

REGIÕES DE DISCÓRDIA: ANALISANDO INFLUÊNCIAS SUBNACIONAIS NAS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR E INVESTIMENTO DO CHILE PARA OS EUA DURANTE EVENTOS CRÍTICOS

Rodolfo Disi Pavlic¹

Introdução

Qual o papel da política subnacional nas políticas de investimento e comércio exterior chilenas? Os estudiosos propuseram várias teorias para explicar a influência da política doméstica no caso das políticas externas das grandes potências (Gourevitch 1986, Snyder 1991, Trubowitz 1998, 2011); no caso de Estados menores e em desenvolvimento, eles argumentaram amplamente que a formulação de políticas externas é principalmente uma função de variáveis internacionais (Katzenstein 1985). Este argumento está em desacordo, no entanto, com a alegação de que as teorias das relações internacionais são inadequadas para explicar seu comportamento (Neuman 1998). De fato, embora a maioria dos resultados da política externa seja parcialmente causada por um determinado contexto internacional, é excessivamente simplista supor que a política externa nos países em desenvolvimento seja apenas uma função das mudanças no Sistema Internacional.

Nos últimos anos, estudiosos começaram a analisar as relações internacionais e a política externa da América Latina de forma mais sistemática e comparativa (Domínguez e Fernández de Castro 2010, Gardini e Lambert 2011, Mora e Hey 2003, Pastor 2001, Russell e Tokatlian 2011, Schoultz 1998, Tulchin e Espach 2001). Esses vários trabalhos abordaram vários tópicos,

¹ Professor Assistente no Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Católica de Temuco, Chile. Doutor em Governo pela Universidade do Texas em Austin (2017). Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame (2011). E-mail: rdisi@uct.cl

às vezes com bastante sucesso, e alguns formularam diversos argumentos teóricos que contribuem para nosso entendimento da formulação de políticas externas na América Latina. No entanto, essas contribuições tendem a compartilhar três deficiências. Primeiro, esses trabalhos são amplamente descritivos ou orientados por alguma questão e carecem de fundamentação teórica; segundo, aqueles que são teoricamente orientados analisam as relações hemisféricas do ponto de vista dos EUA; finalmente, a maioria dos trabalhos focados em mudanças no sistema internacional presta menos atenção a fatores nacionais e subnacionais nos Estados latino-americanos.

A história do comércio e investimento estrangeiro do Chile com os Estados Unidos fornece vários exemplos críticos e variações notáveis. No último meio século, o Chile passou de um modelo econômico de Industrialização de Substituição de Importação (ISI) e da nacionalização de empresas americanas para a liberalização e o livre comércio. Esse processo culminou no Tratado de Livre Comércio (TLC) EUA-Chile de 2004. O Chile também mostra um importante grau de mudança política interna durante esse período. De fato, o país experimentou o colapso da democracia, a ditadura militar e o retorno à política competitiva nos últimos quarenta anos. O que explica essa ampla gama de políticas de comércio e investimento em relação aos EUA?

Assim como no estudo da política externa latino-americana em geral, a maioria dos estudos fornece uma dúzia de considerações em nível internacional sobre as mudanças na política externa chilena. Mudanças na economia política internacional (Wilhelmy 1979), o equilíbrio de grandes potências (Álamos 1999, Wilhelmy 1979) e rivalidades regionais (Colacrai e Lorenzini 2005, Álamos 1999, Wilhelmy 1979) são algumas das explicações mais comuns. As poucas explicações em nível doméstico tendem a se concentrar em variáveis como conflitos partidários e ideológicos (Mares e Rojas Aravena 2001, Wilhelmy e Durán 2003; Leight 2008), o papel das elites econômicas (Oyarzún 2013, Baeza e López 2015) e a interação de atores e instituições sociais e políticas (Porras 2003)². Por fim, aqueles que analisam comparativamente a política externa do Chile também enfatizam a importância da tradição democrática e das características do regime do país (Borges 2017; Colacrai e Lorenzini 2005, Wilhelmy 1979, Agüero 2005). Essas variáveis são importantes para entender o caso chileno e, sobretudo, consideram suas políticas domésticas e transições de regime nos últimos cinquenta anos.

Essas variáveis, no entanto, parecem ser menos úteis na explicação de eventos críticos nas relações EUA-Chile. Em períodos democráticos, o voto

2 Baeza e López (2015) e Leight (2008) consideram a divisão rural como um fator que influenciou o processo de ratificação do TLC EUA-Chile, mas focam no papel que os partidos políticos e elites econômicas e políticas desempenharam no processo.

unânime da nacionalização das empresas de mineração dos EUA em 1971 e a ratificação quase universal do TLC EUA-Chile desafiam a importância das diferenças partidárias e ideológicas³. Medidas importantes tomadas durante o governo Allende, como a propriedade estatal das empresas de cobre, persistiram após 1973, e as políticas adotadas durante a ditadura de Pinochet que sobreviveram à transição para a democracia em 1990 - como a liberalização do comércio - também obscurecem a distinção entre política externa autoritária e democrática. Nenhuma dessas variáveis pode, portanto, explicar completamente a evolução da política do país.

Para explicar esses resultados, este artigo examina vários momentos que moldaram as políticas de comércio e investimento estrangeiro do Chile em relação aos EUA. Esses eventos críticos ocorreram entre 1965 e 2005 e incluem a reforma agrária de 1967; a chamada “chilenização” (1969) e nacionalização (1971) da indústria do cobre; a reabertura do setor de mineração para empresas estrangeiras e a ruína da reforma agrária (1974-1983); o TLC EUA-Chile (2004); e o imposto de “royalties” para empresas de mineração privadas (2005). Esses eventos raros são escolhidos porque constituem “conjunturas críticas” (R. B. Collier e Collier 2002) com “mudança substancial e relativamente rápida em uma variável independente ou dependente de interesse teórico” (Gerring 2004, 351).

O estudo utiliza evidências de declarações e ações de membros do Congresso (1965-1973; 1990-2005) e da junta do governo (1973-1990), bem como de fontes secundárias. Essa estratégia de pesquisa, que permite variar a incumbência governamental e o tipo de regime, mostra até que ponto os interesses econômicos subnacionais têm importância na elaboração de políticas. O estudo constata que, apesar do tamanho pequeno e da forma unitária de governo do Chile, as diferenças subnacionais têm desempenhado um papel importante na definição da natureza e forma de formulação da política externa do país, particularmente durante períodos democráticos e em questões em que as diferenças econômicas subnacionais são maiores. Assim, se a explicação se aplicar ao Chile, que poderia ser considerado um “caso de teste mais difícil”, poderá ser aplicável a vários outros contextos (George e Bennett 2005, 121)⁴.

3 Vários políticos de direita proeminentes chegaram a defender o TLC. Como explica Leight (2008, 226), “[o] protecionismo flagrante, próximo ao populismo total, da direita historicamente neoliberal, era uma raridade na política chilena pós-1990”.

4 No entanto, os distritos eleitorais são baseados no território, de modo que os congressistas respondem aos círculos eleitorais geográficos (pelo menos durante os períodos democráticos). A relativa má distribuição da câmara em favor de distritos rurais menos populosos (Snyder e Samuels 2004) acentua ainda mais a competição regional. Além disso, governos sucessivos desde os anos 90 também adotaram a descentralização política como política nacional, de

O Papel da Política Subnacional na Política Comercial na América Latina

Para explicar a variação da política comercial e de investimento estrangeiro do Chile em relação aos Estados Unidos, aplico - e refino - o arcabouço teórico desenvolvido por Trubowitz (1998). Sua explicação da mudança na definição de interesse nacional dos EUA destaca a importância das diferenças econômicas regionais na formulação da política externa nacional. Em poucas palavras, o argumento é que a especialização econômica subnacional leva a preferências divergentes de política externa, o que pode causar conflitos por decisões tomadas em nível nacional (Trubowitz 1998, 14-15).

As diferenças econômicas regionais podem se traduzir, portanto, em preferências de política externa regional diferentes e às vezes conflitantes. Existem três causas principais para as atitudes de política externa específicas de cada região (Trubowitz 1998, 15-18). A primeira é a dependência das exportações - quanto mais uma região depende das exportações, maior a probabilidade de ela preferir o livre comércio. Segunda, os gastos públicos em políticas externas, especialmente em defesa, têm efeitos redistributivos: quanto mais uma região pode obter com esses gastos (por exemplo, contratos de defesa e novas instalações), mais ela apoia políticas que os aumentam, enquanto regiões que suportam apenas os custos (tributação aumentada, menor gasto social) terá menos probabilidade de promovê-los. Finalmente, diferenças econômicas estruturais e inter-relações regionais podem produzir conflitos entre regiões quando o benefício de uma região é a perda da outra (Trubowitz 1998, 15-18).

À primeira vista, o caso chileno não se presta facilmente a uma estrutura explicativa que enfatiza as diferenças regionais. Embora exista evidência de que os interesses subnacionais afetem a política comercial em países como Brasil, Argentina e México (Pezzola 2006, 2013, 2017), o Chile difere substancialmente desses países - e dos EUA - em uma dimensão crucial: tamanho. Com uma população de cerca de 7 milhões em 1960 e 17 milhões em 2010, e uma área de terra apenas 10% maior que o Texas, o Chile - e sua economia - pode parecer pequeno demais para aplicar uma estrutura que destaque as diferenças e a concorrência subnacionais. Outra diferença importante é o sistema de governo: enquanto o federalismo “aumenta o papel da territorialidade na estruturação da política nacional” (Trubowitz 1998, 19),

modo que as diferenças subnacionais também podem se tornar mais acentuadas ao longo do tempo (Morgan 2018).

o Chile tem um sistema unitário de governo.

Como em outros países ricos em recursos, no entanto, os principais setores da economia chilena estão desigualmente distribuídos em seu território. A Corporação de Desenvolvimento da Produção (*Corporación de Fomento de la Producción de Chile* - CORFO), uma organização governamental chilena encarregada de promover o crescimento econômico, dividiu o país em zonas econômicas pela primeira vez em 1950 (CORFO 1965). Cada uma dessas zonas econômicas abrange duas ou mais das divisões administrativas de primeiro nível (regiões). As zonas econômicas da CORFO são tradicionalmente rotuladas *Norte Grande* (Grande Norte), *Norte Chico* (Baixo Norte), *Zona Central* (Chile Central), *Zona Sur* (Zona Sul) e *Zona Austral* (Extremo Sul) (Collier & Sater 2004, xix-xxi)⁵. A mineração é encontrada principalmente nas regiões do norte do país: o cobre, a principal exportação do país, é produzido junto com outros minerais no *Norte Grande* e, em menor grau, no *Norte Chico*⁶. A agricultura é encontrada principalmente na região central do Chile (o coração do país onde vive a maioria esmagadora da população) e nas zonas sul e austral, onde a silvicultura e a pecuária são importantes. O setor manufatureiro está concentrado nas cidades de Valparaíso, Santiago, Concepción e arredores na *Zona Central*.

Essa caracterização é um retrato aproximado das últimas cinco décadas da história chilena. Ainda hoje, a maioria das operações de mineração ocorre no *Norte Grande* e *Norte Chico*, a manufatura ainda está concentrada nas áreas urbanas da *Zona Central*, e a maioria das indústrias agrícolas e florestais estão localizadas na *Zona Central* e nas zonas sul. No entanto, o país experimentou uma diversificação horizontal⁷ das exportações desde a década de 1980 (Ffrench-Davis 2002, 154, Agosin 1999, 82-84), com setores da economia baseados geograficamente participando das exportações (Herzer e Nowak-Lehmann D. 2006, 1828). Assim, embora as regiões não tenham mudado suas estruturas produtivas⁸, a maioria se tornou mais orientada para a exportação. A Figura 1 mostra as contribuições flutuantes para as exportações de cada setor econômico desde 1960 no Chile. Por exemplo,

5 Para um mapa das divisões administrativas de primeiro nível do Chile e das zonas econômicas do CORFO, consulte (CELADE n.d.)

6 O único grande depósito de cobre não encontrado nas regiões do norte é o *El Teniente*, localizado na região central do Chile. Depósitos de nitrato de sódio, que precederam o cobre como principal exportação do país, também são encontrados no Grande Norte (Dunning, 2008, 216).

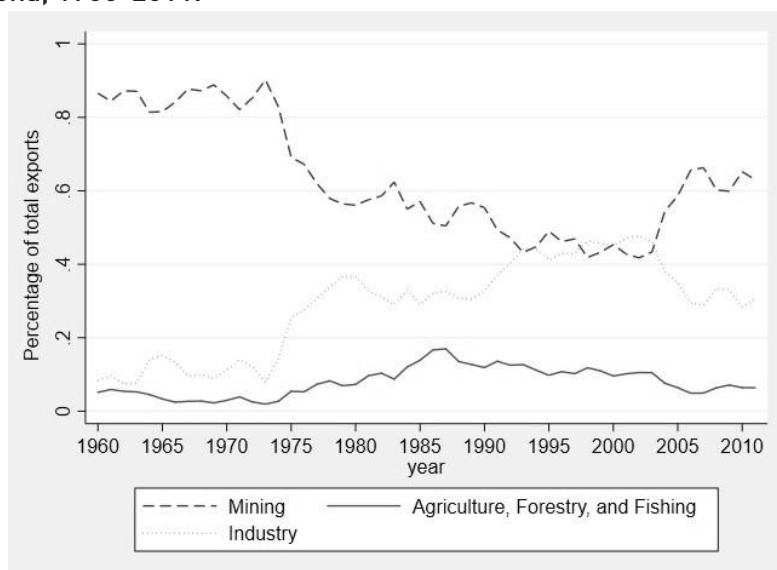
7 Diversificação horizontal refere-se à diversificação de exportações para novos setores produtivos.

8 A diversificação vertical das exportações (isto é, valor agregado) ocorreu apenas em algumas indústrias (Herzer e Nowak-Lehmann D. 2006, 1828).

mais de 80% das exportações na década de 1960 correspondiam à mineração, enquanto a indústria contribuía com menos de 10%; em 2010, as exportações de mineração ainda totalizavam cerca de 60%, enquanto as exportações industriais haviam aumentado para quase 30%. Alterações na contribuição de cada setor para as exportações podem estar associadas a mudanças e, às vezes, divergências nas preferências da política regional.

Hipótese 1: períodos em que as economias regionais chilenas divergem mais em relação à dependência das exportações experimentam mais conflitos sobre a política comercial e de investimentos.

Figura 1. Percentual do total de exportações de três setores da economia chilena, 1960-2011.



Fonte: elaboração do autor com base no BDE (2016).

Uma abordagem regional pode, portanto, encontrar solo fértil no caso chileno, mas não pode ser aplicada automaticamente, como apresentado por Trubowitz. A teoria do autor, baseada na experiência dos EUA, deve ser refinada com relação ao papel das instituições políticas em ter poder explicativo no caso de um país latino-americano como o Chile. O tipo de regime é praticamente constante nos EUA e, portanto, não explica a variação na formulação de políticas. Como no resto da América Latina, esse não é o caso no Chile. De fato, a mudança de regime é um dos fatores mais importantes na história política chilena e da América Latina no último meio século.

Instituições representativas e democráticas podem acomodar conflitos regionais, mas em um regime autoritário um grupo mais exclusivo, menor e homogêneo detém o poder. Embora esses grupos estejam, na prática, vinculados a interesses específicos (militares, industriais, proprietários de terras), eles também têm altos riscos como os únicos governantes no bem-estar da economia nacional e são menos propensos a registros desnecessários (Snyder 1991, 52–54).) A formulação de políticas em regimes autoritários baseia-se menos na representação (incluindo a representação geográfica) e é mais provável que leve a decisões amplas e às vezes impopulares. Como Haggard (1990, 262) argumenta, “uma vez que arranjos políticos autoritários dão às elites políticas autonomia contra pressões distributivistas, aumentam a capacidade do governo de extrair recursos, fornecer bens públicos e impor os custos de curto prazo associados ao ajuste econômico”.

Hipótese 2: as instituições democráticas permitem que as diferenças regionais tenham um efeito maior na política de comércio e investimento chilena do que o autoritarismo.

Reforma Agrária e Nacionalização do Cobre: Conflito e Consenso em Linhas Regionais

Durante os governos do democrata-cristão Eduardo Frei Montalva (1964-1970) e do socialista Salvador Allende (1970-1973), o Chile passou por um período de maior polarização social e política. O conflito sobre o investimento estrangeiro com os EUA girou principalmente em torno da questão da propriedade das vastas reservas de cobre do Chile. Esses recursos estavam nas mãos de empresas americanas - principalmente Anaconda e Kennecott - desde o início do século XX. De acordo com Petras e Morley (1975, 8–9),

O investimento privado direto dos EUA no Chile em 1970 foi de US\$ 1,1 bilhão, de um investimento estrangeiro total estimado em US \$ 1,672 bilhão. Apesar da diversificação do investimento na década de 1960, longe das indústrias extrativas e das indústrias de serviços relacionadas e em direção à manufatura, comércio e bancos, a maior parte do investimento privado no Chile permaneceu no setor de mineração e fundição (mais de 50%).

Essa situação, juntamente com a insatisfação com o desempenho das empresas, motivou Frei Montalva a promover a “Chilenização” (propriedade estatal de 51%) em 1966 e, em seguida, levou Allende a nacionalizar (adquirir a propriedade estatal por meio de expropriação) a indústria do cobre em 1971 .

Faz sentido falar sobre conflitos de políticas ao longo de linhas

regionais neste período? As negociações ocorreram entre as empresas e o Executivo, mas o Congresso teve que aprovar emendas e leis constitucionais que permitissem a transferência legal de propriedades das empresas para o Estado. Diferentes grupos avançaram “suas próprias concepções do interesse nacional através da manipulação da política do cobre” (Moran 1974, 169).

As zonas econômicas tiveram um papel importante nesse processo. As regiões áridas, principalmente urbanas e mineiras de *Norte Grande* e *Norte Chico* eram comumente representadas no Congresso por partidos centrais e de esquerda: democratas-cristãos, radicais, socialistas e comunistas (J. Petras e Zeitlin 1967)⁹. As divisões eleitorais na região central do Chile, na Zona Sul e no Extremo Sul seguiram as linhas urbanas/rurais: os centros urbanos e industriais tendiam a eleger mais representantes do centro e da esquerda, enquanto os setores rurais e agrícolas eram geralmente representados por políticos de direita dos partidos liberais e conservadores.

Essas zonas tinham estruturas econômicas marcadamente diferentes. A economia das províncias do norte era orientada para a exportação. A tributação das empresas de mineração foi crucial para o Estado: entre a Segunda Guerra Mundial e 1973, dez a 40% das despesas do governo vieram da receita tributária do cobre (Moran 1974, 6). O setor industrial, localizado principalmente nas cidades populosas da Zona Central, era voltado para dentro, seguindo o modelo ISI. O setor agrícola era controlado por um punhado de proprietários de terras e grupos através de enormes *haciendas*. Esse setor era tão ineficiente que os alimentos tiveram que ser importados para atender às demandas domésticas (Correa et al. 2001, 222).

O conflito principal, no entanto, não foi entre a esquerda e os centro nacionalistas, de um lado, e a direita *laissez-faire*, aliada aos conglomerados multinacionais, de outro. Na realidade, todos os grupos queriam que o Estado chileno obtivesse mais receita com as exportações de cobre, a fim de promover o crescimento industrial do país. De fato, os partidos políticos “tinham opiniões divergentes sobre livre empresa, sindicatos e distribuição relativa de renda na sociedade chilena, mas uniram-se para proteger e expandir a base industrial do país” (Moran 1974, 187). O cerne da questão era como usar as receitas de cobre para promover o desenvolvimento econômico. Comunistas e socialistas vinham defendendo a nacionalização há décadas; a direita, por outro lado, preferia chegar a acordos com as empresas para aumentar a

⁹ Os trabalhadores do cobre eram, em primeiro lugar, aliados do Partido Comunista, cujos vínculos com os sindicatos de mineradores datavam do boom dos nitratos. As áreas de mineração de carvão do Chile Central e do Sul também eram um bastião do Partido Comunista. Os democratas-cristãos centristas do norte tiveram o apoio de setores menos organizados e dos pobres nas áreas urbanas (Vergara 2012, 66-67).

produção. Acima de tudo, os políticos de direita não queriam uma reforma constitucional que permitisse ao Estado expropriar a propriedade privada das empresas de mineração dos EUA, porque essa reforma poderia permitir expropriações entre seus próprios constituintes.

Essa relutância da direita acabou desaparecendo devido à Aliança para o Progresso e às medidas tomadas durante a presidência de Frei Montalva. Frei havia prometido promulgar reformas econômicas abrangentes, incluindo a chilenização do cobre e uma nova reforma agrária. A Aliança para o Progresso foi essencial para isso, pois seus fundos foram usados para realizar a reforma. Formulado em 1961 pelo governo Kennedy, o programa teve como objetivo tratar das queixas que levaram à revolução cubana, fornecendo assistência econômica. Logo após seu anúncio, o senador conservador Francisco Bulnes Sanfuentes reagiu contra as reformas propostas pela Aliança:

Não há necessidade de mudança social no Chile, pois o país tem muitas leis sociais em vigor há mais de 50 anos. Seria melhor se os Estados Unidos parassem de promover a agitação de nossos problemas econômicos e sociais. O que o país precisa é de novos investimentos enormes na produção de cobre [...] Portanto, se as empresas não puderem lançar um grande programa novo e deixar que os recursos fluam para desenvolver o Chile como a Aliança prevê, o governo deve nacionalizá-los! (Bulnes Sanfuentes 1961).

Para os democratas-cristãos no poder, os objetivos da reforma eram duplos: redistribuir terras para aumentar a produtividade e reduzir as pressões sobre a balança de pagamentos e romper a tradicional relação clientelista-camponesa-proprietária de que a direita desfrutava no campo (Correa et al. 2001, 248, Kay 2002, 468).

Os congressistas dos distritos rurais das regiões Centro e Sul do país se opuseram a essa reforma. Eles consideravam as empresas estrangeiras de cobre mais responsáveis do que os proprietários domésticos pelo subdesenvolvimento do país (Moran 1974, 200). A decisão da direita foi, portanto, dar seu apoio condicional à nacionalização da indústria do cobre, vinculando a reforma do artigo 10 da Constituição de 1925 (contendo o direito de propriedade) a reduzir a extensão da reforma agrária (Fermendois, Bustos e Schneuer) 2009, 106; Moran 1974, 206) - um exemplo didático de registro. O senador e presidente do Partido Nacional Sergio Onofre Jarpa (um ex-membro do Partido Trabalhista Agrário), por exemplo, declarou: “Naturalmente, não promovemos apoio incondicional ao governo [dos EUA], que também age de acordo com seus próprios interesses, e que não está isento de cometer

erros. Promovemos uma atitude independente, prática e realista para servir aos objetivos do Chile” (El Diario Ilustrado 1969). Os opositores da reforma atravessam as linhas partidárias, no entanto, e também incluem políticos de outros partidos com grupos eleitorais rurais. Como Moran (1974, 205) relata:

O Partido Conservador, que tinha o maior número de proprietários de terras, foi mais explícito em sua estratégia de manter em suspensão o destino das empresas de cobre até que a modificação pudesse ser negociada na reforma agrária. Mas as preocupações dos conservadores também preocupavam os membros dos partidos liberais, radicais e até cristãos democratas, muitos dos quais os membros eram grandes proprietários. Em outubro de 1965, por exemplo, o Diário Australiano de Temuco (no rico sul agrícola) relatou que toda a liderança democrata-cristã daquela importante cidade havia renunciado a disputas com a sede do partido em Santiago sobre a reforma agrária.

Apesar da oposição da direita (e devido aos fracos resultados eleitorais de 1965, que fizeram com que os partidos conservadores e liberais se fundissem ao Partido Nacional), o governo Frei ganhou apoio suficiente dos setores urbanos e industriais (do centro e da direita, mas não da esquerda)¹⁰ para aprovar a reforma agrária, alterar o Artigo 10 da Constituição e aprovar a Chile.

Quando a política do governo passou da chilenização para a *Nacionalización Pactada* (“Nacionalização Acordada”), a Direita não tinha nada a perder (como a reforma agrária já havia sido aprovada) e nenhuma razão para apoiar as empresas americanas. Nas palavras do senador Jarpa: “Os Estados Unidos nos disseram para ter uma reforma agrária com condições de pagamento de 30 anos. Acho que devemos aplicar o mesmo sistema [Anaconda e Kennecott], e tenho certeza de que os Estados Unidos não farão objeções, de qualquer forma, não apoiaremos a Anaconda... se esse plano [de nacionalizar] for sério, nós o apoiaremos ” (citado em Moran 1974, 212).

Não é de surpreender que, quando o Presidente Allende pressionou pela nacionalização completa e imediata, praticamente sem compensação, ele recebeu apoio unânime do Congresso. Como observa Allende (1988, 65), “era um reflexo claro dos sentimentos do país em relação ao setor de cobre, especialmente devido ao contínuo confronto político entre o governo e a oposição”. A direita apoiou a nacionalização - desde que não afetasse outras empresas - porque ainda estava ressentida com os EUA por apoiar a reforma

¹⁰ Comunistas e socialistas se opuseram à chilenização de Frei porque a consideravam insuficiente (S. Collier e Sater 2004, 317, Fermandois, Bustos e Schneruer 2009, 103).

agrária (S. Collier e Sater 2004, 334). Esse ressentimento surgiu do fato de que a reforma agrária não apenas redistribuiu a terra de seus constituintes, mas também destruiu a posição dos conservadores no eleitorado rural das zonas central e sul. A esquerda e os democratas-cristãos aproveitaram a reforma para sindicalizar e mobilizar milhares de camponeses eleitorais (J. Petras 1973, 38-39, Correa et al. 2001, 49).

Desnacionalizando o Cobre e Desfazendo a Reforma Agrária: Grandes Mudanças e Continuidades com um Debate Regional Sufocado

O golpe militar de 11 de setembro de 1973 contra Allende pôs fim à política democrática no Chile por dezessete anos. Mas a derrubada também suspendeu a formulação de políticas de comércio e investimento estrangeiro em linhas subnacionais? O regime militar desfez muitas das reformas realizadas pelas duas administrações anteriores e convidou vários políticos de direita para participar do governo. Não há evidências, no entanto, de que as políticas da ditadura em relação aos Estados Unidos tenham sido o resultado de conflitos subnacionais. A abertura da economia chilena ao mercado internacional e privatizações em larga escala foram o produto do debate entre os grupos dentro do governo militar e seus assessores (Allende 1988), em vez de facções mais amplas e com base geográfica.

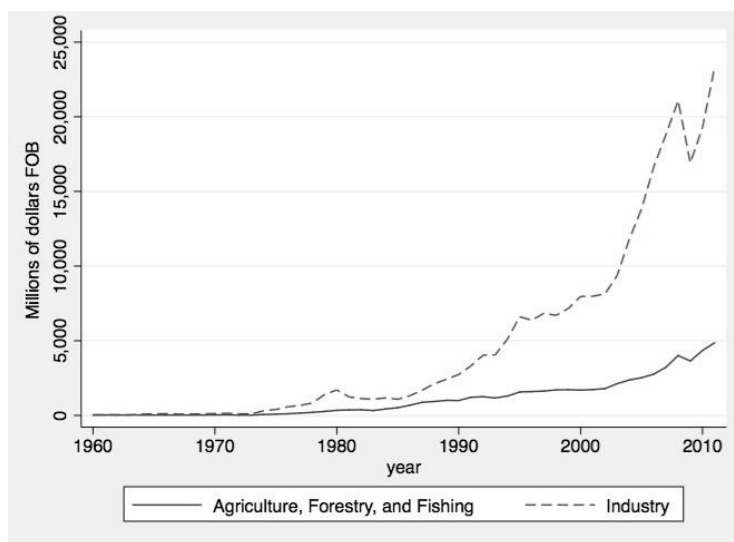
No que diz respeito à mineração, as ações mais importantes do regime militar estavam voltando aos investimentos estrangeiros, mas ao mesmo tempo preservando a CODELCO (empresa estatal). De fato, a primeira ação internacional do regime foi anunciar que a Anaconda, Kennecott e outras empresas americanas seriam compensadas pela expropriação de seus ativos chilenos (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 129, Muñoz & Portales 1991, 50). O governo também reabriu o setor de mineração ao investimento estrangeiro, alterou a legislação para equalizar sua carga tributária às empresas domésticas e tomou outras medidas para tornar os investimentos em mineração mais atrativos (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 140). Como resultado, “no período de 1974-1983, de todos os projetos de investimento estrangeiro autorizados, 79%, isto é, 5.729 milhões de dólares eram projetos de mineração, sendo a maioria deles para o cobre” (Fermandois, Bustos & Schneuer 2009, 136).

Apesar da abertura do investimento e comércio estrangeiros, o governo militar decidiu manter a CODELCO em mãos públicas. Durante uma discussão entre o empresário e o Ministro da Economia Fernando Léniz

e a Junta do Governo sobre a possível privatização do CODELCO, o almirante José Toribio Medina respondeu que eles não reverteriam o que o Congresso havia aprovado por unanimidade (Fernandois, Bustos & Schneuer 2009, 129-130).

Por outro lado, o efeito do regime na indústria do Chile Central e na agricultura, silvicultura e pesca no Centro e no Sul significou mudanças substanciais nas economias dessas regiões. A Figura 2 mostra como esses dois setores concentrados regionalmente aumentaram suas exportações desde os anos 80. As exportações agrícolas, florestais e de pesca em 1960 eram quase insignificantes, mas cinquenta anos depois chegaram a 5 bilhões de dólares. As exportações industriais eram igualmente pequenas em 1960, mas começaram a aumentar em meados da década de 1970 e aumentaram para mais de 22 bilhões de dólares em 2010.

Figura 2. Exportações de dois setores econômicos do Chile, 1960-2010.



Fonte: elaboração do autor com base no BDE (2016)

Primeiro, o governo militar desembaraçou a reforma agrária realizada pelas duas administrações anteriores - mas não reverteu à situação do sistema original de latifúndios. Cerca de um terço das terras desapropriadas foram devolvidas aos seus proprietários originais, enquanto a maioria foi vendida ou destinada a camponeses individuais (encerrando assim as propriedades comunitárias patrocinadas pelos governos anteriores). Mais importante,

a mudança promoveu um novo sistema orientado para a exportação. Os camponeses que podiam se dar ao luxo de administrar suas fazendas tornaram-se trabalhadores sazonais ou se juntaram às fileiras dos pobres urbanos, enquanto muitos proprietários de terras que recuperaram suas propriedades decidiram vendê-las porque não podiam se ajustar ao setor agrícola cada vez mais competitivo e voltado para o exterior (Kay 2002, 472).

A manufatura também foi atingida pesadamente e transformada. O governo reduziu unilateralmente as tarifas de importação de cerca de 70% para 10% em dez anos, o que teve efeitos catastróficos na indústria manufatureira local (S. Collier e Sater 2004, 366). A abertura comercial também tornou a economia chilena suscetível às crises internacionais do final dos anos 70 e início dos anos 80. O custo social era inquestionável - o nível de salário dos trabalhadores em 1970 foi recuperado apenas em 1990, e a porcentagem de pessoas abaixo da linha da pobreza aumentou de 28% em 1970 para 44% em 1980 (Correa et al. 2001, 294). Desse declínio geral, surgiram empresas mais competitivas:

A renovação neoliberal do capitalismo chileno e o processo de privatização de empresas estatais, a geração de novos mercados e a abertura à economia internacional, todos tiveram um impacto significativo no desmantelamento e rearticulação das elites econômicas. Com poucas exceções, os principais investidores e grupos de holding em 2010 diferem dos quarenta anos anteriores [e] a maneira de fazer negócios difere substancialmente da maneira como operavam há algumas décadas (Undurraga 2014, 2).

Essas mudanças causaram uma crise econômica nas regiões industriais do país. Enquanto Santiago conseguiu se recuperar (principalmente através do crescimento da economia de serviços), outras grandes cidades industriais como Valparaíso e Arica nunca recuperaram completamente seu status econômico (Szary 1997).

Os conflitos subnacionais não se manifestaram enquanto o regime estava mudando radicalmente o cenário econômico do país. No entanto, isso não significava que os militares estivessem governando em nome de um único setor econômico ou que havia um consenso completo entre o governo e seus associados, particularmente o grupo de economistas neoliberais conhecidos como os “meninos de Chicago” (Montecinos 2009, Markoff e Montecinos 1993, Puryear 1994). Esses economistas tiveram muita influência, mas seu alcance não pôde chegar a áreas onde os militares consideravam defender o interesse nacional. O regime militar não privatizou a CODELCO, enquanto a reintegração de capital privado e estrangeiro nas regiões do norte da mineração acentuou sua natureza orientada para a exportação, uma estratégia

que possuía elementos neoliberais e nacionalistas (Wilhelmy e Durán 2003, Allende 1988).

O TLC EUA-Chile e o Imposto sobre Royalties: Aprofundando a Liberalização e o Consenso

O retorno à democracia com a coalizão do partido de centro-esquerda *Concertación* (1990-2010) poderia, em teoria, permitir que diferenças regionais influenciassem a formulação de políticas. No entanto, em termos de política comercial para os EUA, esse período prolongou e aprofundou as políticas implementadas durante a ditadura. Essa continuação resultou em um aumento do comércio com os EUA e o resto do mundo: como Morandé (2003, 252) relata, “em um período de apenas dez anos (1990-1999), o Chile dobrou seu comércio exterior geral (de US\$ 15 bilhões para US\$ 30 bilhões), com 90% do comércio total sendo distribuído quase igualmente entre os Estados Unidos, América Latina, União Européia e os Estados asiáticos membros da APEC.” Dois marcos podem levar a pensar que as diferenças nos níveis subnacionais não importam mais na formulação de políticas. O primeiro é a aproximação com os EUA, que culminou na ratificação no Congresso Chileno em 2003 do TLC. O segundo é a relativa falta de discussão sobre a propriedade privada do cobre, em comparação com o período de 1964-1970, até a aprovação de uma lei para impor um imposto (chamado “Royalty” pela imprensa no Chile) sobre as atividades de mineração privada em 2005.

A política subnacional teve algum papel no TLC de 2004 com os EUA? O tratado foi aprovado por 87 deputados (84,5%) e 35 senadores (77,3%). À primeira vista, parece que o consenso neoliberal não permitiu distinções regionais. No entanto, esse aparente alto grau de consenso mascarou “uma controvérsia vigorosa centrada em suas implicações percebidas para o setor agrícola tradicional do país” (Leight 2008, 226), e só foi possível após a transformação nas estruturas econômicas subnacionais iniciadas na década de 1980. Essas mudanças fizeram com que as diversas regiões do país convergissem suas preferências para políticas orientadas para a exportação.

De fato, a maioria dos deputados e senadores que votaram contra o TLC ou se abstiveram representava distritos de baixa renda e orientação interna das zonas Central e Sul. Como a Tabela 1 mostra, os membros do Congresso que votaram contra a abstenção de ratificar o TLC pertenciam aos partidos do governo e da oposição, mas praticamente todos eles representavam distritos das regiões tradicionalmente agrícolas do Centro e Sul do Chile, e sua oposição quebrou a disciplina partidária (Agüero 2005, 57).

Tabela 1. Membros do Congresso votando contra ou abstendo-se de ratificar o TLC com os Estados Unidos em 2003. Fonte: elaboração do autor com base no BCN (2003: 273–274, 681–682, 2018)

Membro	Ação	Câmara	Partido (Coalizão)	Congressional District (Region)
Sergio Aguiló	Contra	Baixa	PS (Concertación)	37 (Maule)
Germán Becker	Contra	Baixa	RN (Alianza)	50 (Araucanía)
Roberto Delmastro	Contra	Baixa	RN (Alianza)	53 (Los Lagos)
José Antonio Galilea	Contra	Baixa	RN (Alianza)	49 (Araucanía)
René Manuel García	Contra	Baixa	RN (Alianza)	52 (Araucanía)
Rosauro Martínez	Contra	Baixa	RN (Alianza)	41 (Biobío)
Nicolás Monckeberg	Contra	Baixa	RN (Alianza)	42 (Biobío)
Osvaldo Palma	Contra	Baixa	PPD (Concertación)	39 (Maule)
Eduardo Díaz	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	51 (Araucanía)
Maximiano Errázuriz	Abstenção	Baixa	RN (Alianza)	29 (Metropolitana)
Javier Hernández	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	55 (Los Lagos)
Pablo Prieto	Abstenção	Baixa	Independent (Alianza)	37 (Maule)
Carlos Recondo	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	56 (Los Lagos)
Alejandra Sepúlveda	Abstenção	Baixa	DC (Concertación)	34 (O'Higgins)
Ignacio Urrutia	Abstenção	Baixa	UDI (Alianza)	40 (Maule)
Gastón von Mühlenbrock	Abstenção	Baixa	Independent (Alianza)	54 (Los Lagos)
Nelson Ávila	Contra	Alta	Chile V (formerly Concertación)	6 (Valparaíso)
José García	Contra	Alta	RN (Alianza)	15 (Araucanía)

Jorge Lavandero	Contra	Alta	DC (Concertación)	15 (Araucanía)
Mario Ríos	Contra	Alta	RN (Alianza)	13 (Biobío)
Mariano Ruiz-Ezquide	Contra	Alta	DC (Concertación)	13 (Biobío)
Marco Cariola	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	16 (Los Lagos)
Alberto Espina	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	14 (Araucanía)
Hernán Larraín	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	11 (Maule)
Rafael Moreno	Abstenção	Alta	DC (Concertación)	9 (O'Higgins)
Rodolfo Stange	Abstenção	Alta	UDI (Alianza)	17 (Los Lagos)
PS: Partido Socialista; RN: Renovação Nacional; PPD: Partido pela Democracia; UDI: União Democrática Independente; DC: Partido Demócrata Cristão				

A maioria das razões para não apoiar o TLC evidencia uma lógica econômica subnacional. Durante a discussão do TLC na Câmara dos Deputados, Alejandra Sepúlveda (DC), que se absteve, declarou:

Hoje, vemos este Tratado de Livre Comércio como um instrumento que garante estabilidade econômica aos pequenos produtores e, quando vejo um agricultor de [...] algumas das comunas que represento nesta Câmara, devo reconhecer que esses agricultores terão que passar de uma agricultura tradicional, não competitiva, que não é aberta, para a dos mercados [...] De quanto esses agricultores precisam para realizar um processo de exportação e se inserir de alguma forma nos mercados internacionais? (BCN 2003, 239).

Praticamente todos os deputados e senadores de Araucanía, na região da Zona Sul, decidiram não apoiar o TLC. Essa região, a menos desenvolvida do país, estava pouco preparada para enfrentar a chegada, ao mercado chileno, de trigo, carne bovina e outros alimentos nos EUA. O senador Espina (UDI), que se absteve, chamou a possível eliminação das faixas de preços do trigo como “o primeiro impacto negativo brutal” do TLC na região (BCN 2003, 655). O deputado José Antonio Galilea (RN) expressou claramente os efeitos negativos do TLC em seu distrito:

Antes desse dilema, tomei a decisão de votar contra, porque sinto que é meu dever moral privilegiar a região e, acima de tudo, o distrito que me elegeu para esta Câmara. A nossa é a região mais pobre - 30% está abaixo da linha da pobreza - e é a que menos exporta - 0,2% do total. E estou

ainda mais decidido a tomar essa decisão quando o governo, durante toda a discussão do projeto, não deu nenhum sinal ou prova de vontade de querer produzir as profundas mudanças que as regiões precisam, porque são elas que parecem ficar para trás em face dos desafios impostos. O que nós temos? Territórios, atividades econômicas e empresários de diferentes portes incorporados ao processo de exportação, que aproveitam os tratados, lucram e geram desenvolvimento. Mas também temos em vastas áreas das regiões de Maule, Biobío, Araucanía e Los Lagos atividades importantes que sustentam essas economias e milhares de pequenos e médios empresários e camponeses que não são incorporados ao modelo baseado em exportações, e que provavelmente obtêm menos lucros, mas são essenciais para a sobrevivência [das regiões] e seus arredores (BCN 2003, 100).

Seus pontos de vista representavam uma minoria, mas mostram claramente uma divisão na questão do TLC segundo linhas subnacionais e entre divisões partidárias e ideológicas. Nas palavras de Baeza e López (2015, 40), “a principal fonte de rejeição do TLC com os EUA não eram barreiras ideológicas ou rejeição da globalização ou capitalismo, mas a proteção de subsídios, faixas de preços e outras prerrogativas usufruídas pela clientela política nos distritos eleitorais de todos os partidos políticos.” As áreas não dependentes de exportação da zona rural Central e do Sul do Chile estavam conseguindo o fim do conflito no TLC com os EUA, e seus membros do Congresso se opuseram a ele sem sucesso. Esses representantes, no entanto, salvaram-se ao obter um processo de eliminação gradual das faixas de preços do açúcar e do trigo para seus constituintes¹¹. O processo começou em 2008, com as faixas de preços desaparecendo em 2014 (Leight 2008, 231, Baeza e López 2015, 49).

O consenso favorável ao mercado também marcou a discussão da questão da propriedade privada do cobre - uma questão crítica nos debates políticos das décadas de 1960 e 1970. Como Fermandois, Bustos e Schneruer (2009, 127) explicam:

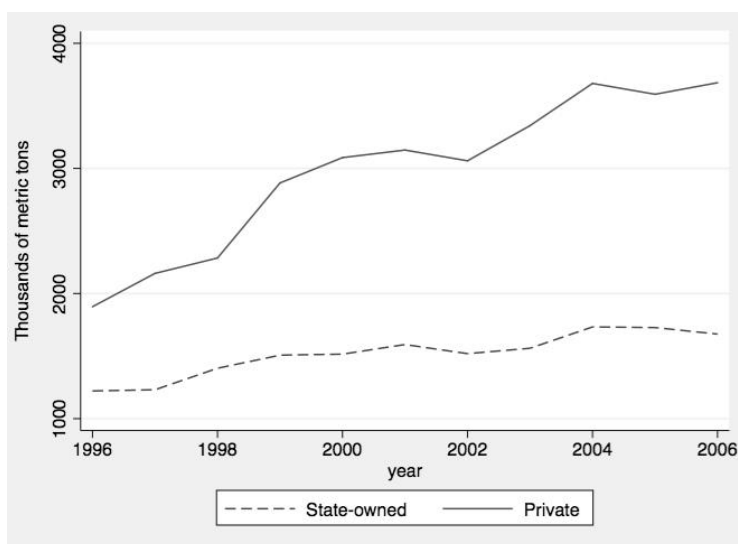
Com o retorno à democracia, deveria ter havido um renascimento da ‘questão do cobre’ e das tentativas de ‘controlar’ os recursos que vêm do metal vermelho... Não foi o caso, no entanto, pelo menos até 2004. As transformações econômicas do governo militar não acabaram sendo meras

¹¹ Outras medidas, como subsídios de compensação para os agricultores afetados, não tiveram êxito (El Mercurio 2003). Os membros do Sul do Congresso conseguiram obter fundos de compensação para o setor agrícola no passado, como parte do acordo para a adesão do Chile ao mercado comum do Mercosul em 1996 (Porrás 2003).

imposições dos governantes da época.

Após o retorno à democracia, a produção de empresas estrangeiras superou em muito a da CODELCO, como mostra a Figura 3. No período 1996-2010, por exemplo, as empresas privadas haviam passado de produzir menos de 2 milhões de toneladas métricas de cobre para mais de 3,5 milhões. A produção estatal ficou para trás, aumentando em menos de 500.000 toneladas. O aumento do preço do cobre (quase triplicou entre 1996 e 2006) levou os políticos do *Concertación* a questionarem as condições fiscais favoráveis sob as quais essas empresas de grande porte operavam. Uma tentativa inicial de aumentar sua carga tributária foi frustrada em 2004 pela oposição de centro-direita, com alguns representantes de regiões mineiras expressando medo de que uma mudança nos termos afugentasse o investimento estrangeiro (Napoli e Navia 2012, 163)¹². No entanto, uma versão modificada e reduzida foi finalmente aprovada em 2005.

Figura 3. Produção de cobre fino por empresas estatais e privadas, 1996-2006.



Fonte: elaboração do autor com base em Fernandois, Bustos e Schneuer (2009).

¹² Carlos Vilches (RN), deputado do distrito de Norte Chico, foi um dos dois políticos de centro-direita que apoiaram o projeto de lei de 2004. Ele argumentou que o aumento dos impostos “reestabeleceria a dignidade perdida e o desequilíbrio histórico que as regiões mineradoras tinham em relação a Santiago” (El Mercurio 2004).

Os interesses regionais influenciaram a decisão de aprovar o Royalty de 2005? Durante sua primeira etapa, o projeto recebeu 86 votos afirmativos, catorze negativos e oito abstenções na Câmara; e 28 votos afirmativos, 5 negativos e 6 abstenções no Senado (BCN 2005, 109, 212). Ao contrário da aprovação do TLC EUA-Chile, o Royalty 2005 foi aprovado pelo bloco de centro-esquerda na Câmara dos Deputados. Quinze dos vinte e nove deputados da oposição também aprovaram o projeto (o restante votou contra). Apenas um senador de centro-esquerda votou contra (porque considerou que não foi suficientemente longe); dos senadores de centro-direita, o projeto recebeu 9 votos afirmativos, quatro não e seis abstenções. Assim, os legisladores do governo apoiaram o projeto, enquanto a oposição se dividiu.

O sucesso do projeto de lei de 2005, em relação à tentativa do ano anterior, pode ser parcialmente explicado por diferenças regionais. Quando o projeto de lei estava sendo discutido no plenário, legisladores do governo e da oposição argumentaram que as receitas tinham que ser investidas nas regiões de mineração. Por exemplo, o senador Cantero (RN) da região Norte Grande de Antofagasta, que se opôs ao projeto de lei de 2004, mas apoiou a versão de 2005, expressou o seguinte:

[As] áreas onde os recursos naturais não renováveis são extraídos sofrem depredação e empobrecimento à medida que são explorados. Portanto, é absolutamente conveniente procurar sustentabilidade no desenvolvimento por meio da geração de novos dinheiros a partir de impostos específicos. O importante é que, se o sistema estiver orientado para recursos naturais não renováveis, é absolutamente razoável que uma porcentagem do dinheiro proveniente do imposto vá beneficiar o desenvolvimento sustentável das zonas de mineração, e não de outras, sem sair do governo central como o único árbitro a decidir a destinação desses fundos. Como resultado, considero que esta lei futura deve destinar recursos específicos e claramente definidos para as regiões de mineração apropriadas (BCN 2005, 204).

Isso fez com que o presidente modificasse a lei introduzindo um Fundo para a Competitividade (*Fondo de Innovación para la Competitividad* - FIC), que garantia a todas as regiões uma certa quantia da receita proveniente do Royalty, com as regiões de mineração recebendo recursos extras. A introdução da FIC fez com que alguns legisladores comprometessem seu apoio à versão de 2005 do Royalty (Napoli e Navia 2012, 168–69).

Há também evidências de que alguns legisladores da oposição se opuseram ao Royalty com base em interesses subnacionais. De fato, muitos dos legisladores do Norte esperavam que uma parte maior da receita retornasse aos distritos onde as minas são exploradas. Pelo menos em dois casos, isso os

levou a votar contra o novo imposto. Mario Bertolino (RN), deputado de uma região do Norte Chico que votou contra o projeto, apontou um conflito inter-regional na discussão do plenário:

O que acontecerá com as regiões mineradoras, com as comunidades mineradoras, empobrecidas pela extração de minerais, que é um recurso não renovável? Foi dito que eles receberão 15% dos recursos. Isso me preocupa porque comunidades e regiões não mineradoras têm capacidade, especialização e profissionais adequados para obter acesso a esses projetos de inovação [da FIC]. Portanto, estaríamos novamente extraindo recursos das zonas de mineração para transferi-los para o tesouro nacional, investilos na Grande Santiago para obter mais metrô e melhores estradas por lá. E as regiões continuarão esperando (BCN 2005, 147).

A senadora Evelyn Matthei (UDI), que também representava um distrito de Norte Chico, absteve-se porque considerava sua região tratada injustamente nas negociações:

Também formularei uma indicação para que os recursos possam chegar aos municípios localizados onde existem minas que pagam o Royalty. Porque quando os minerais acabam [...] o desemprego aumenta na região; é deixado um espaço na zona ou na comuna em que o depósito está localizado. Portanto, o dinheiro proveniente do Royalty também deve ficar lá. Não vejo por que outras regiões, que não enfrentam os problemas da mineração, precisam se beneficiar dela (BCN 2005, 320).

Conclusão

O Chile é um país pequeno, com uma economia relativamente pequena, sempre sujeita a pressões econômicas e políticas externas. Fatores domésticos como conflito de classe, política partidária e mudança de regime também foram variáveis importantes em sua política de comércio e investimento estrangeiro em relação aos EUA. Este artigo, no entanto, demonstra que os interesses econômicos determinados geograficamente não devem ser ignorados quando se trata de definir a formulação de políticas e o discurso e o comportamento de atores políticos individuais, particularmente em períodos democráticos.

De fato, este trabalho contribui com a literatura sobre os fatores que levam os legisladores a prestar mais atenção aos seus eleitores. Enquanto alguns trabalhos argumentam que os legisladores se tornam mais voltados

para o eleitorado em questões institucionais (Alemán, Ramírez e Slapin 2017, Crisp e Desposato 2004), eleitorais (André, Depauw e Martin 2015, Lazarus 2009, Fukumoto e Matsuo 2015), intrapartidárias (Dockendorff 2019, Fenno 1978, Norris 1997), razões biográficas (Dockendorff 2019, Russo 2011) e demográficas (Dockendorff 2019, Atlas, Hendershott e Zupan 1997, Gamboa e Toro 2018), essa análise sugere que eles também privilegiam seus constituintes quando existem diferenças econômicas marcantes entre os distritos. Essas diferenças de alto risco podem fazer com que indivíduos e grupos de interesse prestem mais atenção às ações de seus representantes no Congresso (Stein e Bickers 1994).

O período de 1964-1973 testemunhou conflitos entre diferentes facções de base regional. A complexa relação entre a reforma agrária e a chilenização e nacionalização do cobre demonstra como os conflitos sobre as políticas econômicas e de desenvolvimento em geral e particularmente as políticas de investimento estrangeiro podem seguir linhas regionais, especialmente quando as estruturas econômicas subnacionais diferem. Nas palavras de Trubowitz (1998:17), “quando o ganho de uma região é a perda de outra, podem surgir conflitos”. Os proprietários das áreas rurais atrasadas nas zonas Central e Sul não estavam dispostos a adulterar as regras da propriedade privada para promover a meta nacional de industrialização através do uso das receitas de cobre. No entanto, uma vez que a direita eleitoral foi derrotada, e quando se viu traída pelos EUA, sua relutância em cooperar com o centro urbano e industrial e a esquerda desapareceu. Como coloca um especialista citado por Dunning (2008, 228), “ninguém da direita iria oferecer [as empresas de cobre] aos deuses”. Embora os interesses partidários, ideológicos e subnacionais às vezes se sobreponham, os eventos se desenrolam ao longo de linhas econômicas principalmente subnacionais; portanto, explicações que enfatizam apenas a competição ideológica ou partidária são insuficientes nesse caso, o que dá suporte à primeira hipótese.

Os anos de Pinochet, por outro lado, viram o conflito sufocar ao longo de linhas regionais. Em vez disso, houve uma competição inicial dentro do regime em que os formuladores de políticas neoliberais finalmente prevaleceram - embora os militares mantenham a CODELCO, a empresa nacionalizada de cobre. Naquela época de crise, a maioria das mudanças na economia chilena e suas relações comerciais e de investimento estrangeiro com os EUA podem ser explicadas quase completamente por meio de uma ideologia econômica desenfreada (Gourevitch 1986, 62). Nesse caso, as políticas ajustaram intencionalmente a estrutura econômica das regiões do país, abrindo-as aos mercados internacionais e aumentando sua competitividade - embora a um custo social muito alto. A abordagem subnacional da política externa, portanto,

é menos útil sem a estrutura institucional fornecida pela democracia, que apóia conflitos sociais amplos e baseados em geografia, que dão suporte à segunda hipótese.

O retorno à democracia também poderia ter anunciado o retorno às diferenças nas preferências políticas subnacionais. Em termos de orientação externa das economias regionais, no entanto, houve menos diferenças subnacionais, o que diminuiu os conflitos entre seus representantes no Congresso. De fato, as políticas liberalizadoras e orientadas para a exportação iniciadas durante a ditadura sobreviveram à transição: uma vez no poder, o Concertación avançou o modelo que herdara da ditadura, em vez de tentar substituí-lo por políticas estatistas ou autárquicas¹³. No entanto, a pouca discordância surgida no caso do TLC Chile-EUA assumiu uma forma subnacional. Como Trubowitz (1998, 15) argumenta, “regiões que são fortemente dependentes do mercado doméstico ou menos bem posicionadas na competição global têm mais probabilidade de apoiar uma intervenção ativa do governo para abrigar ou proteger seus mercados de concorrentes estrangeiros”. Esses distritos, localizados principalmente na zona rural do sul do Chile, eram poucos, pequenos e em declínio e, portanto, incapazes de interromper a ratificação do TLC. No entanto, como Borges 2017 (14–15) explica:

Os legisladores chilenos, incluindo os da coalizão governista, agiram não apenas como um controle das ações do executivo, mas também como um contrapeso. Eles geraram suas próprias propostas para abordar os efeitos mais controversos do TLC. Ao fazer isso, eles desafiaram seus próprios partidos e defenderam os interesses daqueles que votaram neles para o cargo.

As evidências sugerem, portanto, que o sucesso relativo de projetos de lei relacionados a acordos internacionais no Chile desde 1990 não é causado apenas pelo Congresso adiando decisões do Executivo sobre política externa (Alemán e Navia 2009, 405-6), mas também pode ser em função de um alto grau de consenso no Poder Legislativo, que decorre da natureza cada vez mais orientada para a exportação das regiões chilenas.

Por outro lado, o caso da aprovação do imposto Royalty de mineração de 2005 imposto ao investimento estrangeiro fornece suporte misto para a primeira hipótese. A promessa de receita tributária inesperada das exportações de cobre não convenceu os membros de todos os membros do Congresso.

¹³ Essas posições de política externa também continuaram depois de 2010 sob o presidente Sebastián Piñera (Oyarzún 2013).

Enquanto os legisladores do governo apoiavam o projeto, a oposição ficou dividida. Alguns parlamentares de centro-direita dos distritos de mineração apoiaram o imposto por prometer novos recursos para suas regiões (o que se mostrou crítico para o sucesso do projeto de lei), enquanto outros se opuseram ao Royalty devido às consequências negativas da mineração em seus círculos eleitorais sem serem adequadamente compensados. Portanto, este segundo período democrático mostra que a importância das unidades subnacionais na política externa também é uma função de como suas estruturas econômicas divergem ou convergem ao longo do tempo. Fatores estruturais, como pressões hegemônicas, inovações políticas e booms de mercadorias, podem sempre exigir uma resposta política de um país pequeno como o Chile, mas a natureza dessa resposta ainda pode ser moldada por considerações domésticas e subnacionais.

REFERÊNCIAS

- Agosin, Manuel. 1999. "Trade and Growth in Chile." *Cepal Review*, no. 68: 79–100.
- Agüero, Felipe. 2005. "El Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos." *Colombia Internacional* 61: 50–62.
- Álamos, Pilar. 1999. "Algunas Fuentes Históricas de La Política Exterior de Chile." *Estudios Internacionales* 32 (126): 3–39. <https://doi.org/10.2307/41391622>.
- Alemán, Eduardo, and Patricio Navia. 2009. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile." *The Journal of Legislative Studies* 15 (4): 401–19. <https://doi.org/10.1080/13572330903302471>.
- Alemán, Eduardo, Margarita M. Ramírez, and Jonathan B. Slapin. 2017. "Party Strategies, Constituency Links, and Legislative Speech: Party Strategies, Constituency Links, and Legislative Speech." *Legislative Studies Quarterly* 42 (4): 637–59. <https://doi.org/10.1111/lsq.12174>.
- Allende, Juan Agustin. 1988. "Historical Constraints to Privatization: The Case of the Nationalized Chilean Copper Industry." *Studies In Comparative International Development* 23 (1): 55–84. <https://doi.org/10.1007/BF02686999>.
- André, Audrey, Sam Depauw, and Shane Martin. 2015. "Electoral Systems and Legislators' Constituency Effort: The Mediating Effect of Elec-

- toral Vulnerability." *Comparative Political Studies* 48 (4): 464–96. <https://doi.org/10.1177/0010414014545512>.
- Atlas, Cary M., Robert J. Hendershott, and Mark a. Zupan. 1997. "Optimal Effort Allocation by U.S. Senators: The Role of Constituency Size." *Public Choice* 92 (3): 221–29. <https://doi.org/10.1023/A:1017960001456>.
- Baeza, Jaime, and Miguel Ángel López. 2015. "El Congreso Nacional de Chile y El Proceso de Ratificación Del Tratado de Libre Comercio Con Los Estados Unidos de América." *Estudios Internacionales* 47 (182): 37–55. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.37883>.
- BCN. 2003. "Historia Del Decreto Supremo No 312." *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219844>.
- BCN. 2005. "Historia de La Ley No 20.026." *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5759/>.
- BCN. 2018. "Miembros Del Congreso Nacional de Chile." *Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile*. 2018. <https://www.bcn.cl/historiapolitica>.
- BDE. 2016. "Base de Datos Estadísticos: Sector Externo: Información Histórica: Comercio Exterior: Exportaciones de Bienes." *Base de Datos Estadísticos Banco Central de Chile*. 2016. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>.
- Borges, Fabian A. 2017. "Debating Trade: The Legislative Politics of Free Trade Agreements in Latin America." *Government and Opposition*, October, 1–29. <https://doi.org/10.1017/gov.2017.28>.
- Bulnes Sanfuentes, Francisco. 1961. "Chile Frente a La Alianza Para El Progreso." *El Diario Ilustrado*, July 2, 1961.
- CELADE. n.d. "Chile: Zonas Según Región." *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía*. Accessed January 25, 2018. <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/40459/CHLesq01.jpg>.
- Colacrai, Myriam, and María Elena Lorenzini. 2005. "La Política Exterior de Chile: ¿excepcionalidad o Continuidad? Una Lectura Combinada de 'Fuerzas Profundas' y Tendencias." *CONfinés* 2: 45–63.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Collier, Simon, and William F. Sater. 2004. *A History of Chile, 1808–2002*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press. <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511991189>.
- CORFO. 1965. *Geografía Económica de Chile*. Texto Refundido. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

- Correa, Sofía, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle, and Manuel Vicuña. 2001. *Historia Del Siglo XX Chileno: Balance Paradojal*. 1. ed. Siglo XX Chileno 2. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Crisp, Brian F., and Scott W. Desposato. 2004. "Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?" *The Journal of Politics* 66 (1): 136–56. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00145.x>.
- Dockendorff, Andrés. 2019. "When Do Legislators Respond to Their Constituencies in Party Controlled Assemblies? Evidence from Chile." *Parliamentary Affairs*, January. <https://doi.org/10.1093/pa/gsz002>.
- Domínguez, Jorge I., and Rafael Fernández de Castro, eds. 2010. *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* 1. ed. Contemporary Inter-American Relations Series. New York, NY: Routledge.
- Dunning, Thad. 2008. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- El Mercurio*. 2003. "Libre Comercio: Agro Busca Frenar El TLC Con EEUU," April 23, 2003.
- El Mercurio*. ———. 2004. "Diputado Vilches: Fondos del royalty tienen que ir a regiones mineras | Emol.com," December 9, 2004.
- Fenno, Richard F. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Pearson College Division.
- Fernandois, Joaquín, Jimena Bustos, and María José Schneuer. 2009. *Historia Política Del Cobre En Chile*. 1. ed. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Bicentenario.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2002. "El Impacto de Las Exportaciones Sobre El Crecimiento En Chile." *Revista de La CEPAL*, no. 76: 143–60.
- Fukumoto, Kentaro, and Akitaka Matsuo. 2015. "The Effects of Election Proximity on Participatory Shirking: The Staggered-Term Chamber as a Laboratory: Staggered-Term Chamber." *Legislative Studies Quarterly* 40 (4): 599–625. <https://doi.org/10.1111/lsq.12090>.
- Gamboa, Ricardo, and Sergio Y. Toro. 2018. "The Electoral Connection in Presidential Systems: Non-Legislative Actions inside the Chilean Congress." *The Journal of Legislative Studies* 24 (3): 249–71. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1516602>.
- Gardini, Gian Luca, and Peter Lambert, eds. 2011. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. 1st ed. New York: Palgrave

Macmillan.

- George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review* 98 (02): 341–54. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>.
- Gourevitch, Peter Alexis. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.
- Herzer, Dierk, and Felicitas Nowak-Lehmann D. 2006. "What Does Export Diversification Do for Growth? An Econometric Analysis." *Applied Economics* 38 (15): 1825–38. <https://doi.org/10.1080/00036840500426983>.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. *Cornell Studies in Political Economy*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kay, Cristobal. 2002. "Chile's Neoliberal Agrarian Transformation and the Peasantry." *Journal of Agrarian Change* 2 (4): 464–501. <https://doi.org/10.1111/1471-0366.00043>.
- Lazarus, Jeffrey. 2009. "Party, Electoral Vulnerability, and Earmarks in the U.S. House of Representatives." *The Journal of Politics* 71 (3): 1050–61. <https://doi.org/10.1017/S0022381609090872>.
- Leight, Jessica. 2008. "The Political Dynamics of Agricultural Liberalisation in the US-Chile Free Trade Agreement." *Journal of Latin American Studies* 40 (02). <https://doi.org/10.1017/S0022216X08003970>.
- Mares, David R., and Francisco Rojas Aravena. 2001. *The United States and Chile: Coming in from the Cold*. *Contemporary Inter-American Relations*. New York: Routledge.
- Markoff, John, and Verónica Montecinos. 1993. "The Ubiquitous Rise of Economists." *Journal of Public Policy* 13 (01): 37–68. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000933>.
- Montecinos, Veronica. 2009. "Economics: The Chilean Story." In *Economists in the Americas*, edited by Veronica Montecinos and John Markoff. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849803465.0010>.
- Mora, Frank O., and Jeanne A. K. Hey, eds. 2003. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.

- Moran, Theodore H. 1974. *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton University Press.
- Morandé, José. 2003. "The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy." In *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, edited by Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey, 243–64. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Morgan, Jana. 2018. "Political Decentralization and Party Decay in Latin America." *Latin American Research Review* 53 (March): 1–18. <https://doi.org/10.25222/larr.255>.
- Muñoz, Heraldo, and Carlos Portales. 1991. *Elusive Friendship: A Survey of US-Chilean Relations*. Rienner.
- Napoli, Enzo, and Patricio Navia. 2012. "La Segunda Es La Vencida: El Caso Del Royalty de 2004 y Del Impuesto Específico a La Gran Minería de 2005 En Chile." *Gestión y Política Pública* 21: 141–83.
- Neuman, Stephanie G., ed. 1998. *International Relations Theory and the Third World*. 1st ed. New York: St. Martin's Press.
- Norris, Pippa. 1997. "The Puzzle of Constituency Service." *The Journal of Legislative Studies* 3 (2): 29–49. <https://doi.org/10.1080/13572339708420508>.
- Oyarzún, Lorena. 2013. "When Trade Policy Is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion." *Journal of Iberian and Latin American Research* 19 (2): 268–85. <https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853357>.
- Pastor, Robert A. 2001. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*. 2nd. ed. Boulder, Colo: Westview Press.
- Petras, James. 1973. "Chile: Nationalization, Socioeconomic Change and Popular Participation." *Studies in Comparative International Development* 8 (1): 24–51. <https://doi.org/10.1007/BF02809987>.
- Petras, James F., and Morris Morley. 1975. *The United States and Chile: Imperialism and the Overthrow of the Allende Government*. New York London: Monthly Review Pr.
- Petras, James, and Maurice Zeitlin. 1967. "Miners and Agrarian Radicalism." *American Sociological Review*, 578–86.
- Pezzola, Anthony. 2006. "The Deep Roots of Trade Policy: How Subnational Interests Determine National Trade Policy." Doctoral, Seattle: University of Washington.
- Pezzola. 2013. "States in the Customs House: Institutional Reforms and Structural Change in Mexican Trade Policy." *International Studies Quarterly* 57 (2): 341–55. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00755.x>.

- Pezzola. 2017. "Trade Politics Is Local Politics: Subnational Interests and Commercial Policy in Argentina." *Revista de Ciencia Política* 37 (1): 121–45. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100006>.
- Porras, José Ignacio. 2003. "La Estrategia Chilena de Acuerdos Comerciales: Un Análisis Político." 36. *Comercio Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4376-la-estrategia-chilena-acuerdos-comerciales-un-analisis-politico>.
- Puryear, Jeffrey. 1994. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Russell, Roberto, and Juan Gabriel Tokatlian. 2011. "Beyond Orthodoxy: Asserting Latin America's New Strategic Options Toward the United States." *Latin American Politics and Society* 53 (4): 127–46. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00136.x>.
- Russo, Federico. 2011. "The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions." *The Journal of Legislative Studies* 17 (3): 290–301. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595122>.
- Schoultz, Lars. 1998. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Snyder, Jack L. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1994. "Congressional Elections and the Pork Barrel." *The Journal of Politics* 56 (2): 377–99. <https://doi.org/10.2307/2132144>.
- Szary, Anne-Laure. 1997. "Regiones Ganadoras y Regiones Perdedoras En El Retorno de La Democracia En Chile: Poderes Locales y Desequilibrios Territoriales." *EURE* 23: 59–78.
- Trubowitz, Peter. 1998. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. American Politics and Political Economy. Chicago: University of Chicago Press.
- Trubowitz. 2011. *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft. Princeton Studies in International History and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Tulchin, Joseph S., and Ralph H. Espach, eds. 2001. *Latin America in the New International System*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Undurraga, Tomás. 2014. "Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1975–2012: la paradoja de la concentración." In *Grupos económicos y mediana empresa familiar*

en América Latina, edited by Martín Zanatti Monsalve. Lima: Universidad del Pacífico.

Wilhelmy, Manfred. 1979. "Hacia Un Análisis de La Política Exterior Chilena Contemporánea." *Estudios Internacionales* 12 (48): 440–71. <https://doi.org/10.2307/41390965>.

Wilhelmy, Manfred, and Roberto Durán. 2003. "Los Principales Rasgos de La Política Exterior Chilena Entre 1973 y El 2000." *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 23: 273–86.

RESUMO

O que explica a variação das políticas de comércio exterior e investimento do Chile em relação aos Estados Unidos? Embora estudos anteriores tenham destacado fatores internacionais e nacionais, este trabalho enfoca como as diferenças econômicas subnacionais levam a conflitos que moldam a formulação de políticas do país. Ele examina a história das políticas comerciais do Chile em relação aos EUA, concentrando-se em eventos críticos entre 1965 e 2005, constatando que os conflitos de política externa de comércio e investimento se desenvolvem ao longo de linhas regionais durante períodos democráticos e em questões em que as diferenças subnacionais na dependência de exportação são mais fortes.

PALAVRAS-CHAVE

Política Subnacional; Comércio Exterior; Investimento Estrangeiro.

*Recebido em 20 de dezembro de 2018
Aprovado em 8 de maio de 2020*

Traduzido por Gabriela Ruchel