórico pelo sistema político e social (se bem sua proposta inclui implicitamente uma concepção de sociedade e do Estado), mas fundamentalmente seu interesse se centra no crescimento econômico, o qual se logra não por ações deliberadas ou pela planificação, senão pelo funcionamento autônomo e desregulado do mercado. O neoliberalismo tem como fonte direta o liberalismo denominado “conservador” de pensadores como Smith, Burke e Spencer, oposto ao chamado liberalismo social de Kelsen, Keynes e Dewey. (Larraín, 2005).

Desde a perspectiva neoliberal, o sistema social encontra-se inserido numa *“ordem espontânea” ou catalaxia*, para utilizar os termos de Hayek. Esta ordem é de caráter natural pelo que se encontra fora dos limites da ação humana. Desde esta perspectiva o Estado e as demais instituições do sistema político representam uma ameaça à ordem social ao introduzir perturbações; a função que fica para o sistema político é a de gerar um marco normativo baseado em leis que interpretem a ordem espontânea, e velar pela sua aplicação. Do mesmo modo, a sociedade civil está desprovida de qualquer capacidade deliberada de incidir na ordem social, ficando reduzida a grupos de cooperação e coordenação econômica; a conformação destes grupos é espontânea e livre de qualquer coação política, depende, por tanto,

exclusivamente da vontade dos sujeitos. A ordem espontânea de que fala o neoliberalismo é equivalente à ordem do mercado, pelo que podemos concluir que tanto o sistema social como o sistema político, e o direito ficam subordinados a essa organização espontânea do sistema econômico.

Desde um ponto de vista ético, o neoliberalismo propende à conservação da *catalaxia* ou ordem do mercado, que é seu fim último. No neoliberalismo o conceito de “estrutura” perde toda significação. Como diz Larraín:

“Não poderia haver, por exemplo, estruturas injustas dado que o mercado é uma ordem não intencional, não tem sentido chamar justa ou injusta a maneira como o mercado distribui os bens. Toda tentativa por assegurar uma distribuição justa atenta contra a ordem espontânea”. (Larraín, op.cit., p. 66).

As condições estruturais herdadas pelos países periféricos, são consequências necessárias, ao ser constituinte da ordem espontânea do capitalismo mundial; intentar mudar as estruturas mediante o planejamento, como deseja o estruturalismo, seria viajar na contramão dessa ordem “natural” do mercado.

No pensamento de Milton Friedman, provavelmente o pensador monetarista com maior influência na América Latina, a vinculação entre a ordem metafísica que governa a sociedade –não importa ao nível que se considere, como comunidade, Estado Nação, ou sociedade global- e o mercado fica ainda mais definida. Friedman parte do suposto que os indivíduos produtores somente se associam na medida em que o intercâmbio lhes reporte algum benefício; os sujeitos percebem em certo momento a necessidade de intercambiar e associar-se, mas tal necessidade radica na vontade individual e é livre de toda coação. O mesmo acontece em sociedades mais complexas Ao igual que nesse modelo mais simples, na economia de intercâmbio monetário e de empresas complexas, a cooperação é estritamente individual e voluntária sempre que se cumpram duas condições: a) que as empresas sejam privadas b) que os indivíduos sejam efetivamente livres de entrar ou não entrar em cada intercâmbio particular. (Boron, 1996).

A coordenação social no sistema econômico de indivíduos de distintas latitudes se logra por meio do sistema de preços, fixado através da oferta e a demanda num

mercado livre. Mediante o sistema de preços o mercado envia informação sobre o movimento da oferta e a demanda aos atores econômicos interessados.

O neoliberalismo da algumas idéias acerca de quais teriam de ser as funções do sistema político e do Estado em particular. Para Friedman, o Estado deve desempenhar três funções:

- Proteger a sociedade da violência e da influência de outras sociedades independentes. Isto se pode entender como a proteção à propriedade privada, a nível individual e a soberania ao nível dos Estados Nacionais.
- A obrigação de proteger até onde seja possível, a cada um dos membros da sociedade, da injustiça e a opressão de outros membros.
- A obrigação de realizar ou conservar bens públicos cuja realização e manutenção não sejam de interesse de indivíduos particulares.

As políticas econômicas, principalmente as elaboradas pelo keynesinismo e que conformaram o instrumental econômico - dos Estados de Bem-estar Europeus e os Estados “interventores” latino-americanos-, ficam excluídas das funções do Estado. Diversas teorias baseadas nas “*expectativas racionais*” (a mais conhecida é a *public choice*), servem ao neoliberalismo para mostrar como os agentes econômicos podem acomodar suas expectativas aos sinais dos sistemas de preços e financeiro muito antes que qualquer política estatal, pelo que as políticas econômicas não têm nenhum sentido, sob o suposto de mercados em competência perfeita e sem rigidezes e um sistema completo de informação.

Pelo exposto anteriormente podemos inferir por que o neoliberalismo como doutrina, faz sinergia com o capitalismo mundial. O neoliberalismo explica a ordem social ignorando o sistema político (que fica no sumo limitado ao sistema policial) e da sociedade civil (que fica reduzida à sociedade de consumo); em última instância o neoliberalismo nem sequer requer do Estado Nação como unidade de análise nem como unidade administrativa: a ordem social se assegura e coordena mediante o mercado e o sistema de preços.

Devido à crise que sofreu a estratégia de substituição de importações sustentada pelo estruturalismo, e pela posterior radicalização do programa de reformas estruturais, empreendido por governos de esquerda surgiu nas décadas dos anos 70' e 80' um predomínio do pensamento neoliberal em América Latina. No caso dos países da América do Sul, o neoliberalismo converteu-se na doutrina econômica oficial tanto dos regimes autoritários quanto das novas democracias que emergiram a partir dos anos 80.⁶⁷ (Anderson, 1996; Diniz, 2007; Fiori, 2007). O matrimônio entre autoritarismo e neoliberalismo, se explicava pelos próprios supostos teóricos: um regime autoritário com sua política de repressão da sociedade civil e com a suspensão do Estado de Direito e das principais instituições democráticas, apresenta o modelo ideal de Estado garante da “ordem espontânea” que postula o neoliberalismo. Jorge Larraín aventura a hipótese de uma conexão inclusive mais profunda entre o pensamento quase metafísico e conservador de Hayek e a “ética católica contra-reformista” da elite latino-americana. (Larraín, op. cit., p. 71).

De qualquer modo, o neoliberalismo deveu enfrentar sérios problemas nas economias latino-americanas como a crise da dívida externa e os fortes desequilíbrios macroeconômicos. Devido a isto o neoliberalismo propagou uma estratégia de “desenvolvimento” conhecida como o “*ajuste estrutural*”. Por paradoxal que resulte, a doutrina monetarista propugnou uma série de mudanças chamadas estruturais com o propósito de propender à estabilização das economias em vias de desenvolvimento. Isto não nos deve confundir, pois estes “ajustes estruturais” são especificamente políticas econômicas destinadas à liberalização do sistema econômico, que dizer, à restauração da ordem espontânea do mercado, radicalmente perturbado, segundo os neoliberais, pelas políticas decorrentes do estruturalismo e da ISI.

Seguindo a Joseph Ramos (1991) podemos resumir o “ajuste estrutural” como uma liberalização de quase todos os preços; tendência a desregular os principais mercados (capitais e divisas e nas relações trabalhistas); eliminação da maioria dos subsídios; procura do equilíbrio fiscal; eliminação de quase todas as barreiras não tarifárias; redução das alíquotas alfandegárias; privatização das empresas públicas em

⁶⁷ Efetivamente, a grande maioria dos países do continente começou a aplicar -e consolidar- o pacote de reformas neoliberais sob o império do regime democrático.

sectores competitivos; e privatização de funções que eram assumidas preferencialmente pelo Estado (saúde, educação, seguridade social).

Para Ramos, as políticas de ajuste estrutural foram bem sucedidas com relação à redução na taxa de inflação e no aumento das exportações devido à abertura comercial; não obstante as desigualdades de renda na população viram-se incrementadas com as políticas neoliberais, em todos os países latino-americanos. A isto tem que ser adicionado o enorme endividamento tanto interno quanto externo, o aumento das taxas de desemprego que contribui às condições de iniquidade e a estagnação do sector produtivo, principalmente do sector industrial. A tese do economista, frente ao que ele julga como um fracasso, é que com uma política de ajustes não tão apegada à ortodoxia e com um segundo nível de políticas adicionais que corrigissem as falhas do mercado (o que requereria de um Estado agente), poderia ter-se alcançado um maior êxito. De qualquer modo salvo o minguado crescimento do PIB, o aumento da desigualdade social não implica nenhum fracasso desde os supostos do neoliberalismo.

Osvaldo Rosales coincide com a análise de Ramos. Se bem o ajuste estrutural conseguiu equilibrar a macroeconomia e aumentar a competitividade, através da disciplina fiscal, a liberalização comercial e financeira, o crescimento econômico foi também baixo. Assim mesmo, a estabilidade macroeconômica tem dependido de elevados déficit na balança de pagamentos, financiados com capitais voláteis que são retirados ao menor índice de instabilidade. Rosales chama a atenção sobre a instabilidade social que tem se ocasionado nos países latino-americanos durante a primeira metade dos 90', por casos de corrupção e pela inexistência de mecanismos de supervisão e controle de parte da sociedade civil. A distribuição da renda tem empiorado para todos os países da região. O diagnóstico negativo de Rosales se estende ao incremento na *heterogeneidade estrutural* dos países periféricos, ao ampliar se a diferença entre as empresas grandes que lideram o processo de modernização e o resto das pequenas e medianas empresas. E como já está suficientemente comprovado por diversos estudos (de Janvry e Sadoulet, 2000; Atria e Siles, 2003), Rosales anteriormente tinha advertido a respeito do fato que a concentração da renda provoca um efeito negativo no crescimento. (Rosales, 1988).

O volume de livros e artigos contendo diversas críticas ao neoliberalismo é de uma magnitude e diversidade monumental, mas não parece exagerado afirmar que hoje existe bastante consenso a respeito de que o paradigma neoliberal está completamente falido e que na atualidade a região se defronta com o vazio deixado pelo fracasso deste projeto excluente e concentrador. Esta percepção se fortaleceu ainda mais com a irrupção da crise em setembro de 2008, crise que para muitos economistas se encontraria somente em sua etapa inicial. (Krugman, 2010; Stiglitz, 2010; Nadal, 2010).

4.4. As autocríticas do estruturalismo

A seguir abordaremos as principais autocríticas que se fazem os próprios pensadores da CEPAL, do estruturalismo, enfatizando aquelas críticas que apontam a aspectos mais profundos do modelo. Estas críticas vão permitir o surgimento do pensamento neo-estruturalista.

O conceito central do neoestruturalismo será “*a equidade*”, ou seja, o problema da distribuição da renda, o nível de pobreza e as condições de vida da população em geral, o que se traduz no problema econômico da redistribuição. Em “Capitalismo Periférico, crise e transformação”, obra de 1981, Prebisch sustenta que o estruturalismo descuidou nas suas propostas o problema da distribuição da renda: “*ficava acaso em nosso transfundo mental um ressabio neoclássico: o mesmo vigor do desenvolvimento traria espontaneamente a equidade distributiva com o andar do tempo*” (Prebisch, 1981, p. 28).

O estruturalismo havia chamado a atenção com respeito à desigualdade da renda e de como a estrutura social dificultava o desenvolvimento dos países latino-americanos; mas as propostas concretas faltavam. Prebisch reconhece nesse mesmo livro, que prevalecia nele uma concepção essencialmente econômica do desenvolvimento, uma renovação do pensamento estruturalista devia, para o economista argentino, incorporar uma transformação da estrutura de poder, isto é, do sistema político e do sistema social.

A diferença da crítica monetarista que asseverava que a desigualdade se devia às distorções induzidas pela ação do Estado sobre o mercado, especialmente a alteração nos preços pela ação substitutiva, a autocrítica estruturalista dizia relação com a incapacidade de realizar as mudanças estruturais. A desigualdade seguia sendo um problema estrutural: as características oligopólicas dos mercados, a concentração da riqueza, etc. (Lustig, 1988 e Lustig, 1991).

O processo de industrialização sustentado pelo estruturalismo foi talvez o ponto mais criticado, não só pelo neoliberalismo, mas também pelos próprios cepalinos; no caso destes últimos as críticas se dirigiam ao modo pelo qual foi levado a cabo o modelo. Dito processo de industrialização não conseguiu instaurar um mecanismo de acumulação de capital autônomo, já que o setor público foi perdendo a capacidade de liderar a dinâmica industrial, transferindo paulatinamente tal liderança às empresas estrangeiras das economias centrais. O excessivo protecionismo, mantido por um tempo excessivo e aplicado sem seletividade, provocou um atraso na aquisição de tecnologia, o qual ocasionou uma crescente ineficiência produtiva; a constante necessidade de divisas para a compra de bens de capital e tecnologia gerou uma dependência do sector primário-exportador que continuo sendo o único provedor de divisas. Osvaldo Rosales afirma que o modelo ISI provocou um paradoxo:

“mientras el sector primario-exportador era desfavorecido con la política cambiaria y arancelaria, por otro lado se constituía en el financiador en última instancia de la inversión industrial. En la medida en que el sector exportador seguía siendo poco diversificado y concentrado en productos de importancia decreciente en el comercio mundial, con precios altamente erráticos, el dinamismo del sector industrial, y por tanto de la ISI, pasaba a depender crucialmente del valor de las exportaciones primarias.” (Rosales, 1988, p. 31).

Por sua vez, Sunkel sustenta que as principais falhas da industrialização foram que toda a atividade industrializadora dirigiu-se para o mercado interno, não se considerou o critério de eficiência na seleção das indústrias, e não se superou a dependência das exportações primárias, com a consecutiva vulnerabilidade das economias periféricas (Sunkel, 1991).

Para Rosales, um pensamento estruturalista renovado que propenda a uma transformação produtiva deveria revisar a relação Estado planejador - industrializador,

em pós de uma proposta que seja eficiente economicamente. Junto com a industrialização outra autocrítica que realizam os cepalinos, consiste na precariedade do mercado de trabalho, fundamentalmente pelo deslocamento de parte importante da população rural para sectores de subemprego urbano, agravando o problema da marginalidade e da desigual distribuição da renda.

Às autocríticas cepalinas e às críticas do neoliberalismo, adicionarem-se as que surgiram através da teoria da dependência na qual se acusava ao modelo de industrialização que, longe de corrigir as falhas estruturais e a situação deteriorada da periferia, havia contribuído à formação de um novo fator de dependência reproduzindo os patrões de consumo e tecnológicos dos centros, mediante a inversão estrangeira e a incorporação da corporação multinacional.

Estas críticas cristalizaram-se nas experiências políticas que radicalizaram as reformas propugnadas pelo desenvolvimentismo estrutural: a Unidade Popular no Chile, Velasco Alvarado no Peru, e tentativas similares na Bolívia e Argentina, esforços que buscavam a nacionalização das empresas e uma redistribuição mais drástica da renda nacional.

4.5. O Neo-estruturalismo

O neo-estruturalismo surge como uma proposta de desenvolvimento alternativa às políticas de ajuste do neoliberalismo. Não obstante, assume as autocríticas do estruturalismo e das críticas neoliberais ao modelo de planejamento e da industrialização. Nora Lustig afirma que a principal diferença entre o neoestruturalismo e o estruturalismo consiste em que o primeiro reconhece que não se podem fazer recomendações com um olhar fixo no longo prazo, sem estimar as repercuções que tais mudanças estruturais possam ter no curto e médio prazo, e sem apresentar modos de corrigir os problemas que surgem. A mesma autora realiza seu *mea culpa*, pois o neoestruturalismo cai no erro contrário: no descuido da perspectiva de longo prazo, visão que define por anonomásia a um modelo de desenvolvimento. (Lustig, 1991).

A proposta neoestrutural cristaliza-se na chamada Transformação Produtiva com Equidade (TPE) que pretende superar o descuido sobre o tema da redistribuição, reconhecido pela CEPAL. Com respeito ao sistema político e social não existe uma proposta definida, mas é possível reconstruir o pensamento neoestrutural nestes âmbitos a partir dos aportes e as consequências implícitas que se desprendem dos pensadores do neoestruturalismo. O descuido por uma proposta social e política, representa uma clara debilidade do neoestruturalismo e muito provavelmente defrauda as intenções que Prebisch expusera em “Capitalismo Periférico”.

Para Ricardo Ffrench-Davis, o neoestruturalismo parte de um suposto teórico similar ao do estruturalismo: a existência de uma heterogeneidade estrutural dos distintos sistemas produtivos. Esta heterogeneidade estrutural muda segundo as trajetórias históricas de cada Estado-Nação. Tal visão requer de um Estado concebido como agente regulador e seletor das políticas econômicas apropriadas às características das sociedades, e que propenda à eficiência social e aos maiores efeitos macroeconômicos. O desenvolvimento é, por tanto, um processo deliberado que requer de um agente planejador de políticas econômicas, o Estado, e de uma aliança social ao nível da sociedade civil. (Ffrench Davis, 1988).

Desde o ponto de vista de Ffrench-Davis, o neoestruturalismo compartiria os mesmos suposto teóricos do estruturalismo cepalino clássico: a noção de estrutura, e a concepção do desenvolvimento como um processo deliberado levado a cabo por um Estado, já não planejador, mas guia e seletor de políticas. Fernando Fajnzylber, um dos artífices da proposta de Transformação Produtiva com Equidade (TPE), assinala que esta não tem um corpo doutrinário, mas que suas políticas se orientam por análises pragmáticas a partir de situações particulares. A TPE postula segundo este autor, um processo de desenvolvimento baseado na articulação produtiva e demanda uma “*concertação estratégica*” entre o setor público e o setor privado. Existem, pois similitudes entre o enfoque neoestrutural da TPE e o ajuste neoliberal: a necessidade de lograr e salvaguardar os equilíbrios macroeconômicos, desenvolver um forte impulso de abertura às economias da região e considerar o papel alocador de recursos do mercado.

Tais elementos, segundo Fajnzylber, são insubstituíveis para alcançar o dinamismo econômico, mas também ele é enfático no sentido de que considerar tais

elementos não significa compartir toda a doutrina neoliberal. Como diretor do Departamento de Desenvolvimento Industrial da CEPAL, Fajnzylber, liderou uma visão que reorientada para o desenvolvimento do mercado interno não adjurasse da “integração ativa nos mercados mundiais”, pensamento que se diferenciava claramente dos supostos do Consenso de Washington posteriormente em auge na região. (Fajnzylber, 2000).

A proposta neoestrutural que se cristaliza na TPE, persegue dois objetivos centrais: o crescimento (ou dinamismo da produção) e a equidade entendida como a igualdade de oportunidades e a compensação das diferenças. Ou seja, lograr uma correção das desigualdades sem sacrificar a eficiência na produção. Segundo Ramos estes dois objetivos não são contraditórios, muito pelo contrário. Ramos afirma que a equidade é condição necessária para o crescimento econômico sustentável. Crescimento e equidade devem compor objetivos simultâneos e não sucessivos, as políticas sociais e econômicas devem ir dirigidas para ambos objetivos.

Osvaldo Rosales é da mesma postura que Ramos, segundo ele: “*crescimento e equidade são objetivos complementares. Se pode crescer com equidade quando a política econômica potencia estas áreas em donde predominam as complementaridades e minimiza as áreas do conflito*”. (Rosales, 1996, p. 166). Assim as principais áreas de complementaridade seriam: a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos básicos, a inversão em recursos humanos, a geração de emprego produtivo e a rápida difusão de tecnologia. Daí que a TPE sugere uma transformação apoiada na maior competitividade internacional, incorporação do progresso técnico, aumento da inversão, etc. Aspira a ampliar a geração de emprego produtivo, induzindo uma forte inversão em recursos humanos permitindo incrementos salariais sólidos assim como incrementando a produtividade.

No plano econômico, a TPE sustenta que a incorporação e difusão do progresso técnico constituem o fator fundamental para que a região desenvolva uma crescente competitividade que lhe permita inserir-se com sucesso na economia mundial, e assegurar um crescimento constante.

A TPE propõe àquilo que se chama uma “*competitividade autentica*” que supõe contar com recursos humanos em boas condições e com capacidade de agregar progressivamente valor intelectual e progresso técnico a base de recursos naturais, resguardando-os e enriquecendo-os. Ao melhorar as condições do capital humano pela via da capacitação, se logra paralelamente uma valorização do trabalhador que consegue aumentos salariais reais.

Em quanto à política comercial, a TPE adere à idéia de interdependência regional criada originariamente por Sunkel e Prebisch, aplicada através do “*regionalismo aberto*”, onde é preciso favorecer as exportações. Fundamental para levar adiante o regionalismo aberto é ter uma concertação entre os países e superar os níveis de conflito. Por sua vez, Sergio Bitar argumenta que se devem explorar as vantagens comparativas em recursos naturais de nossos países, mas propendendo a produtos com maior valor agregado. (Bitar, 1988).

A política financeira deve inclinar-se a administrar a relativa abundância de recursos externos. Liberalizar o ingresso de capitais de longo prazo, controlando a entrada de capitais voláteis. Priorizar os créditos dirigidos à promoção de exportações e inversões diretas de empresas nacionais no estrangeiro e evitar os gastos, mediante política monetária, de privados para promover a poupança interna.

Em tanto a política econômica deve manter os equilíbrios macroeconômicos já que estes constituem uma condição vital para um desenvolvimento dinâmico e com equidade social. A restauração dos equilíbrios macroeconômicos requer reduzir as transferências ao exterior, políticas antiinflacionárias, políticas que reduzam os déficits fiscais e controlem a demanda, mas que simultaneamente estimulem as exportações e a produção de bens e serviços. O sistema financeiro deve ser liberalizado e deve promover o acesso das Pequenas e Médias Empresas ao crédito.

A política tributária é pouco mencionada nos documentos mais recentes da TPE, No entanto, nas primeiras formulações neoestruturais, Bitar e Ffrench-Davis coincidem na necessidade de um aumento na tributação e de estabelecer um sistema tributário progressivo. Bitar incluso adere à realocação de recursos fiscais mediante, por exemplo, a diminuição do orçamento militar.

Por sua vez, Manuel Salazar afirma que o neoestruturalismo coloca especial ênfase nos mecanismos de gestão das empresas, mediante o chamado paradigma tecnoeconômico. Este se baseia no uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) e num novo modelo gerencial baseado na flexibilidade e agilidade de resposta. Este paradigma organizacional deviera ser parte de uma reforma do Estado. Neste como outros aspectos, o exemplo coreano é o modelo a seguir para o neostructuralismo. (Salazar, 1991).

Com relação ao sistema político, Bitar escreve que o Estado deveria ser a entidade que guie e dirija a transformação produtiva, velando pela manutenção dos equilíbrios “sócio-políticos” com o fim de assegurar a equidade com uma autonomia nacional. Para ele não se deve confundir o desmantelamento do sector público, com sua racionalização em pós de uma maior eficiência. Esta racionalização pode implicar a privatização daquelas áreas que são mais produtivas sob propriedade e administração privada, mas também significa a criação de novas entidades públicas que abordem tecnologia, educação e outras inversões. (Bitar, 1988).

Por último, Manuel Salazar define o *novo* Estado como um *Estado Concertador*. A principal função do Estado sobre o sistema econômico é a de “*reforçar uma visão estratégica do processo de desenvolvimento, reordenar, manter os incentivos e os preços relativos da economia de maneira coerente com esta visão e comprometer construtivamente nesta estratégia, mediante o diálogo e a concertação, a todos os sectores sociais e políticos.*” (Salazar, 1991, p. 487). Salazar sintetiza as funções do Estado, segundo o neostructuralismo em:

Funções Clássicas: Proporcionar bens públicos (marco legal, polícia, segurança cidadã), manutenção de equilíbrios macroeconômicos. Até aqui não discorda com o neoliberalismo, mas a estas funções clássicas agraga-lhes: a eliminação ou compensação de distorções indesejáveis seja de preços ou de estruturas relacionadas com a distribuição da propriedade, dos acervos de ativos e dos acessos às oportunidades da economia.

Funções Básicas: Infra-estrutura de transporte, comunicações, saúde, saneamento básico, educação e habitação.

Funções Auxiliares: Promoção ou simulação de mercados ausentes; fortalecimento de mercados incompletos; supressão das falhas de mercado derivadas de externalidades, processos de aprendizado ou rendimentos a escala. (Salazar, op. cit., p. 478).

Salazar assinala que na medida em que avança o processo de crescimento e modernização e se estabelece uma classe empresarial-gerencial com iniciativa e recursos, as atividades empresariais do Estado e a propriedade pública de certas empresas, se faz menos importante. Continuam sendo fundamentais suas funções auxiliares como o fomento, desenvolvimento e regulação adequada de mercados; a facilitação do acesso a créditos; a inversão em pesquisa científica e em tecnologia, etc.

Para melhorar a eficiência das empresas públicas, Salazar propõe a elaboração de planos estratégicos, segundo o modelo de desenvolvimento organizacional (tecnoeconômico), maior autonomia financeira, gerar mecanismos de controle e supervisão dos usuários sobre a gestão das empresas públicas (como controle de qualidade), mecanismos de fixação de preços e tarifas similares às do sector privado.

Finalmente, para Salazar o suposto principal para poder levar adiante o processo de reforma do Estado, com a finalidade de lograr uma maior eficiência consiste *na descentralização e despolitização dos conflitos*, como meios para reduzir a sobrecarga de demandas e funções que pesa sobre o governo central. Assim, o Estado deve ser capaz de proporcionar as condições para uma *concertação social* que permita que a Transformação Produtiva com Equidade se possa levar adiante e se mantenha no tempo.

4.6. Discurso e políticas públicas no governo Lagos

Ao igual que os governos anteriores, a administração do socialista Ricardo Lagos tentou manter àqueles aspectos do modelo neoliberal avaliados positivamente (vantagens competitivas, inserção nos mercados internacionais, equilíbrio fiscal) com políticas de emprego e maior proteção social⁶⁸ Mostrando um claro pragmatismo, seu

⁶⁸ Nesse sentido, o governo de Lagos não marcou uma diferença drástica com outras experiências latino-americanas, tal e como se pode desprender de diversos estudos realizados sobre o particular. Ver entre outros as publicações do PNUD, 2004; Cohen, 2005; Garretón et alli, 2007 e CEPAL, 2007.

mandato (2000-2006) se caracterizou por combinar uma política neoliberal herdada do governo militar com um novo selo de natureza neoestruturalista sob inspiração cepalina, pensamento condensado – como já apontamos - na serie de propostas realizadas sob a concepção da Transformação Produtiva com Equidade (TPE). Quer dizer, tudo indica que dita política pode ser entendida como uma mistura de neoliberalismo com neoestruturalismo. Isto, como analisaremos posteriormente, teve consequências no momento de elaborar e executar a política agrícola e comercial do Chile.

No que segue realizaremos uma exposição das principais propostas tributárias tanto do neoestruturalismo quanto as de cunho mais neoliberal adotadas pelo governo liderado pelo presidente Ricardo Lagos, utilizando extratos de alguns discursos que apresentara na frente de diversas audiências.

Num discurso efetuado ante a OIT em Junho de 2001, Lagos resenha quatro pontos ou temas que deviam estar na agenda dos pesquisadores. Se bem estes quatro pontos tinham relação com o tema do desemprego, podem ser considerados como problemas gerais dos governos da *Concertación*.⁶⁹

Creo que en estos cuatro puntos hay materia para pensar: cómo introducir más heterodoxia, porque las políticas macro no son suficientes para crear empleo; segundo, cuál es la limitación de las políticas macro en el ámbito nacional, producto de la globalización; tercero, cómo generar mayores espacios de cohesión social sin que conspiren contra la creación de inversión privada y, en consecuencia, empleo; y cuarto, cómo establecer para esta cohesión una asociación entre Estado y privados de una manera distinta a lo que hemos hecho clásicamente , en que son entidades públicas las encargadas exclusivamente de financiar la cohesión social.

O primeiro ponto que salienta Lagos diz relação com a incorporação da heterodoxia nas políticas econômicas. É uma crítica evidente às políticas de ajuste aplicadas pelo neoliberalismo, que se orientavam à liberalização dos mercados. Neste ponto, Ricardo Lagos contava com as cartas credenciais adquiridas como especialista da

⁶⁹ Com a finalidade de no alterar o significado dos discursos, utilizaremos o idioma original em que estes foram pronunciados.

CEPAL em matérias laborais, quanto por sua função como Ministro de Obras Públicas no governo de Eduardo Frei, em que dirigiu os esforços e recursos estatais para gerar maior emprego. A partir dessa experiência, durante seu mandato frutificou e intensificou-se a modalidade das concessões de serviços públicos, em que o Estado, sem perder a propriedade das obras que licita, as entrega para sua execução e operação a consórcios privados.

O segundo aspecto diz relação à incidência do sistema econômico mundial e seus organismos (FMI, BM, OMC, etc.) sobre a efetividade das políticas macro tomadas no Chile. O terceiro ponto diz relação com o equilíbrio precário entre uma sociedade civil organizada e com voz democrática e a atividade dos privados. Faz-se inquestionável que para o governo conseguir um maior bem-estar social dos chilenos resultava imprescindível lograr um crescimento econômico sustentável junto com superar as desigualdades sociais. Neste sentido, dentro da política social criada pelo governo, pode-se destacar o sistema de seguro-desemprego, pago pelo Estado, pelos empregadores e pelos trabalhadores. Foi também modificada uma lei para reformar o sistema de saúde mediante garantias explícitas à atenção da população, que recebeu o nome de Plano AUGE (Sistema de Acesso Universal com Garantias Explicitas). Foram também criados um programa de erradicação de favelas (*Chile Barrio*) e um programa de proteção social para famílias em situação de extrema pobreza (*Chile Solidario*). E, por último, o quarto ponto aborda a possibilidade de estabelecer uma aliança estratégica entre o Estado e o setor privado, tema em que o governo Lagos realizou importantes avanços, como o mencionado sistema de Concessões de Obras Públicas: especialmente para desenvolver importantes projetos de conectividade terrestre e aeroportuária (estradas, autopistas urbanas expressas, metro, ferrovias, aeroportos e portos).

Para Lagos, o crescimento passa fundamentalmente por aproveitar ao máximo as capacidades em recursos humanos e naturais, e superar o atraso tecnológico. Assim, ele reafirma que a globalização e os meios de transmissão de informação e comunicação como Internet abrem uma possibilidade para o país. Consequentemente com esta idéia, o governo de Lagos levou adiante o programa *Rede Enlaces* e toda uma campanha de difusão do uso de Internet e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's). Estas propostas também coincidem com a TPE, que concebe um desenvolvimento baseado no aproveitamento das novas tecnologias.

No seguinte discurso de Lagos pode-se advertir uma crítica explícita ao neoliberalismo e às políticas de ajuste, onde se estabelece uma distinção entre as políticas do seu governo com as políticas neoliberais.

Para poner en práctica esta noción, por decir que así es la forma de hacerlo, algunos dicen que esto es sólo administrar un modelo que venía de atrás. ¡Qué grave error! ¡Qué profundo error! Estamos construyendo un modelo de desarrollo basado en la democracia, en la libertad, en la inclusión progresiva de todos a los beneficios del crecimiento y en el respeto irrestricto a los derechos humanos. Sí. Acá hay una nueva concepción, una nueva idea, una nueva forma de entender el progreso de una sociedad cuyo centro es la dignidad del ser humano en todas sus dimensiones.

Hay quienes han repetido durante años que el crecimiento de la economía produce automáticamente la justicia social. ¡Cuánto se equivocan en estar esperando todos el así denominado chorreo! El mercado distingue, discrimina según cuánto dinero tiene cada uno para consumir. Producir equidad y justicia social requiere de voluntad política, exige diseñar e implementar políticas públicas realistas, que hagan que los frutos del crecimiento se distribuyan entre todas las familias chilenas. (Discurso 21 de Maio 2005).

Es cierto, todos nuestros gobiernos dijeron "sí" en la década del 90 a una buena gestión macroeconómica en su más amplio sentido. Hemos descubierto que eso no basta, porque los países no son un gráfico de equilibrio general estadístico. Son más que eso. Y por eso hoy surgen voces de quienes reconocen, incluso aquellos que impulsaron el denominado Consenso de Washington, que si se deja atrás la visión social, el concepto mismo de gobernabilidad no está completo.

Por ello yo diría que además de aquel famoso decálogo que convocó al manejo económico responsable y a la creación de escenarios políticos sólidos y eficientes, hay que avanzar en otros ámbitos, en otros rumbos, que tienen que ver con la relación de gobernantes y gobernados, de ciudadanos y consumidores, de cómo es posible ahora abordar temas que están a la esencia de nuestras propias políticas. (Discurso ante a OEA).

Nestes discursos, ficam muito evidentes as limitações que possuem as políticas emanadas do Consenso de Washington, ainda que o presidente Lagos reconheça também que elementos desse receituário podem ser identificados positivamente, em termos de um manejo responsável das finanças públicas. Já em outras alocuções, Lagos sustenta que para um país como Chile é fundamental sua inserção no comércio internacional assim como apresentar uma imagem confiável para as inversões de privados estrangeiros. Salienta a importância da redução do risco país como principal indicador para o recebimento de capitais estrangeiros. E nisso não se diferencia muito da concepção que imperava nos tempos do regime autoritário. Um aspecto importante para os fins desta pesquisa é a especial preocupação que demonstra o mandatário com as condições do Comércio Exterior e admite que a economia chilena se encontra condicionada daquilo que acontece nos blocos econômicos.

Vamos a propiciar condiciones de competencia justa frente a mercados internacionales fuertemente subsidiados. Cuando corresponda, haremos uso de medidas de defensa comercial según nuestra legislación interna y acuerdos internacionales. Creo en el libre comercio pero no somos ingenuos frente a los subsidios de los países más poderosos. Sin embargo, al definir nuestra política exterior para el siglo XXI, cómo incorporamos el hecho que por primera vez desde que somos país independiente, hay una sola gran potencia política y militar. Cómo incorporamos el hecho de que hay tres grandes bloques económicos y que si el 50% de nuestro producto depende de lo que ocurra fuera de nuestras fronteras, tenemos un orden internacional que está en proceso de rearticularse completamente. Por eso hemos dado prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del Mercosur. Porque me parece esencial la política exterior, una vez que los países nacen a partir de su realidad regional (Discurso 21 de Maio 2000)

Se bem Lagos argumentou a importância de estabelecer relações comerciais regionais, em definitiva a quase totalidade dos acordos subscritos são com economias fora da região (NAFTA, União Européia, China, Índia, Singapura, Coreia do Sul). Isto desconhece em grande medida a noção de interdependência regional ou regionalismo aberto dos neoestruturalistas, à qual supostamente aderia o governo. Em outras

oportunidades, consultado a respeito da incorporação definitiva de Chile ao Mercosul, o presidente assinalou que o país estava para “jogar nas grandes ligas”, referindo-se com isso, à assinatura de acordos de livre comercio com Estados Unidos, a União Européia ou a China.

Los resultados de los Tratados de Libre Comercio con Europa, Estados Unidos y Corea del Sur, todos los sabemos, son altamente beneficiosos para Chile. En este mismo sentido, estamos pronto a concluir los acuerdos con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei; estamos construyendo un acuerdo con los grandes países emergentes del Asia, como China e India; y tenemos conversaciones iniciadas con Japón. (Discurso 21 de Maio 2005)

Em quanto ao sistema político se estabelece a importância da democracia, porém Lagos enfatiza as tensões da governabilidade que se expressam na combinação de participação e manutenção de consensos para poder manter políticas econômicas e sociais consistentes no tempo.⁷⁰

Las bases de un sistema democrático son esenciales para un buen gobierno. Es demasiado obvio; sin embargo, hemos aprendido que las bases de un sistema democrático son condición necesaria, pero desgraciadamente no son condición suficiente. Las sociedades de hoy necesitan tener cauces sólidos para tratar sus diferencias, pero a la vez requieren energía para poder mantener sus consensos fundamentales. Allí está la clave de la gobernabilidad, cómo tenemos cauces para tratar diferencias, pero también cómo, entre todos, entendemos que tenemos consensos fundamentales como país. Es esa difícil ecuación la que nos permite entonces avanzar más allá de lo que son exclusivamente las normas consensuadas de un sistema democrático. (Discurso ante a OEA)

Também está presente nos discursos o tema de uma aliança entre setor público e setor privado, reconhecendo que o Estado não pode ser o agente exclusivo para conseguir coesão social mediante a proporção de benefícios; esta função deve ser compartida com o sector privado.

⁷⁰ Voltaremos sobre este aspecto no seguinte item deste capítulo.

Un nuevo elemento sobre el cual pensar es el papel del Estado y los privados. Porque estamos aprendiendo que, en el ámbito de la cohesión social y a diferencia de los años sesenta, cuando la cohesión social era tarea absolutamente del Estado, hoy quizás se abre aquí un espacio de participación Estado-privados mucho más rico que lo que hemos tenido hasta ahora. Puede darse, por ejemplo, a través de un sistema de seguros que garanticen ciertos beneficios, independientemente de la situación de empleo o desempleo de la persona. El punto está en establecer esa red de cohesión social, que no necesariamente es la clásica red que conocimos en los años sesenta o en los setenta. (Discurso ante a OIT)

Finalmente, Lagos enfatiza a necessidade de fortalecer a idéia de cidadão por sobre a de consumidor. Neste sentido, deposita na cidadania a responsabilidade de determinar que bens e serviços devessem estar ao alcance de todos; quer dizer a cidadania deve definir o que se vai a entender por equidade.

Esta es entonces, creo, la ecuación cívica determinante: sólo es ciudadano pleno aquel que además de votar y opinar libremente siente que en su sociedad, aquella de la cual él forma parte, hay un lugar para sus sueños, para sus esfuerzos, para sus ganas de ser. No puede sentir que la sociedad de la cual forma parte lo excluye a él o a los suyos, en una u otra forma, en cualquiera de esos bienes o servicios respecto de los cuales el avance del progreso humano entiende que son bienes o servicios que tienen que garantizarse a todos los hijos de una sociedad.

Todos somos consumidores y todos somos ciudadanos. La esencia está que los consumidores lo son con un poder distinto según su capacidad de consumo, y sociedades que se hacen a imagen y semejanza de los consumidores, son sociedades que están plasmadas por un nivel de desigualdad a partir de la desigualdad del consumo. Ciudadanos somos todos y todos nos igualamos en el voto, pero allí, cuando los ciudadanos determinan que determinados bienes y servicios deben estar al alcance de todos, entonces esos bienes y servicios de carácter público, son centrales para definir la gobernabilidad. (Discurso ante a OEA).

4.7. A marca neoestruturalista do Governo Lagos

Recapitulando. O neoestructuralismo que surgiu na década dos 80' como uma revisão do estruturalismo cepalino, e, sobretudo com a finalidade de ser uma alternativa ao "ajuste" neoliberal, constitui uma estratégia que em boa medida foi aplicada pelos governos da Concertação, em particular pelo governo de Ricardo Lagos.

Devemos falar isso sim, de estratégia e não de modelo ou teoria de desenvolvimento, enquanto, como reconhece um dos artífices da TPE, não existe um corpo doutrinário, não existem supostos teóricos fundamentais, senão só um conjunto de políticas pragmáticas que se devem adequar aos sinais internacionais e a conseguir um melhor aproveitamento, "na medida do possível", das vantagens e oportunidades com que conta Chile. (Ffrench Davis, 1988).

Pouco acabou herdando o neostructuralismo de seu mentor o estruturalismo cepalino. O conceito de estrutura perde relevância teórica e ficou reduzido a um verbete de tudo aquilo que não pode ser resolvido com políticas de curto prazo, por exemplo, o desemprego estrutural em contraposição ao desemprego cíclico. O enfoque centro-periferia e o caráter de país dependente tampouco ocupam um lugar de destaque dentro da estratégia neoestrutural; do mesmo modo que não existe uma revisão crítica do fato que a economia nacional continuava sustentando-se sobre as costas da exportação de bens primários - cobre, fruta, madeira, salmão - a partir da exploração de recursos naturais não sustentáveis. Por último, as intenções do último Prebisch de ampliar o problema do desenvolvimento além das fronteiras da ciência econômica também foram defraudadas pelo neostructuralismo, questões que se desmancharam na estratégia da transformação produtiva com equidade.

Das "reformas estruturais" que se podem desprender dos autores neoestruturalistas uma tem sido concretizada e outra foi em grande parte implementada. A reforma tecnológica foi executada especialmente pelo governo de Ricardo Lagos, mediante o programa de Rede Enlaces e através dos múltiplos créditos de fomento à inversão tecnológica, se bem Chile não possui uma indústria tecnológica de envergadura. Podemos situar nesse âmbito a execução do Programa Remolacha 2000,

em que com apoio do governo (CORFO) os produtores tinham conseguido diminuir os custos de produção através de melhorias aplicadas das sementes de beterraba, nos sistemas de irrigação e também na mecanização da colheita. Enquanto à infraestrutura, provavelmente essa administração seja lembrada como aquela que realizou os maiores avanços em matéria de conectividade terrestre e igualmente por os progressos nos sistemas de telecomunicações.

Dois importantes temas mencionados pelo neoestructuralismo não foram abordados pela administração Lagos. A reforma tributaria, com a implantação de tributos progressivos foi constantemente obviada pelo governo Lagos, pois segundo o argumento oficial, um aumento dos impostos para os grupos de alta renda causaria uma falta de incentivo à inversão do empresariado ou o traslado de seus capitais a outros países.

Em segundo lugar, se bem o regionalismo aberto ocupa um importante espaço dentro da proposta neoestrutural, tampouco foi concretizado pelos acordos assinados por Chile. Em definitiva, durante o governo Lagos, o país assinou tratados de livre comércio com importantes parceiros comerciais: Estados Unidos, União Européia e China. Porém, durante o debate em torno à incorporação na Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), não se colocou muita atenção no fato de que um tratado regional carece de sentido quando um dos integrantes do acordo é um país centro ou hegemônico. Evidentemente este é um problema que atinge a toda a região.

Uma declaração de princípios a respeito da política exterior da administração Lagos -e que depois será fundamental no debate sobre as bandas de preços- foi realizada numa apresentação realizada pelo Sr. Osvaldo Rosales, Diretor Geral de Relações Econômicas Internacionais, o qual estabeleceu as bases da política comercial e a posição do país com relação aos acordos e negociações no âmbito da Organização Mundial do Comercio (OMC). Com a palavra o Sr. Osvaldo Rosales:

“Chile tem optado por uma economia aberta, competitiva e orientada ao livre comercio, disciplinada no acatamento das normativas internacionais e com uma política comercial compatível com a rigorosidade na gestão macroeconômica. Apoiamo-nos numa estratégia de regionalismo aberto que incorpora a apertura unilateral, as negociações multilaterais e as aperturas negociadas através de

acordos bilaterais. No primeiro plano, aranzeis baixos e similares, sendo o melhor exemplo o tarifa geral, reduzido um ponto por ano, e que hoje (2003), é de 6%. No plano multilateral, mantendo um papel ativo nas negociações com a OMC, onde pugnamos pelo sucesso da nova Rodada Doha, a qual se caracteriza por uma ampla cobertura temática, com prazos breves, combate do protecionismo agrícola, incorporação de disciplinas avançadas em investimento, serviços, compras do governo, competência e normas antidumping. E mediante as aperturas negociadas a nível bilateral, as que vão desde Tratados de Livre Comércio até os Acordos de Complementaridade Econômica.”

“Em nossas negociações comerciais aspiramos a conseguir acordos de amplo alcance, sólidas disciplinas e mecanismos institucionais para a solução de controvérsias, tudo isso compatível com a Organização Mundial do Comércio. Entendemos que ditos convênios, particularmente com os principais mega-mercados, são imprescindíveis para ingressar a eles em condições iguais ou superiores aos nossos concorrentes, consolidar dito acesso e assegurar regras estáveis do jogo.” (Rosales, 2003).

Por último, mas não menos importante, uma grande dificuldade que se desprende tanto do neostructuralismo como da estratégia seguida pela gestão Lagos consiste na tensão mal resolvida entre a participação democrática e a redução dos conflitos, que levou a uma crise de participação e inércia social que até hoje continua sendo um problema expressivo da democracia chilena.

O neostructuralismo como os governos da Concertação são declaradamente fieis partidários do regime democrático; seus respectivos projetos se assentam em alianças intersetoriais que diminuem os conflitos de forma tal que possam dar continuidade tanto aos governos quanto nas estratégias de desenvolvimento. A redução de conflitos mediante a concertação social é fundamental como indicador de governabilidade e de diminuição do risco, condição necessária para a recepção de capitais estrangeiros, assim como do próprio investimento interno efetuado pelo empresariado nacional.

Entretanto, postulamos que uma excessiva focalização no consenso pode levar a negligenciar a existência dos conflitos, o qual a nosso entender representa uma armadilha para a correta definição de uma política democrática. Pensamos que esta forma equivocada de pensar a vida democrática vêm influindo a ação dos governos, o que por sua vez impossibilita que os atores políticos percebam a importância das mobilizações e dos movimentos sociais na construção democrática. Isto se reflete no

apelo permanente à conservação da governabilidade, numa espécie de consagração ou sacralização da harmonia e a reconciliação entre os homens, desconhecendo o importante papel que pode desempenhar o conflito nas relações sociais e na dinâmica dos países.

A negação dos conflitos repercutiu numa despolitização e consequente redução da participação política. Desde o governo se estimulava à população, especialmente à juventude, a que participassem nas eleições, sem embargo, se desaproavam as mobilizações e a expressão de opiniões coletivas dissidentes, as que -desde o governo- eram percebidas como escolhos para a “coesão social” pela qual tanto advogava Lagos.⁷¹ O desprezo pelo espaço da política, manifestada por algumas autoridades da administração, nos advertiam sobre o risco de transformar erroneamente a atividade governamental em mero arranjo tecnocrático, configurando deste modo a denominada “política sem política”. (Nogueira, 1998).

Dita despolitização dos conflitos, assim como a implantação de um sistema organizacional tecno-econômico no Estado, propostas provenientes do neoestruturalismo, tiveram como consequência a tecnificação da política. Este novo Estado concertador e regulador se caracterizou por ter um núcleo tecnocrático inserido nos órgãos de toma de decisões dos governos. Os chamados *tecnopolíticos* eram novos agentes de poder que contavam com instrumental técnico para a elaboração de políticas onde às vezes era indesejável a participação do parlamento (reduzido aqui a mero aprovador de decisões já tomadas) e ainda mais indesejável era a participação da cidadania. Sem embargo, este tipo de arranjo apresenta limites claros, o qual ficou evidente no caso do conflito do açúcar, onde os técnicos do estado tiverem que lidar com as pressões permanentes exercidas pelos grupos em confrontação.

Em síntese, a postura do governo Lagos assumiu a forma de um *laissez faire* político; em que na maioria das oportunidades a aliança social somente se produz entre os agentes do sector privado (empresariado) e do sector público (governo) excluindo muitas vezes à sociedade civil e às organizações de representação gremial e sindical.

⁷¹ Muitos conflitos acontecidos durante o governo Lagos ajudam a ilustrar como foram excluídos e deslegitimados grupos importantes da sociedade civil que intentaram pronunciar-se na formulação das políticas; como exemplo, foi o caso dos grupos ecologistas, povos originários, trabalhadores portuários ou dos estudantes. (OSAL, 2002, de la Cuadra, 2006).

Nesse marco, a formulação de políticas durante o governo Lagos resultou – além dos discursos e declarações de boas intenções - numa sorte combinação pragmática entre elementos de concertação social e regulação de matriz neoestruturalista, com a administração do modelo de economia aberta, sustentada em tratados de livre comércio (TLC) e no aproveitamento das vantagens competitivas num contexto de mercados globalizados. Fundamentalmente suas diferenças com o neoliberalismo, se concentraram na instalação de um Estado Concertador, numa política social mais ativa e abrangente e numa institucionalidade encarregada de resolver as externalidades do sistema econômico.

No seguinte capítulo, poderemos apreciar que no desenvolvimento da guerra do açúcar, o governo foi compelido pelos diversos atores em confronto, a assumir uma posição mais ativa na mediação dos interesses em pugna. O anterior se expressou tanto na definição de uma política compensatória para ambas as partes, quanto no apelo cada vez mais veemente para que as partes em disputa depusessem suas posturas mais radicais para tentar um entendimento em pós de uma maior governabilidade, para o bem do país e o fortalecimento de suas instituições.

CAPITULO 5

A GUERRA DO AÇÚCAR: ESTADO, MERCADO E CONFLITO DE INTERESSES

5.1. Os principais atores do conflito do açúcar e seus argumentos

A chamada “Guerra do Açúcar” começou a deflagrar-se quando o debate em torno da manutenção das bandas de preços colocou em situação de confronto a diversos setores vinculados com a atividade açucareira: políticos, legisladores, formuladores de políticas, acadêmicos, grupos ecologistas, advogados, empresas de transportes, supermercados e atacadistas, pequenos comerciantes, e associações de consumidores.

No decurso deste capítulo exporemos os principais atores que participaram do conflito em torno às bandas de preços, apoiando-as ou indo contra delas. Desde uma perspectiva bipolar a existência da banda para o açúcar tem enfrentado por uma parte à dupla IANSA/produtores de beterraba contra a indústria de alimentos e refrigerantes, incluídos os importadores de açúcar de cana e mesclas de adoçantes. As Confederações Empresariais de representação nacional assumiram uma postura arbitral ou conciliadora entre os interesses em disputa. Para efeitos de clarificar o campo de forças, podemos aglutinar a posição destes atores da seguinte maneira:

A favor das Bandas: Indústria Açucareira Nacional (IANSA); Federação Nacional de Produtores de Remolacha (FENARE), Federação de Produtores de Leite (FEDELECHE); Confederação de Agricultores do Centro, Confederação de Agricultores do Sul (CAS); Bancada Agrícola do Congresso; Trabalhadores Rurais; Transporte; Comerciantes locais.

Em contra das bandas: Organização Mundial do Comercio (OMC), Associação Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER), Associação Gremial de Indústrias Provedoras (AGIP), Associação de Exportadores de Manufaturas (ASEXMA),

Associação de Indústrias da Região de Valparaíso (ASIVA), Federação de Processadores de Alimentos e Agroindustriais de Chile (FEPACH), Associação de Exportadores de Alimentos; Países exportadores de açúcar (Brasil, Colômbia, USA, Argentina), Consumidores.

Divididos: Sociedade Nacional de Agricultura (SNA); Confederação da Produção e o Comercio (CPC); Sociedade de Fomento Fabril (SOFOFA).

5.1.1. As Bandas de Preços: Uma aproximação necessária

Que são as Bandas de Preços? Em princípio, a banda serve como mecanismo para estabilizar os preços das flutuações produzidas nos mercados internacionais de certos produtos afetos à banda. Porém, as bandas de preços operam como uma medida de proteção da indústria nacional diante das quedas drásticas nos valores internacionais desses produtos. Determina um “piso” e um teto de preços, o que impede que ingressem bens desde o estrangeiro a um preço inferior ao piso.

Como foi apontado anteriormente, o mecanismo das bandas de preços vinha sendo aplicado desde os tempos do regime militar, quer dizer, quando os pressupostos “neoliberais” dominavam sem contrapeso o cenário chileno. Desde 1986 (Lei N° 18.525) o mercado doméstico do açúcar começou a operar com um sistema de bandas de preços, estabelecido “como um mecanismo estabilizador dos preços internos” e, portanto, seu objetivo consistia em diminuir o risco que a volatilidade do mercado internacional introduzia à atividade agrícola da beterraba açucareira. Apesar do modelo liberalizante desse período, o regime militar aplicou estas bandas como uma forma de proteger a agricultura nacional ante a concorrência externa em condições desfavoráveis, assim como defender a produção nacional perante os efeitos negativos que a alta volatilidade dos preços internacionais provocava sobre determinados *commodities*, especialmente, o trigo, as oleaginosas e o açúcar.

Vale salientar que entre os mercados agrícolas, o mercado do açúcar é um dos mais protegidos e distorcidos no nível mundial. O protecionismo representa um elemento importante do funcionamento do mercado do açúcar no mundo. Na maioria dos países produtores de açúcar os governos têm agido de modo a proteger seus

produtores de maneira muito ativa, não só através de tarifas, mas por outros diversos mecanismos como alíquotas de importação, sobretaxas, fixação de preços, etc. Adicionalmente, estes governos incentivam a produção interna mediante apoio financeiro, subsídios e outras fórmulas. Com efeito, para alguns especialistas esta alta volatilidade do preço do açúcar no mercado internacional representa um caso emblemático entre os commodities agrícolas (Rojas e Jiménez, 2005).

Esta situação não é alheia ao Chile, onde a existência das bandas de preços para este rubro, tem provocado intensos debates entre os atores do mercado, constituindo-se no principal suporte de um preço mínimo que da sustentação à industria açucareira nacional e do conjunto dos produtores agrícolas vinculados a esta cultura.

No capítulo 3 assinalávamos que uma parte importante do consumo chileno de açúcar era produzida pela empresa IANSA, mas que também o país importava uma parte significativa deste produto. A decisão do governo militar de consolidar a indústria açucareira no país (junto com outros produtos agrícolas considerados estratégicos) levou às autoridades a reavaliar sua política de mercado livre.

Para evitar que o açúcar importado destruísse a produção nacional, o governo promulgou em 1986 a Lei 18.525 do Sistema de Bandas de Preço, quer dizer, uma lei que permitisse incorporar esta preocupação com as irregularidades do mercado através da instauração das bandas de preços para estes produtos. A metodologia de cálculo da banda de preço é definida no artigo 12 da referida Lei e que estabelece:

“Para o simples efeito de assegurar uma margem razoável de flutuação dos preços do trigo, das sementes de oleaginosas e do açúcar, com relação aos preços internacionais de tais produtos, estabelecem-se direitos específicos em dólares dos Estados Unidos de América por unidade alfandegária ou direitos ad valorem, ou ambos, e descontos às sumas que corresponda pagar por direitos ad valorem da taxa alfandegária, que poderão afetar a importação de ditas mercadorias. (...) O monto dos direitos e descontos estabelecidos serão determinados uma vez por ano pelo Presidente da República, e se calcularão de maneira que, aplicados aos níveis de preços que se alcancem nos mercados internacionais para ditos produtos, permitam sustentar um custo mínimo e um custo máximo de importação dos mesmos durante o período de comercialização interna da indústria nacional.” (Lei N° 18.525, 1986).

Nesse intuito, o governo procurou elaborar um sistema misto de taxas variáveis e valoração alfandegária para a proteção de determinados produtos agrícolas (trigo, farinha de trigo, açúcar e azeites). A lei estabelece valores piso e teto para o trigo e o açúcar. Os direitos e rebaixas correspondem à diferença entre os valores piso e teto e um preço de referencia FOB⁷², multiplicado pelo fator uno (1) mais a taxa *ad valorem* geral vigente para estes produtos. O preço de referência FOB era constituído pela media dos preços internacionais diários do trigo, do açúcar refinado e do açúcar cristal, registrados nos mercados de maior relevância durante um período de 15 dias corridos para o trigo e de um mês calendário para o açúcar.

Como se sabe no sistema de bandas de preços, o problema essencial que origina sua aplicação é a determinação do piso (custo mínimo de importação) e do teto (custo máximo de importação). Isto devido a que o nível piso e o teto da banda determinam os direitos específicos que se pagariam e os descontos que se aplicaram, respectivamente, aos distintos preços internacionais.

Cada ano a banda de preços era definida para a temporada anual seguinte. Desta forma se estabeleciam direitos e descontos para o período entre o 1 de abril e o 31 de março do ano seguinte. Neste caso, para a determinação do piso e do teto se consideravam os preços internacionais médios mensais registrados nos mercados de maior relevância no período imediatamente precedente de dez anos calendário para o açúcar. Em primeiro lugar, se determinava o piso e o teto a valor FOB. Isto se realizaria sobre a base de análises das séries históricas de preços internacionais do açúcar para o período de 10 anos calendário, imediatamente precedentes à data de promulgação anual da banda. Desta série histórica se eliminavam 35% dos preços mais baixos e 35% dos mais altos, permitindo manter uma tendência que não experimentasse flutuações drásticas.⁷³ Uma vez estabelecido o piso e o teto FOB da banda de preços, se procedia a fixar os valores piso e teto a custo de importação.⁷⁴

⁷² Preço FOB é o preço de um produto exportado no ponto de saída do país exportador. Equivale ao preço CIF no porto de destino, menos o custo de frete, do seguro internacional e o custo de desembarque no porto.

⁷³ Precisamente um problema apontado desta modalidade de definição da banda consistia em que dito cálculo permitia que o piso ou o teto permaneça por um longo tempo num certo nível, ainda quando os preços internacionais deste produto tivessem experimentado flutuações drásticas.

⁷⁴ Este se define como o valor internado do produto colocado em bodega. Quer dizer, o custo de importação é igual ao preço CIF mais os gastos associados ao pago da taxa de financiamento, perdas e outros. Desta maneira, o cálculo da banda requer a estimativa de uma estrutura de custos de importação.

Obtidos o piso e o teto da banda a se sustentar numa temporada, se procedia a calcular os direitos específicos ou, se for o caso, os descontos a serem aplicados a cada produto, de maneira tal de assegurar que o custo de importação não estivesse por baixo do piso nem por sobre o teto. Assim, os direitos específicos e os descontos variavam segundo o preço internacional. Quer dizer, se cobrava um direito específico adicional à taxa geral que estava incluída no custo de importação, de modo a levar dito custo ao nível piso. Por isso, o direito específico terminava quando o piso igualava o custo de importação estimado. Desta maneira, o sistema de operação da banda de preços de 1986 era o seguinte:

- a) Se o preço FOB é menor que o FOB mínimo da banda, se aplica um direito específico para elevar o custo de importação ao nível do piso;
- b) Quando o preço FOB se encontra dentro da banda, o custo de importação não é alterado por rebaixas nem por recargas alfandegárias;
- c) Se o preço FOB é maior que o FOB máximo, se aplicam descontos alfandegários, de forma tal que as taxas pagadas na importação se reduzam a zero. Porém, os descontos tinham um limite igual à taxa geral *ad valorem* vigente, que era de um 6%. Assim sendo, o preço teto não representava um valor fixo, dado que perante um forte aumento do valor FOB internacional para o açúcar, o custo de importação poderia elevar-se em tal grau que um desconto, considerando a taxa geral *ad valorem*, nunca seria suficiente para assegurar um nível teto adequado.

5.1.2. Os posicionamentos sobre a banda de preços de 1986

Como mencionávamos o fim declarado da banda para o açúcar consistia em dar estabilidade aos preços internos com o objetivo de diminuir o risco e a incerteza que possui a atividade agrícola da beterraba açucareira. Porém, uma primeira crítica esboçada desta medida, sugere que o propósito de dar estabilidade ao preço interno do açúcar foi pago pelos consumidores, e especialmente, pelos substratos mais pobres da população. Neste caso, o argumento dos críticos das bandas consistia em que quando o preço internacional do açúcar era alto, se impôs uma sobretaxa alfandegária que acabou aumentando o preço interno e transferindo dinheiro dos consumidores de açúcar para os

produtores, para a indústria processadora e para o fisco. Num trabalho de economia aplicada, especialistas demonstraram que a banda de preços terminou protegendo a indústria de açúcar da competência internacional, mas com resultados desiguais, sendo que a IANSA foi a maior beneficiada com esta política. No estudo que considera as transferências realizadas dos consumidores entre 1986 e novembro de 2003 (US\$ 523 milhões), se constata que a empresa IANSA obteve um 44%, seguida dos produtores de beterraba (29%) e do fisco que obteve um 27%. (Galetovic e Venturelli, 2005).

Tais cifras constatariam o fato de que a proteção estava referida ao bem final (açúcar refinado) e não o seu principal insumo agrícola (*remolacha*). Para os críticos, inerente a este sistema de bandas se encontrava a (falsa) idéia difundida pela Indústria Açucareira Nacional S. A. (IANSA) de que esta empresa traspassava para os pequenos produtores de beterraba uma proporção importante dos benefícios decorrentes da proteção ao açúcar, diminuindo-lhes o risco desta atividade por meio de uma maior estabilidade dos preços. Segundo os especialistas, isso não teria acontecido em nenhum caso, pois em primeiro lugar o maior volume de transferências foi precisamente para a empresa refinadora e não para os produtores.

E entre os produtores de beterraba os benefícios obtidos pelas transferências foram muito desiguais. Segundo dados elaborados por eles, enquanto uma propriedade de cinco hectares recebeu em torno de mil dólares, aquelas explorações com superfície entre 50 e 100 hectares receberam mais de 52 mil dólares. No montante total de transferência, os pequenos produtores receberam só uma mínima parte, calculada em 2 por cento. (La Tercera, 03/07/2003).

A transferência também foi regressiva, no sentido de que o pago desde os consumidores se repartiu quase equilibradamente entre os diversos percentuais de renda, em que o 10% com renda mais alta transferiu quase o mesmo montante que o 10% de renda mais baixa, sendo que a renda dos primeiros é 40 vezes superior aos que ocupam o decil de menor renda. Ou seja, a diferença consiste em que na estrutura de gastos dos setores mais pobres, o açúcar supõe uma proporção bastante maior daquela que representa para o estrato com renda superior. (Galetovic e Venturelli, op. cit., p. 125).

Outro questionamento é de ordem metodológica. Para os críticos das bandas de preços, os erros decorrentes da metodologia utilizada para o cálculo da banda⁷⁵, significou que os movimentos do piso da banda não se ajustaram oportunamente às mudanças de mediano prazo que experimentava o preço internacional. A rigor, a banda permitiu manter um piso alto durante um longo período de tempo, não conseguindo acompanhar a tendência da queda do preço internacional produzida entre 1995 e 1999.

Junto com isso, somava-se outro inconveniente. A metodologia estabelecia um preço fixo para o piso, enquanto o teto era móvel, pois a máxima desconto devia corresponder sempre à taxa geral *ad valorem* vigente para o conjunto da economia (6%). Quer dizer, segundo os críticos, a banda tinha um piso, mas não tinha um teto que acompanhara simetricamente as flutuações do piso. O que significou que seus efeitos não foram neutrais em termos de custo/benefício para produtores e consumidores. Especificamente, o consumidor final de açúcar não conseguiu maior estabilidade, senão pelo contrário, preços mais altos aos produzidos no mercado internacional em período de queda. (Rojas e Jimenez, 2005).

Segundo os críticos, esta assimetria tendeu a prejudicar mais diretamente aos consumidores, pois os descontos estavam limitados pela taxa geral *ad valorem* vigente na economia, enquanto os produtores se podiam favorecer de uma proteção máxima (tarifa consolidado) ante a OMC, que chegou a ser definido em 31,5% como patamar mais alto.⁷⁶

⁷⁵ Que para determinar a tendência de mediano prazo do açúcar considerava os preços dos últimos 10 anos precedentes, eliminando o 35% dos preços mais baixos e o 35% dos preços mais altos.

⁷⁶ Porém, como veremos a seguir, este tarifa teve que ser incrementado para 98%, o qual implicou um novo conflito entre o governo e a OMC, e também entre IANSA/*remolacheros* versus indústrias do setor alimentar.

5.1.3. Os problemas suscitados com a nova taxa consolidada⁷⁷

Em que consistia esta medida da tarifa consolidada e qual seu objetivo? A partir da Rodada Uruguai (1995), Chile comprometeu-se com a OMC em estabelecer uma tarifa consolidada máximo de 25% para a generalidade dos produtos e de um 31,5% para os produtos com bandas de preço (açúcar, trigo, óleo) e para os laticínios. O problema que deu origem a esta situação decorria das negociações multilaterais nas quais participou Chile, que culminariam com a assinatura do tratado de Marraquech de maio de 1995. Neste tratado, o país assumiu o compromisso de aplicar um patamar máximo ou consolidado de 31,5% para os produtos que tivessem banda, isto é, o país se comprometeu a que seu gravame às importações (taxação *ad valorem* mais direitos específicos) nunca superaria essa porcentagem.⁷⁸

Precisamente, produto da aplicação da banda de preços, a taxa alfandegária resultante para o açúcar (*ad valorem* + direitos específicos), fez que em muitas oportunidades o total superasse a tarifa consolidada com a OMC, violando desta forma o referido compromisso de Chile com esse organismo e com outros países, pois até finais de 2001, a taxa superou quase sempre os 31,5%.

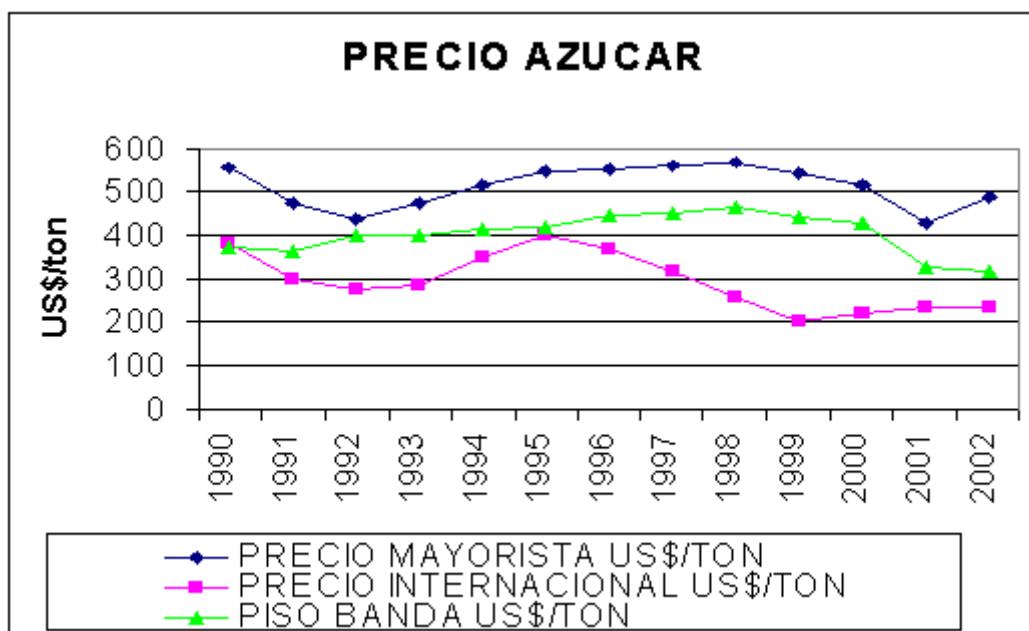
Para os representantes da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), o porcentual de 31,5% se encontrava entre os mais baixos do mundo. Porém, no inicio dos anos 90 o preço internacional do açúcar estava bastante alto (portanto, a banda operava no nível do teto) e se aguardava que as distorções do preço e sua volatilidade se vissem diminuídas com os acordos de Marraquech. No entanto - para a entidade- este tratado não significou nenhuma mudança no protecionismo do açúcar em todo o mundo e a alta volatilidade do produto se fez sentir com muita força a meados dos noventa, com uma queda do preço a níveis históricos recordes. Efetivamente, como se pode apreciar no

⁷⁷ Uma tarifa consolidada consiste na proteção de tarifa máxima comprometida por um país para um ou mais produtos. Sob mandato da OMC, cada um de seus membros deve registrar estes “tetros” em listas de concessões. Todos os membros podem aplicar legitimamente um tarifa entre o nível 0 e o definido para tal produto e similares, independentemente do mercado e origem deste. Este tipo de tarifa consolidada não se aplica em caso que exista um acordo de livre comercio com outro país e, portanto, que no marco desse acordo conte com preferências na definição da tarifa. Neste último caso, se denomina tarifa diferenciada.

⁷⁸ Aliás, este limite significava uma incoerência entre o compromisso internacional e o mecanismos de bandas vigente, estabelecido na Lei 18.525, pois este último não tinha limites. Sua existência se justificaria somente pelo fato de tentar compensar a alta volatilidade dos preços dos produtos sujeitos a este mecanismo, especialmente no caso do açúcar.

seguinte gráfico, nesse período o preço internacional do açúcar experimentou uma forte diminuição, razão pela qual a empresa IANSA tinha eventualmente que competir com o açúcar importado a um preço menor que o necessário para lograr a sustentabilidade econômica da mesma. (El Campesino, 2002).

Gráfico N° 1
Preço do Açúcar internacional e nacional (1990-2002)



Fonte: Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (ODEPA).

Então, devido a esta forte queda nos preços do mercado internacional do açúcar observados a partir de 1995⁷⁹, a brecha entre o preço piso da banda e o preço internacional foi-se incrementando, o que significou que para colocar em funcionamento dito preço piso, deveram-se aplicar taxas equivalentes superiores ao topo consolidado de 31,5%.

Neste contexto, a banda foi gerando aumentos crescentes da tarifa para sustentar o piso calculado segundo a metodologia utilizada. Isto significou que na medida em que o preço internacional ia se reduzindo, a tarifa consolidada do açúcar começou a exceder

⁷⁹ Por exemplo, o preço do açúcar refinado FOB, caiu desde um nível médio de US\$ 397 por tonelada em 1995 a níveis de US\$ 201 em 1999, experimentando uma leve melhoria em 2001 em que chegou a cotizar-se a US\$ 245 por tonelada.

o nível comprometido de 31,5%. Desta maneira, a Comissão de Distorções de preços decidiu aplicar medidas de salvaguardas em forma provisória a partir de novembro de 1999, as quais –segundo a legislação internacional- só poderiam ser utilizadas até novembro de 2001.

A discussão e aprovação do projeto de lei de salvaguarda foi outro evento que adquiriu uma grande relevância. Em suma, a salvaguarda era a única ferramenta ao qual o governo podia recorrer para obter simultaneamente dois objetivos: legitimar no curto prazo a violação *de facto* da tarifa consolidada ante a OMC e assim ganhar tempo e espaço para renegociar um novo patamar para dita tarifa (98%).

Durante o ano 2001 a tarifa média flutuou entre 39,6% em janeiro, para 46,5% em abril e 35,5% em setembro, situação que foi possível exclusivamente pela existência de salvaguardas que cobria o excedente sobre a tarifa consolidada. Ou seja, a banda de preços operou durante dois anos dentro do marco de exceção outorgado pelas salvaguardas, com vigência até novembro de 2001. Esta medida não podia ser prorrogada por um novo período, o que nesse caso sugeriria um cenário pessimista: a desaparição das bandas de preços.

Em contrário, várias foram as críticas que surgiram a partir deste projeto por parte das agremiações industriais que congregavam às diversas empresas de alimentos (refrescos, sorvete, doces, chocolates, etc.) que utilizam o açúcar como insumo de seus processos produtivos. Todas se centravam no fato de que as salvaguardas representavam uma medida de proteção inaceitável no marco dos acordos que o país tinha assinado. Estas críticas foram difundidas na imprensa e remitidas em um documento ao governo e apresentadas no Congresso Nacional. (Jana, 2005).

Em primeiro lugar, as empresas denunciavam que a salvaguarda envolvia a imposição de uma sobretaxa às importações que competiam com o produto nacional de uma empresa monopólica (IANSA), a qual prejudicava diretamente a milhares de consumidores, que eram obrigados a pagar um maior preço pelo açúcar e o resto dos alimentos que utilizam este insumo.

Em segundo lugar, se dizia que ao restringir-se a concorrência se criava um precedente maligno para propiciar e consolidar uma economia de mercado onde imperasse uma sadia competência de preços e qualidade.

Em terceiro lugar, denunciavam que a aplicação de salvaguardas entregava um péssimo precedente aos produtores nacionais, pois sinalizava que era mais rentável destinar recursos e esforços para sustentar uma maior proteção, em vez de orientar tais esforços a melhorar a eficiência dos agentes produtivos.

Em quarto lugar, que a aplicação das salvaguardas inevitavelmente geraria conflitos com os sócios comerciais do Chile e com a legislação internacional sobre esta matéria no marco das negociações com a OMC (Artigo IX do Acordo de Salvaguarda).⁸⁰ Para as empresas de alimentos, o setor açucareiro chileno não estava sendo afetado nos termos estipulados pelo mencionado artigo.

Em quinto lugar, que as salvaguardas tinham um resultado ambíguo e no melhor cenário, de curto prazo, em termos de criação de emprego. Se bem alguns setores poderiam beneficiar-se com esta medida, outros setores experimentariam significativas quedas de contratação de mão de obra, como é o caso dos serviços associados às importações e da própria indústria alimentar.

Por último, se enfatizava que as salvaguardas sempre terminavam beneficiando a uns poucos grandes produtores de remolacha e a IANSA, a custa da grande maioria dos trabalhadores, empresários e consumidores do país. (Jana, op. cit., pp. 142-143).

Apesar de todas estas críticas e pese a oposição dos grêmios empresariais, o governo em definitiva decidiu-se por colocar em discussão a aplicação das salvaguardas, introduzindo um novo ingrediente de uma luta de interesses em torno da

⁸⁰ Um membro da OMC está facultado para aplicar salvaguardas sobre a forma de uma sobretaxa de tarifa ou uma restrição quantitativa, quando uma entidade competente desse país, em base a provas objetivas e quantificáveis determine que: a consequência de uma evolução imprevista das circunstâncias, as importações de um produto no seu território tenham aumentado em tal quantidade com relação à produção nacional, que estas importações ameacem causar um grave dano àquela rama da produção que elabora produtos similares e que, em consequência precisa da salvaguarda para realizar um reajuste ante as novas condições de concorrência num período determinado com o fim de reparar o dano que sofre.

sustentabilidade do setor agrícola e da manutenção do sistema de bandas, pugna travada desde os primórdios de governo do Presidente Ricardo Lagos.

Com efeito, desde os inícios desse governo esta problemática vinha sendo debatida em profundidade no marco da Mesa de Diálogo Agrícola cujo trabalho culminou em setembro de 2001. Em que consistia esta Mesa de Dialogo? Devido aos crescentes problemas denunciados pelo setor agrícola, o Presidente Lagos convocou à realização de uma “Mesa de Dialogo Agrícola”⁸¹, a qual teve sua sessão inaugural o dia 28 de junho de 2000. A Mesa esteve conformada por representantes do governo, do Parlamento, dos grêmios empresariais e pelos máximos dirigentes das organizações camponesas.⁸²

Como é possível apreciar na lista de entidades convocadas, não participaram desta Mesa os representantes das indústrias do setor alimentar, pois seu propósito fundamental era resolver a insatisfação existente no setor agropecuário com o eventual ingresso de Chile ao Mercosul e com uma política de maior abertura sinalizada pelo governo no inicio de seu mandato. Considerando o anterior, a referida Mesa Agrícola se poderia aproximar àquilo que Schmitter – a partir dos aportes de Lehmbruch - definiu como um tipo de corporativismo de concertação (corporativismo 2), quer dizer, uma forma de elaborar as políticas públicas através de um processo de negociação que envolve uma interação regular entre atores com “acesso privilegiado e até exclusivo de determinados grupos aos espaços de formulação e implementação de políticas; consultas ao Executivo mais que a deliberação e o *lobby* com o Legislativo; paridade na representação entre os principais atores; e responsabilidade pública devolvida aos atores privados como a maneira usual de implementação de políticas.” (Romano, 2009, p. 68).

⁸¹ Logo chamada somente de “Mesa Agrícola”, para distingui-la da Mesa de Dialogo dos Direitos Humanos que nesse mesmo período encontrava-se em pleno funcionamento.

⁸² A Mesa Agrícola é constituída pelos Ministros de Agricultura (que a preside), Relações Exteriores; Fazenda e Secretario Geral da Presidência pelo governo; o Presidente da Comissão de Agricultura do Senado; o Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados; o Presidente e Vice-presidente da Sociedade Nacional de Agricultura; o Presidente da Associação de Agricultores do Sul; o Vice-presidente da Corporação da Madeira; o Presidente da Confederação de Cooperativas Camponesas (CAMPOCOOP); o Vice-presidente do Movimento Unitário de Camponeses e Etnias do Chile (MUCECH); o Presidente da Confederação Camponesa Voz do Campo; o Presidente do Conselho de Decanos de Faculdades de Agronomia e o Presidente do Colégio de Agrônomos.

O propósito oficial e declarado desta Mesa de Dialogo consistia em que os diversos agentes participantes na atividade agropecuária e silvícola analisassem e sugerissem a plataforma para elaborar uma política de Estado para a agricultura nacional. O tema das bandas de preços e as salvaguardas constituíram um assunto central a ser tratado nessa Mesa de Dialogo.⁸³ Apesar de encontrar-se presente os representantes da Confederação de Trabalhadores do Campo e do MUCECH, os conflitos salariais e trabalhistas entre os empresários agrícolas e seus operários foram escassamente abordados. Em outras palavras, as contradições entre o capital e o trabalho foram propositadamente obliteradas em função do objetivo comum de “tirar à agricultura” da profunda crise em que se encontrava.⁸⁴

Desenha-se aqui, quiçá se os primeiros alicerces de um marco institucional que sinaliza o lugar dos grupos de interesses nos espaços deliberativos e nas arenas decisórias durante o governo Lagos, privilegiando a dimensão política dos acordos por sobre as considerações técnicas a favor ou em contra das bandas. Note-se que neste cenário de maior complexidade, a maior presença dos grupos de interesses reflete seu peso político e econômico na sociedade chilena, com sua correspondente capacidade de barganha.

Precisamente, depois de ano e meio de trabalho, um dos resultados obtidos pela Mesa consistiu na preparação de uma resolução posteriormente assinada pelo presidente Lagos, os ministros da Fazenda, Economia, Agricultura e Relações Exteriores, em conjunto com representantes de diversas organizações e grêmios agrícolas - também ratificada por acadêmicos e especialistas – em que se determinou a conveniência de manter em operação a banda de preços do açúcar e o compromisso das autoridades para iniciar o processo de renegociação da tarifa consolidada com a OMC. Desta forma, logo

⁸³ Outras matérias em destaque abordadas pelos membros da Mesa foram: Uma estratégia de longo prazo: objetivos da política do Estado, condições macroeconômicas que requeria sua implementação; abertura comercial do país e do setor agrícola; desenvolvimento do mercado interno e externo; financiamento do setor; inovação, transferência tecnológica e capacitação; melhoramento dos recursos naturais; recuperação de solos degradados; produção limpa e de qualidade; Seguro Agrícola, financiamento e endividamento, diminuição de tarifas; desenvolvimento de setores específicos; desenvolvimento de pequena agricultura e desenvolvimento rural; Programa de apoio aos produtores do Sul; e modernização institucional.

⁸⁴ Na minha qualidade de assessor do Secretario Regional Ministerial de Agricultura tive a oportunidade de participar em algumas reuniões em que me surpreendeu observar a passividade demonstrada pelos dirigentes sindicais do campo, fato que corresponderia analisar com um estudo de maior profundidade, mas que atribuiu, entre outras causas, ao cerceamento das lideranças sindicais depois do golpe de Estado, que fez que as novas lideranças se transformassem em “clientes” instrumentais das políticas públicas.

de aprovada por unanimidade pelo Senado no dia 31 de outubro de 2001, em novembro se publicou no Diário Oficial a Lei N° 19.772 que autorizava ao governo chileno a negociar com este organismo o aumento da tarifa a um novo patamar de 98%.⁸⁵

Em um documento do Ministério de Agricultura sobre Política de Estado para a Agricultura Chilena 2000-2010, se indicava que o governo renegociaria a taxação ante a OMC, considerando que “os preços internacionais do açúcar não permitem prever num curto prazo o ajuste automático da banda de preços respeito da tarifa consolidada.” (ODEPA, 2001).

Resumindo, esta medida elevou o topo dos impostos potenciais às importações para diversas remessas relacionadas com o açúcar, desde um nível máximo de 31,5% até um novo patamar fixado em 98%, o qual foi determinado de acordo à realidade dos preços de importação registrados na alfândega, às perspectivas dos preços internacionais e às projeções para o piso da banda. Assim, se estimava que este nível da taxação permitisse a operação legal da banda de preço nas piores condições que puderam prognosticar-se, ou seja, com os preços internacionais em queda. Porém, como registrado anteriormente, durante esse ano de 2001 a taxação media nunca ultrapassou os 46,5%, valor superior aos 31,5% vigente até novembro, porém bastante inferior ao novo limite de quase 100 por cento estipulados pela autoridade.

Esta modificação aprovada pelo Congresso foi solicitada pelo Ministério de Agricultura a partir de uma forte demanda vinda desde a Sociedade Nacional de Agricultura, a Federação Nacional de Remolacheros (FENARE) e a empresa IANSA. Sua apresentação também foi apoiada pelo grupo de parlamentares que compunham a bancada agrícola e outros membros com base em distritos agrários. Durante sua discussão, surgiram críticas a esta iniciativa, formuladas tanto por expertos e economistas de diversas Universidades e centros de estudos, quanto por parlamentares de governo e oposição. Alguns deles (especialmente consultores e acadêmicos) estavam vinculados ou eram representantes dos importadores, da indústria alimentar e de refrigerantes, em especial a Associação Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER).

⁸⁵ A vigência desta lei foi a culminação de um processo iniciado pelo governo em 2000 segundo a normativa vigente na OMC (Artigo XXVIII) na qual se estabelece o procedimento a seguir no caso em que um país requeira modificar seu compromisso a respeito do nível da tarifa consolidada.

Para os que apoiam a medida de aumento da tarifa, a assertividade desta política se sustentava sobre três considerações: 1) a importância social e econômica da cultura da beterraba; 2) o alto nível tecnológico e competitividade da indústria nacional e 3) a grande distorção dos preços e mercados internacionais.

Em um documento preparado pelos técnicos de IANSA se assinala que o setor produtor de beterraba gera aproximadamente 50 mil empregos diretos que se elevam a 100 mil no período *peak*, com um forte impacto regional, especialmente na zona centro-sul do país. Nesse sentido o Presidente dos Remolacheros se perguntava num artigo Qual seria o destino destes compatriotas que habitam uma ampla zona do território onde este rubro passa por um momento difícil? E conclui. “Não nos imaginamos o sul do Chile sem remolacha.” (El Campesino, 2002a).

Com relação ao segundo argumento, algumas cifras proporcionadas por ODEPA confirmam que o rendimento médio de 60 toneladas por hectare é um dos mais altos do planeta (superando inclusive aos rendimentos dos Estados Unidos e a União Européia) e os custos tanto de produção quanto do processamento coloca a Chile dentre os países com menor custo na elaboração de açúcar refinado.

No terceiro aspecto, as enormes distorções do mercado mundial se refleteriam claramente ao comparar os preços internos nos mercados mais importantes do país e os preços vigentes nos mercados internacionais; o que em grande medida provocou a queda regular de preços. Cifras proporcionadas pelo relatório de IANSA indicavam que a fins dos anos 90 tanto a União Européia como os Estados Unidos mantinham preços internos superiores em 4 ou mais vezes aos observados nas bolsas internacionais do açúcar de Londres ou Nova York (IANSA, 2000). Sobre este mesmo aspecto, uma declaração da SNA acrescentava que no Chile:

“A fragilidade das medidas de salvaguardas por sua curta duração, assim como a grande incerteza sobre o futuro preço no mercado internacional do açúcar, estabeleciam a necessidade de dar uma solução definitiva à incoerência prática que existia entre a Lei de Bandas de Preços, que não estabelece limites tarifários e o compromisso assumido em Marraquech.” (El Campesino, 2002, p. 53).

Em síntese, a discussão sobre o aumento da tarifa consolidada teve outros interlocutores que, no entanto, colocaram os mesmos temas assinalados anteriormente, a saber: 1) a realidade do mercado do açúcar no mundo se caracterizava por sua alta volatilidade e por conter muitas distorções produzidas pelas políticas protecionistas dos países produtores; 2) A cultura da *remolacha* e a indústria processadora de açúcar representam atividades importantes da zona centro-sul e resultava difícil sua reconversão em outros cultivos, devido às características agro-ecológicas dessa região do país. Além disso, muitos produtores de beterraba são de mediana e pequena escala, razão que dificultaria um processo de reconversão no curto prazo. Portanto, pensar na desaparição do cultivo consistia uma solução econômica e politicamente inviável. 3) As considerações anteriores demonstrariam não só a necessidade de elaborar uma política que protegesse os produtores e a indústria, senão que também instalava o desafio de que ela fosse compatível com a abertura comercial desenhada pelas autoridades.

Pelo contrário, aqueles que discrepavam desta medida centraram seu argumento em torno a quatro questões principais: 1) a contradição da medida com a política global do país em matéria de comércio exterior e seus efeitos negativos sobre a estratégia exportadora; 2) o prejuízo perpetrado sobre os consumidores em benefício de um grupo pequeno de indústrias e produtores; 3) os maiores beneficiários com esta medida não eram nem medianos nem pequenos produtores de beterraba, mas especialmente os grandes produtores e a empresa refinadora de capital transnacional; e 4) a perda de competitividade que esta medida acarretaria para o setor açucareiro chileno.

Para os representantes da indústria alimentar o que era passível de observar neste episódio de aumento da tarifa consolidada, foi que o valor considerado na proposta do executivo (98%), se apresentava como uma distorção de grande magnitude com relação à proteção que recebiam outros setores, como o de cereais, laticínios, óleos e carnes. Isto demonstraria -para eles- que as pressões realizadas pelos representantes da SNA, organizações de *remolacheros* e a própria IANSA, pesaram muito na hora de elaborar esta política. Com efeito, precisamente num período marcado pela tendência à queda do preço internacional do açúcar produto de um excesso da oferta mundial, a indústria refinadora obteve maior proteção por parte do governo, através do estabelecimento por parte deste de preços internacionais mais elevados na base de cálculo da banda, aumentando o piso e, por sua vez, os direitos de internação por tonelada.

O senador socialista Carlos Ominami⁸⁶, denunciava numa coluna de opinião de um matutino, que a filosofia geral da resolução apontava exatamente no sentido contrario do que tinha sido a política comercial do país nos últimos 25 anos (taxas baixas e estáveis). Acrescentava que a tarifa consolidada provocaria internamente dois efeitos negativos: por uma parte, os consumidores terminariam pagando uma forte elevação dos preços para proteger um setor e, por outra, “se lesava a competitividade de um conjunto importante de indústrias de refrigerantes, guloseimas e biscoitos que criavam muitos postos de trabalho.” (El Diário, 24/10/2001).

Já o *Instituto Libertad y Desarollo*⁸⁷ salientou em seu Boletim mensal (2001) que a medida ao proteger a um setor específico (produtores, IANSA e setores anexos), ela prejudicaria ao resto dos 15 milhões de habitantes que deveriam pagar um maior preço, fenômeno que afetaria aos mais pobres para os quais o consumo de açúcar possui uma incidência maior no orçamento doméstico. Além disso, o documento enfatiza que a medida iria ter custos no comércio exterior chileno (por represálias dos outros países) e em geral, pela inconveniência estratégica de medidas protecionistas para um país pequeno e de economia aberta num mundo globalizado. No entendimento deste organismo, a renegociação da tarifa consolidada ante a OMC significava uma contradição fragrante com a política de abertura e liberalização comercial que o Chile sustentava desde os anos do regime militar. (Libertad y Desarrollo, 2001).

O mesmo Instituto sugere uma dúvida importante a respeito da competitividade do setor ao constatar que uma proteção de 98% indicaria que a indústria açucareira não pode ser considerada eficiente e que, si isto é verdade, os recursos investidos nessa indústria (IANSA) deveriam ser orientados a setores que possam gerar mais riqueza e emprego. Neste sentido, também um Editorial da Revista Agronomia e Florestal da

⁸⁶ Carlos Ominami foi uns dos fundadores do *Movimento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) que depois do golpe foi encarcerado e exilado. Durante seu exílio incorporou-se às fileiras do Partido Socialista. Adotou o filho de Miguel Enríquez, máximo dirigente do MIR morto num confronto com as forças repressivas em outubro de 1974. O filho adotado incorporou o sobrenome de Ominami, quando começou a chamar-se Marco Enriquez-Ominami. Este último foi candidato nas eleições presidenciais de dezembro de 2009 e chegou a ocupar a terceira maioria.

⁸⁷ Este Instituto é um *think-tank* o centro de estudos de tendência liberal conservadora fundado em 1990 e se encontra vinculado ao Partido União Democrata Independente (UDI) de direita. É o representante em Chile da Rede Liberal da América Latina. Entre seus fundadores se encontra o ex-ministro de Fazenda de o governo militar, Hernán Büchi.

Universidade Católica do Chile realiza uma critica semelhante quando assinala que é perfeitamente legitimo que os produtores e IANSA realizem suas demandas, porém seria importante avaliar se os custos da indústria açucareira chilena são competitivos em nível internacional, pois esta medida deveria ser somente temporária. Não se justificava prover a um setor da economia de um mecanismo permanente de estabilização de renda e de sustentação de preços mínimos, “pois se esperaria que se a atividade é rentável, estes mesmos setores podem aceder aos mecanismos privados que estabilizem sua renda.” (Silva, 2002).

Um risco adicional também foi colocado pelos exportadores, os que começaram a sofrer a retaliação de alguns países que se sentiram lesados com as medidas tomadas pelo governo chileno e sugeriram seguidamente a aplicação de quotas livres de imposto para compensar tais países. Em função do anterior, o Presidente dos exportadores, Ronald Bown afirmou numa entrevista que “é perfeitamente compreensível aumentar a quota de açúcar que possa ingressar fora da banda. Acredito em que todos estarão de acordo que ela não afeta a estrutura de mercado, nem produz maiores inconvenientes e distorções.” (El Mercúrio, 2002, p. 12).⁸⁸

Em parte por estas pressões, o país teve que negociar junto à OMC as condições para impor a nova tarifa consolidada de 98%. Quer dizer, a solicitação do aumento ante este organismo significou que, como contrapartida, o governo ofereceu uma medida compensatória - benefício de quotas livres de taxa - destinada a resarcir aos principais exportadores de açúcar para o Chile. Acorde com o procedimento legal, identificou-se àqueles países que tinham direito a tais compensações. As compensações seriam entregues em termos de toneladas de açúcar, quota com acesso ao mercado chileno sem pagamento de tarifa. Concluídas as negociações a cada país se lhe proporcionou uma quota, correspondente à importância que cada um deles representava no volume total das importações de açúcar nos últimos três anos.⁸⁹

⁸⁸ A preocupação dos exportadores, era que eles estavam sofrendo a retaliação de países como Colômbia ou Bolívia que como política de “reciprocidade” começaram a aumentar as taxas para os produtos chilenos, especialmente frutas e vinhos.

⁸⁹ Esta quota chegou a ser de 60.000 toneladas, sendo que 21.000 favoreceram à Argentina, 16.700 à Guatemala, 9.700 ao Brasil e 12.600 ao resto dos países.

A aplicação desta quota teve um efeito imediato na principal empresa refinadora de açúcar que solicitou novas medidas protecionistas. Isto era devido fundamentalmente ao fato de que para IANSA a quota representava aproximadamente o 30% das importações dos últimos cinco anos, de maneira que se a produção interna aumentasse, podia implicar que uma porcentagem relativamente alta das importações ingressaria ao país com taxação zero, o que implicaria a inutilidade da banda de preços como barreira às importações e como medida de proteção dos produtores locais.

Para IANSA a incorporação da quota representava um desconhecimento aberrante do sistema de bandas e acionou à Bancada Agrícola da Câmara de Deputados e do Senado para impugnar a medida por representar uma “traição” dos acordos conseguidos nas negociações com o governo. Para isso a IANSA contava com o apoio de um importante número de parlamentares, especialmente, aqueles que representavam as regiões vinculadas á atividade agropecuária.⁹⁰

Na outra “trincheira” desta guerra o Presidente dos Exportadores retrucava. Questionado se os exportadores estavam dispostos a acudir ao Congresso em procura de apoio ao sistema de quotas, o Sr. Bown salientou:

“Estamos preparados a chegar até as ultimas consequências. Isso significa que todos os setores envolvidos conhecem esta situação e adotem uma posição. Até agora, lamentavelmente, conhecemos de poucos parlamentares uma posição comprometida no tema. O que sabemos é que existem muitos que estariam dispostos a revisar o sistema de bandas de preços produto do que está acontecendo. Temos desejado gerar uma discussão porque acreditamos que há que dar um tempo ao governo para que consiga uma solução. Se analisar-mos o custo que o país está pagando, de pronto tenhamos os mesmos efeitos de proteção transitória com um gasto muito menor e beneficiando diretamente aos agricultores e não aos comercializadores.” (El Mercúrio, op. cit., p. 12)

A proximidade da assinatura do Tratado de Livre Comercio com Estados Unidos (TLC)⁹¹ também influiu fortemente nos posicionamentos assumidos pelos atores

⁹⁰ Muitos destes parlamentares eram de famílias tradicionais na política chilena, herdeiros de famílias de fazendeiros com presença marcante desde a época da Colônia, quando a Coroa espanhola distribuiu “mercedes” de terra entre aqueles oficiais de maior graduação que tinham participado na campanha da Conquista.

⁹¹ As primeiras negociações do TLC com Estados Unidos começaram em 1994 e concluíram em dezembro de 2002, sendo que sua assinatura definitiva só foi realizada no dia 6 de junho de 2006. Foi ratificado pela Câmara de Representantes no dia 24 de julho de 2003 e depois pelo Senado dos Estados

envolvidos. A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) dividiu-se entre aqueles que apoiavam a manutenção das bandas, fundamentalmente entre aqueles representantes das regiões do centro-sul e sul produtoras de remolacha, oleaginosas e trigo, cultivos todos orientados para o mercado interno e de grande importância na cesta básica alimentar das famílias (especialmente as de menores recursos). Uma agricultura catalogada como tradicional e incluso atrasada. Por outro lado, como já apontamos no capítulo 2, se encontravam os empresários agrícolas “modernos” dedicados à produção de frutas, hortaliças e vinhos da região central, orientados para o mercado externo e especialmente para as famílias com maior renda e poder aquisitivo nesses mercados. Estes últimos setores temendo uma retaliação dos Estados Unidos se mostraram favoráveis à eliminação das bandas de preços e assim foi difundido por representantes da fruticultura e empresas vinícolas. O presidente da SNA, Andrés Santa Cruz, inclinou-se por esta última perspectiva e declarou em nome de todos os membros da SNA que “as bandas tinham que ser extintas”.

Seu pronunciamento provocou a imediata resposta de Manuel Riesco⁹², presidente do Consórcio de Sociedades Agrícolas do Sul (CAS)⁹³, que anunciou a separação oficial desta organização da Sociedade Nacional de Agricultura. O anterior significou que a SNA perdeu uma importante representatividade na região sul e que o Consórcio, por sua vez, perdeu o apoio de uma entidade nacional com um peso histórico irrefutável e com enorme capacidade de interlocução com o governo.

No entanto, Manuel Riesco convocou uma assembléia no sul chamada de “Encontro com o Sul” à qual assistiram, entre outros, 22 deputados e nove senadores de diferentes regiões, para analisar “o impacto que teria o TLC com Estados Unidos com seus subsídios e seu desdobramento na possível eliminação das bandas de preços.” No discurso pronunciado por Riesco se enfatizava o fato de que o Consorcio Agrícola do Sul representava: “certa agricultura, uma forma de vida, um setor do país. Opinamos em

Unidos o dia 31 de julho de 2003, precisamente durante o período em que se estava discutindo o tema da manutenção ou eliminação das bandas de preços.

⁹² Um reconhecido dirigente agrícola e membro de uma das famílias mais tradicionais do país, neto de um Ex-Presidente da República, Germán Riesco Errázuriz (1901-1906).

⁹³ O Consórcio de Sociedades Agrícolas do Sul (CAS) é a expressão organizada do empresariado da zona sul do país, aquela de colonização mais tardia, com uma forte presença de colonos alemães. Trata-se de um empresariado médio, que nunca se identificou com os setores agrários e políticos tradicionais e que desde seus inícios teve uma grande capacidade de convocatória e mobilização entre os agricultores dessa região meridional do país.

função dessa representatividade, que não pretende ser mais do que realmente é, mas que acredita que é suficiente desde o ponto de vista de ser a base do desenvolvimento produtivo do país.” (El Mercúrio, 28/04/2003).

Depois do “Encontro com o Sul”, um significativo número (setenta e cinco) de parlamentares de diversos partidos redigiram uma declaração na qual solicitavam ao Ministro da Fazenda “manter o funcionamento das bandas de forma indefinida.” Nesta declaração os assinantes consideravam que o governo estava sendo pressionado por Estados Unidos para aprovar o TLC. O Senador Rafael Moreno,⁹⁴ Presidente da Comissão de Agricultura do Senado, foi mais enfático: “Utilizam o agro com um custo que significa desproteger completamente a produção nacional.” (El Mercúrio, 05/05/2003).

Já o Presidente da SNA (Santa Cruz) animou a polemica qualificando aos assinantes como “populistas e pouco sérios.” Ato seguido, Manuel Riesco pediu perdão aos parlamentares pelo exabrupto desse dirigente: “Peço-lhes que não se molestem e que continuemos trabalhando em conjunto. Nós nos sentimos plenamente representados pelo Parlamento, que a diferença do Governo tem estado disposto a acolher as sugestões dos produtores do sul.” (El Mercúrio, 07/05/2003). A divisão de ambas as entidades provocou uma momentânea paralisia nas negociações com o governo, pois se eliminou nesse impasse um interlocutor setorial unificado para discutir o tema das bandas.

5.1.4. O conflito em torno das mesclas e a "perfuração" da banda

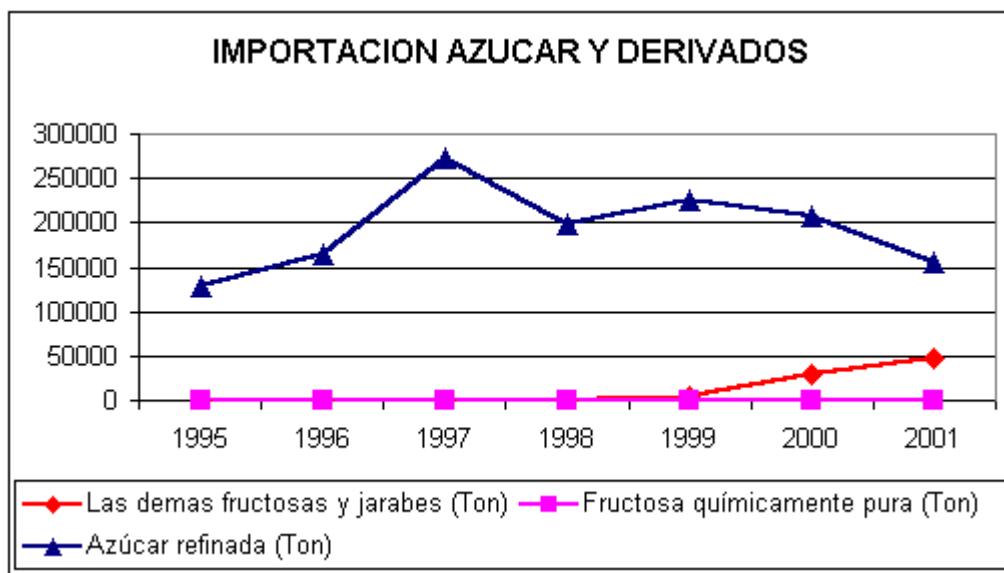
Como já foi apontado, para os importadores e empresas provedoras de açúcar e especialmente para a indústria alimentar que utilizava este insumo, a existência da banda de preços com tarifa elevada representava uma grave ameaça para a sustentabilidade da atividade. Por este motivo as empresas provedoras começaram a utilizar um resquício da legislação para importar açúcar sem pagar as taxas correspondentes. Este resquício consistia em utilizar a franquia existente na lei para a importação de “mesclas”, evadindo desta maneira a aplicação dos tributos e taxas que

⁹⁴ Rafael Moreno, militante democrata cristão, tinha sido Diretor da Oficina Regional da FAO e durante seu mandato como Senador sempre foi um fervente partidário de manter as políticas protecionistas para a agricultura chilena.

operavam para este produto. Assim, as importadoras utilizavam a categoria “insumo alimentar” que podia conter açúcar, em quantidade inferior a um 95%. Nos fatos, a maior parte das misturas importadas sem pago das taxas continha mais de 90% de açúcar (entre 92 e 94%). O restante da mescla continha outros compostos marginais como ácido cítrico, cloruro de sódio, aspartame ou matodextrinae outras formulas de corantes e aromatizantes.

Quer dizer, devido precisamente à aplicação das bandas de preço para o açúcar, as empresas importadoras começaram a utilizar um mecanismo que lhes permitisse “perfurar” ditas bandas. Pelo fato que as chamadas “misturas” ou preparações alimentícias estavam liberadas do pago de direitos específicos sobre a tarifa *ad valorem* de 6%, as indústrias e as importadoras/provedoras deste produto, começaram a importar “preparados” que continham até um 95% de açúcar, o qual era permitido por lei. No entanto, segundo IANSA e os produtores de beterraba, estes empresários em conluio com funcionários do Serviço Nacional Alfandegário (*Aduanas*) utilizaram uma tática fraudulenta para importar o açúcar, desconhecendo a normativa a respeito das bandas.

Gráfico N° 2
Importação do Açúcar e seus derivados (1995-2001)



Fonte: Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (ODEPA).

O Gráfico anterior mostra claramente como das 85 toneladas de mesclas que se importavam durante o ano de 1998 se aumentou para pouco mais de 47.000 toneladas no ano de 2001. Cálculos realizados por ODEPA na época, constatavam que durante esse ano, aproximadamente um terço do açúcar importado no país era de mesclas, o qual representava em torno de 12% da disponibilidade total de açúcar para o 2001. Portanto, era um problema que começava a adquirir dimensões catastróficas com graves danos para os produtores de *remolacha* e a indústria açucareira nacional. (Cerda, 2002).

Para demonstrar a ilegalidade desta fórmula para importar açúcar sem pagar os tributos correspondentes, a empresa contratou um Estudo Jurídico que abordasse o assunto. Em tal Consultoria entregada posteriormente ao Presidente da República se conclui: “As misturas devem considerar-se açúcar e deve ser classificado como tal nas disposições tarifárias a que se refere o decreto correspondente. Desde a perspectiva da aplicação do direito específico, na importação do açúcar, quanto mais, poderia decidir-se que procede descontar para os cálculos pertinentes, o peso das mercadorias misturadas, em cada caso, com o açúcar. Somente assim se cumpre a totalidade com a legislação vigente.” (Luhrs e Palacios, 2002).

Neste relatório se propõe fixar um imposto especial para as misturas, ao igual como se tinha efetuado com as bebidas alcoólicas, quer dizer, de acordo com o teor alcoólico nelas contido. Para os produtores de beterraba resultava fundamental que o governo marcasse um precedente neste assunto, pois do contrário, “qualquer industrial posteriormente poderá ir até o Serviço Alfandegário e comprar um ditame fraudulento para evadir o pagamento de tributos.” Portanto, continua o relatório, “se o governo não aplica um imposto proporcional ao conteúdo de açúcar das misturas, os únicos afetados serão os agricultores *remolacheros*, camponeses e trabalhadores agrícolas e a indústria nacional de açúcar que finalmente desaparecerá. Se a indústria desaparece, se deverão re-converter milhares de hectares de solo que durante décadas tem produzido beterraba, junto com os milhares de trabalhadores e produtores que tem organizado sua vida em torno da remolacha.” Por último salienta o documento, a perfuração da banda representa um grave dano econômico ao fisco, por não pago das sobretaxas, calculado em US\$ 5 milhões. (Luhrs e Palacios, op. cit).

A esta altura dos fatos, achamos pertinente acrescentar que o *lobby* realizado por IANSA era reconhecidamente poderoso.⁹⁵ Em primeiro lugar, IANSA era - e continua sendo - uma empresa importante com presença marcante em varias regiões do país, congregando em torno dela um conjunto de atividades e serviços que outorgam dinamismo a varias cidades intermédias e capitais de províncias da zona centro-sul do país (Linares, Chillán, San Carlos, Los Angeles). Sendo que a atividade *remolachera* envolve proprietários e produtores de diverso tamanho, a presença desta empresa nas regiões produtores possui bastante capilaridade e conta com uma grande base de apoio entre agricultores, trabalhadores rurais, empresas de transporte, lojas de insumos agrícolas, comerciantes locais.

Na época, a atividade “lobbista” de IANSA era encabeçada por seu Presidente, Oscar Guillermo Garretón⁹⁶, uma figura de relevância na vida política nacional e também por seu Gerente Geral, Christian Chadwick, membro de uma das famílias mais tradicionais do país, com uma proeminente inserção nas organizações empresariais do campo e fortes ramificações na atividade política, contanto entre seus membros com alguns senadores e deputados pertencentes tanto aos partidos da direita, como da própria Concertação.⁹⁷

Vale a pena lembrar os vínculos que ligavam às autoridades do executivo com membros da diretoria de IANSA. No clássico “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, Weber [1905] já tinha sugerido que o pertencimento a uma comunidade religiosa constituía uma vantagem nas carreiras comerciais de muitos americanos no começo do século passado. A existência de redes, como neste caso, não foi (pelo menos conceitualmente) objeto específico do estudo de Weber, mas hoje podemos sustentar

⁹⁵ Durante 1999 a transnacional espanhola EBRO adquiriu as ações de campos Chilenos, que controlava Iansã a maior empresa agroindustrial chilena, assumindo o 51% do seu capital. Por sua vez, Campos Chilenos era a empresa holding de diversas companhias de alimentos (IANSA, Pesqueira Eicosal e Iansagro), sendo a principal IANSA.

⁹⁶ Oscar Guillermo Garretón era um velho conhecido do Presidente Lagos, pois ambos participaram ativamente na política durante o período do governo socialista de Salvador Allende. Como advertimos no capítulo 2, Garretón ocupou o cargo de Secretario Geral do *Movimiento de Acción Popular Unitaria* (MAPU), partido que passou a questionar a via chilena ao socialismo por considerá-la uma via burguesa de acesso ao poder. Eles pelo contrario eram partidários de uma formula coerentemente revolucionário e anti-parlamentaria baseada no chamado Poder Popular. Depois de alguns anos vivendo no exílio, Garretón voltou a Chile como um socialista “renovado”.

⁹⁷ A família Chadwick é proprietária de vinhas importantes (Viña Chadwick e Viña Errazuriz), possui membros em quase todo o espectro político e tem fortes laços de parentesco com o clã Piñera. Por exemplo, o senador Socialista José Viera-Gallo é casado com Maria Teresa, irmã de dois senadores da direita e prima em primeiro grau do atual presidente Sebastián Piñera.

que aquilo que se encontra no cerne dessas relações é efetivamente a presença de redes de influência e apoio recíproco, onde uns fazem parte da comunidade e outros estão fora. Associada a esta noção, a idéia de capital social individual ou grupal nos remete também ao fato de que também existiria uma distribuição desigual do capital entre os membros da sociedade (temos toda a tradição marxiana). No entanto, como exposto no primeiro capítulo, as redes podem criar vínculos privilegiados entre agências estatais, empresas e determinados setores sociais.⁹⁸

Por exemplo, uma pesquisa sobre o funcionamento das redes no mercado de trabalho em Chile, chegou a concluir que a maioria dos gerentes contratados numa grande empresa, correspondia a indivíduos que participavam de redes significativas para os donos ou contratantes. Por exemplo, tinham estudado nos mesmos colégios, freqüentavam os mesmos clubes, viajavam ou passavam férias nos mesmos lugares, bebiam os mesmos vinhos, etc. e, em geral, compartiam o mesmo padrão cultural pelo qual eram reconhecidos como pessoas de respeito e de confiança. Inclusive, alguns gerentes de pessoal, admitiam que na hora de contratar, não importavam tanto os méritos e qualidades profissionais do candidato, mas preferencialmente a “rede social” à qual o sujeito pertencia, pois desta maneira ele podia atrair novos clientes para a empresa. (Human Capital, 2007).⁹⁹

O exemplo citado nos induz a extrapolar que a respeito dos vínculos históricos existentes entre Garretón e Lagos, o qual se transformou num dado relevante no momento de tentar convencer ao Presidente sobre as vantagens de manter as bandas de preço e simultaneamente condenar a existência de mecanismos de perfuração das mesmas. Por sua vez, Christian Chadwick mobilizou seus laços familiares, reunindo-se oficialmente com membros da Bancada Ruralista do Congresso, a qual nesse momento era integrada por um parente, especificamente nos referimos a Andrés Chadwick.¹⁰⁰

⁹⁸ Nas versões reformadas do pluralismo se reconhece efetivamente que em certas oportunidades alguns grupos podem ser excluídos do processo de tomada de decisões e esta exclusão pode dever-se também a determinados repertórios culturais compartilhados que constroem uma rede de política.

⁹⁹ Estudos sobre a importância das redes sociais para a obtenção de um emprego se encontram na pesquisa pioneira de M. Granovetter (*Getting a job*, 1974) e posteriormente no estudo de M. Forsé (*Capital social et emploi*, 1997) relatadas ambas em Steiner, 2006.

¹⁰⁰ Posteriormente, quando Chadwick cessou em sua função como Gerente Geral da IANSA, foi homenageado num “almoço de confraternização” por quarenta parlamentares das diferentes bancadas e regiões agrícolas do país, junto com dirigentes do setor *remolachero*. Na nota publicada no Jornal *La Tercera* pode-se ler “O Presidente do Senado, Hernán Larraín, salientou sua gestão de “grande sucesso” profissional à cabeça da companhia e fez loas particularmente a sua capacidade para conciliar os

Nesta atividade de *lobby*, Oscar Guillermo Garretón, Christian Chadwick e a empresa IANSA também contavam com a importante assessoria da Consultora de Enrique Correa (ex-Ministro Secretario Geral da Presidência de Aylwin, considerado o maior lobbista de Chile)¹⁰¹ e conseguiram o apoio da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA)¹⁰², da Federação Nacional dos *Remolacheros* (FENARE), do Consorcio Agrícola do Sul (CAS), do Consorcio Agrícola do Centro e da Federação Nacional dos Produtores de Leite (Fedeleche).

Com o relatório na mão, o Presidente de IANSA teve uma reunião com o Presidente Lagos. Nesse encontro em La Moneda, Garretón comunicou a Lagos sobre os critérios utilizados pelo *Serviço Nacional de Aduanas* (Alfândega), que classificava o açúcar como “preparado alimentar” e dessa forma ficavam isentas do pagamento das taxas fixadas para este produto. O argumento de IANSA se sustentava no grave impacto que teria para a indústria açucareira nacional e a agricultura esta operação considerada como “fraudulenta” e que descumpria a normativa existente sobre a matéria. A empresa apelou a um tema muito caro à sensibilidade de Lagos: de que instituições funcionavam efetivamente. Os diretivos de IANSA conheciam esta debilidade do presidente e utilizaram este assunto para fortalecer seu discurso. Como o próprio Garretón assinalou-me depois “IANSA tinha uma arma poderosa para ganhar esta batalha e soubemos utilizá-la de modo tal que colocou em uma situação complexa ao governo, obrigando a reconhecer que havia uma operação ilegal na Alfândega. Se tratava de um relatório jurídico estritamente técnico feito por uma equipe de primeira categoria, que não tinha condições de ser questionado. No entanto, sabíamos que a decisão do presidente e do governo era necessariamente política.”¹⁰³

interesses dos distintos atores da cadeia do açúcar (produtores, indústria, comercio e consumidores), conseguindo também por dois anos consecutivos *record* mundial em rendimentos de remolacha por hectare.” (La Tercera, 29/01/2005).

¹⁰¹ Temos falado de *lobby* e atividade lobista, mas precisamos fazer uma ressalva ao respeito. Ela ainda não se encontra regulada por lei. Existe um projeto deste tipo que está há mais de oito anos sendo discutido no Congresso e o atual governo anunciou recentemente que esta lei será uma peça fundamental da agenda legislativa do primeiro semestre de 2011. O conceito de *lobby* que atualmente tramita no Congresso não difere muito da idéia de “tráfico de influencia”, razão pela qual sua regulação esta sendo objeto de bastante polemica. Critérios como lobismo profissional ou lobismo habitual, utilização das diversas ações de *lobby* (uma ligação, um e-mail, um jantar ou um convite para um café), utilização de escritórios com horários predefinidos, etc. são complexas matérias em discussão. No entanto, ainda sem regulação o *lobbying* se exerce diariamente em Chile e é utilizado indistintamente por empresas, associações, organizações não governamentais, centros acadêmicos, etc.

¹⁰² Apesar de que –como já advertimos- esta entidade se encontrava dividida entre partidários e opositores de manter as bandas de preços.

¹⁰³ Entrevista concedida por Garretón ao autor desta Tese.

Posteriormente quando o Ministro de Fazenda solicitou esclarecimentos ao Diretor da Alfândega, este ameaçou com renunciar ao cargo se o obrigavam a modificar as resoluções emitidas pela instituição. Finalmente, o escândalo desatou-se quando foram divulgados na imprensa, que funcionários da Alfândega recebiam subornos para não fiscalizar a porcentagem de açúcar incluída nas *mesclas*, que era maior as 95% permitido pela lei, situação que levou à demissão do Diretor Nacional da Alfândega. A partir desse impasse, o governo comprometeu-se a ditar uma “regulação especial” para as misturas e emitir uma portaria na qual se estipularia que elas pagassem uma taxa proporcional ao conteúdo de açúcar presente em cada internação, anuncio que foi ovacionado pela empresa refinadora IANSA e os produtores de beterraba. Porem, depois de algumas negociações entre o governo e representantes da indústria alimentar, se enviou para a discussão na Câmara um projeto que contemplava que estariam afetas a taxação somente aquelas misturas que contivessem mais de 90% de açúcar, desconhecendo os compromissos difundidos com anterioridade. Ante esta situação, IANSA retificou os termos do acordo prévio, asseverando que todas as misturas tinham que ser taxadas e a porcentagem a ser cobrada tinha que ser proporcional à quantidade de açúcar contida em cada remessa importada. Para esta empresa ao consentir que entrassem no sistema de bandas aquelas misturas que continham mais de 90% de açúcar, a legislação perpetuava a evasão e o contrabando ilegal do açúcar no país.

Para IANSA, a SNA e os remolacheros, a consumação da fraude se comprovou quando este “preparado alimentar” - que era ingressado como insumo exclusivamente para a indústria de bebidas, doces e biscoitos - estava sendo vendido em alguns supermercados como açúcar a preços visivelmente mais baixos. Os argumentos da Federação Nacional dos Remolacheros, SNA e IANSA foram seguidos de protestos realizados em diversas zonas do país dedicadas a este cultivo. Nessas semanas e por mais de um mês os *remolacheros* e trabalhadores agrícolas protestaram em quatro regiões do país (entre a VII e X), ocupando as estradas com caminhões, tratores e jogando remolacha na principal rota do país (*Panamericana*), apesar de ameaça do governo de aplicar a Lei de Segurança Interior do Estado. O mesmo aconteceu nas usinas refinadoras de IANSA, onde se sucederam ocupações e assembléias de trabalhadores nos acessos das fábricas.

O confronto entre os partidários e os detratores das bandas de preços e as tarifas associadas a elas, já tinha sido introduzido em todo o espectro da sociedade política, empresarial e produtiva do país. Inclusive os próprios partidos encontravam-se rachados pelas posições a favor ou em contra de tais medidas.¹⁰⁴ A acirrada campanha contra as bandas de preços incluiu também uma arenga de um Subsecretario de Estado e deputado nesse momento, o qual interpelou ao Presidente Lagos para que se aplicassem drásticas medidas a aqueles produtores que saíram a se manifestar nas estradas em caso de que o parlamento decidisse abolir as bandas.

Ante estes acontecimentos o Presidente Lagos fez a seguinte advertência: “Ocupando as estradas não vão solucionar absolutamente nada. O governo tem realizado todos os esforços para enfrentar as adequações no setor. Atualmente todo o país está pagando mais caro pelo preço do açúcar para que os agricultores possam avançar.” O Ministro de Fazenda ratificou este argumento quando assinalou: “Anualmente os chilenos estão pagando entre 60 e 80 milhões de dólares a mais pelo açúcar com relação ao mercado internacional.” (La Tercera, 12/05/2003).

Garretón respondeu imediatamente num artigo em que interrogava num estilo não isento de dramatismo:

“Estamos dispostos a sacrificar amplas zonas e cidades rurais do Chile à cobiça de umas poucas empresas de altas utilidades ou damos um horizonte de vida a essas pessoas? A legislação de bandas tem sido boa para os consumidores. Obrigou-nos a melhorar a produtividade porque não estamos assim tão protegidos. Quicá é por isso que hoje somos os primeiros do mundo em produtividade do açúcar de beterraba. Por sua vez, o preço do açúcar no Chile é um dos mais baixos do mundo. Todos os países que não produzem açúcar possuem preços ao consumidor superiores aos existentes no Chile. Agreguemos a isso que o cultivo da beterraba da vida ao agro de quatro regiões. Sem a beterraba morrem de pobreza zonas e cidades rurais completas do país. O que buscam é uma enorme transferência de excedentes desde a agricultura para a indústria confeiteira, a costa da miséria de vastas regiões do país.” (El Mostrador, 13/05/2003).

¹⁰⁴ Por exemplo, dentro do Partido Democrata Cristão, o mais importante na base do governo, a pugna entre os setores liberais e protecionistas se expressou em diversos enfrentamentos sobre a política econômica dos sucessivos governos da Concertação Democrática. Nesse debate, os setores chamados liberais instaram às autoridades a não se deixar amedrontar pelos produtores de beterraba e acabar de uma vez com as bandas de preços para esse produto, “que beneficia a uns poucos e prejudica a 15 milhões de chilenos.”

Segundo Garretón, desde a década de 1990 o preço do açúcar tinha diminuído um 31%, enquanto a indústria de doces aumentou seus preços nuns 34%, o qual demonstraria que é uma mentira dizer que os consumidores sejam afetados pelo preço do açúcar ou que ditas empresas não possam competir. E conclui perguntando: “Por que estas empresas não aproveitaram a queda do preço do açúcar para diminuir seus preços? Vamos defender uma agricultura eficiente afetada pelo protecionismo de grandes potencias e protegemos quatro regiões agrícolas onde existe muita pobreza ou lhe vamos a dar “um caramelo” a milhões de chilenos?” (El Mostrador, op. cit.).

Em termos muito similares um artigo de um grupo de profissionais da Universidade de Chile já tinha se posicionado a favor do açúcar de beterraba, assinalando que o preço do açúcar tanto no atacado quanto no varejo tinha diminuído ao longo do tempo. Para eles, esta diminuição se explicaria pela “crescente eficiência de empresa encarregada, que tem conseguido abaixar seus custos de produção fazendo possível a venda do açúcar a um menor preço no mercado nacional.” Além disso, concluem, “IANSA se enfrenta ao desafio colocado pelo atual estagio da globalização do comercio e da agricultura, onde a competitividade é uma condição imprescindível, que a empresa deveria incrementar quando não mantiver se pretende sobreviver num mercado cada vez mais amplo.” (Bustos et alli, 2002).

Por sua parte, os representantes dos remolacheros exigiam que Ricardo Lagos cumprisse seu acordo com o setor e que se fixara um marco que permitira o cultivo da remolacha sem a concorrência desleal que gerava o ingresso de produtos subsidiados em forma de mesclas. Fernando Larraín, dirigente dos produtores de Linares advertiu “Queremos uma lei que aplique o imposto segundo a concentração de açúcar que contem o produto e não permitiremos que as bandas sejam eliminadas (...) Pois através da banda, Chile assegurava o abastecimento de alimentos que agora deveram importar-se, afetando a segurança alimentar, enquanto dezenas de cidades do sul simplesmente morreram.” (Pérez Guerra, 2003).

Alfredo Wahling, dirigente da Associação de Agricultores de Ñuble, assinalou numa entrevista: “Os fabricantes de refrigerantes e balas estão empenhados em continuar perfurando as bandas de preços, o que significaria o termo de IANSA e do cultivo da beterraba. A banda é um mecanismo de estabilização de valores que tem sido

eficiente nos últimos 18 anos. Não deve desaparecer por quanto compensa as distorções que geram os subsídios que outorgam as nações aos seus produtores agrícolas.” (El Mercúrio, 16/05/2003).

No mesmo sentido pronuncio-se o Presidente da Federação dos Produtores de Leite (Fedeleche) Ricardo Michaelis: “Se faz muita publicidade sobre as transferências que teriam efetuado os consumidores em benefício da indústria açucareira nacional, mas nada se tem dito sobre as milionárias transferências que deveriam efetuar os chilenos para os importadores do açúcar, em caso de colapsar o cultivo da beterraba.” (El Mercúrio, 16/05/2003).

Outro ator que se posicionou a favor do açúcar de beterraba foi o Instituto de Ecologia Política (IEP), o qual assinalava através da sua diretora que a disputa por bandas de preços entre a ANBER e a açucareira IANSA “deveria melhorar a qualidade dos produtos adoçantes que se utilizam na produção de alimentos, especialmente para as crianças como sucos, sorvetes, biscoitos, etc.”, e advertia seguidamente sobre os possíveis riscos para a saúde: “Além de falar de preços, temos sérias dúvidas sobre a utilização da frutose argentina, já que este adoçante derivado do milho poderia ser um produto transgênico e seus riscos ainda estão em questão, segundo o indicado por pesquisadores internacionais”. (EcoNoticias, 10/05/2003).

Efetivamente, nesta declaração do IEP se advertia que o uso de biotecnologias por parte dos produtores de frutose, somado ao fato de que Argentina é um dos principais países produtores de transgênicos, levaria a pensar com bastante razão, que não podem ser descartados danos às pessoas que os consumem: “O açúcar de beterraba, apesar de ser submetido a processos químicos de refino, é melhor para o organismo humano que a frutose em sua versão HFCS (High Fructose Corn Syrup) ou xarope de milho, cujos produtores, com a intenção de quebrar tanto aos canavieiros quanto aos produtores de beterraba, estão utilizando biotecnologias, cujos danos no ser humano são desconhecidos, dado que se requerem de estudos de longa data para analisar a evolução patológica em grupos de pessoas expostas a este edulcorante”. (Eco Noticias, op. cit., p. 3). Assim, para o IEP um critério baseado somente nos preços é insuficiente para abordar o debate em torno ao consumo da frutose (mais barata), pois é muito fatível esperar que este adoçante vá ter efeitos daninhos sobre a saúde dos consumidores.

Entretanto, os importadores e as indústrias não desistiram das pressões ao governo e das ações judiciais. Agrupados em torno de uma aliança que lideravam a Associação Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER) e a Associação Gremial das Indústrias Provedoras (AGIP)¹⁰⁵, começaram a dar a batalha em contrario, quer dizer, para eliminar a aplicação de tributos para as misturas que ingressavam no país com um alto conteúdo de açúcar. Estas empresas se sentiram lesadas quando começou o debate para realizar uma mudança nos critérios para definir a alíquota das misturas. Para as organizações dos industriais e importadores, as bandas para o açúcar não representavam um mecanismo de estabilização dos preços e sim uma fórmula direta de proteção dos produtores de beterraba e da empresa de processamento. Também estas grandes indústrias do setor alimentar acusavam a IANSA de querer monopolizar o mercado do açúcar no país. Efetivamente, esta empresa controlava o monopólio da produção do açúcar e participava da comercialização de quase 2/3 de todo o açúcar consumido no Chile. Uma grande indústria em particular, Carozzi (pastas e doces), inclusive entrou com um processo contra IANSA por atividade ou prática monopólica, mas os Tribunais de Justiça deram uma sentencia a favor da IANSA.

As grandes firmas de alimentos, refrescos e doces insistiam em que as mesclas se utilizavam exclusivamente para a produção dos alimentos e coincidiram em dar uma “batalha conjunta” para frear a posta em rigor do gravame para as misturas com alto conteúdo de açúcar que ingressavam no país. Elas reafirmaram abertamente que não diminuiriam seus preços, pois requeriam recuperar suas “margens e utilidades”.

Estas indústrias representavam entre um 55% e um 60% do consumo do açúcar nacional e a utilização das mesclas experimentou em crescimento espetacular em poucos anos, pois como apreciamos no gráfico n° 2, se passou a importar 85 toneladas em 1998 a quase 50 mil toneladas durante o ano de 2001. Pelo mesmo, estas empresas se opuseram ferreamente ao projeto para aplicar maiores restrições às mesclas, que estimavam geraria um aumento de 25% do preço por tonelada importada. Alguns industriais ameaçaram o governo, com a possibilidade de que o impacto seria de tal

¹⁰⁵ Também faziam parte desta aliança a Federação de Processadores de Alimentos e Agroindustriais de Chile (FEPACH); Associação de Exportadores de Manufaturas (ASEXMA), e Associação de Indústrias da Região de Valparaíso (ASIVA).

magnitude (a rigor falavam de “ferida letal”) que as empresas se veriam obrigadas a levar sua produção à Argentina ou Brasil. Estes empresários afirmavam que a situação anterior traria devastadoras consequências no nível de emprego das indústrias que migrariam para outros países e aumentaria significativamente os custos daquelas indústrias que não poderiam se deslocar para outros países, como por exemplo, as fábricas de laticínios.

Para os industriais, a postura governamental de manter as bandas e aplicar uma taxação proporcional para as misturas acabaria prejudicando os 70 mil trabalhadores de suas empresas. E nessa linha argumental, ameaçaram às autoridades a ter que sacrificar a maior parte desses empregos em função de deslocamento de suas indústrias para outros países que pudessem oferecer melhores condições de produção, aproveitando os menores preços dos insumos para “recuperar” seus níveis de lucro.

Neste sentido também se pronunciou Juan Claro, Presidente da Sociedade de Fomento Fabril (SOFOFA), quando afirmou que: “se a uma indústria se lhe aumentam os preços deixa de ser competitiva. Nossa indústria alimentar substitui importações de biscoitos, chocolates, refrigerantes, lácteos, etc., à vez que é capaz de criar uma demanda de 93 mil hectares de cultivos agrícolas.” (La Nación, 02/05/2003).¹⁰⁶

Na controvérsia sobre as mesclas, as indústrias de alimentos também contaram com o apoio de um importante assessor do presidente, o sociólogo Eugenio Tironi que escreveu num importante diário de circulação nacional que “as ações da IANSA e os grupos agrários representavam uma perversão corporativista, entendendo por corporativismo aquele tipo de arranjo social em que diversas organizações, com poderosos interesses e amplas redes de influência, podem intervir decisivamente nos processos de toma de decisões econômicas, sociais e políticas.” (Tironi, 12/08/2003, p. A3).

Os detratores de Tironi e de outros partidários do fim das bandas responderam no mesmo espaço, como foi o caso de Jaime Naranjo que espetou: “estes senhores são

¹⁰⁶ No entanto, Juan Claro depois assumiria uma postura mais conciliadora, tentando aproximar posições e enfatizando um discurso em que “todos os atores do mercado do açúcar seriam beneficiados” com a modificação da política de banda de preços que se encontrava no centro da polêmica.

intelectuais ou parlamentares de escritório que precisam percorrer as regiões onde se encontram os produtores, onde funciona o país real e não o país dos memorandos.” (El Mercúrio, 12/08/2003).

5.1.5. Argumentos para modificar a banda de preços

A somatória dos problemas suscitados com a aplicação das bandas e sua simultânea perfuração por parte das importadoras e indústrias do setor alimentar favoreceu o debate em torno à necessidade de modificar as bandas. Um conjunto de circunstâncias gerou um cenário favorável a esta mudança.

Primeiramente, o papel da banda como mecanismo de proteção da produção nacional começou a receber muitas críticas. O nível efetivo de proteção estava dado pelo piso da banda, o qual variava de ano em ano. Aliás, em geral, a metodologia do cálculo do custo de importação tinha pouca transparência, por quanto não existia um documento público sobre esta matéria, ficando à vontade da autoridade a determinação de vários dos componentes utilizados no cálculo.¹⁰⁷ Devido ao nível dos preços internacionais e à metodologia de cálculo da banda, o piso desta tinha diminuído durante os últimos anos (2000-2003) e a projeção que se fazia para a temporada 2004/2005 determinava um valor a custo de importação, que segundo o argumentado por IANSA e os produtores de beterraba, resultava incompatível com a existência do setor. Esta situação de queda do piso não era um evento restrito somente para essa temporada, pois seguindo a metodologia de cálculo, podia-se projetar uma queda de preço para as temporadas futuras. A metodologia de cálculo da banda requeria de um período maior aos três anos com preços internacionais em aumento para reverter a tendência decrescente que exibia o piso desde o ano 2000.

Pelo mesmo, o setor açucareiro enfrentava não somente um problema nessa conjuntura, mas especialmente uma incerteza que se projetava para três ou quatro anos mais de queda do piso da banda, com poucas possibilidades de reverter no curto prazo à tendência declinante dos preços internacionais. Isto levou a própria IANSA e aos

¹⁰⁷ A estrutura de custos de importação incluía os seguintes fatores: fretes, cabotagem, seguros, apertura carta de crédito, imposto ao crédito, juros ao crédito, tarifa alfandegário, honorários do agente alfandegário, estivação, custos vários e perdas.

produtores de beterraba a considerar que o sistema de bandas estava esgotado como mecanismo de proteção do setor. (Rojas e Jiménez, 2005, p. 88).

No contexto de diminuição do piso da banda, os consumidores resultaram favorecidos e as perspectivas eram de manter preços satisfatórios nos seguintes anos. Pelo mesmo, o debate sobre uma nova metodologia a ser aplicada para definir as bandas de preços também tinha que considerar os interesses das indústrias de alimentos e bebidas e também dos consumidores.

Por sua vez o órgão de apelação da OMC, determinou que o mecanismo de bandas de preços utilizado por Chile, representava uma tarificação e para tanto devia cumprir com os seguintes requisitos: a) que a medida contasse com a devida publicidade e transparência; b) que a medida fosse previsível; c) que não afastasse o mercado interno da evolução dos preços internacionais.

Outro aspecto que influiria na modificação das bandas de preços era o fato de que a política exterior chilena tinha se orientado em grande parte em torno a intensificar a abertura e a inserção nos mercados mundiais. Nesta linha, a economia chegou a estabelecer uma tarifa geral reduzida de 6%, assinando também acordos e tratados comerciais com inúmeros países. Parecia óbvio que na tendência em que estes tratados se consolidassem, o país teria que se adaptar a um cenário de maior abertura e pelo mesmo, evitando qualquer tipo de política protecionista. No caso particular do açúcar, o TLC com Estados Unidos contemplava tratamento específico de desgravame para este produto, situação que não podia ser desconhecida ao momento de avaliar um mecanismo alternativo para substituir a banda de preços de 1986. Efetivamente, no marco do TLC com Estados Unidos, o governo chileno se comprometia a eliminar as tarifas alfandegárias num prazo de 12 anos, com reduções crescentes a cada quatro anos até chegar a uma tarifa zero no final do período (ano 2014).

Porém, tanto as barreiras alfandegárias quanto o método das bandas de preços eram questionados pela Organização Mundial do Comercio (OMC) e tinham sido matéria de instauração de processos por parte de países no Tribunal de Controvérsias desse organismo. No caso do açúcar, Argentina, Brasil e Colômbia eram os países com os quais existia um litígio. Nesse contexto, a OMC outorgou um prazo peremptório ao

governo chileno (23 de dezembro de 2003) para tornar transparente sua “normativa” depois da reclamação interposta por estes países com relação às taxas aplicadas para o açúcar.

Os consumidores também se sentiam afetados pelas bandas. Com efeito, a *Corporación Nacional de Consumidores e Usuários* (CONADECUS) emitiu uma declaração na qual se denunciava que com a existência das bandas para o açúcar, “nós temos tido que pagar um subsídio que chega até 98% por cima do preço internacional do açúcar (...) Com um consumo anual de 600 mil toneladas, nós consumidores pagamos mais 85 milhões de dólares por ano, que se o açúcar tivesse sido comercializado a partir do preço internacional. Esta quantidade tem se distribuído de maneira desigual, pois menos dos 20% tem chegado realmente aos cultivadores de remolacha.” (Conadecus, 2003).¹⁰⁸

Além do estudo mencionado de Galetovic e Venturelli (2005), outros economistas tinham alcançado a conclusões similares. Para o pesquisador Tomás Flores do *Instituto Libertad y Desarrollo* “em comparação com o IVA, as bandas são muito mais regressivas, porque se concentram no açúcar (biscoitos e refrigerantes) que são de alto consumo nos estratos inferiores.” Também segundo o economista da Universidade de Santiago, Guillermo Patillo, o “sistema de bandas não representa a melhor opção porque distorce a produção e o consumo.” (La Tercera, 01/07/2003).

Em definitiva, o mecanismo de banda de preços vigentes até mediados de 2003 se veia limitado não tão só porque se encontrava esgotado como sistema de proteção da produção nacional, mas também porque estudos demonstraram que ela afetava diretamente aos consumidores e, finalmente porque a existência de um mecanismo protecionista estava fortemente questionada pela OMC e no parecer desta entidade, não resultava coerente com uma economia que mostrava clara vocação de abertura ao comércio internacional.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Contudo, devemos reconhecer que as associações de consumidores no Chile são poucas e débeis, tentando aglutinar uma força dispersa de indivíduos que consomem e não se questionam em geral como funciona o mercado e os interesses das empresas. Por esta razão, sua “voz” não teve a mesma força que tiveram outros grupos mais ativos na discussão das políticas públicas com relação a este tema.

¹⁰⁹ E que como vimos no capítulo anterior, tinha ficado claramente exposta na apresentação da política comercial chilena, realizada pelo Diretor Geral de Relações Econômicas Internacionais (DIRECON), Sr. Osvaldo Rosales.

5.2. A modificação da banda de preços em 2003

A partir dos antecedentes mencionados, o mecanismo alternativo para substituir a banda devia ter como objetivo principal resolver os diversos entraves do setor açucareiro, tanto no curto prazo como no mediano e longo prazo. No imediato, e como já foi apontado, o setor encontrava-se ameaçado pela queda na proteção que proporcionava o sistema das bandas para os próximos anos. No mediano prazo, a economia continuava seu movimento para o comércio internacional num cenário de maior abertura, onde mecanismos como as bandas de preços eram objeto de um progressivo questionamento. Adicionalmente, no longo prazo a produção açucareira chilena tinha que se ajustar a padrões mais intensivos de produção, maiores rendimentos e diminuição da superfície global cultivada. Desta maneira, depois de um árduo processo de negociação entre as partes envolvidas, se estabeleceu um novo mecanismo de banda, procurando os seguintes dois objetivos:

- a) Permitir a subsistência do setor açucareiro chileno; e
- b) Continuar com a abertura do setor ao mercado e concorrência internacional, o que implicava uma redução gradual da proteção.

No entanto, este novo mecanismo implicava que o setor açucareiro tinha que ir-se acomodando a um cenário em que teria menor proteção no futuro e em que parte dos produtores devia forçosamente iniciar um processo de reconversão para outro tipo de culturas, considerando as intransponíveis variações de produtividade que se apreciavam entre os diversos produtores de beterraba no país. (Muchnik, 2005).

A esta altura o argumento que considerava como motivo central manter as bandas de preços para a sustentação do mercado interno tinha passado a um segundo plano e -diante das pressões exercidas pelos produtores e IANSA- ficou estabelecido que o mecanismo que começaria a regular os preços internos se constituía principalmente numa estratégia para garantir a subsistência do setor açucareiro no mediano e longo prazo. Efetivamente, este setor vinha advertindo em todos os foros privilegiados, que a queda adicional do piso da banda significava a desaparição imediata do cultivo da remolacha e da produção interna de açúcar no país.

Pese às controvérsias que tinha suscitado a permanência da banda de 1986, para alguns especialistas (Dominguez, 2003; Rojas e Jimenez, 2005) nada permitia pressagiar uma mudança importante no tratamento do setor açucareiro, por quanto a autoridade tinha –segundo eles- conseguido sortear com relativo sucesso todas as reclamações surgidas, tanto no âmbito da OMC, como no caso das denuncias dos industriais que se sentiam penalizados pelo que consideravam uma proteção excessiva do setor produtor e refinador de açúcar. Além disso, o governo mantinha no discurso público, um compromisso explícito com o setor agrícola e os “*remolacheros*”. Mas a mudança estava sendo cogitada seriamente pelo governo, pois pelo menos no nível dos atores mais relevantes os discursos estavam cada vez mais incendiados.

Neste contexto, a resposta do governo, através do seu Ministro de Agricultura Jaime Campos, foi de que a nova Lei que estava em discussão, lhe daria sustentabilidade à produção de beterraba até o ano 2014, alem de que resolveria os problemas das mesclas junto com ser uma proposta compatível com as exigências feitas pela OMC. Para o Ministro, a nova lei “não podia satisfazer os interesses de todos, no entanto, tentava conciliar-lhos.” (La Nación, 08/05/2003).

Assim, o governo iniciou em maio de 2003 o processo de consultas para discutir o protocolo da lei convocando em sucessivas reuniões a um conjunto de atores relevantes, os quais se posicionaram com respeito a dois temas polêmicos contidos no documento; o fim das bandas em 2014 e a proporção de açúcar contida nas mesclas que seria objeto de taxação.

Com relação ao primeiro tema a posição dos produtores e de IANSA era deixar indefinido o fim das bandas, pois com essa medida se estaria já colocando data de extinção para os sete mil produtores de remolacha e suas famílias. O deputado Andrés Saffirio (PDC), membro da Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados, indicou que o fim das bandas para 2014 tinha que ser reavaliado pelo seu grande impacto sobre a atividade agrícola do país.

Já as principais agremiações opositoras das bandas¹¹⁰ declararam que apoiariam o protocolo de acordo que alcançassem com o governo e que estabelecia a eventual eliminação das bandas de preços para o açúcar em 2014. O gerente geral da ANBER, Jaime Gatica, ratificou que “o protocolo sustenta uma solução ao problema da subsistência no curto prazo que possui o setor açucareiro, fixando até 2007 o piso da nova banda no nível da banda vigente.” (La Tercera, 09/05/2003).

Nesse sentido, o representante das indústrias concordou com o executivo de que a nova banda permitiria obter três coisas: 1) solucionar o problema associado ao esgotamento da banda; 2) adequar o sistema às normas da OMC e, 3) preparar ao setor açucareiro para que enfrentasse a abertura econômica dos próximos anos.

Apesar deste anuncio de acordo com o protocolo dado a conhecer pelo governo, os industriais eram partidários de eliminar o tema das mesclas da nova lei, criando somente uma regulamentação específica para este assunto. O anterior foi descartado categoricamente por IANSA e a SNA, que explicitaram que apoiariam o projeto de mudança das bandas anunciado pelo governo somente na medida em que fosse incluído o tema das mesclas, “se não for assim, não nos serve”, asseguraram.

Ante este impasse, numa Conferência para a imprensa o Presidente da IANSA observou que “o Diretor da Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (Odepa), Carlos Furche, falou textualmente que se iria a legislar sobre aquelas mesclas orientadas a vulnerar o sistema de bandas, pois a verdade é que defender mesclas com 98% de açúcar é escandaloso e me parece que os mesmos que as utilizam são conscientes de que é muito difícil defender esta política, por isso eles tentam impedir que exista uma lei sobre esta matéria e dizem que somente é viável um regulamento.” (La Tercera, 12/05/2003).¹¹¹

¹¹⁰ A Associação Nacional de Bebidas Refrescantes (ANBER), Associação Gremial de Indústrias Provedoras (AGIP), Associação de Exportadores de Manufaturas (ASEXMA), Associação de Indústrias da Região de Valparaíso (ASIVA) e Federação de Processadores de Alimentos e Agroindustriais de Chile (FEPACH).

¹¹¹ Outros especialistas sugeriam a isenção de mesclas com 90 por cento do açúcar, o qual também foi descartado veementemente por IANSA e os produtores de remolacha, os quais solicitaram diminuir esse limite a 65%. No entanto, esta última petição não foi incorporada finalmente na proposta do projeto de lei elaborada pelo Executivo.

Nessa oportunidade Garretón também aproveitou para celebrar o apoio decidido de mais de 80 parlamentares “de todos os setores que tem manifestado sua preocupação com o projeto. Muito nos alegra que eles tenham colocado o tema das mesclas como um dos pontos chaves para incluir num acordo sobre o setor agrícola.” Junto com isso Garretón cominou ao governo a dar agilidade para o envio do projeto ao Congresso, “pois é de vital importância para os *remolacheros*, toda vez que já estão atrasados na negociação de contratos com os produtores e é muito difícil contratar com esta incerteza regulatória.”

Efetivamente, a empresa IANSA demorou até o limite os contratos com os *remolacheros*, sendo que, segundo os dirigentes deste grêmio, IANSA tinha todas as condições para dar essa tranquilidade aos produtores. Numa entrevista a um jornal, Jorge Guzmán, Presidente dos *remolacheros* declarava:

“Se não se aprova o projeto das bandas e se termina com o tema das mesclas, significaria o fechamento da Indústria Açucareira Nacional. IANSA nos manifestou que nas condições em que se encontra o projeto, não haverá contratação para o próximo ano. Isso significa o fim de todas as usinas de IANSA e a perda de aproximadamente 50 mil postos de trabalho diretos e indiretos. (...) Estamos com as lavouras encima e vai-se nos complicar tremendamente se não temos logo aprovada esta lei ou vista de alguma maneira uma solução. Os produtores estão com uma incerteza gigantesca e não se pode semear à espera que saia o projeto. Sentimos-nos defraudados e enganados.” (Revista del Campo/El Mercúrio, 2003).

Certamente com estas declarações crio-se um clima de enorme insegurança e pânico, pois apesar de todas as diferenças explicitadas pelos diversos atores, existia um reconhecimento quase unânime de que a existência da banda para o açúcar permitia, em última instância que tanto os produtores de beterraba quanto um conjunto de atividades anexas (transporte, comércio local, serviços diversos) pudessem assegurar um nível mínimo de atividade perante a volatilidade do mercado. Especialmente no caso dos *remolacheros*, a possibilidade de ter um contrato com IANSA antes de cada temporada, implicava que os riscos da atividade diminuíssem consideravelmente, permitindo dar continuidade aos cultivos.

Depois de uma série de reuniões realizadas no Ministério de Agricultura, o governo enviou finalmente ao parlamento o projeto de lei das bandas para sua posterior

discussão e aprovação. Este projeto ingressou primeiramente à Comissão de Agricultura da Câmara a começos do mês de junho de 2003, marcando sua discussão para finais desse mesmo mês. A proposta enviada ao Congresso buscava dar uma solução ao impasse produzido pelo sistema de bandas de 1986, com todos os problemas apontados anteriormente. A “solução” contemplava um sistema vigente até 2014, quando as autoridades deveriam avaliar se prorrogavam estas ou as eliminavam definitivamente. Segundo o texto: “Em consideração à tendência atual de abertura aos mercados internacionais e os avanços da competitividade da produção agrícola, se determina que a faculdade de estabelecer direitos específicos e descontos à tarifa expirará no ano 2014.” (Gobierno de Chile, 2003).

A redação final deste inciso não esteve livre de polêmica, pois apesar de que tanto o Ministério de Agricultura quanto o Ministério da Fazenda coincidiam no término das bandas de preços no mediano prazo, a posição de Fazenda era deixar claramente estipulada a data de término das bandas e favorecer a exigência da OMC, enquanto as autoridades do Ministério de Agricultura se inclinavam por fazer uma redação mais ambígua desta decisão, tentando fugir do inevitável impacto que isso teria sobre os atores envolvidos.¹¹² Resulta interessante constatar precisamente que -como já foi colocado – aqui o Estado não atua permanentemente como um corpo monolítico, senão muitas vezes responde mais a uma lógica que emana das decisões de atores estatais que elaboram estratégias para se reproduzir na estrutura do poder. Como apontávamos no primeiro capítulo, o Estado se compõe também de múltiplas instituições e atores que não possuem necessariamente uma unidade nem se comportam como uma entidade com objetivos ferreamente compartilhados. Concordando com a noção pluralista, pensamos que aqui o poder estaria disperso entre as diversas agências do governo e que a prevalência de determinados interesses se deu num campo de lutas em que inexiste um domínio antecipado de alguma esfera ou repartição de governo que atue com um poder completamente soberano. Pode-se dizer que neste caso o Estado operou como um regulador do conflito na sociedade e não como uma entidade de domínio em pós de interesses particulares já consagrados. (Smith, 1997, p. 219).

¹¹²Finalmente o Presidente Lagos convocou a La Moneda aos ministros de Agricultura e Fazenda, para concordar numa redação final que refletisse as preocupações de ambos os ministérios. Acabou prevalecendo a posição do Ministro da Fazenda que apelou às possíveis retaliações que poderia sofrer o país por parte da OMC e dos países que se sentissem afetados pela existência das bandas.

O projeto inicial do executivo contemplava também uma redefinição do conteúdo de açúcar para as mesclas livres de tarifa, em que se definia que mesclas com um conteúdo inferior aos 90% de açúcar poderiam ficar liberadas das sobretaxas alfandegárias, cifra que segundo os agricultores e IANSA, não respeitaria um acordo prévio em quanto a estipular uma porcentagem que evitasse a perfuração da banda. (Revista del Campo, El Mercúrio, 23/06/2003).

Desta forma, a proposta teve uma rejeição imediata por parte de um grupo importante de Congressistas. Os senadores Hernán Larraín (UDI) e Jaime Naranjo (PS) e o deputado Jaime Quintana (PPD)¹¹³ declararam que a proposta enviada para debate não cumpria com o protocolo dado a conhecer pelo governo no dia 30 de abril, onde este se comprometia a legislar sobre aquelas mesclas que vulneravam (perfuravam) as bandas de preços. Segundo Larraín, o fato de que ficassem por fora das bandas aquelas mesclas com um conteúdo de 89,9% de açúcar representava uma estratégia evidente de perfurar o sistema. Salientou também que esta posição era compartida por uns 75 senadores e deputados que assinaram uma segunda carta enviada ao Ministro da Fazenda.¹¹⁴ Fortalecendo a posição de IANSA, Larraín concluiu afirmando que “tal e como tem sido colocado por IANSA, o mais razoável é que se pague em proporção à quantidade de açúcar que contenha a mescla.” Segundo ele, ao menos três modificações deveriam se fazer ao projeto: manutenção de um mecanismo que assegurasse a sustentabilidade dos cultivos; a manutenção do piso da banda por mais oito anos e diminuição da porcentagem do que se entenderia por mescla para o pagamento da tarifa. (La Tercera, 26/06/2003).

O Presidente do Consorcio Agrícola do Sul, Manuel Riesco, foi mais taxativo: “O projeto não responde àquilo que conversamos com o governo, mais parece uma piada. É o mesmo documento que nos apresentaram dois meses atrás sem um vestígio de mudança. A OMC solicitou transparência sobre o mecanismo de calculo e nada mais. Tampouco instou que as mesclas sejam de 90%. Assim como esta, é completamente ruim.” (El Mercúrio, 23/06/2003).

¹¹³ Hernán Larraín de União Democrata Independente (direita) era nesse então Presidente do Senado e membro ativo da Comissão de Agricultura do Senado, sendo que seu Secretario era o senador socialista Jaime Naranjo, ambos representantes de regiões com importante produção de beterraba. Jaime Quintana era o Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados.

¹¹⁴ Nesta carta os parlamentares lhe solicitavam ao Ministro que incluísse no projeto normas claras que impedissem o abuso no mecanismo de internação das mesclas.

Estimulado por este pronunciamento, IANSA declarou que depois de conhecer o projeto da maneira como foi apresentado em primeira instância, informou imediatamente aos produtores de beterraba que não contratariam cultivos para a temporada 2003-2004. Em outras palavras, a companhia advertiu que não renovaria os contratos com os remolacheros enquanto o Congresso não “resolvesse” a situação das bandas: “Todos os países do mundo que não produzem açúcar possuem preços internos mais altos que no Chile”, remarcou seu Presidente. Pelo mesmo, agregou, “se não existisse a banda de preços para o açúcar, o valor desse bem no país poderia aumentar devido aos maiores preços com que os venderiam os principais abastecedores internacionais. Assim, IANSA atua como um amortecedor dos preços...”. (La Tercera, 02/07/2003).

No mesmo artigo Garretón reclamava que estavam tentando destruir a indústria açucareira nacional (“a mais eficiente do mundo”) da sobre oferta de açúcar que se produz em nível mundial a preços muito baixos devido aos fortes subsídios que receberiam os produtores agrícolas tanto em Estados Unidos quanto na Europa: “Temos assinalado aos parlamentares a gravidade da situação e pelo tanto quando falo, por favor, apressem o projeto, é porque precisamos de um tempo adequado para iniciar as lavouras.” Também acusou às indústrias de alimentos de não diminuir os preços, apesar de que tem perfurado as bandas. Por exemplo, segundo ele, os doces se encareceram um 34% entre 1990 e 2003, enquanto o açúcar teria experimentado uma diminuição de 31% do preço em igual período. E para finalizar advertiu que “enquanto os investimentos tem-se baseado no marco legal do Chile -com suas bandas de preços- o negocio dos produtores industriais que importam mesclas baseia-se na evasão tributaria e no contrabando.” (La Tercera, 02/07/2003).

“Isso é uma infâmia”, retrucou o Gerente Geral de Carozzi, José Llugany, em primeiro lugar, “porque a importação de mesclas começou somente a partir de maio do ano passado e, portanto, a comparação só é valida desde então. Os valores dos caramelos subiram um 5%, mas influídos por outros fatores como IVA, petróleo e a energia.” (La Tercera, 02/07/2003).

Os industriais também se mobilizaram para defender seus interesses, pois - segundo eles- as mesclas representavam um insumo importante que não substitui o consumo de açúcar nos processos industriais. Ainda que as mesclas possuam uma alta proporção de açúcar, os componentes adicionais que levam não são extraíveis do produto. Desta maneira, seu uso somente é possível pela a indústria de doces e chocolates. Para demonstrar o anterior ante as autoridades, Vasco Costa, Presidente da Associação Gremial de Indústrias Provedoras (AGIP), convidou a uma alta funcionaria do Ministério da Fazenda a tomar chá com uma formula de 98% de açúcar e 2% de gelatina. E o resultado não foi bom.

Nesse domingo, a AGIP¹¹⁵ publicou uma nota de imprensa nos principais jornais do país, em que defendia o direito de importar mesclas sem pagar a sobretaxa alfandegária de 98% disposta pela banda em operação. A AGIP também acusava a IANSA de tentar dominar a indústria de adoçantes –como açúcar ou sucedâneos- a partir de sua influencia no governo. Por algo, afirmavam, por expressa solicitação de IANSA, o Serviço Nacional Alfandegário anulou resoluções que previamente tinham permitido a importação de mesclas em condições diferentes e que finalmente passaram a ter um tratamento similar ao açúcar.

Ainda mais, esta Associação acusava publicamente à “empresa de capitais ibéricos” de se apropriar completamente da quota livre de tarifa que pertencia à Argentina (21 mil toneladas), e que representava mais de um terço do total da quota (60 mil toneladas). Para eles, existia um acordo secreto entre IANSA e os produtores Argentinos, o que explicaria o motivo pelo que muitos destes produtores se negavam a vender açúcar a outros empresários chilenos, com a desculpa de que “não temos açúcar”. (La Tercera, 03/07/2003).

Nessa bateria de acusações a resposta de Garretón foi direta: “Mas como gente séria pode falar coisas desse tipo. Certamente temos boas relações com nossos vizinhos, mas pensar que com a crise do mercado do açúcar, algum país rejeite uma compra ou pensar que qualquer um pode controlar o mercado açucareiro com o nível atual de

¹¹⁵ Liderados por algumas empresas como Carozzi (massas, biscoitos, chocolates e doces), Nestlé Chile, Sociedade de Produtores de Leite (SOPROLE) e Watt’s Alimentos (geléias, marmeladas, conservas e sucos).

excedentes, é porque certas pessoas não conhecem nada de economia.” (La Tercera, 03/07/2003).

Paralelamente, o Presidente da Federação Nacional de Remolacheros, Jorge Guzmán, tinha iniciado uma intensa agenda de reuniões com parlamentares da região centro-sul com o objetivo de impulsionar uma legislação para regular a importação de mesclas. Junto com o Presidente do Consorcio Agrícola do Sul, Manuel Riesco, também se reuniram com o Presidente Lagos, ao qual fizeram entrega de uma proposta alternativa para o sistema de bandas. (La Tercera, 26/06/2003).

Por sua vez, o presidente de Associação de Industriais da V Região, afirmou que com o apoio de empresas como Nestlé, Carozzi e Soprole, estavam em campanha para informar aos parlamentares o grave dano que acarretaria para indústria alimentar que as mesclas fossem incluídas no sistema de bandas. Mas não só isso, para chamar a atenção dos legisladores, centos de manifestantes ocuparam durante uma manhã a principal Rodovia que conduz a Valparaiso (Rota 68), pois por essa via transitam necessariamente os parlamentares que se dirigem ao Congresso.¹¹⁶

Desta forma, as ameaças entre as partes em disputa se sucediam e foram “subindo de tom perigosamente”, segundo declarava um profissional do Ministério de Agricultura.¹¹⁷ Enquanto IANSA assegurava que não iria contratar a lavoura com os remolacheros se não se clarificava a situação da lei, os industriais ameaçavam que não lhes convenia produzir em Chile com um açúcar caro, que era melhor deslocar as fábricas para Argentina ou Brasil. Os industriais congregados na AGIP tiveram um encontro com Lagos, quando este visitou uma fábrica da empresa Carozzi localizada na V região (Valparaiso) e posteriormente se reuniram com ele no Palácio de Governo. Mas estes industriais acusavam simultaneamente a Garretón e os diretivos de IANSA de “mover-se” sempre mais rápido e ter melhor acolhida por parte do mandatário.

No entanto, o maior problema para os industriais consistia no peso político que tinha a Bancada Agrícola no Congresso, pois a unanimidade de seus membros afirmava

¹¹⁶ Nessa manifestação participaram três parlamentares de região de Valparaiso, em apoio aos trabalhadores das indústrias dessa região. (El Mercúrio, 06/07/2003).

¹¹⁷ Comunicação pessoal.

que era imprescindível proteger o açúcar para cuidar dos produtores do campo e dos remolacheros. Inclusive, aqueles que em algum momento deram a razão aos industriais a respeito de que a importação de mesclas não comprometeria o setor açucareiro nacional, depois tiveram que mudar de opinião ou não apoiar publicamente esta opção, pois do contrário podiam perder o significativo voto dos agricultores e eleitores das regiões centro-sul.

Na história política chilena, as chamadas províncias agrárias sempre tiveram um peso muito grande, sobretudo nos momentos de eleições. Efetivamente, pelo tipo de padrão eleitoral vigente em grande parte do século XX, as províncias agrárias tiveram uma sobre-representação, sendo que um senador por Santiago podia ser eleito com uma votação 20 vezes superior a aquela obtida, por exemplo, por um senador de Linares ou Chillán (zonas produtores de beterraba). Ainda que muitas destas “províncias agrárias” experimentaram processos de crescimento urbano, especialmente de cidades intermédias, o peso do voto rural continua desempenhando um importante papel na hora de escolher representantes nas regiões centro-sul do país. Portanto, para os industriais sempre foi muito evidente que eles tinham que procurar apoio entre altos membros do executivo, especialmente nos Ministérios de Relações Exteriores, Fazenda, Economia e Agricultura¹¹⁸, assim como entre parlamentares com base eleitoral urbana ou representando outras regiões do país.

Já a posição adotada pelas grandes organizações empresariais - como a Confederação da Produção e o Comercio (CPC) e a Sociedade de Fomento Fabril (SOFOFA)- esteve marcada pelo esforço para tentar conciliar ou mediar entre os interesses em disputa. Isso, porque ambas as entidades congregam organizações provenientes dos dois lados do conflito. Um papel importante neste esforço de conciliação foi desempenhado pelo então Presidente das duas corporações Juan Claro.

O presidente da CPC e da Sofofa conseguiu com muito pragmatismo e sagacidade contornar uma situação que poderia ter derivado em disputas permanentes. Desta maneira, o projeto debatido no Congresso surgia como uma alternativa de solução

¹¹⁸ Estamos falando de instituições dentro destes Ministérios, como por exemplo, Coordenação de Assuntos Internacionais (Min. da Fazenda); Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais (DIRECON/Min. Relações Exteriores), Serviço Nacional de Aduanas (Min. Fazenda); Oficina de Estúdios y Política Agrícola (ODEPA/Min. Agricultura), etc.

que atendia as reivindicações da maioria dos atores envolvidos. A atuação de Claro, por uma parte, evidenciava a crescente força que podiam ter os organismos nacionais de representação de interesses na arbitragem dos conflitos. Por outra parte, mostrava as qualidades de um dirigente no processo de mediação. Para um especialista, Juan Claro foi um mestre na capacidade de criar uma expectativa de que todos poderiam ganhar nesse processo. O argumento de Claro para tentar convencer as partes querelantes, foi que “mais vale um entendimento ruim entre privados que uma inadequada intervenção reguladora ou um longo litígio em tribunais.” (La Tercera, 10/08/2003).

Este argumento encontra sustento precisamente no fato de que na última década existe uma tendência a “*judicializar*” os problemas surgidos entre privados para resolver suas disputas comerciais. Consideramos que esta situação se deveria ao fato de que a internacionalização da economia chilena e a chegada de novos atores ao mercado local criaram uma espécie de “efeito demonstração” no qual se tentava incorporar ou replicar no Chile um tipo de prática utilizada regularmente em outros países, especialmente nos Estados Unidos.¹¹⁹

Finalmente, no dia 6 de agosto foi aprovado o projeto de lei (que modificava a lei anterior N° 18.525) em sessão especial do Senado da República.¹²⁰ Posteriormente, no dia 17 de setembro de 2003 promulgou-se a nova Lei de Bandas N° 19.897 e sua correspondente publicação no Diário Oficial no dia 25 de setembro de 2003.

Em termos gerais, a nova lei assinalava que se estabelecem direitos específicos e descontos à importação do açúcar. O monto de tais direitos e descontos é determinado mediante Decreto Supremo do Executivo, doze vezes por cada período anual, compreendido entre o 1 de dezembro e o 30 de novembro do ano seguinte. Desta forma, a determinação dos direitos e descontos tem como referencia os valores piso e teto para o açúcar para o período compreendido entre o período compreendido entre dezembro do ano 2003 e novembro do ano 2014, tal e como se pode observar no seguinte quadro:

¹¹⁹ A respeito, Francis Fukuyama analisa o impacto que teria no desempenho econômico dos países o excessivo uso (ou abuso) de disputas nos tribunais, onde a apresentação de recursos e querelas contra outras empresas tornou-se uma atividade normal e quase quotidiana, aumentando consequintemente os custos de transação dessas economias. (Fukuyama, 1996).

¹²⁰ No dia anterior (05/08) o projeto tinha sido aprovado na Câmara de deputados.

Quadro N° 2
Banda de preços para o açúcar
Valores piso e teto

Valores piso e teto do açúcar segundo período de vigência US\$ / ton. FOB

| Período de vigência | Valor piso | Valor teto |
|----------------------------|------------|------------|
| 1-dez-2003 até 30-nov-2007 | 310 | 339 |
| 1-dez-2007 até 30-nov-2008 | 304 | 332 |
| 1-dez-2008 até 30-nov-2009 | 298 | 325 |
| 1-dez-2009 até 30-nov-2010 | 292 | 319 |
| 1-dez-2010 até 30-nov-2011 | 286 | 313 |
| 1-dez-2011 até 30-nov-2012 | 269 | 294 |
| 1-dez-2012 até 30-nov-2013 | 253 | 276 |
| 1-dez-2013 até 30-nov-2014 | 238 | 259 |

Fonte: Oficina de Estudos e Políticas Agrárias - ODEPA

Como se pode apreciar no quadro anterior, a lei de bandas de preços aprovada em novembro de 2003 pelo Congresso, manteve o piso de importação durante quatro anos no valor de US\$ 310 por tonelada, data a partir da qual começou a produzir-se uma diminuição gradual de 2% anual, chegando a um piso estimado de US\$ 238 em novembro de 2014. Originalmente a lei contemplava a eliminação das bandas de preços a partir do ano 2014, mas finalmente se eliminou o parágrafo que terminava com esta medida e se deixa a decisão para ser tomada nesse ano pelo Presidente da República. Porém, junto com esta nova norma, entrou em vigor uma rebaixa da porcentagem de açúcar que ficou sujeita à aplicação da banda, passando de 95% a 65%, tal como tinha sido proposto pela empresa IANSA e as organizações dos remolacheros no inicio das conversações para discutir a nova lei de bandas.

A diferença da banda de 1986, estes valores piso e teto foram predefinidos e não determinados anualmente, razão pela qual não foi preciso recolher a tendência dos preços do açúcar de mediano prazo nos mercados internacionais. Segundo alguns especialistas, este fenômeno revelaria que a banda de 2003 não tinha o caráter de ser um mecanismo de estabilização de preços e sim mais bem de representar uma modalidade para a sustentação dos preços da indústria açucareira nacional. (Rojas e Jimenez, 2005).

Efetivamente, as negociações realizadas para estabelecer o novo mecanismo giraram em torno ao fato de que o piso tal como elaborado segundo a metodologia de 1986 não servia para o setor açucareiro e, portanto, as entidades representativas dos

remolacheros e da indústria refinadora pressionaram às autoridades para redefinir um mecanismo no qual se considerara um piso de sustentação no curto prazo que permitisse dar viabilidade a este setor. Em síntese, a banda de 2003 não foi pensada como uma forma de estabilizar o preço interno do açúcar, mas centralmente como uma maneira de permitir a concorrência da indústria nacional com o açúcar importado.

Assim, segundo o cálculo de especialistas, o acordo final das partes envolvidas na negociação foi que durante o período 2004-2007 os consumidores finais e a indústria alimentar que utiliza o açúcar como insumo, pagariam o custo de um piso de US\$ 310 a tonelada, em circunstâncias que de operar a banda de 1986 esse preço seria de US\$ 276 por tonelada, um aumento de US\$ 34 por tonelada. (Rojas e Jimenez, op. cit., p. 93). Para compensar o custo que representou este aumento do piso entre 2004 e 2007, a autoridade econômica criou um mecanismo que consentia na entrada de quotas livres de tarifa à indústria alimentar. Ou seja, à quota original de 60 mil que surgiu em 2001 de compensação ante o aumento da tarifa consolidada perante o OMC, foi adicionada uma quota extra de 45 mil toneladas¹²¹ para contrapesar a entrada em vigor da nova normativa de 2003.

Nas palavras de uma autoridade do Ministério de Agricultura, Subsecretário Arturo Barrera, o projeto contemplava uma progressiva aproximação do piso das bandas ao nível dos preços internacionais no ano 2014, garantindo por tanto, um período de 10 anos para efetuar os ajustes de produtividade em torno de fazer os agentes produtivos mais “competitivos” ou para realizar uma adequação de reconversão produtiva em opções com maior rentabilidade. Estes novos cultivos poderiam ser, por exemplo, a produção horto fruteira, a criação de gado bovino ou a silvicultura.

Com a nova lei os produtores de remolacha ficaram com um piso sustentável por seis anos e com o tema das mesclas解决ado, pois pagariam tarifa aquelas mesclas que contenham mais de 65 por cento de açúcar, como tinha sido proposto por IANSA nas primeiras negociações. Desde o ponto de vista do funcionamento da cadeia do açúcar, o projeto também proporcionava um marco para o equilíbrio de diversos

¹²¹ 30 mil toneladas de mesclas do açúcar (açúcar mesclado com um corante ou aromatizante) e 15 mil toneladas do açúcar puro. Os principais beneficiários com esta nova quota foram a União Europeia, Bolívia, Colômbia e Brasil.

interesses. Com efeito, este projeto buscava a manutenção de um nível de preços, para toda uma década, finalizando em 2014, condição que criara condições de estabilidade para produtores e para IANSA.

Por uma parte, ele conseguia satisfazer em parte as expectativas da IANSA e dos produtores de remolacha de não eliminar as bandas de preços para o açúcar e proporcionava a eles um horizonte em médio prazo sobre manutenção de preços internos similar à existente nessa data. Com a progressiva aproximação do piso da banda aos preços internacionais previstos, se garantia aos produtores e à empresa refinadora um período de 10 anos para realizar os ajustes correspondentes tanto para uma maior produtividade quanto para empreender um processo de reconversão produtiva. Para IANSA o projeto lhe dava sustentabilidade ao setor.

No entanto, o Presidente do Consorcio Agrícola do Sul continuava insistindo em que a nova lei “traia” os acordos alcançados previamente com o Ministro de Agricultura e que faria desaparecer à agricultura tradicional, mas seu descontento foi contestado pelo Ministro e também por outros representantes das organizações agrárias. Nas palavras do Ministro Jaime Campos:

“Com o projeto o governo deu um sinal muito claro de segurança e confiança aos produtores. Também queríamos dar sustentabilidade ao cultivo da remolacha, que hoje não existe, pois se não fazíamos esta modificação à lei, o cultivo da remolacha desapareceria a mais tardar o próximo ano. O projeto da sustentabilidade a este cultivo pelo menos até o ano 2014. (...) Não concordo com as pressões que alguns interesses corporativos exerceram com paralisações e mobilizações que eram injustas, inoportunas e muito perigosas. Porque quando alguém se coloca à margem do estado de Direito, o sinal que se oferece aos outros setores, que também dizem ter interesses legítimos que defender, pode nós levar a uma anarquia. Com que cara amanha os agricultores do sul vão a reclamar quando os mapuches voltem a ocupar as fazendas (...) Esse tipo de atitudes correspondem ao passado, a dirigentes dos anos ‘70 e são realidades que Chile há superado e não quer voltar a viver.” (El Mercúrio, 07/08/2003).

Por sua vez, a organização dos remolacheros também se mostrou satisfeita com a nova lei, pois em primeiro lugar, lhes assegurava um preço aceitável até 2009 e também porque se solucionou o tema das mesclas, “Já que pagaram aquelas que contenham mais de 65 de açúcar.” Para os produtores e profissionais de IANSA um tema que surgiu

como relevante foi o relacionado com o aumento de rendimento por hectare, junto com uma diminuição de custos. A primeira meta era passar das 68 toneladas para 75 toneladas por hectare. Porém, segundo Jorge Guzmán (FENARE) uma melhoria constante dos rendimentos era bastante difícil: “É um desafio pouco fátil. Para enfrentá-lo precisamos mais tecnologia e mais investimento e quem pode investir com um limite de seis anos?” (Revista del Campo/El Mercúrio, 11/08/2003).

Já as indústrias de alimentos e bebidas se mostraram parcialmente satisfeitas, especialmente pelo aumento da quota de 45 mil toneladas livres de taxas e em menor medida pelo anuncio de que as bandas de preços poderiam ser eventualmente eliminadas em 2014. Com relação a este último aspecto, a Lei 19.897 foi redigida de maneira condicional, assinalando: “No ano 2014 o presidente da República avaliará as modalidades e condições de aplicação do sistema de bandas de preços, considerando a situação dos mercados internacionais, as necessidades dos setores industriais, produtivos e dos consumidores, assim como as obrigações comerciais de nosso país vigentes a essa data.” (Diário Oficial, 25/09/2003).

Finalmente, a nova lei representava uma resposta satisfatória às pressões realizadas pela OMC a respeito da eliminação das bandas de preços com tarifa consolidada de 98%. Como em sua oportunidade foi colocado por Carlos Furche, Diretor de ODEPA, o projeto permitiria ao Chile “dispor de um sistema de bandas de preços mais simples em sua determinação e aplicação, eliminando os fatores mais discutíveis ou potencialmente arbitrários da sua operação e, em consequência, garantindo uma postura mais sólida de nossa política comercial. Estamos convencidos que o projeto que se aprovou é perfeitamente compatível em termos de nossas obrigações com a OMC.” (La Tercera, 07/08/2003).

5.2.1. A situação do açúcar depois da promulgação da lei de bandas

Depois de um período de trégua entre os atores em conflito, um novo desentendimento teve lugar no ano seguinte entre os produtores de remolacha e a empresa IANSA, que ofereceu um valor menor para a remolacha, o que foi considerado pela Federação dos Remolacheros um claro desconhecimento do acordo que tinham

alcançado a mediados do ano 2003.¹²² Quando o Ministério de Agricultura foi consultado sobre esta situação, optou por afastar-se do debate afirmando que se tratava de “um problema entre privados.” O impasse foi resolvido através de um preço intermédio que deixou conforme às partes. (El Mercúrio, 07/06/2004).

Posteriormente, em setembro de 2004, outro *front* abriu-se, quando as organizações de produtores e IANSA denunciaram que o Serviço Nacional de Aduanas não estava fazendo cumprir a lei das bandas, permitindo o ingresso de mesclas de açúcar que continham 98% deste insumo, sendo que o outro 2% correspondia a cacau ou gelatina. Numa nota de imprensa publicada nos principais jornais do país um conjunto de entidades¹²³ fizeram um chamado para “fazer cumprir a lei” e respeitar a vigência de pagamento de tarifa para aquelas mesclas com mais de 65% de açúcar.

Em dezembro desse ano, também re-emergiu o conflito entre os agricultores tradicionais do sul e os empresários exportadores do centro (frutas e vinhos), pela imposição de medidas restritivas por parte de Colômbia, país que se sentiu lesado pela resolução derivada da aplicação da lei que limitaram as vendas de açúcar desse país ao Chile. (El Mercúrio, 01/12/2004). Um acordo foi negociado depois com a Colômbia, no qual Chile eliminava a tarifa para o açúcar colombiano e este país faria o mesmo com as sobretaxas que impusera às exportações chilenas. (El Mercúrio, 31/12/2004).

Outro tema de grande preocupação para os remolacheros foi o giro que começou a dar a empresa IANSA, quando a poderosa *Man Sugar*¹²⁴ adquiriu uma cifra significativa das ações da empresa e que provocou muitas apreensões entre os produtores no sentido de que Chile podia se transformar em importador de açúcar. Efetivamente, a incorporação desta transnacional ao porta folio de acionistas concluiu com a saída dos espanhóis da Ebro Puleva e o controle por parte deste novo conglomerado.

¹²² Segundo os remolacheros o acordo combinado com a empresa era um preço base de US\$ 45 por tonelada, mas IANSA ofereceu somente US\$ 41.

¹²³ Sociedade Nacional de Agricultura, Consórcio Agrícola do Sul, Federação Nacional dos Remolacheros e Confederação de Donos de Caminhões.

¹²⁴ Man Sugar é uma filial da ED& F Man, um dos maiores *traders* de matéria primas agrícolas do mundo.

Assim, desde o ano 2007 a política de IANSA tem sido ampliar a esfera de negócios para além do abastecimento nacional, combinando importações de açúcar de cana crua, cristal e refinada com produção interna a base de remolacha. Para viabilizar esta última área, a empresa se encontra investindo atualmente num pacote de US\$ 22,6 milhões para a realização de obras de irrigação por aspersão móvel e de maior nível tecnológico (agricultura de precisão), principalmente entre os grandes produtores. De fato, o resultado desta política deverá ser o envolvimento de setores cada vez mais limitados de produtores, aqueles com possibilidades de crescer, de alta produtividade e em condições de fazer um uso mais intensivo do solo e da irrigação. A meta deste empreendimento é gerar um tipo de produtor capaz de obter 140 toneladas por hectare, um objetivo muito pretensioso, considerando que a media histórica de produção de *remolacha* por hectare foi no máximo de 72 toneladas. (Revista del Campo/El Mercúrio, 12/07/2010).

Conclusões

Antes de proceder a desenvolver de forma mais detalhada o conjunto de considerações finais que emanam da narrativa exposta nos capítulos anteriores, exporemos muito sucintamente – e por extensão muito esquematicamente - as principais conclusões a que temos arribado na presente Tese. Depois desenvolveremos estes e outros aspectos com maior detenção e rigor analítico. Entre as conclusões extraídas depois de efetuada a pesquisa, podemos destacar:

- Antagonismo entre aderentes do livre comércio e do protecionismo;
- Atores fazem uso de todos os recursos disponíveis para obter uma política pública favorável aos seus interesses;
- Governo Lagos tentou mediar conflito de interesses, promulgando uma nova lei de bandas que tentava compensar ambos os setores em disputa;
- Não existe uma modalidade unívoca e exclusiva de representar os interesses no processo de influir na formulação das políticas públicas;
- Estado fragmentado, permeável e sensível a pressão que os diversos grupos exerciam sobre ele, com acesso privilegiado a determinadas esferas, que não impediram a atuação de outras influências;
- Disputa entre privados que, no entanto, envolve a uma gama significativa de atores internos e externos, multiplicidade de países e agências internacionais;
- Os consensos alcançados em torno a temas em conflito não se fossilizam como soluções permanentes e diferentemente resultam em arranjos a acordos temporários que podem suscitar novos surtos de disputas e controvérsias;
- O conflito social é um elemento intrínseco à dinâmica das sociedades e deve ser valorizado como tal. Excesso de consenso pode ocultar o medo a e apatia que se cerne sobre uma comunidade ou país.
- Resolução do conflito se canaliza através da adesão às regras do “jogo democrático”, num marco de perdas e danos, avanços e retrocessos; e
- A “guerra do açúcar” representou um momento privilegiado de expressão de um conflito que permitiu fortalecer o debate democrático no Chile.

Uma primeira conclusão que se pode obter da análise deste conflito é que a promulgação da lei sobre bandas de preços foi marcada por uma tensão ou antagonismo entre dois fatores centrais da política comercial, a saber, o livre comércio e o protecionismo. Nesse sentido, a política pública para o açúcar tentou conciliar os diversos interesses envolvidos e em pugna. Por uma parte, a subsistência do Sistema de banda de preços procurou garantir a proteção do setor açucareiro nacional e dar sustentabilidade a um conjunto de agentes econômicos que tem desempenhado um relevante papel no desenvolvimento regional, especialmente das zonas centro-sul do país. Por outra parte, tentou também proteger à indústria nacional de alimentos que utilizam o açúcar como um importante insumo, através de mecanismos compensatórios como a quota de açúcar livre de taxas e a franquia de tarifa para aquelas mesclas que contenham menos de 65% de açúcar. Com estas medidas, o Estado chileno tentou amenizar o fato de que com a aplicação do sistema de bandas, está infringindo os compromissos internacionais multilaterais e bilaterais assumidos por Chile ante os órgãos jurisdicionais da Organização Mundial do Comercio (OMC) e com importantes sócios comerciais, tais como Brasil, Argentina, Colômbia e Bolívia.

Colocado nesse dilema, o governo do presidente Lagos foi “surfando” nas águas turbulentas da luta de interesses e de uma bateria de declarações não isentas de dramatismo das diversas partes envolvidas nessa “guerra”. No entanto, a narrativa dos fatos expostos no presente capítulo nos leva a concluir que as decisões do governo até um determinado período se inclinaram mais para políticas protecionistas de defesa do setor açucareiro, com o ônus político interno que isso representou e com perda de credibilidade do país perante OMC e os países que se sentiram lesados pela manutenção das bandas. Alguns destes países (Argentina, Bolívia, Colômbia) deram lugar a controvérsias comerciais e acionaram arbitragens internacionais para resolver os problemas com Chile.

Em função precisamente dessas pressões, o governo teve que elaborar uma nova lei de bandas que implicou a execução de uma agenda de eliminação paulatina de tarifas a partir de dezembro do ano 2007, a qual concluirá em novembro de 2014, data na qual o atual presidente Piñera, deverá decidir se elimina as bandas definitivamente ou

procede a inaugurar outra rodada de negociações com a OMC e os setores que se posicionem a favor ou em contra deste mecanismo.¹²⁵

Retrospectivamente, pode-se observar que as ameaças realizadas por IANSA e os remolacheros, a respeito do fim da produção de beterraba e consequentemente do fim da indústria do açúcar no Chile não chegaram a concretizar-se, o qual resultava previsível inclusive no momento mais álgido do conflito, pois a correlação de forças interna a favor dos produtores foi sempre, em termos de poder relativo, mais favorável aos seus interesses. Isto, porque os produtores e a empresa IANSA, contaram com um apoio significativo do legislativo, especialmente pela Bancada Ruralista que não somente controlava as Comissões Agrárias de ambas as Câmaras, como que ainda hoje, possuem uma importante representação no Congresso Nacional. Além disso, IANSA apoio-se no importante lobby realizado por ex-ministros e políticos integrantes da coalizão de governo e porque seus próprios executivos tinham vínculos estreitos (políticos e familiares) com o Presidente Lagos e com altos funcionários de governo.

Contudo, este apoio não somente existia entre os partidos e militantes da Concertação. Como ficou claro durante o relato, o debate e as posições assumidas em torno às bandas de preços foram transversais aos partidos, encontrando-se na mesma “trincheira” dos ferrenhos detratores das bandas de preços, a figuras tão dispares como um ex-Ministro de Fazenda do regime militar e atual diretor de um centro de estudo liberal (Hernán Büchi) junto com um ex-mirista e membro conspícuo do comitê central do Partido Socialista (Carlos Ominami). Na outra trincheira, podia-se encontrar também uma figura importante da chamada “direita pinochetista” e presidente do Senado (Hernán Larraín) junto com um Democrata Cristão ex-Diretor Regional da FAO e presidente da Comissão de Agricultura do Senado (Rafael Moreno). Isto expressa os esforços dos atores comprometidos em elaborar diversas estratégias e fazer uso de todos os recursos e influências disponíveis para conseguir a formulação de uma política pública favorável aos seus interesses. Por sua vez, também expressa os interesses da classe política de responder aos requerimentos provenientes de seus potenciais eleitores

¹²⁵ Ainda que uma resposta a esta interrogante resulte incerta, nos inclinamos a pensar que as transformações experimentadas no setor açucareiro nacional indicam que Chile deverá ratificar sua tendência liberalizadora do comercio, excluindo definitivamente o sistema de bandas de preços como estratégia de proteção da produção açucareira nacional.

e desta forma, tentar se reproduzir na estrutura de poder por meio das vias institucionais permitidas no marco da competência democrática.

Quer dizer, pensamos que sob o império das regras democráticas, todo grupo político (e também atores políticos individuais) pretende assegurar-se uma prolongada permanência e continuidade no poder, mediante o apoio da sociedade que se pronuncia através de seus eleitores. Este nível de apoio dependerá finalmente tanto da capacidade do governo, quanto dos grupos políticos que lhe dão sustentação em satisfazer às expectativas e necessidades da maioria, assim como da percepção individual dos cidadãos em torno à boa atuação do governo e sua base de sustentação política.

Neste cenário, também se teceu uma ampla aliança entre as indústrias de alimentos e bebidas, que conseguiram instalar o debate a respeito das perdas que implicava para o país e os consumidores manter as políticas protecionistas para o açúcar. Assim, as atividades de *lobby* das empresas permitiram contrapesar a balança a favor de uma nova legislação sobre as bandas, condicionando inclusive sua eliminação em um futuro próximo. Pode-se dizer que no decorrer do confronto sobre o tema das bandas os industriais do setor alimentar se constituem num referente e num interlocutor válido em tais matérias, tanto para as autoridades governamentais e os outros poderes do Estado, quanto para os meios de comunicação e os consumidores. A bibliografia nos corrobora que aqueles grupos que possuem maior capacidade de acesso nas agências governamentais, no legislativo, no poder judiciário e na imprensa, se encontram em excelentes condições para obter uma política favorável aos seus interesses e participar ativamente no processo deliberativo e decisório de determinada política. (Stepan, 1980; Sola, 1993; Diniz, 1996).

Podemos aqui recuperar uma perspectiva da ação dos grupos de interesse que foi salientada por Claus Offe. Tal como afirma este autor é importante não somente considerar os elementos constituintes e as fortalezas das organizações, mas também parece fundamental procurar outra explicação para o sucesso ou não destes grupos. E precisamente como assinala o professor alemão: “A forma e o conteúdo concretos da representação de interesse organizada é sempre um resultado do interesse *mais* a oportunidade *mais* o status institucional (...) determinada por parâmetros ideológicos, econômicos e políticos.” (Offe, 1994, p. 225).

Porém, se bem para Offe estes três parâmetros se encontram interconectados, as políticas que conferem status aos grupos de interesse para desempenhar certas funções públicas ou semi-públicas torna-se o eixo sobre o qual se tomam as decisões da política pública. Esta seria a forma que utilizaria o Estado para restringir o potencial de obstrução e estimular a dimensão de colaboração das organizações. Quer dizer, o Estado permitiria que estes grupos privados passem a fazer parte do processo de formulação das políticas através da “delegação, devolução e transferência de questões e reivindicações políticas” com a finalidade de obter destas organizações um compromisso de cultivar um “comportamento responsável e previsível e a abstenção de demandas não negociáveis ou a utilização de táticas inaceitáveis que possam afetar a estabilidade do governo. (Offe , op. cit., pp. 241-248).

Pelo mesmo, consideramos que quando estes grupos industriais irrompem na arena de negociações, adquirem reconhecimento e simultaneamente conseguem congregar um conjunto de atores significativos na defesa de seus interesses, foi fortalecida e diríamos consolidada sua “atribuição” de status público, sua capacidade de interlocução e sua legitimidade e idoneidade para discutir uma política de âmbito nacional. Desta maneira a influência dos industriais aumentou significativamente e, consequentemente, permitiu-lhes reverter um quadro adverso no tema das bandas, considerando que as organizações agrárias tradicionais possuem desde a época da Colônia um enorme peso histórico na política nacional, o qual foi aprofundado ainda mais durante o regime militar.

Independentemente do imperioso debate a respeito da maior autonomia que teriam os regimes autoritários para elaborar as políticas públicas (Przeworski e Limongi, 1994; Diniz, 1997), a experiência chilena demonstra que os grupos agrários tiveram bastante influencia durante todo o período militar, sendo um ator fundamental na promulgação da lei de bandas em 1986, ou seja, numa etapa na qual ainda imperava incontestavelmente o modelo neoliberal e de livre comercio. Sintomático do anterior, por exemplo, foi que quase todos os ministros de Agricultura (e alguns de Economia ou Emprego) durante os 17 anos do regime militar tinham ocupado o cargo de Presidente

ou membros do Conselho Diretivo da Sociedade Nacional de Agricultura.¹²⁶ Tentando contornar este cenário claramente desfavorável, os industriais colocaram com muita veemência o prejuízo do seu setor nos principais meios de comunicação, algo que antes se discutia preferencialmente entre o governo, os grêmios agrários e o setor açucareiro e concitaram a adesão de legisladores, militantes partidários, comunicadores, acadêmicos e consumidores em geral (organizados e/ou como opinião pública). Por outra parte, se existia a pretensão de alguns profissionais e membros da Alta Direção do Estado de elaborar uma política com critérios técnicos, isolados de qualquer tipo de pressão exercida pelos grupos de interesses, isto não foi possível de ser realizado, devido precisamente ao crescimento da polemica sobre as bandas, sua difusão na mídia e o consequente envolvimento de cada vez mais atores que se alinhavam a ambos os setores em conflito.¹²⁷

Se em algum momento os remolacheros e a indústria refinadora tiveram um acesso privilegiado às esferas de governo que favoreceu seus interesses, tal posição não foi naturalizada e o próprio devir do conflito demonstrou que se bem, por uma parte, inexiste a concorrência perfeita, por outra parte, a construção de redes de influencia pode ser um patrimônio em mãos dos diversos grupos de pressão que agem no marco de uma democracia pluralista. No caso analisado a conformação de comunidades de políticas não parece ser um dado definitivo, pois se para o governo resultava mais fácil negociar com uma instância privilegiada e regularizada, a emergência do conflito inviabilizou completamente qualquer estratégia que supusesse a exclusão de certos grupos ou problemas. O que se pode apreciar com maior claridade foi o fato que se criaram relações rotineiras e mais estáveis (mas não excludentes) entre os grupos de interesses vinculados à produção de açúcar com o Ministério de Agricultura e algumas de suas agências (Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Instituto Nacional de Investigação Agropecuária). No outro frente, os grupos empresariais da alimentação estabeleceram um dialogo mais estreito com departamentos do Ministério da Fazenda e Relações Exteriores (Alfândega, Direcom), sendo que nenhum dos setores em disputa conseguiu impor uma política totalmente afim de seus interesses.

¹²⁶ Julio Prado, Rafael Ariztía ou Alfonso Márquez de La Plata, entre outros.

¹²⁷ Este aspecto nos remete à perspectiva neoinstitucionalista histórica que entre outros aspectos aborda o grau de e insulamento da burocracia estatal que lês permitiria contar com a autonomia necessária para propiciar políticas de longo prazo que em muitos casos são diferentes daquelas defendidas pelos grupos de interesses que apelam ao Estado em busca de uma política que satisfaça suas demandas. (Romano, 2009, p. 82).

Podemos sustentar que estamos em presença de um Estado fragmentado, permeável e sensível à pressão que os diversos grupos possam exercer sobre ele, através de um acesso diferenciado, havendo grupos com acesso privilegiado a determinadas esferas do Estado, que não impediram a atuação de outras influências. (Smith, 1997, p. 218). Ou seja, o Estado não operou de forma monolítica e, como pudemos constatar interesses contrapostos também se incubaram no seu seio. Estas apreciações nos ajudam a sustentar que no transcurso da pesquisa fomos constatando que em efeito não existiria uma modalidade unívoca e exclusiva de representar os interesses e influir na formulação das políticas públicas associada à manutenção ou eliminação das bandas de preços, senão mais precisamente uma articulação de diversos tipos de estratégias condizentes a obter uma política que fosse favorável aos interesses dos grupos em pugna. Por sua vez, também pudemos perceber que tampouco existe uma resposta unívoca, monolítica e rígida por parte do Estado e do governo, sendo que os diversos órgãos e repartições que fazem parte dele foram adotando modalidades diferenciadas de solução para responder às demandas veiculadas pelas entidades congregadas em torno a determinados interesses. Junto com o anterior, pudemos apreciar que os consensos alcançados em torno aos temas em conflito não se fossilizaram como soluções permanentes e diferentemente resultaram em arranjos e acordos temporários que suscitaram novos surtos de antagonismo. Como expressaremos em parágrafos posteriores, isto não quer dizer que as sociedades não aspirem a buscar o entendimento e a vontade de concertação entre seus diversos membros, senão de reconhecer especificamente as contradições e a conflitualidade intrínseca da vida social, razão pela qual a negociação e a procura dos consensos transformam-se num esforço interminável.

Outro aspecto que deve ser salientado, é que a guerra relatada previamente, foi e continua sendo uma disputa entre privados, mas que possui um impacto em toda a sociedade nacional. O anterior não significa que o país como um todo estava participando do debate, senão, sobretudo enfatizar que os efeitos do aumento ou diminuição do preço se faziam sentir com maior ou menor intensidade em todas as camadas do país¹²⁸, precisamente porque o açúcar é um componente fundamental da

¹²⁸ Na minha experiência como profissional do Ministério de Agricultura (2000-2003) teve que lidar com inumeráveis conflitos de interesses, a maioria dos quais ficavam restritos a um âmbito local (lixões e aterros sanitários, extração de áridos, contaminação das águas por resíduos industriais ou pesticidas, uso

cesta básica e, como tal, fator chave na construção de um sistema de estabilização dos preços de bens salários.

As alianças e posicionamentos tampouco respondiam a uma perspectiva ideológica e ambos os setores empresarial-patronais em disputa (IANSA e a indústria alimentar) contaram com o apoio voluntário (ás vezes compulsório) de seus trabalhadores. Eles mobilizaram os operários para a realização de diferentes atividades de pressão: comícios e assembléias nas fábricas, ocupações de estradas, panfletagem e outro tipo de manifestações. Existia finalmente, um pacto tácito entre os empresários e os trabalhadores de cada frente em disputa e constatamos nas entrevistas realizadas, que a moeda de troca dos alinhamentos respectivos por parte dos operários foi essencialmente a manutenção e a estabilidade do emprego. Por isso, que a pugna de interesses tornou-se tão complexa para o governo, pois tinha que lidar com um conflito de legitimidades: o argumento de ambas as partes se baseavam na importante geração de emprego e renda que derivavam tanto da atividade açucareira quanto da atividade industrial. Um jogo de soma zero em que a utilidade de um lado em disputa necessariamente significava o prejuízo do outro lado.

Como conciliar então os interesses em jogo? Neste caso, a política do governo foi tentar amenizar os problemas surgidos com a promulgação da nova lei com um sistema de compensações no curto, mediano e longo prazo. Para os industriais que perderam com a manutenção das bandas, foi estabelecido um mecanismo de quotas livres de sobretaxas e também o ingresso nestas condições de mesclas que continham até um 65 por cento de açúcar. Para os remolacheros e a indústria refinadora, um sistema de bandas com diminuição paulatina das tarifas praticamente a partir de 2008 e uma política de apoio à reconversão produtiva daqueles agricultores que tivessem problemas para melhorar os rendimentos e a rentabilidade do cultivo da *remolacha*. Ainda para este setor, a eliminação da banda do açúcar ficou condicionada a uma decisão do governo em dezembro 2014, ou seja, na etapa final do mandato de atual Presidente Piñera. O resultado dessa nova disputa é uma incógnita, ainda que desde já se possa prever certa perda de força do bloco açucareiro, decorrente das mudanças experimentadas no âmbito internacional.

de solo rural e ordenamento territorial, etc.). Existe ainda um campo específico para abordar o estudo e a intervenção deste tipo de conflito no domínio ambiental chamado de Conflito Ambiental Local (CAL).

Estados Unidos, a União Européia e outros países assinantes dos tratados no marco da Rodada de Doha, acordaram elaborar uma agenda com a finalidade de eliminar progressivamente os subsídios às exportações agrícolas, como as barreiras de proteção tarifária e que tornam artificialmente competitiva a produção interna. Este fato demonstraria –quase como um dado irreversível- que o mundo se encaminhava para a consolidação do processo de liberalização das economias. Ou seja, a política surgida no marco deste acordo sinalizava que a tendência futura seria que o comércio agrícola eliminaria todos os mecanismos associados a programas de subsídios e medidas protecionistas para enfatizar aspectos como eficiência interna e qualidade dos produtos. Chile como país assinante desse acordo, viu-se inevitavelmente pressionado por esta tendência e deverá acompanhar os rumos na direção do livre comércio. Isto afetara especialmente sua agricultura tradicional, que verá comprometida sua sobrevivência de não realizar as transformações com vistas a melhorar sua produtividade e reduzir seus custos de produção. Atualmente sabemos destes ajustes pelas novas atividades adotadas pela própria empresa IANSA e pelos principais e maiores produtores de remolacha que também iniciaram um processo de investimento intensivo ou, em outros casos, de reconversão produtiva.

De tal forma, não resulta ilusório esperar que os pequenos produtores sucumbam a tais mudanças, dado que os investimentos necessários para obter tais aumentos de produtividade são altos, por exemplo, em sistemas de irrigação mais eficientes e novas variedades de sementes altamente produtivas. Existe atualmente um estudo em andamento, que foi solicitado por ODEPA, denominado “Impacto econômico, comercial e ambiental de cultivos transgênicos”, em que se está contemplando a remolacha como uns dos cultivos com maiores potencialidades para incorporar como cultivos de vegetais geneticamente modificados. (VGM). A tendência poderia ser então a substituição da semente convencional por sementes transgênicas de alto rendimento. (Iglesias, 2010).

Se até agora os pequenos produtores foram a reboque de IANSA e dos grandes, uma política de reconversão parece ser a única solução possível para este setor, devido a que a evidencia recolhida até agora demonstraria que a maior parte deles não teria

condições para conseguir aumentar seus rendimentos a um patamar mínimo para tornar rentável o cultivo.

Outra conclusão que podemos extrair a partir da colocação anterior, é que durante todo o período estudado, a Federação Nacional dos Remolacheros sempre se arrogou a representação do conjunto dos produtores, sendo que a partir das diversas conversações mantidas com os remolacheros pequenos e medianos, nos foi salientado oportunamente que o maior peso no interior desta associação correspondia aos grandes produtores. Ainda mais, como se desprende da narração dos fatos, a empresa IANSA liderou as negociações com o governo, os partidos e outros atores, à vez que coordenou os diversos agentes da cadeia produtiva do açúcar (produtores, provedores de insumos, transportistas, comercializadores, etc.). E seu discurso conseguia combinar, numa dose equilibrada, o apelo para a reprodução das famílias dos produtores -e de modo geral de manutenção do estilo de vida rural- com uma concepção da agricultura como atividade econômica e que, portanto, tinha que ser valorizada também em função de critérios de eficiência produtiva e competitividade. Para articular ambos os propósitos, reivindicavam justamente uma política pública ativa, comprometida com a dimensão social dos produtores aliada as ações que os provera dos meios necessários para alcançar maior produtividade e competência.

Porém, a aplicação de uma política agrícola que velasse pelos interesses setoriais tinha que lidar e às vezes subordinar-se ao conjunto de outras dimensões das políticas governamentais, especialmente, a política econômica e a política exterior. E também, - como já foi exposto- a dimensão de política interna condicionada pelo grau de satisfação da cidadania, ainda mais sensibilizada durante os ciclos eleitorais.

Consequentemente, se uma parte do debate a respeito do futuro da produção de açúcar no Chile introduz importantes questões de natureza técnica ou metodológica¹²⁹, nesta pesquisa tentamos evidenciar que a subsistência deste setor produtivo dependeu fundamentalmente de decisões políticas (*politics*) que operavam na formação das políticas públicas (*policies*) decorrentes destas.¹³⁰ Esta foi essencialmente uma decisão

¹²⁹ Como por exemplo, forma de calcular a banda de preços, avaliação da porcentagem de corantes contido no açúcar, aspectos fitotécnicos da remolacha, mudanças nos sistemas de irrigação, etc,

¹³⁰ Na expressão sintética de Romano: POLÍTICA nas políticas.

política que teve um suporte técnico. O conjunto de medidas que foram aplicadas no transcurso deste período e que teve seu momento de auge com a promulgação da nova lei de bandas de preços de 2003, representou em definitiva uma disputa política transversal aos diversos conglomerados partidários e organizações sociais, que significou primeiramente, um amadurecimento político da sociedade chilena. Nesse marco, postulamos que a “guerra do açúcar” como qualquer outro conflito que venha a se instalar na sociedade, se conduzido numa perspectiva agonista, longe de provocar decomposição e crise de governabilidade, aumentou a capacidade de debate e a tolerância da sociedade. Assim, a democracia como parte de um processo em construção saiu mais sadia, vigorada e aprofundada, pois o excesso de consenso geralmente pode ocultar o medo e a apatia que se cerne sobre uma comunidade ou país.

A sociedade chilena recuperou sua democracia depois de 17 anos de regime autoritário, que pode ser interpretado, entre outras razões, como a culminação de um processo de acirramento do conflito político e social a assolou o país durante duas décadas. Desde um modelo de inspiração nacional-popular com viés autocrático com Ibañez del Campo (1952-1958), passou-se a um modelo conservador com Jorge Alessandri (1958-1964), que foi seguido pela experiência chamada de “revolução em liberdade” de Frei Montalva (1964-1970), radicalizando-se na via chilena ao socialismo de Allende e a Unidade Popular (1970-1973), a qual foi abortada por um cruel Golpe de Estado contra-revolucionário. Ou seja, em 20 anos Chile experimentou diversos modelos de desenvolvimento, sendo que na década de 70 estes modelos dividiram a nação em bandos opostos, cujas feridas ainda não cicatrizaram completamente.¹³¹ Na visão dominante nesse período, o opositor não era concebido como um adversário com o qual se podia discrepar, mas fundamentalmente como um inimigo ao qual havia que eliminar ou destruir definitivamente.

Pelo contrário, ainda que nossa perspectiva se nutra da noção de que o conflito social é um elemento intrínseco à dinâmica das sociedades, compartimos aquela visão da democracia pluralista que considera que os antagonismos existentes no ceio da sociedade podem ser resolvidos efetivamente por meio do processamento democrático e dialógico desses embates. A guerra do açúcar representaria, portanto um momento

¹³¹ Utilizo uma imagem “organicista”, por sua força expressiva que faz com que ela seja repetida permanentemente na mídia e na sociedade chilena.

privilegiado de expressão desses conflitos de interesses que possibilitaram fortalecer o debate democrático na sociedade chilena, uma sociedade traumatizada pela intolerância e a violência política exercida sobre a população durante quase duas décadas.

Precisamente por isso, a resolução de um conflito através das regras do “jogo democrático” representou um problema de soma importância no contexto de um país que se encontrava em etapa de consolidação da sua democracia. Nesse sentido, podemos sustentar que desde o ano 1990 Chile se encontrava num processo de transição e fortalecimento democrático, baseado no modelo de democracia representativa e pluralista, com votação periódica, sem reeleição de Presidente e sistema de alternância no poder. Quer dizer, como exposto anteriormente, o país estabeleceu alguns pré-requisitos mínimos de respeito das regras do jogo democrático¹³², e dentro dessas regras o respeito à governabilidade desempenhou um papel central. Assim, a denominada “guerra do açúcar” a desfeito de todas as declarações destemperadas e às vezes agressivas, deu-se num marco de respeito à democracia e suas instituições.

O receio e a contenção de qualquer brote de conflito tem sido a política preferencial dos governos desde que Chile recuperou sua democracia. Se por uma parte, esta exacerbada atenção à governabilidade possui carências no âmbito do aprofundamento da política democrática mais participativa, por outro, deve-se reconhecer, que esta ênfase também permitiu criar as condições mínimas para resolver e processar os conflitos decorrentes e divergências entre os diversos atores com um mínimo de trauma e decomposição das instituições democráticas e da própria convivência entre seus habitantes. Nesse contexto, os partidos políticos também cumpriram um papel atuante e de mediadores dos antagonismos, transformando as diferenças com relação às bandas num debate sobre os caminhos e o “estilo” de desenvolvimento que devia ser empreendido pelo país. Por tanto, consideramos que partindo desde uma noção que valoriza a existência das instituições democráticas, Chile

¹³² As regras do jogo democrático podem ser entendidas -tal como proposta na concepção de Norberto Bobbio- como um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista a participação mais ampla possível dos interessados. Por isso, nesta definição mínima a regra fundamental da democracia é a regra da maioria e que os assim chamados a decidir garantam os direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião e de associação. Eles são em definitiva o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos mecanismos que caracterizam um regime democrático. (Bobbio, 1986).

tem conseguido aos poucos lidar com as diferenças num marco de choque concreto de posições políticas e iniludíveis conflitos de interesses.

A guerra do açúcar nos mostrou que ainda que os grupos de interesses não possuam o mesmo peso e influencia perante os órgãos decisórios, a própria prática democrática permitiu que tal correlação de forças não fosse um dado essencial, fixo, imutável, mas que expressasse uma relação dinâmica de perdas e ganhos, de avanços e retrocessos. Grosso modo um pacto social expressa finalmente a vontade de alcançar um ponto intermédio em que ninguém fica completamente satisfeito, mas em que todos os atores terminam encontrando uma solução minimamente aceitável. Em síntese, a despeito de todos os nuances e matizes que encerra um conflito como o caso que analisamos, fica a certeza de que ele representou finalmente um importante fator de consolidação democrática.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Almino et ell. (1970) *Movimiento Campesino Chileno*, 2 tomos, Santiago, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).
- AGGIO, Alberto (1999) *Frente Popular, Radicalismo e Revolução Passiva no Chile*, São Paulo, Annablume Editora.
- ALMOND, Gabriel A. e POWELL, G. B. (1966) "Comparative Politics. A Developmental Approach". Boston: Little, Brown and Co.
- ALMOND, Gabriel A., FLANAGAN, C. Scott e MUNDT, Robert J. (1993) "Crisis, elección y cambio", Zona Abierta nº 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 45-71.
- ANDERSON, Perry. (1996) "Balanço do neoliberalismo", em: Emir Sader e Pablo Gentili (organizadores) *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 9-23.
- ANDERSON, Totton. (1965) Pressure Groups and Intergovernmental Relations, Berkeley, University of California Press.
- ARAÚJO, Angela e TAPIA, Jorge. (1991) "Corporativismo e Neocorporativismo: O exame de duas trajetórias", Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), nº 32, pp. 3-30.
- ARELLANO, José Pablo. (1987) "Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80", Colección Estudios Cieplan, número 24, Santiago, CIEPLAN.
- ATRIA, Raúl e SILES, Marcelo (Comp.) (2003) *Capital social e reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma*, Santiago, CEPAL/Michigan State University.
- BANCO MUNDIAL (1998) *El Mercado del azúcar en Chile*, Santiago, Banco Mundial.
- BARRACLOUGH, Solon. (1970a) *Notas sobre la tenencia de la tierra en América Latina*, Santiago, ICIRA.
- ______. (1970b) *Reforma Agraria: Historia y Perspectivas*, Santiago, ICIRA.
- BARRACLOUGH, Solon e AFFONSO, Almino (1973) "Diagnóstico de la Reforma Agraria chilena", em: VV.AA.: *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, Buenos Aires: Edições. Periferia: 9-92.
- BARRACLOUGH, Solon e COLLARTE, Juan Carlos (1972) *El hombre y la tierra en América Latina*, Santiago, Editorial Universitaria.

- BENGOA, José (1983) *Trayectoria del campesinado chileno*, Serie Documentos de trabajo, nº 8, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA).
- BENTLEY, Arthur F. (1908) "The Process of Government. A study of Social Pressures". Evanston, Illinois: Principia Press of Illinois.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2000) "Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha", em: BIELSCHOWSKY, R. (org.), *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, Vol. 1, Rio de Janeiro, Editora Record, pp. 13-68.
- BITAR, Sergio. (1988) "Neoliberalismo vs. Neoestructuralismo en América Latina", Revista de la CEPAL, nº 34, abril, Santiago, pp. 45-63.
- BOBBIO, Norberto (1986) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, 1ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOLÍVAR, Mario. (2005) "El mercado mundial del azúcar", em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL Editores, pp. 17-46.
- BORON, Atílio. (1996) "A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal", em: Emir Sader e Pablo Gentili (organizadores) *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 63-118.
- BOURDIEU, Pierre. (1989) "A representação política: elementos para uma teoria de campo político", em _____ O Poder Simbólico, Lisboa, Editora Difel, pp. 163-207.
- BUSTOS, Elizabeth et alli. (2001) "Producción de azucar de remolacha: Puro Chile es tu suelo endulzado", em: Revista de Periodismo, Universidad de Chile.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. (2004) [1967] *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, 8ª. edição revista, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CARMAGNANI, Marcelo. (2004) El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- CAWSON, Alan. (1994) "Hay una teoría corporatista del Estado?", em Luis Sanz Menéndez (compilador) *Representación de intereses y Políticas Públicas: Corporativismo o Pluralismo?*, Zona Abierta 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 109-136.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo para América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL (2007) *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.

- CERDA, Raúl (2002) *Análisis del Mercado del Azúcar*, Santiago, Proyecto IRIS.
- CIDA (1966) *Chile: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*, Santiago de Chile, ICIRA.
- COHEN, Ernesto. (2005) “Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina”, *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 56, nº 4, p. 403-417.
- COLEMAN, William, SKOGSTAD, Grace e ATKINSON, Michael. (1997) “Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture”. *Jornal of Public Policy*, vol. 12, nº 3, pp. 273-301.
- COLLIER, David (1994) “Trajectory of a Concept: Corporatism in Latin America”, em. P. Smith (comp.) *Latin America in Comparative Perspective: Issues and Methods*, Boulder, Westview Press.
- COLLIER, Simón e SATER, William F. (1998) *Historia de Chile 1808-1994*, Madrid, Editorial Peninsula.
- COMISIÓN TÉCNICA ESPECIAL AGRÍCOLA. (1995) *Agenda para o Desenvolvimento da Agricultura e a Ruralidade Chilenas*, Santiago, mimeo.
- CORREA, Sofía et alli (2001) *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- COX, Andrew. (1994) “Antiguo y nuevo testamento del corporativismo. Una forma política o un método para elaborar la política pública?”, em Luis Sanz Menéndez (compilador) *Representación de intereses y Políticas Públicas: Corporativismo o Pluralismo?*, Zona Abierta 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 85-108.
- COX, Maximiliano (1988) *Efectos del ajuste macroeconómico sobre el sector agroalimentario chileno*, Santiago, CEDRA.
- CRISPI, Jaime (1986) *Nacimiento, Vida, Pasión y...? de un tipo de propiedad familiar en Chile: Los parceleros de la reforma agraria*, Serie Documentos de Trabajo Nº 19, Santiago, GIA.
- DAHL, Robert A., (1961) “Who Governs? Democracy and Power in a American City”. New Haven-Londres: Yale University Press.
- ______. (1989) *Um prefacio à teoria democrática*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- DAHRENDORF, Ralph. (1959): *Clase y conflicto de clase en la sociedad industrial*, México, Siglo XXI.
- DE JANVRY, Alain e SADOULET, Elisabeth (2000) *Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths*, Food Policy, nº 25, Washington.

- DE LA CUADRA, Fernando. (1990) *La relación entre el Estado y el Movimiento campesino chileno*, Serie Materiales de Capacitación n° 12, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias.
- _____ . (1995) Transferencia Tecnológica en Chile. Estado, Empresas Privadas y ONG's en un proceso de continuidades y transformaciones, Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1995.
- _____ . (1998) “Reestructuración capitalista, equidad y democracia en Chile”, em: Comunicação & política, vol. 5, n° 3, Rio de Janeiro, CEBELA, setembro-dezembro, pp. 164-185.
- _____ . (1999) “Ajuste estructural, gobernabilidad y consolidación democrática en Chile”, em: Teoria e Sociedade, n° 3, Belo Horizonte, UFMG, pp. 32-60.
- _____ . (2002): *Lagos e o bom governo*, em: sitio Gramsci e o Brasil, <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=219>
- _____ . (2006): *Lagos y la gobernabilidad*, em: sitio Gramsci e o Brasil, <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=470>
- _____ . (2008) ”Conflito social e movimento estudantil no Chile”, em: Revista Estudos Históricos, vol. 21, n° 42, Rio de Janeiro, Editora FGV, julho-dezembro, pp. 173-194.
- DELGADO, Oscar (editor) (1965) *Reformas Agrarias en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DINIZ, Eli. (1992) “Neoliberalismo e corporativismo”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 7, n° 20, São Paulo, Vértice/ANPOCS, pp. 31-46.
- _____ . (1994) “Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: As Câmaras Setoriais como fórum de negociação”. Dados, vol. 37, n° 2, Rio de Janeiro, IUPERJ, pp. 277-315.
- _____ . (organizadora) (1996) *Anais do Seminário Internacional: O Desafio da Democracia na América Latina: Repensando as relações Estado/Sociedade*, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- _____ . (1997) *Crise, Reforma de Estado e governabilidade*, 1ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____ . (2007) “O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados” em: E. Diniz (organizadora), *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. 1ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 19-61.
- DOMINGUES, José Maurício. (2007) *Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

- DOMINGUES, José Maurício e MANEIRO, María (orgs.) (2006) *América Latina hoje: conceitos e interpretações*, tradução de Silvio de Souza Costa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- DOMINGUEZ, Juan Ignacio (2002) Producción de azúcar em Chile: definiciones pendientes, em: *Agronomía y Forestal*, vol. 4, nº 14, Universidad Católica de Chile, enero, pp. 21-23.
- _____ (2003) “Políticas azucareras em los principales países del mundo”, em: *Agronomía y Forestal*, vol. 5, nº 19, Universidad Católica de Chile, abril, pp. 12-14.
- DOS SANTOS, Theotônio. (1970) *Dependencia y cambio social*, Santiago, Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO).
- _____ (2000) *A teoria da dependência: Balanço e perspectivas*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- DURKHEIM, Émile. (2000) [1897] *O Suicídio. Estudo de Sociologia*, São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora.
- ECHEIQUE, Jorge. (1992) *Políticas de ajuste en Chile y sus consecuencias*, Santiago, AGRARIA-IICA.
- ECHEIQUE, Jorge e ROLANDO, Nelson (1991) *Tierras de parceleros. Donde están?*, Santiago, Agraria.
- EDWARDS, Sebastián e COX EDWARDS, Alberto. (1987) *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.
- ENGEL, Eduardo (2005) “La guerra del azúcar”, em: Reportajes La Tercera, 23/01/2005.
- ENGELS, Friedrich. (1987) *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*; tradução de Leandro Konder, 10ª edição, São Paulo, Civilização Brasileira.
- EVANS, Mark. (1997) “El elitismo”, em: Marsh D. e Gerry Stoker (eds.) *Teoria y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 235-254.
- FAJNZYLBER, Fernando. (2000) “Industrialização na América Latina – da caixa preta ao conjunto vazio”, em: Ricardo BIELSCHOWSKY (org.), *Cinquenten anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, Editora Record, Vol. II.
- FFRENCH DAVIS, Ricardo. (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril, Santiago, pp. 38-44.
- FINER, S. E. (1958) *Interest Groups on Tour Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

- FIORI, José Luís. (2007), “Olhando para a esquerda latino-americana”, em: E. Diniz (organizadora), *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. 1ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 97-124.
- FONTAINE, Ernesto (1961) “Um analisis de los costos y beneficios socialers de la Industria Azucarera Nacional S.A.” Estudios de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Católica de Chile, Santiago, Ediciones Universidad Católica.
- FORTUNATTI , Rodolfo et als. (1990) *Industria Azucarera Nacional 1952-1989. Concertación, Privatización y Desarrollo*, Programa Economia del Trabajo, Colección Estudios Sectoriales, n° 7, Santiago, PET.
- FOXLEY, Alejandro. (1988) *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FRANK, André Gunder. (1991) *El desarrollo del subdesarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- FRIEDLAND, Roger e ALFORD, Robert R. (1993) “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, Zona Abierta nº 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 155-207.
- ______. (1990) *Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia*, Madrid, Editora Manantial.
- FROHLICH, Norman e OPPENNHEIMER, Joe A. (1982) “Economia Política Moderna”, Coleção Pensamento Político, nº 57, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- FUKUYAMA, Francis. (1996) *Confiança. Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Tradução de Carlos Leite Borges, Lisboa, Gradiva.
- FURCHE, Carlos et alli. (1987) *El complejo agroalimentario en Chile: Evolución y subsistemas*, Santiago, GIA/Academia de Humanismo Cristiano.
- FURTADO, Celso. (1961) *Desarrollo y subdesarrollo*, México, Fonde de Cultura Económica.
- _____. (1970) *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana*, Santiago, Editorial Universitaria.
- _____. (1981) *O mito do desenvolvimento econômico*. 5ª edición, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GALETOVIC, Alexandres e VENTURELLI, Andrés. (2005) “Las amargas consecuencias distributivas de la boda del azúcar. 1986-2003”, em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL Editores, pp. 113-131

- GARCIA, Antonio. (1972) *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana de las ciencias sociales del desarrollo*, Buenos Aires, Eudeba.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. (1983) *El Proceso Político Chileno*, Santiago, Ediciones FLACSO.
- . (2009) “Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo en Chile”, Revista Diplomacia, Estrategia, Política, n° 9, Brasilia, Enero-marzo, pp. 45-71.
- GARRETÓN, Manuel Antonio et alli. (2007) América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica; tradução Ximena Simpson, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GIA, (1979) *Tenencia de la Tierra en Chile*, Serie Cuadernos de Información Agraria N° 1, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias.
- GIDDENS, Anthony (2005) Sociologia; tradução Sandra Regina Netz, Porto Alegre, Artmed.
- GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel. (1979) “La sociedad corporativa”. Madrid, CIS.
- . (1985) “Corporatismo: el estado de la cuestión”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 31, Madrid, pp. 9-45.
- . (1988) “Sobre el origen, naturaleza y modalidades de corporativismo”, em Manuel Pérez e Salvador Giner (compiladores), *El corporativismo en España*, Barcelona, Ariel, pp. 15-65.
- GOBIERNO DE CHILE (2003), “Proyecto de Ley para bandas de precios”, Santiago, Gobierno de Chile.
- GODBOUT, Jacques e CAILLÉ, Alain (1992) “Le don existe-t-il (encore)?”, en: *L'esprit du don*, Paris, Editions La Découverte, pp. 9-33.
- GOMEZ, Sergio. (1973) “El rol del sector agrícola y la estructura de clases.”, em: *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- . (1982) *Instituciones y procesos agrarios en Chile*, Santiago, Ediciones FLACSO.
- . (1996) *Novedades en la agricultura chilena*, Santiago, Ediciones FLACSO.
- GOMEZ, Sergio e ECHEIQUE, Jorge. (1986) *Trabajadores temporeros de la agricultura moderna del Chile Central*, Documento de Trabajo N° 324, Santiago, Ediciones FLACSO.

- _____ . (1988) *Agricultura chilena: las dos caras de la modernización*, Santiago, Ediciones FLACSO.
- GRAZIANO, Luigi. (1994a) “*Lobbying, troca e definição de interesses – Reflexões sobre o caso Americano*”. Dados, vol. 37, nº 2, IUPERJ, pp. 317-340.
- _____ . (1994b) “Pluralismo em perspectiva comparativa: notas sobre as tradições européia e americana”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 9, nº 26, São Paulo, Vértice/ANPOCS, pp. 7-17.
- _____ . (1997) “O *lobby* e o interesse público”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, nº 35, São Paulo, Vértice/ANPOCS, pp. 135-145.
- HERNÁNDEZ, Silvia. (1973) “El desarrollo capitalista en el campo”, em: VV.AA.: *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- HIRSCHMAN, Albert. (1996) “Sobre a economia política do desenvolvimento latino-americano”, em: *Auto-subversão*, São Paulo, Companhia das Letras.
- HIRST, Paul. (1992) *A democracia representativa e seus limites*, tradução de Maria Luiza Borges, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- HUMAN CAPITAL (2007) *Conservadurismo em contrataciones*, Santiago, HK Publicaciones.
- IANSA (1960) “Industria Azucarera Nacional S.A. Evaluación Económica, tres opciones para su futuro”, Santiago, IANSA.
- _____ (2000) Elementos para la renegociación del Arancel Consolidado del Azúcar, mimeo, Santiago, Empresas Iansa S.A., junho.
- IGLESIAS, Rebeca. (1998) Sistemas Productivos de Remolacha, Documento de Trabajo nº 23, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Santiago, Ministerio de Agricultura.
- _____ . (2005) *Mercado de la remolacha y el azúcar*, Mercados Agropecuarios, nº 156, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Santiago, Ministerio de Agricultura.
- _____ . (2010) *Remolacha azucarera*, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Santiago, Ministerio de Agricultura.
- INSEL, Ahmet. (1993) “La part du don. Esquisse d'évaluation”, em: *Ce que donner veut dire. M.A.U.S.S.*, Paris, Editions La Découverte, pp. 221-234.
- JADRESIC, José. (1986): *Empleo total, empleo sectorial y desempleo en Chile. 1970-85*. Series trimestrales, Santiago, CIEPLAN.
- JANA, Álvaro. (2005) “La protección del azúcar en Chile. La importancia de una política comercial consecuente”, em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL

Editores, pp. 133-185.

- JESSOP, Bob (1982) *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Blackwell.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1987) *Corporatismo y cambio. Austria, Suiza y las políticas industriales*, Madrid, Ediciones Ministerio de Trabajo.
- KAY, Cristóbal (1986) *Hacia una teoría del cambio agrario*, Serie Abriendo caminos, Santiago, GEA/AHC.
- KRUGMAN, Paul. (2010) El mundo ante una tercera depresión, New York Times, 26/06/2010.
- LABRA, Maria Eliana. (1992) “Política de interesses na perspectiva neocorporativista”, em Edmundo Gallo, Francisco Ribera e Maria Helena Machado (orgs.) *Planejamento Criativo. Novos desafios em Política de Saúde*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, pp. 115-137.
- ______. (1995) “Modos de formulación de políticas e intermediación de intereses en el sector salud chileno”, *Revista de Administración Pública*, Santiago, Vol. 2, nº 7, pp. 32-53.
- ______. (1997) “Notas sobre análise de políticas públicas, modos de *policy making* e intermediação de interesses”, mimeo, pp. 1-23.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1994) “Determinantes Políticos da Política Agrícola: um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão.” *Estudos de Política Agrícola* Nº9, Brasília, IPEA.
- LARRAÍN, Jorge. (2005) *¿América Latina moderna?*, Santiago, LOM Ediciones.
- LATHAM, Edward. (1952) *The Group Basis of Politics. A Study in Basing-Point Legislation*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- LEHMBRUCH, Gerhard e SCHMITTER, Philippe C. (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London-Beverly Hills, Sage.
- LEVI, Margaret. (1991) “Uma lógica de mudança institucional”, *Revista DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 34, nº 1, pp. 79-99.
- LIJPHART, Arend (2008) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, tradução de Roberto Franco. 2ª edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LINDBLOM, Charles E. (1977) *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- ______. (1980) “O processo de decisão política”, Coleção Pensamento Político, nº 33, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

- LOBATO, Lenaura. (1997) “Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas”, em Revista de Administração Pública, vol. 31, nº 1, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- LOPES, Mauro de Rezende. (1996) “Agricultura Política. História dos grupos de interesse na agricultura”. Brasília, EMBRAPA/SPI.
- LOPES, Mauro de Rezende. (1988) “As organizações políticas dos produtores e o novo equilíbrio de forças na formulação de política agrícola no Brasil”, Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 26, nº 2, pp. 147-155.
- LOWI, Theodore J. (1964) “American business, public policy, case-studies and a political theory”, em: World Politics, n. 16.
- ______. (1969) *The End of Liberalism*, Nova York, Norton.
- LUHMANN, Niklas. (1996) “Confianza”. Tradução de Amada Flores, Barcelona, Editorial Anthropos.
- LUSTIG, Nora. (1988), “Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo”. *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 23, pp. 35-50.
- ______. (1991), “Equidad y desarrollo”, em: Sunkel e Ramos, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MACHADO, Maria Helena. (1992) “As corporações profissionais: sindicalismo x corporativismo”, em Edmundo Gallo, Francisco Ribera e Maria Helena Machado (orgs.) *Planejamento Criativo. Novos desafios em Política de Saúde*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, pp. 93-114.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan. (1993) “El Nuevo Institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, *Zona Abierta*, nº 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 1-43.
- MARINI, Ruy Mauro. (1969) *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo veintiuno Editores.
- MARQUES, Eduardo C. (1997) “Novas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, nº 43, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, pp. 67-102.
- MARSH, David (1997) “La convergencia entre las teorías del Estado”, em: Marsh D. e Gerry Stoker (eds.) *Teoria y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 273-291.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. (1985) [1848] *Manifesto do Partido Comunista*, Rio de Janeiro, Livraria Editora Cátedra.

- MATOS MAR, José. (1972) *La dominación de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.
- MELO, Marcus André de (1993) “Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na nova República”, Revista Dados, vol. 36, nº 1, Rio de Janeiro, IUPERJ, pp. 119-163.
- MILIBAND, Ralph. (1982) *O Estado na sociedade capitalista*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- ______. (1988) “Estado”, em: Tom Bottomore (editor), *Dicionário do Pensamento Marxista*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- MILLS, Charles W. (1962) [1956] *A Elite do poder*, tradução de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- MINGIONE, Enzo. (1991) *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*; tradução de A. G. Cuspinera, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- MONCKEBERG, María Olivia. (2001) *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno*, Santiago, Ediciones B.
- MOUFFE, Chantal. (1996) *O regresso do político*, tradução Ana Cecília Simões, Lisboa, Gradiva.
- ______. (2007) *En torno a lo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MOULIAN, Tomás. (1997) *Chile Actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM-ARCIS.
- MOULIAN, Tomás e LETELIER, Lilian (1989) “Sectores populares, autoritarismo y democracia en Chile”, em: Julio Cotlear (compilador), *Clases populares, crisis y democracia en América Latina*, Serie América Problema N° 13, Lima, Instituto de Estudios Peruanos Ediciones, pp. 83-102.
- MOYANO ESTRADA, Eduardo. (1988) “La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo”, em M. Pérez Yruela e S. Giner (coords.) *El corporativismo en España*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 179-225.
- ______. (1989) “Una aproximación sociopolítica al proteccionismo en la agricultura”, Revista ICE, Madrid, pp. 163-187.
- ______. (1991) “L’azione collettiva e le organizzazioni professionali agricole nei paesi della CEE”, La Questione Agraria, nº 44, Milano, Franco Angeli, pp. 35-47.
- MUCHNIK, Eugenia. (2005) “El futuro de la remolacha en Chile”, em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL Editores, pp. 187-213.

- NADAL, Alejandro (2010) *¿Hacia la Gran Depresión?*, México, La Jornada, 07/07/2010.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. (1998) *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*, São Paulo, Paz e Terra.
- NORTH, Douglas. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- ODEPA. (1992) “Cambios en el Mercado del Azúcar”, Panorama Económico de la Agricultura. Informe de Coyuntura, nº 82, Santiago, Ministerio de Agricultura, pp. 16-20.
- _____. (1993) “Mercado del azúcar”, Mercados Agropecuarios, nº 11, Junho, Santiago, Ministerio de Agricultura.
- _____. (1994) *Política Agro-Rural 1990-1993*, Santiago, Ministerio de Agricultura.
- _____. (1996) “Remolacha: Desafio futuro”, Mercados Agropecuarios, nº 17, Junho, Santiago, Ministerio de Agricultura.
- _____. (2001)
- O'DONNELL, Guillermo. (1976a) “Sobre o ‘Corporativismo’ e a questão do Estado”, Cadernos do Departamento de Ciência Política, nº 3, FFCH/UFMG, Belo Horizonte, março, pp. 1-54.
- _____. (1976b) “Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado burocrático-autoritário”, Buenos Aires, CEDES.
- _____. (1990) *Análise do autoritarismo burocrático*, tradução Cláudia Schilling, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- OEA (1963) *Carta de Punta del Este*, Montevidéu: Organização de Estados Americanos (OEA).
- OFFE, Claus. (1984) “Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas”, em Claus Offe (org.), *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*; tradução de Bárbara Freitag, São Paulo, Tempo Brasileiro, pp. 140-177.
- _____. (1994) “A atribuição de status público aos grupos de interesse”, em Claus Offe, *Capitalismo desorganizado*, tradução de Wanda Caldeira Brant, 2da. Edição, São Paulo, Brasiliense, pp. 223-268.
- OFFE, Claus & WIESENTHAL, Helmut. (1984) “Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização”, em Claus Offe (org.), *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*; tradução de Bárbara Freitag, São Paulo, Tempo Brasileiro, pp. 56-118.

- OLSON, Mancur (1992) *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Editorial Limusa.
- ORTEGA, Antonio César. (1995) “A representação de interesses patronais na agricultura brasileira.” em Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Brasília, Edições SOBER, pp. 1243-1264.
- ______. (1997) “Uma aproximação ao Corporatismo e as novas formas de representação de interesses na agricultura” em Anais do Workshop Economia e Sociedade, IE/UNICAMP, mimeo, pp. 1-30.
- PANITCH, Leo. (1981) “Os sindicatos e o Estado no capitalismo avançado”. Revista de Cultura e Política, CEDEC, nº 5/6, São Paulo, Paz e Terra.
- PARAMIO, Ludolfo. (1989) *La izquierda ante el fin de siglo. Los nuevos movimientos sociales, la izquierda y la democracia*, México, siglo XXI.
- PASQUINO, Gianfranco. (1990) “Grupos de Pressão”, em Bobbio, Matteucci e Pasquino, *Dicionário de Política*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 562-571.
- PENA, Maria Valéria Junho. (1994) “Uma introdução ao funcionamento dos Lobbies nos Estados Unidos”. Texto de Discussão nº 21, Rio de Janeiro, CEPP.
- PENENBERG, Adam L. (2009): “Um círculo não tão vicioso”, em: Fora do Comum, Ano 2, nº 17, maio, São Paulo.
- PÉREZ DE ARCE, Hermógenes (1987) “El fuero de IANSA”, em: Informe Económico, nº 27, Santiago.
- PÉREZ GUERRA, Arnaldo. (2003) “Chile.: La hora final de la remolacha”, em: Boletim EcoPortal, www.ecoportal.net/content.view/full/21393
- PÉREZ YRUELA, Manuel e GINER, Salvador. (1985) “Corporatismo: el estado de la cuestión”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 31, Madrid, pp. 9-45.
- ______. (1988) “El corporativismo en España”, Barcelona, Editorial Ariel.
- PET. (1984) *Informe de Coyuntura*, mimeógrafo, Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- POLANYI, Karl (1976) “El sistema económico como proceso institucionalizado”, en: Maurice Godelier (editor), *Antropología y Economía*. Barcelona, Editorial Anagrama, pp. 155-178.

- POLLACK, Molly e UTHOFF, Andras. (1986) *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago 1969/1985*, Documento de Trabajo 299, Santiago, PREALC.
- PORTALES, Felipe (2000), *Chile: Una democracia tutelada*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- POULANTZAS, Nikos. (1977) *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora.
- PREBISCH, Raúl. (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ______. (1981) *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, Adam e LIMONGI, Fernando. (1994) “Regímenes políticos y crecimiento económico”, em: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, vol. 34, nº 134, IDES, Buenos Aires, Julho-Setembro, pp. 163-179.
- RAMOS, Joseph. (1991), “Equilibrio macroeconómico y desarrollo”, em: Sunkel y Ramos, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REIS, Bruno Pinheiro. (1995) “Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil”, Dados, vol. 38, nº3, IUPERJ, Rio de Janeiro, pp. 417-457.
- RIVERA, Rigoberto e CRUZ, Maria Elena (1984) *Pobladores Rurales*, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias.
- RIVERA, Rigoberto et alli. (1991) *La organización de los pobres*, Montevideo, IDRC/Nordam.
- RICHARDSON, J. e JORDAN, A. G. (1979) *Governing under Presurre. The Policy Process in a Post-Parliamentary*, Oxford, Martin Robertson.
- ROITMAN ROSENmann, Marcos (2000): “Conflicto y crisis en el pensamiento social latinoamericano”, em: Revista Observatorio Social de América Latina (OSAL), Ano I, Nº 1, CLACSO, Buenos Aires, pp. 165-170.
- ROJAS, Patricio e JIMÉNEZ, Susana. (2005a) “El mercado del azúcar en Chile”, em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL Editores, pp. 47-64.
- ______. (2005b) “La banda de precios del azucar”, em: *El libro blanco del azúcar*, Santiago, RIL Editores, pp. 65-111.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. (1998) “Interesses privados na formulação e implementação de política públicas para a agricultura”, em Francisco Carlos Texeira da Silva, Raimundo Santos e Luiz Flavio de Carvalho Costa (orgs.) *Mundo Rural e Política. Ensaios Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, Editora Campus, pp. 209-242.

- _____ . (2009): *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Edur/Mauad X
- ROSALES, Osvaldo. (1988) “Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, em: Revista de la CEPAL, núm. 34, abril, Santiago, pp. 19-36.
- _____ . (1996) , “Transformación productiva: balance y aproximaciones nacionales”, em: Revista Persona y Sociedad, volumen 10, nº 2, agosto, Universidad Alberto Hurtado/ILADES, Santiago, pp. 165-193.
- _____ . (2003) Presentación de la Política Comercial del Gobierno de Chile, Santiago, DIRECON/Ministerio de Relações Exteriores.
- ROTHSTEIN, Bo. (1987) “Corporatism and Reformism: The Social Democratic Institutionalization of Class Conflict”. *Acta Sociologica*, vol. 30, nº 3/4, pp. 295-331.
- SAAVEDRA, Alejandro. (1975) *Capitalismo y lucha de clases em el campo: 1970-1972*, Madrid, Alberto Corazón Editor.
- SALAZAR, Gabriel e PINTO, Julio (1999) *Historia contemporánea de Chile*, Santiago, LOM ediciones.
- SALAZAR, José Manuel. (1991) “El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico”, em: “Sunkel y Ramos, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SANZ MENÉNDEZ, Luís. (1994a) “Representación de intereses y políticas públicas. A modo de introducción.”, em Luis Sanz Menéndez (compilador) *Representación de intereses y Políticas Públicas: Corporativismo o Pluralismo?*, Zona Abierta, nº 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 15-60.
- _____ . (1994b) “El corporativismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas.”, em Luis Sanz Menéndez (compilador) *Representación de intereses y Políticas Públicas: Corporativismo o Pluralismo?*, Zona Abierta, nº 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 61-84.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974) “Still the century of corporativism?, Em *The Review of Politics*, vol. 36, nº 1, pp. 85-131.
- _____ . (1992) “Corporativismo (Corporativismo)”, em Matilde Luna e Ricardo Pozas (coordinadores) *Relaciones Corporativas en un período de transición*. México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México, pp. 3-25.

- _____ . (1993) “La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales”, Revista Mexicana de Sociología, Ano LV, nº 3, pp. 3-29.
- _____ . (1994) “!El corporatismo ha muerto! Larga vida al corporatismo!”, em Luís Sanz Menéndez (compilador) Representación de intereses y políticas públicas, Zona Abierta, nº 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 61-84.
- SCHMITTER, Philippe C. e LEHMBRUCH, G. (1979) “Trends Towards Corporatist Intermediation”, Londres, Sage.
- SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO. (1975) Declaración de Principios del Gobierno de las Fuerzas Armadas, Santiago, Gobierno de Chile.
- SILVA, Francisca. (2002) “Sustentabilidad del Sector Azucarero y Arancel Consolidado”, em: Agronomía y Forestal, vol. 4, nº 14, Universidad Católica de Chile, enero, p. 3.
- SIMMEL, Georg. (2006) *Questões fundamentais da sociologia: indivíduo e sociedade*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SKOCPOL, Theda. (1985) “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, em P. Evans; D. Rueschmeyer e T. Skocpol (editores) *Bringing in the State back In*. New York, Cambridge University Press.
- SMITH, Martin J. (1994) “Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo”, em Luis Sanz Menéndez (compilador) Representación de intereses y Políticas Públcas: Corporatismo o Pluralismo?, Zona Abierta, nº 67/68, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 137-170.
- _____ . (1997) “El Pluralismo”, em: Marsh D. e Gerry Stoker (eds.) *Teoria y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 217-234.
- SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA (1995) *Declaración de marzo de 1995*, Santiago, SNA.
- SOLA, Lourdes (Organizadora). (1993) *Estado, Mercado e Democracia. Política e economia comparadas*, São Paulo, Editora Paz e Terra.
- STEINER, Philippe. (2006) *A Sociologia Econômica*, São Paulo, Editora Atlas.
- STEPAN, Alfred. (1980) *Estado, corporativismo e autoritarismo*, Tradução de Marina de Medeiros, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003) *El malestar en la globalización*, tradução de Carlos Rodríguez Braum, Buenos Aires, Editora Taurus.
- _____ . (2010) Domesticar las finanzas en un momento de austeridad, Project Syndicate, 12/07/2010.

- SUNKEL, Osvaldo. (1967) *Política Nacional de desarrollo y dependencia externa*, Documento n° 62, Santiago, ICIRA.
- _____ (1991) “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, em: Sunkel e Ramos, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SUNKEL, Osvaldo e PAZ, Pedro. (2004) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, 26a. edição, México, Siglo veintiuno Editores.
- TAMM, Eduardo (1992) Análisis del sector remolachero-azucarero y la política de banda de precios, Serie de Tesis N° 53, Departamento de Economía Agraria, Santiago, Pontificia Universidad Católica.
- TAYLOR, George (1997) “El marxismo”, em: Marsh D. e Gerry Stoker (eds.) *Teoria y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 255-272.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2005) [1835] *A Democracia na América – Livro 1*, São Paulo, Martins Editora.
- TRUMAN, David B. (1951) “The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion.” Nova York, Alfred A. Knopf.
- URRUTIA, Graciela, “La producción de remolacha en Chile”, em: Revista Agroeconómico, Santiago, Fundación Chile.
- VERGARA, Pilar (1985) *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago, Ediciones FLACSO.
- VIANA, Ana Luiza. (1996) “Abordagens metodológicas em Políticas Públicas”. Revista de Administração Pública, vol. 30, nº2, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, pp. 5-42.
- VILLALOBOS, Sergio e ESTELLÉ, Patricio (1990) *Historia de Chile*. Tomo 2. La Colonia, Siglo XVII, Santiago, Editorial Universitaria.
- VV.AA. (1973) *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, Buenos Aires, Edições Periferia.
- WEBER, Max (1996) [1905] *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, tradução de M. Irene e Tamás Szemrechanyi, 11ª. edição, São Paulo, Livraria Pioneira Editora.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia. (1994) “Lobismo: Um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil”. Texto de discussão nº 25, Rio de Janeiro, CEPP.
- WEIR, Margaret e SKOCPOL, Theda. (1993) “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”, Zona Abierta, nº 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 73-152.

- WILLIAMSON, Oliver. (1990) *La economía del costo de transacción*, Barcelona, Editorial Ariel.
- WINN, Peter. (2010). *A Revolução Chilena*, tradução de Magda Lopes, São Paulo, Editora UNESP.
- WINYARD, S. (1989) “El Estado Corporativo: implicaciones del corporativismo en el sector agrario”, em M.L. Harrison (compilador), *El corporativismo y el Estado de Bienestar en Gran Bretaña*. Trad. B. G. Reinoso, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 209-228.
- WOOTTON, Ghaham. (1972) *Grupos de Interesse. Grupos de Pressão e Lobbying*; tradução de Edmond Jorge, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- ZEMELMAN, Hugo. (1973) “La Reforma Agraria y las clases dominantes”, em: *Chile: Reforma Agraria y Gobierno Popular*, Buenos Aires, Ediciones Periferia.
- ZEZZA, Annalisa. (1987) “Gruppi di interesse e politiche agrarie: una passegna della letteratura”, *La Questione Agraria*, nº 26, Milano, Franco Angeli, pp. 159-183.

JORNAIS, BOLETINS E REVISTAS

Boletim EcoNoticias, “Entrevista a Isabel Lincolao”, 10/05/2003.

Diario Oficial, “Ley N° 19.897 sobre nueva Banda de precio para el azúcar”, 25/09/2003.

El Diario, “Proyecto más que discutible”, 24/10/2001.

El Mercurio, “Productores se movilizan en San Carlos”, 08/07/1995.

_____, “Dictamen preliminar aplicaría salvaguardias para la fructosa”, 02/07/2002.

_____, “Esto afecta la competitividad del país”, 03/08/2002.

_____, “Fin de bandas obliga a modernizar el agro”, 05/05/2003.

_____, “El agro del sur y del centro se enfrentan por las bandas” 07/05/2003.

_____, “Industria respalda proyecto de ley sobre banda de precio del azúcar”, 08/05/2003.

_____, “Peligra la sustentabilidad de la remolacha”, 16/05/2003.

_____, “El proyecto de bandas detona verdadero caos”, 20/06/2003.

_____, “Iansa da el primer golpe en la guerra del azúcar” 06/07/2003.

_____, “Protesta en Ruta 68 en rechazo a aranceles”, 06/07/2003.

_____, “El feroz cara a cara por las bandas de precios”, 07/08/2003.

_____, “El ogro corporativo”, de Eugenio Tironi, 12/08/2003.

_____, “La pugna por las bandas sigue calentando el invierno”, 12/08/2003.

_____, “La tregua duró un año”, 07/06/2004.

_____, “Remolacheros: Aduanas no está haciendo cumplir la ley”, 15/09/2004.

_____, “Remolacheros en pie de guerra contra Aduanas por tema azúcar”, 16/09/2004.

_____, “Trigo y azúcar desatan guerra en el mundo agrícola”, 01/12/2004.

_____, “Guerra del azúcar al borde de la tregua”, 31/12/2004.

_____, “Senadores y diputados rinden homenaje a Christian Chadwick”, 29/01/2005.

_____, “Bajos precios complican futuro de los remolacheros y trigueros”, 21/02/2005.

_____, “OMC les pone fecha de término a las bandas de precios”, 08/05/2007.

El Mostrador, “Entrevista a Oscar Guillermo Carretón”, 13/05/2003.

Instituto Libertad y Desarrollo, “Boletín Legislativo”, 19/10/2001.

La Nación, “Industria nacional en peligro”, 02/05/2003.

La Nación, “Presentada la propuesta de protocolo del proyecto de ley sobre las bandas de precios”, 08/05/2003.

La Tercera, “Industriales apoyan cambios a bandas de precios para el azúcar”, 09/05/2003.

_____, “IANSA condiciona apoyo a cambios en la banda de precios del azúcar”, 12/05/2003.

_____, “Fuerte rechazo a proyecto de bandas de precios”, 26/06/2008.

_____, “Comenzó la ardiente batalla que amenaza con quemar el mercado del azúcar”, 29/06/2003.

_____, “Economistas advierten que las bandas de precios afectan a los más pobres”, 01/07/2003.

_____, “Iansa advierte que valor del azúcar subiría sin bandas”, 02/07/2003.

_____, “Consumidores pagaron US\$ 35 millones a Iansa en 2002 por banda de azúcar”, 03/07/2003.

_____, “Pobres pagaron seis veces más que grupos de mayores ingresos por bandas”, 09/07/2003.

_____, “El alto costo de las bandas de precios”, 16/07/2003.

_____, “El significado del proyecto sobre bandas de precios”, 07/08/2003.

_____, “Aumento de conflictos transforma a Claro en mediador clave del sector privado”, 10/08/2003.

_____, “Lo que enfrenta Chile tras la caída de la banda de precios, 13/06/2007.

Revista Agroeconómico, “Se mantienen buenas expectativas para la remolacha”, n° 21, Santiago, Fundación Chile, junho-julho 1994, pp. 39-43.

Revista Agroeconómico, “Remolacha: Mayor estabilidad en el Mercado Internacional del azúcar”, n° 57, Santiago, Fundación Chile, julho 2000, pp. 22-29.

Revista Agroeconómico, “Remolacha: Mejoras en rendimientos”, n° 62, Santiago, Fundación Chile, maio 2001, pp. 22-27.

Revista Agroeconómico, “Nuevas complicaciones en la producción de remolacha”, n° 68, Santiago, Fundación Chile, junho 2002, pp. 23-25.

Revista del Campo, “Alta producción en remolacha y azúcar”, El Mercurio, 21 de abril 1992.

_____, “Como usar las ventajas de la Internacionalización”, El Mercurio, 21 de agosto de 1992.

_____, “Azúcar: Estados Unidos reducirá cuota de importación”, El Mercurio, 04 de setembro 1992.

_____, “SNA y CAS: Ninguno afloja”, El Mercurio, 28 de abril 2003.

_____, “La mano viene dura”, El Mercurio, 23 de junho 2003.

_____, “Entrevista a Jorge Guzmán: Nos sentimos defraudados y engañados”, El Mercurio, 14 de julho 2003.

_____, “Bandas de precios: después de la tormenta”, El Mercurio, 11 de agosto 2003.

_____, “Entrevista a Jaime Campos, Ministro de Agricultura: Tengo mi conciencia absolutamente tranquila”, El Mercurio, 25 de agosto 2003.

_____, “Las nuevas reglas del juego remolachero”, El Mercurio, 12 de julho 2010.

Revista El Campesino, “Cultivo de Remolacha en Chile”, vol. 127, n° 6, Sociedad Nacional de Agricultura, julho 1996, pp. 4-8.

Revista El Campesino, “Temporada remolachera”, vol. 133, n° 1, Sociedad Nacional de Agricultura, enero-marzo 2002a, p. 25.

Revista El Campesino, “El arancel del azúcar”, Sociedad Nacional de Agricultura, vol. 133, n° 1, enero-marzo 2002b, pp. 52-54.

Revista Qué Pasa, “Una agitada transición”, abril de 1999, pp. 74-76.