

PROBLEMATICA ECONOMICA

Mito da Privatização na América Latina

GIL SHIDLO

Universidad de Tel-Aviv

. Introdução

A privatização tem muita atenção nos últimos anos, e felete o interesse mundial pela redução do papel do Estado nas economias nacionais, ao mesmo tempo que salienta o âmbito da propriedade privada e do setor privado. O apêlo crescente de privatização abrange não só o desejo ideológico de governo mais reduzido como também a confiança num desempenho económico superior do setor privado.

Tal como outras economias do mundo, a América Latina está tentando experiências com programas de privatização. Assim como noutras partes do mundo, as reformas são motivadas por uma combinação de deterioramento das condições económicas, crescente ineficiência e custo do setor público. Como os deficits do orçamento e a dívida externa dos países da América Latina aumentaram nos anos 70 e princípios dos anos 80, as agências internacionais tais como o Banco Mundial, a FMI a IFC tem estado à procura, antes de mais nada, de meios para reduzir as exigências fiscais. Desde o inicio dos anos 80, estas agências tornaram-se cada vez mais ativas em recomendar a privatização como instrumento útil para alcançar estes resultados.

Tanto os regimes militares, como os democráticos da America Latina têm realizado programas de privatização. Todavia, parece que na maior parte das economias da América Latina a privatização tem sido mais um ritual do que uma realidade. A maior parte das renúncias

de propriedade têm sido feitas por parte de empresas pequenas e periféricas. Somente no Chile, sob o regime do General Pinochet, é que foram efetuados programas de privatização em larga escala.

O termo "Privatização" é usado para descrever uma variedade de diferentes iniciativas de programas de ação destinadas a alterar o balanço entre os setores público e privado. Aqui, nós apontamos três acessos principais à privatização: o primeiro, e mais comum uso dos termos, refere-se a uma mudança dos títulos de propriedade de uma empresa (ou parte de uma empresa) do setor público para o setor privado. A desnacionalização ou renúncia, pode processar-se de vários modos diferentes. Em países industriais, onde os mercados de capitais estão bem desenvolvidos, isto pode ser efetuado pela venda total ou parcial ao público da equidade da empresa privatizada. Mas, na maioria dos países da América Latina, onde os mercados de capitais são rudimentares ou não existentes, a desnacionalização envolverá, mais provavelmente, a venda da empresa como entidade completa. A desnacionalização pode também tomar a forma de "Joint Venture", a qual introduz um envolvimento do setor privado na empresa pública. Em casos extremos, a renúncia pode envolver abandono ou liquidação formal da empresa pública. Um segundo modo de privatização envolve a liberalização, ou a desregulização, da entrada nas atividades antigamente reservadas às empresas públicas.

A remoção das restrições na entrada do mercado é destinada a aumentar o papel da concorrência, e na medida em que empresas privadas consigam entrar nos mercados até agora praticados, terá ocorrido uma variante de privatização, mesmo que não tenha havido transferência de título de propriedade.

O terceiro sentido no qual a palavra "Privatização" tem sido usada é quando se transfere o fornecimento de uma mercadoria ou dum serviço do setor público para o privado enquanto o governo retém a responsabilidade final pelo fornecimento do serviço. Concessão de direitos, ou cedência de contrato de serviços públicos, e o arrendamento de propriedades públicas ao setor privado, constituem exemplos desta forma de privatização.

Neste artigo vamos concentrar-nos na primeira noção de privatização, mudança do título de propriedade tal como é mais comum nas economias da América Latina.

O Setor da Empresa Pública na América Latina

O Estado tem desempenhado tradicionalmente um papel importante nos sistemas económicos da América Latina. Durante o período colonial, o controle do Estado foi especialmente forte nas áreas de acesso aos recursos, redes comerciais e oportunidades comerciais. A intervenção do Estado na economia da América Latina tem raízes

históricas profundas. Desde os tempos coloniais até à atualidade, o governo nunca foi removido da esfera econômica, até ao ponto de exercer funções na Europa mercantil e nos Estados Unidos. Nos tempos coloniais a coroa era o padrão econômico supremo e todas as atividades comerciais e produtivas dependiam de licenças especiais, concessões de monopólio e privilégios comerciais².

Embora esse controle tivesse sido um tanto reduzido durante o período da independência e nos anos subsequentes, o período de 1850 a 1916 foi testemunha de um papel do Estado ainda mais importante, envolvido como estava em reabilitar infraestruturas devastadas e setores comerciais desintegrados. Durante esse período, um instrumento de procedimento especial — a agência semi-autônoma — começou a assumir mais importância. Essas agências distinguem-se por uma existência jurídica separada do governo central. Desde a segunda Guerra Mundial o Estado da América Latina tem-se apoiado cada vez mais neste instrumento específico. O aumento do número destas agências, bem como o âmbito das suas atividades têm sido notado em todas as nações. Segundo um estudo recente, há presentemente na América Latina mais do que 6,000 agências governamentais semi-autônomas³. Elas vão desde grandes firmas petrolíferas (YPF; PEMEX; PETROBRAS) com vendas anuais superiores a 15 bilhões de dólares americanos até às pequenas agências.

O recente crescimento e importância das empresas públicas na América Latina tornam-se evidentes mesmo se limitarmos a nossa análise às empresas públicas industriais. Enquanto que, em 1975, apenas 6 empresas públicas da América Latina figuravam na lista das 500 maiores companhias industriais estrangeiras mencionadas em "The Fortune", em 1979 já foram incluídas 14 firmas da América Latina. O volume de venda destas últimas também aumentou de 14 bilhões de dólares americanos (em 1975) para 43 bilhões em 1979. O número de empregados também foi impressionante — mais de 250,000 pessoas em 1979.

Até aos anos 30, a economia da América Latina tinha-se tornado essencialmente pré-industrial. Por exemplo, ainda em 1920, as atividades agrícolas absorveram 70% da população economicamente ativa do Brasil. A indústria existente estava concentrada nos ramos mais ligeiros de fabricação, tais como têxteis, vestuário e produtos alimentícios.

A intervenção do setor público na economia da América Latina foi importante para o crescimento industrial posterior, mas não estava relacionada com qualquer plano coerente de desenvolvimento econômico ou de industrialização. Em vez disso, o papel do Estado cresceu, a fim de expandir o setor agrícola e preservar as boas relações com o capital estrangeiro.

O impulso inicial para a construção de meios de transporte básicos e de empresas de utilidade pública nos países da América Latina, como a Argentina e o Brasil, foi dado por capitais estrangeiros, embora a intervenção do Estado tivesse sido essencial. Por exemplo, os ca-

minhos de ferro na Argentina e no Brasil foram construídos com grande influxo de capital britânico, mas os investidores receberam uma garantia do Estado cobrindo uma taxa de reembolso mínima sobre os investimentos feitos. No campo hidro-elétrico foi capital estrangeiro, principalmente Americano e Canadano, que subscreveu o primeiro projeto do Brasil.⁴ Os títulos de propriedade pública de caminhos de ferro datam do início do século XX e estão enraizados em circunstâncias especiais. A política do governo, garantindo taxas de lucro sobre investimento estrangeiro nos caminhos de ferro, tinha resultado em fardo pesado para o orçamento governamental. A partir de uma certa altura, tornou-se evidente, em vários países da América Latina, que será mais barato nacionalizar as linhas estrangeiras do que continuar a política de pagamento de taxas de lucro.

Nos anos 30 foram adquiridas grandes partes das linhas férreas de propriedade britânica. Ao mesmo tempo, a política do Estado de garantir taxas de reembolso, que tinha sido seguida para estimular a construção de linhas férreas, tinha deixado de atrair investimento privado em instalações portuárias.

O aumento de participação do Estado, como empresa na atividade econômica, está refletido em duas correntes principais: a iniciativa deliberada do Estado, datando em muitos casos dos anos 40, o que fez com que o Estado fôsse o proprietário das maiores companhias; e a intervenção involuntária ou condicionada, usualmente para contrabalançar os efeitos de políticas recessivas, o que fez com que o Estado fôsse proprietário de grande número de companhias.

Embora estes elementos sejam característicos da maioria das grandes economias, os padrões de expansão do Estado tem variado de país para país, e condicionaram tentativas de "privatização". O que se segue descreve a origem das tendências atuais na privatização.

Nos anos 40 a América Latina atravessou uma expansão deliberada das atividades econômicas públicas procurando colocar sob controle do Estado os setores de importância estratégica para a economia. O Chile sofreu uma primeira onda de controle do Estado modelada em ideias socialistas, levando-o bem adentro de áreas previamente consideradas como exclusivas de empresas privadas. A CORFO (corporação de fomento), uma empresa pública, serviu como veículo para expansão do controle do Estado. Os títulos principais detidos pela CORFO na ENDESA (uma sociedade de energia elétrica); na ENAP (petróleo); na LANSÁ (refinação de açúcar) e Companhia Metalúrgica do Pacífico (fabricação de aço) representam a filosofia econômica por detrás da segunda onda de Controle do Estado, reforçando o objetivo geral para o desenvolvimento da produção nacional, a fim de melhorar o nível de vida, utilizando recursos nacionais, reduzindo os custos de produção e, sobretudo, melhorando a balança de pagamentos.

No fim dos anos 60 quási todas as atividades do Chile eram, direta ou indiretamente, dirigidas pelo Estado através da CORFO e através de um sistema compreensivo e complexo de controle de preços.

A segunda onda de controle do Estado no Chile foi marcada pela

nacionalização da indústria do cobre, a principal fonte de moeda estrangeira do país, e a mais significativa no melhoramento da balança de pagamentos. O processo de nacionalização começou sob a presidência de Eduardo Frei tendo sido completado em 1971, quando foi votada a nacionalização total pelo Congresso sob a presidência de Salvador Allende. O período da presidência de Allende foi de grande expansão da participação direta do Estado nas atividades económicas por meio de expropriações deliberadas, como foi o caso do sistema bancário. A intervenção tomou também outras formas e foi praticada sob o disfarce de operações de socorro.

Em 1973, na altura em que as forças militares tomaram conta do poder, a CORFO exercia controle direto sobre 150 companhias, e controle indireto sobre outras 250. Vinte bancos, virtualmente todos do setor financeiro Chileno, estavam sob o controle do Estado e 48% da terra arável estava na posse do Estado. As tendências económicas das forças militares eram a favor de uma economia de mercado livre e menor intervenção do Estado.

À semelhança dos seus vizinhos, o Brasil sofreu nos anos 40 um período antecipado de intervenção deliberada do Estado. A primeira fase de intervenção foi exercida sobre aqueles setores da economia considerados de importância estratégica. Mais tarde, o Estado especificou as suas exigências, tendo o ramo da mineração e a indústria sentido o seu controle.

Em 1964 havia cerca de 200 empresas públicas e em 1987 havia quase 500. O aumento foi gradual e feito por fases. A primeira fase resultou de uma tentativa para combater a inflação durante um período de recessão. O governo, através de instituições do Estado, tais como o Banco do Brasil e o BNDE (Banco de Desenvolvimento) tomou posse de um grande número de pequenas firmas que estavam à beira da falência. Na segunda fase, o governo invocou a necessidade de expandir algumas das grandes empresas públicas por meio de proliferação de subsidiárias, e estabeleceu também uma rede de filiais para administrar empresas públicas centrais com ramificações provinciais.

Uma terceira fase de expansão do Estado — abolição de diversificação — teve lugar sob o governo de Ernesto Geisel. Foram promovidas indústrias de fronteira, combinando fundos públicos com investimentos locais e estrangeiros. O governo Argentino de 1987 controlava cerca de 600 companhias. Este controle resultou de políticas deliberadas que vinham desde 1940. A primeira onda de controle do Estado começou com a expropriação de 34 companhias “inimigas” resultante da declaração de guerra pelo Eixo. Desde 1946, a política de Perón confiou ao Estado um papel de chefia no desenvolvimento e administração de serviços públicos e de setores estratégicos da economia.

A segunda onda de expansão do controle do Estado, sob a presidência de Onganía, começou em 1966, a qual foi também um sub-produto de política deliberada, acentuando a importância de projectos de infraestrutura e industriais. Todavia, alguns deles foram, involuntariamente, expropriações de firmas como operação de resgate, devido a quedas

bruscas na economia. Como um número cada vez maior de companhias não podia reembolsar os empréstimos do governo, a nacionalização pelo Estado foi inevitável. Este processo foi acelerado depois de 1973 quando o Governo Peronista tomou posse de 15 firmas importantes. Depois de 1976, o governo militar estava comprometido com uma economia de mercado livre com menos intervenção, mas foi obrigado a efetuar algumas expropriações a fim de resgatar companhias privadas, tais como a TALO (energia). A crença do México no envolvimento do Estado na economia data da Constituição Revolucionária de 1917, a qual garantia formalmente a propriedade privada mas acentuava a sua irrevocabilidade quando o interesse público assim o exigisse e declarava que o proprietário original da terra, e do que debaixo dela estava, era a nação.

Esta ideologia serviu como veículo para promover o desenvolvimento económico, usando-se o poder e os recursos do Estado. O Presidente Lazaro Cardenas invocou estes princípios em 1938, nacionalizando companhias petrolíferas britânicas e americanas, as quais na altura exerciam as suas atividades no México. Sob a presidência de Cardenas, a intervenção do Estado chegou à administração dos caminhos de ferro, da indústria metalúrgica e de um certo número de empresas industriais. Durante os anos 40 e 50 a filosofia económica ficou sendo a de envolvimento ou controle do Estado nos campos económicos estratégicos. O governo Mexicano sob Miguel Aleman, encorajou o investimento privado em pequenas e médias indústrias destinadas ao mercado interno, e procurou investimentos estrangeiros para as indústrias de fabricação. O processo de expansão da participação do Estado na indústria continuou, e os anos 50 e 60 foram décadas de crescimento com estabilização.

O México, sob o regime de Echeverria, sofreu uma expansão deliberada de investimento do Estado em campos estratégicos, tomando posse de um grande número de sociedades privadas que estavam com dificuldades financeiras. A questão da privatização entrou no debate político quase no final da administração Echeverria focando basicamente a questão de gerência privada contra a gerência pública.

Marcha Atrás do Estado

Ao contrário do que aconteceu nos outros países da America Latina, no Chile a privatização de empresas públicas (sob o regime Pinochet) tem constituído uma solução permanente, motivada politicamente. Desregularização, liberalização e privatização têm sido elementos de destaque na política económica Chilena desde 1973, alterando uma tendência antiga no crescimento das atividades do setor público. O Estado diminuiu gradualmente a sua importância por meio de redução das despesas públicas e de presença mais limitada como produtor e agente de desenvolvimento. Isto foi acompanhado por uma política

de privatização de empresas públicas, o que significou que de 507 empresas em 1973, apenas 15 ficaram nas mãos do governo em 1980.⁵

O derrubamento do governo marxista do Presidente Allende em 11 de Setembro de 1973 marcou uma mudança profunda nas relações entre o Chile e os investidores estrangeiros. Entre as principais prioridades do novo regime militar presidido pelo General Pinochet encontra-se a reversão da deterioração económica do Chile e a restauração da credibilidade da nação no estrangeiro. O novo governo do Chile adoptou várias medidas destinadas a restaurar a confiança. Primeiro, concordou em pagar as suas obrigações à OPIC (Overseas Private Investment Corporation) em relação às notas promissórias em poder da Kennecott Copper Corporation e outras firmas Americanas com filiais no Chile. Segundo, devolveu aos donos fábricas e outras empresas que tinham sido expropriadas sem compensação desde 1971 a 1973. Terceiro, decretou um Código de Investimentos Estrangeiros para atrair novos capitais do estrangeiro. E, por fim, a Junta Militar assinou contratos com a Companhia Anaconda, Kennecott e Cerro relativos à indemnização pela expropriação das suas minas de cobre.⁶

Desde 1973, o Chile atravessou 4 importantes fases de privatização:

A transferência de empresas expropriadas durante 1974-1975; a extensa privatização desde 1975-1979 de empresas que não foram expropriadas; a reprivatização de sociedades privadas falidas (incluindo bancos) de 1984 a 1986; e, por fim, a privatização de grandes empresas públicas (principalmente serviços públicos) a qual foi iniciada em 1986 e continuou através de 1988.⁷

O governo do Presidente Augusto Pinochet constitui uma ditadura militar rara. Em 1973, em vez de concentrar nas suas mãos todo o poder económico possível e aumentar ao máximo o potencial do patronato, preferiu, desde o início, reduzir a sua presença na economia. "Logo no princípio o tema que unificou as políticas militares foi a vontade de reduzir o papel do governo nos assuntos económicos". As opiniões da Junta sobre esse assunto estavam hábilmente refletidas na sua Declaração de Princípios, de Março de 1974, na qual foi declarado que o estado devia unicamente assumir responsabilidade direta por aquelas funções que o povo fosse incapaz de desempenhar adequadamente.⁸ Esta posição contra a intervenção do Governo em assuntos económicos foi uma reacção às nacionalizações feitas sob o regime do Presidente Allende e seus predecessores.

O movimento de privatização do governo está diretamente relacionado com o aumento de influência do grupo de economistas conhecidos popularmente como os "Rapazes de Chicago"⁹. Embora durante o primeiro ano após o golpe de Estado, este grupo de economistas ocupasse apenas postos administrativos e consultivos de baixo nível, em meados dos anos 70 os "Rapazes de Chicago" aumentaram grandemente a sua influência e passaram a controlar quá-si todos os postos-chave económicos do governo, incluindo o Gabinete do Planeamento Nacional, o Banco Central, o Gabinete do Orçamento, e o Ministério da Economia.

No final dos anos 70 os “Rapazes de Chicago” ainda se tornaram mais poderosos ao tomarem conta do Ministério das Minas, do Ministério do Trabalho e de outras posições chave nos Ministérios da Educação e da Saúde Pública. Em Abril de 1975, Jorge Cavas e Sérgio Castro, discípulos de Milton Friedman, Professor da Universidade de Chicago, tornaram-se os chefes da equipe económica do governo na posição de Ministros das Finanças e Economia, respetivamente. Pablo Barahona tornou-se presidente do Banco Central e Alvaro Bardon o seu vice-presidente. Castro era o líder indiscutível do grupo de economistas, e Barahona e Bardon contavam-se entre os seus conselheiros chave. Jorge Cavas, ao tomar posse da equipe económica, anunciou uma política de “choque económico” destinada a controlar a inflação e privatizar a economia, a começar pelos bancos que até então eram controlados pelo Estado. Os Rapazes de Chicago tornaram-se um dos três principais pilares de suporte do regime de Pinochet durante muito tempo.

Uma pergunta interessante é saber qual a razão que levou a tropa a adoptar o programa de privatização com tanto entusiasmo, ao contrário de outros regimes militares da América Latina. Um fator importante que explica este aumento de influência junto dos adeptos do mercado livre foi o fato de os Rapazes de Chicago terem elaborado um programa económico antes do golpe de 1973. A redução do papel do governo na atividade económica devia ser atingida por meio de dois importantes mecanismos: privatização de empresas públicas, quer nacionalizadas quer expropriadas, durante o regime de Allende ou anteriormente pertencentes ao Estado; e desregulização de mercados e setores chave. Outros grupos que possivelmente podiam servir de fontes alternativas de conselho económico para Pinochet e para outros generais de alta patente não tinham um programa consistente e de longa duração que pudesse convencer o governo.

As nacionalizações globais que se fizeram sob o regime do Presidente Allende foram em grande parte anuladas nos primeiros oito anos do novo regime. No total, antes de 1974, havia sob controle direto do governo 259 companhias, as quais, juntas àquelas nas quais o governo detinha equidade, perfaziam 507, incluindo 19 bancos.¹⁰ Os setores industriais e agrícolas eram os que incluíam o maior número de Companhias Públicas. Durante o primeiro período de privatização (1974-1975), quâsi 95% das companhias que tinham sido expropriadas foram devolvidas aos seus donos originais do setor privado. Muito embora o setor privado não tivesse que pagar para reaver as companhias, todavia recebeu-as com capital reduzido, excesso de trabalhadores e poucos ou nenhuns investimentos novos. Os problemas financeiros das Companhias Privatizadas, juntamente com a necessidade de ajustamento a um mercado mais competitivo, resultaram na falência de mais de que 30% das 259 companhias em 1983.

O segundo período de privatização (1975-79) constituiu um processo de privatização mais semelhante ao que foi efetuado na Inglaterra

durante o governo Thatcher. Foi durante este período que o setor privado adquiriu companhias que o governo tinha comprado e não expropriado na época de Allende. Bancos, indústrias e companhias comerciais foram os setores incluídos no processo de privatização. Embora noutros países da América Latina o governo tivesse tido dificuldades em encontrar compradores para as companhias públicas, no Chile não houve falta de capitalistas nacionais ou estrangeiros.

Isto pode ser explicado pelo fato de que companhias públicas privatizadas durante este período podiam ser compradas por meio de pagamento de um sinal mais um empréstimo direto da CORFO, com vencimento de oito a quinze anos, a um juro relativamente baixo de 8 a 11%. Esta segunda fase da privatização pode ser descrita como “decepcionante”. As empresas que foram privatizadas numa base de dívida e foram inicialmente sub-capitalizadas estavam depressa a trabalhar em más condições de taxa débito-eguidade. Altas taxas de juro durante este período ainda mais agravaram o funcionamento das companhias do setor privado. Isto resultou em nova intervenção do governo nas companhias com problemas. Assim, no fim de 1981, o governo tomou conta da administração de seis instituições financeiras e de dois bancos. No início de 1983, o governo controlava a maior parte dos bancos privatizados em 1975.

A terceira fase de privatização (1985-86) teve um objetivo diferente: distribuir os títulos de propriedade entre um certo número de proprietários e segundo, privatização neste caso deveria significar capitalização das empresas a serem vendidas.¹¹

Ao contrário das duas fases anteriores de privatização a aquisição de companhias foi dividida em três grupos principais. A grande maioria das empresas foi vendida a capitalistas privados. O mecanismo praticado foi chamado “capitalismo popular”, isto é, pequenos capitalistas receberam “empréstimos suaves” por meio da CORFO. Este esquema evitou a experiência das duas primeiras fases: uma concentração pesada de acções por um pequeno número de conglomerados.

O segundo grupo de capitalistas nacionais e estrangeiros não participou imediatamente na venda pública de empresas públicas (como em fases anteriores), mas foi cuidadosamente escolhido. Sòmente capitalistas escolhidos foram considerados compradores potenciais. Esta terceira fase de privatização foi diferente pelo fato de capitalistas privados dependerem de empréstimos para comprar empresas públicas, minimizando assim o risco de concentração de bens e das relações dívida-eguidade.

Os objetivos da quarta fase de privatização (1986-88) foram semelhantes aos anteriores, embora tivesse havido tendências para vender não só a pequenos capitalistas como também a caixas de previdência privadas e a trabalhadores. Em 1986, o governo Chileno tinha privatizado e reprivatizado aquelas firmas que tinham estado sob contròle do governo durante a época de Salvador Allende. A CORFO, e outras agencias governamentais, controlavam durante este período apenas 40 empresas. Neste fase não só foram vendidas com-

panhias como também serviços públicos. Por exemplo, as companhias de serviço de computadores e as de energia elétrica (ECOM, EMELSA) foram vendidas no seu total aos seus empregados. Foi a primeira vez na história do Chile que trabalhadores participaram de modo significativo na privatização.¹² As autoridades Chilenas dizem que um dos seus objetivos é o de alargar a base de títulos de propriedades no país, e os empregados de nove das empresas públicas foram encorajados a comprar ações. Num dos casos, foram oferecidos aos trabalhadores das empresas públicas de energia ações a preço reduzido, que se venderam alguns dias mais tarde na bolsa de Santiago a preço mais elevado.

Embora o regime de Pinochet procure vingar com o seu programa de privatização, esta política está causando protestos nacionalistas por parte de grupos trabalhistas e da oposição e criticismo por parte de alguns dos seus patrocinadores. Sob o regime de Pinochet, a privatização avançou muito mais do que em qualquer outra economia da América Latina. A política do governo tem sido especificamente encaminhada para reduzir o papel empresarial do Estado.

Esta retirada do Estado da atividade económica foi acompanhada não só por uma redução de encargos fiscais como proporção do GDP, mas também por uma redução substancial do emprêgo público. O emprêgo no setor público caiu 21% entre 1974 e 1978, e 50% entre 1980 e 1985. Assim, fora do Chile, o emprêgo no setor público continuou a expandir-se quase paralelamente à mão -de-obra geral — apesar de tentativas da IMF para forçar cortes (ver abaixo). A privação foi parte de um processo politicamente motivado — para modificar drasticamente o papel confiado aos agentes económicos no Chile. Qual foi o tipo de economia que emergiu das profundas modificações estruturais empreendidas no Chile depois de 1973?

E muito cedo para dizer. Em princípio, o que temos é uma economia aberta, com menor participação do Estado, com privatizações, modificações na concentração de títulos e distribuição das riquezas. O setor público foi reduzido a 30 por cento do GDP em números de 1984. Das companhias privatizadas, que incluem bancos, serviços públicos e firmas nos setores da metalurgia, comunicações e floresta, 50% foram para interesses comerciais privados, 22% para trabalhadores das firmas em questão e 21% para o sistema das caixas de previdência privadas. Todavia, há limites para mais privatização: dismantelar o grande conglomerado nacionalizado CODELCO provocaria oposição dos militares. Seria também um grito de união para os partidos políticos da oposição a concorrerem ao plebiscito de 1989.

Domínio Continuo do Estado e a Batalha de Palavras

Em muitas das importantes economias da América Latina, tais como o Perú, México, Venezuela, Brasil e Argentina, o papel do setor público na economia tem sido debatido há algum tempo. A razão para este

debate público é político e em parte devido a que frequentemente eles operaram em indústrias oligopolísticas ou monopolísticas fornecendo matérias primas que são essenciais a outras companhias tais como aço, alumínio e produtos químicos. Forneceram serviços públicos de que todos dependem. O seu tamanho foi tal que eclipsaram firmas do setor privado.

Nos fins de 1970 desenvolveu-se o conceito que empresas públicas eram prejudiciais. A alta produção de petróleo tinha estimulado a procura interna de mercadorias e serviços, mas o governo não podia satisfazer a procura. A opinião da Elite em muitos países da América Latina, apoiada pela opinião popular, era que os bilhões de dólares investidos nos anos 70 não tinham valido a pena. Além disso, tornou-se evidente que as companhias públicas necessitavam de grandes subsídios e influxos adicionais de capital e que estavam a acumular uma enorme dívida interna e externa.

Todavia, um relance à economia da maior parte das economias da América Latina vai mostrar que o setor público de fato não se retirou na década 1978-1988. É certo que ocorreram privatizações de algumas empresas públicas mas foram acompanhadas por aumentos das atividades dessas empresas. Na verdade, a atividade do governo não declinou em proporção à economia nacional. Apesar das tentativas do IMF para implementar cortes no emprêgo público, em todas as economias da América Latina, excepto no Chile, houve expansão. O aumento anual no setor do emprêgo público durante o período 1980-85 foi o seguinte:

Chile -4.6%; Venezuela + 0.9%; Argentina + 1%; México + 7.4%¹³

Nalguns países, como o Brasil e México, o Estado forneceu um contrabalanço mínimo à crise de emprêgo crescente, à medida que os políticos criaram ou distribuíram emprêgos aos seus clientes pessoais. A expansão do Estado na América Latina nos últimos 50 anos foi contestada pelos Conservadores. Os esforços principais dos políticos em países como o Brasil e a Argentina durante os meados dos anos 50, e no início dos anos 60, limitaram-se à restituição de companhias expropriadas e ao desmantelamento de agências usadas pelo Estado para controlar algum campos de atividade económica. A Revolução Libertadora, que derrubou Juan Perón em 1955, fez um primeiro esforço para fazer regressar a expansão do Estado. Agências como o "Instituto Argentino de Promoción del Intercambio" (IAPI, à testa do comércio externo) e o "Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias" (propriedades) foram desmanteladas. Foram abertos concursos para vender empresas industriais ineficientes, mas sem sucesso: houve poucas aquisições. Sob a administração Frondizi (1958-62) o governo conseguiu privatizar as companhias de transporte urbano.

No Brasil, a privatização no período anterior à era da crise post-70 também se limitou ao desmantelamento de empresas públicas deficitárias ou à devolução ao setor privado de empresas falidas que foram salvas pela BNDES. A crise de 1970 levou tanto o Brasil como os seus credores externos a pôr em dúvida as políticas de crescimento

económico baseadas na intervenção do Estado. Embora os governos da América Latina tenham Estado a afirmar há muito tempo que querem vender empresas públicas, o progresso, com alguns excepções, tem sido lento. No México, o Presidente de la Madrid, vangloriou-se que tinha herdado 1,115 empresas públicas em 1982, e que em 1987 tinha cortado o número para 400. Mas, na realidade, a maior parte da redução proveio da dissolução das empresas de papel, da fusão de pequenas firmas, ou da transferência de companhias do governo federal para o Estado e para os sindicatos afiliados do governo.¹⁴

O impacto de tudo isto sobre o orçamento federal foi pequeno; assim foi o seu efeito na fôlha de pagamentos do governo. Não obstante, algumas tentativas sérias foram feitas pelo governo Mexicano para acelerar a venda de empresas públicas afim de criar rendimentos extra-fiscais. Números publicados pelo Ministro da Energia, Minas e Empresas Públicas revelaram que no final de 1987, o governo Mexicano detinha somente 115 companhias, uma queda de 297 - ou seja 75% em relação as número das que existiam no princípio da administração de la Madrid (Dezembro 1982). Os cépticos diriam que a maioria das empresas publicas vendidas pelo governo de la Madrid eram empresas para-estatais não prioritárias. Entre as companhias vendidas havia algumas firmas de refinação e distribuição de açúcar, o grupo Rassini de ferro e aço, uma companhia de estaleiros navais, vários distribuidores de peixe, um hotel e uma petroquímica do México. A mais importante iniciativa de privatização do governo de la Madrid foi a de anular algumas das consequências da nacionalização dos bancos em 1982, devolvendo a proprietários privados os bens não-bancários dos bancos. Estes incluem um número importante de empresas industriais e firmas importantes de corretagem. Até mesmo os bancos ainda não tinham sido desnacionalizados, embora tenham rebentado alguns escândalos políticos quando 34% do stock foi vendido a compradores privilegiados. A maior parte destas ações foram postas à venda com antecedência, particularmente aos empregados bancários, diretores e clientes a preços consideravelmente mais baixos do que os do valor previsto no mercado. Todavia, a venda de ações bancárias pode ser considerada como precursora do aumento da participação privada em outros setores públicos.¹⁵

O partido no poder no México, a PRI, é ambivalente quanto à privatização e tem o cuidado de não ofender sensibilidades nacionalistas. O que o governo usualmente chama a sua política de "privatização" é a alienação de assim chamadas "empresas autónomas". Há desacôrdo quanto ao número destas últimas. A maioria destas empresas são de pouca importância económica e foram alienadas por meio de declarações de falência e encerramentos. Até agora, a venda mais importante ao setor privado foi a cadeia hoteleira "Nacional Hotelera" em 1985. O governo também resolveu que venderia os 60% da sua parte nas linhas aéreas deficitárias "Mexicana de Aviación". A Mexicana era uma empresa privada até que o governo, em 1982, durante a administração

de Lopez Portillo, tomou conta majoritária como parte do resgate financeiro. Embora os números de privatizações declarados pela administração da “de la Madrid” fossem impressionantes, os mesmos podem também ser decepcionantes. Muitas das firmas que foram liquidadas, fusionadas ou vendidas eram virtualmente “companhias fantasma”, virtualmente sem valor no setor produtivo. O presidente recentemente nomeado, Carlos Salinas Gortari, continua a política de privatização do seu predecessor. A declaração de “Madrid” de que certas empresas públicas estratégicas eram inatacáveis - PEMEX; a Comissão Federal de Electricidade (o serviço nacional de energia); e a “Ferrocarriles Nacionales (os caminhos de ferro nacionais) não serão provavelmente privatizados sob o regime de Salinas. Devido à falta de capitais locais, a política de privatização do governo Mexicano tem necessariamente dependido de capitalistas internacionais”.

A privatização está em voga em todo mundo e a Argentina não escapou a esta tendência. A renúncia, que foi por muito tempo considerada um objetivo exclusivo do governo militar, foi adoptada pelo Presidente Raul Alfonsín. Privatizar as 350 firmas públicas ou controladas pelo Estado foi a base do Plano Austral. Até agora, com a venda de apenas três companhias minúsculas, o movimento de privatização têm-se restringido a discursos oficiais e ao estabelecimento de várias comissões. Desde os meados dos anos 60 os regimes militares da Argentina têm proclamado o seu apoio à privatização. Mas um dos principais obstáculos tem sido a falta de compradores. Em 1976, Jose Martínez de Hoz, encarregou-se de privatizar firmas públicas, encorajado, sem dúvida, pelo sucesso dos Rapazes de Chicago no Chile. Não só ele não conseguiu privatizar uma única firma importante, como ainda acabou por nacionalizar os serviços elétricos da ‘Companhia Italo-Argentina de Electricidad”.

Nos meados de 1985, a privatização tornou-se um aspecto importante das reformas estruturais recomendadas por Juan Sourrouille e pela sua equipe económica. Um plano ambicioso foi anunciado pelo Ministro da Economia Juan Sourrouille em 1986. De acordo com este plano, a Somisa, uma grande companhia metalúrgica, seria vendida a capitalistas privados; os conglomerados petroquímicos General Masconi, Bahía Blanca e Rio Tercero; a companhia de aviação Austral, silos de trigo, serviços do porto e ainda um oleoduto de gás. O plano consistia em criar um fundo especial para desenvolvimento industrial, utilizando capitais provenientes da privatização dessas companhias. Todavia, até agora, o apoio do governo à privatização tem sido mais verbal do que real. Pouco foi alcançado até agora devido, em grande parte, a razões políticas. Uma das poucas firmas que foram transferidas para o setor privado foi a Austral, uma pequena companhia de aviação doméstica.

Outras firmas que o governo de Alfonsín privatizou foi a agência de viagens Sol Jet, a fábrica de vidro Opalinas Hurlingham, e a Siam, composta por duas fábricas que foram postas à venda separadamente. Estas firmas privatizadas eram originalmente companhias privadas de que

o Estado tomou posse para evitar grande desemprego nos princípios de 1970. Pressões militares tem impedido o governo de vender a Petroquímica Bahia Blanca, uma empresa petroquímica pertencente às "Fabricaciones Militares", cuja venda tinha sido anunciada em 1986.

Como parte do plano para reduzir o enorme deficit em que as empresas publicas Argentinas se encontravam em 1988, 2,5 bilhões de dolares, que o Tesouro tinha que financiar, o governo de Alfonsín anunciou a sua segunda iniciativa importante de privatização.¹⁶ O programa ambicioso de reformas era destinado a convencer o Banco Mundial a conceder um empréstimo de 1.2 bilhões de dolares americanos. Este chegou de facto em Setembro.¹⁷ O objetivo era o de privatizar algumas empresas públicas; abrir certos campos tais como combustíveis, energia, comunicações e transportes à participação privada e atacar os subsídios de que gozavam os produtores Argentinos.

Tal como uma venda à SAS, previamente anunciada, de 40% das ações na companhia aérea pública Aerolíneas Argentinas; a Companhia Telefónica Nacional de Espanha tomaria 40% das ações na Companhia dos telefones e o resto seria dividido entre o Estado da Argentina, os empregados da Entel e capitalistas locais. A privatização da companhia dos telefones, dos caminhos de ferro, da companhia de aviação e do monopólio do gaz (gaz do Estado), são campos problemáticos com ramificações políticas enormes. Discussões sobre redução de pessoal em grande escala e a eliminação de serviços não-económicos das empresas públicas foram tentadas várias vezes no passado, tanto pelo governo civil como pelo governo militar. A oposição política e a dos sindicatos tornaram sempre estas tentativas ineficazes. O partido Peronista foi outra crítica importante ao plano de privatização de Alfonsín. Procurar lucros máximos (em monopólios públicos) é esquecer a função social do Estado, dizem os Peronistas Carlos Ruckaus e Jorge Dominguez.¹⁸ Os dois sindicatos dos serviços do Estado "Union del Personal Civil de la Nación" e "Trabajadores del Estado" também se opuseram aos planos de privatização.

A eleição do Presidente Carlos Menem e a sua tomada de posse em 8 de Julho (1989) das mãos dum Alfonsín vacilante é prevista por muitos como um encorajamento ao esquema da privatização. Como Peronista, como apoio trabalhista, Menem pode pedir aos sindicatos o que Alfonsín nunca pediu-cooperação. Menem também tomou medidas para estreitar contactos com o setor comercial escolhendo Miguel Roig diretor reformado da maior companhia privada da Argentina, Bunge e Born, para o cargo de Ministro da Economia.¹⁹

O setor público no Brasil conta presentemente com mais de metade do GDP do Brasil e absorve cerca de 70% das economias do país. Desde o início de 1980 a privatização de companhias públicas tem sido um dos temas principais da comunidade comercial do Brasil e de economistas do centro da direita. Desde o início do Governo de Geisel (1974-79), quando o Presidente iniciou uma política de oposição às multinacionais e encorajou o Estado a aumentar o controle da

economia, uma campanha sistemática surgiu contra o controle do Estado. Naquela altura a crítica principal contra o setor público era bem diferente dos esforços recentes para apoiar a privatização. Nos meados dos anos 70, as empresas públicas foram acusadas de se infiltrar em áreas mais adequadas à atividade privada, e foram consideradas como ameaça não só à expansão do capitalismo mas até à sua sobrevivência no Brasil.²⁰

Vale a pena recordar que a preocupação do setor privado a respeito de Geisel provou não ter razão de ser, pois que tanto o capital privado nacional e estrangeiro, como as multinacionais penetraram consideravelmente em áreas tais como a exploração dos recursos minerais do Brasil. Foi durante os primeiros anos do governo Figueiredo que a campanha feita pelo setor privado nacional e estrangeiro contra as companhias públicas teve influência considerável sobre o governo. Em resposta à campanha, o governo de Figueiredo criou, em 1981, uma “Comissão de Privatização”. A Comissão, chefiada por um membro dirigente da equipe econômica de Delfim Netto — o então Ministro do Planejamento, Paulo Nicoli, informou que havia 530 companhias públicas, 140 das quais eram consideradas próprias para privatização. As restantes 390 empresas públicas foram consideradas pelo regime militar como sendo de defesa nacional ou como pertencentes a setores em desenvolvimento, onde havia pouco interesse privado. Paulo Nicoli, que saiu da Comissão de Privatização quando Sarney subiu ao poder em Março de 1985, alegou que o seu trabalho foi dificultado por pressões provenientes de várias fontes opostas à privatização. Assim, até Março de 1985, quando subiu ao poder um Presidente Civil, a comissão tomou medidas em relação a 64 das 140 companhias que tinham selecionado para serem inspecionadas. Destas, 15 foram encerradas, 29 foram fusionadas com outras ou tomadas por outras companhias públicas, e 20 foram vendidas ao setor privado.²¹

O novo governo civil que tomou posse em 1985, encontrou enormes desafios. O panorama industrial era desastroso. As companhias públicas tinham registado prejuízos de 46.5 bilhões de dólares em 1984, contra vendas de 40.4 bilhões. Também os prejuízos no setor público eram desastrosos. Apesar da crise econômica, o governo de Sarney estava resolvido a manter, e até a apoiar, o programa de privatização. Por detrás deste movimento estava o Secretário do Planejamento João Sayad, formado em Yale, e muitos tecnocratas da Nova República. Ao mesmo tempo, o Brasil estava sob enorme pressão por parte dos seus credores estrangeiros para diminuir o deficit fiscal. Para facilitar o programa, o governo criou o Conselho de Privatização. Outra figura principal que apoiou o processo de privatização foi o BNDES. Em 1987, o governo de Sarney nomeou Marcio Fortes para o cargo de presidente independente do Banco Nacional do governo de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O papel tradicional do Banco tem sido o de proporcionar empréstimos para apoiar projetos do setor industrial, tanto público como privado. O grau de subsídio por meio de empréstimos do BNDES tem variado com o tempo, mas o juro tem

sido positivo em termos reais, embora consistentemente abaixo das taxas de juro do mercado. Como todas as entidades financeiras no Brasil (públicas e privadas) podem adquirir, por falta de pagamento, uma parte nas companhias suportadas pelos seus empréstimos, o BNDES encontrou-se frequentemente em posição de ter que “tomar posse” financeiramente de firmas em dificuldades. Deste modo, foi criada uma área legal cinzenta por meio de conversão de fato e não intencional de companhias privadas em companhias públicas.²²

Um das razões pela qual o BNDES tem apoiado ativamente a privatização é porque o orçamento reflete os prejuízos sofridos por firmas sob o seu controle. Assim, o BNDES, é um dos principais defensores da privatização, e reprivatizou companhias no valor de 300 milhões de dólares. Como parte dos esforços do Governo Sarney para reduzir a enorme dívida externa, foi anunciada uma série de medidas (em 1988) para reduzir drasticamente os déficits orçamentais das empresas públicas. Não só os orçamentos de investimento das empresas públicas seriam aumentadas, mas foi também anunciado, que 77 empresas públicas seriam privatizadas. Mas o plano de Sarney fez poucos progressos. Enquanto que o México oferecia para venda empresas públicas a capitalistas estrangeiros, o Brasil estava a pôr mais entraves contra os capitalistas estrangeiros. Em 28 de Abril de 1988, uma aliança de políticos da ala esquerda, comerciantes e militares, fizeram passar no Congresso uma legislação limitando até 50% as aquisições por estrangeiros de companhias mineiras (incluindo as que já se encontravam em funcionamento). Este não é o único favoritismo brasileiro. Os armadores nacionais receberam 50% do tráfego estrangeiro do país, não obstante o efeito desta medida sobre os custos de frete. Em tudo isto o Brasil está remando contra a maré.

Os Congressistas que foram solicitados para votar em 1989 a favor do esquema de privatização do governo, opuseram-se vigorosamente ao plano de Sarney. Numa rara demonstração de bi-partidarismo, uma maioria esmagadora de 350 contra 77 votos derrotou o plano.²³

O governo tinha esperado angariar 900 bilhões de dólares com a venda de companhias públicas ao setor privado. Tinha mesmo sugerido que capitalistas estrangeiros podiam deter até 40% do capital total de uma companhia privatizada. O projeto de lei que o Congresso também não aprovou ter-lhe-ia permitido vender todas as companhias estratégicas, excepto 11, tais como a campanha nacional de petróleos (PETROBRAS) e a Casa da Moeda. Apesar do sucesso limitado da transferência de empresas públicas pelo BNDES para o setor privado, é evidente que há alguns grandes obstáculos a serem vencidos se o programa da privatização no Brasil se destina a atingir magnitude decisiva.

E da maior importância saber qual o efeito do aumento do apoio político sobre a privatização. Aos níveis locais, do Estado e federais do governo, muitos funcionários continuaram a encarar as empresas públicas como origem de patronagem. Dado o seu prestígio, posições no corpo administrativo de firmas públicas eram consideradas equiva-

lentes a postos de embaixadores para os Americanos. Em conclusão, o Brasil, tal com muitos outros países Latino Americanos, tem debatido há muitos anos a privatização de empresas públicas. Há poucas indicações que firmas públicas tradicionais venham a ser transferidas.

Privatização e Atitudes do Banco Mundial

Duas organizações internacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tem constantemente insuflado estímulo externo no sentido da privatização. Uma série de relatórios apresentados pelo Banco Mundial e o FMI durante a última década criticou os países em desenvolvimento devido à excessiva intervenção do governo. Empresas públicas têm sido descritas como elefantes brancos... (os quais) apresentam um quadro deprimente de ineficiência, prejuízos, encargos orçamentais, produtos e serviços de baixa qualidade. (Alguns) pura e simplesmente nunca deviam ter sido estabelecidos.²⁴

Críticos do Banco Mundial sugeriram que o Banco estava tentando resolver o problema por meio do aumento de programas de privatização de empresas públicas em países em desenvolvimento. Esta e outras críticas pelas esquerdas são baseadas na maior atenção prestada pelo FMI e o Banco desde o principio dos anos 80 à reforma das empresas públicas em países em desenvolvimento. O objetivo deste capítulo é o de apresentar um relato mais matizado do pensamento e das práticas destas agências no campo da privatização.

A posição do Banco Mundial em relação ao papel do Estado em países em desenvolvimento evoluiu em três fases distintas. Na primeiro fase, aproximadamente entre 1946 e 1960, as suas políticas de empréstimo foram marcadas por uma forte tendência a favor das forças do mercado. Na segunda fase, os anos 60 e 70, as suas operações tenderam a fazer realçar a atividade do Estado (pública) em economias em desenvolvimento. Foi durante este período que o Banco surgiu como órgão de suporte das empresas públicas. No terceiro periodo, os anos 80, o Banco Mundial tentou uma busca de alternativas pois que os resultados da política estatista foram uma desilusão.

Durante os primeiros anos da década de 80, tanto o Banco como o Fundo publicaram vários relatórios (i.e. o relatório Berg) que sublinharam as crescentes e grandes reivindicações que as empresas públicas tinham sobre o orçamento nacional. O Banco Mundial advogava a privatização de empresas públicas, embora ao mesmo tempo prevenisse que a menos que a expropriação desencadeasse mais concorrências isto poderia produzir o aumento dos lucros em vista, sem que houvesse, paralelamente, melhoramento de eficiência. A venda de grandes firmas, em especial a oligopolistas, corria o risco de fortalecer as suas posições no setor privado e assim reduzir a concorrência. Segundo o Banco, a privatização é destinada a ser unicamente uma solução limitada.²⁵

Para distinguir a influência das organizações internacionais na privatização na América Latina, é necessário estudar os seus programas de empréstimos.

O instrumento principal do Banco Mundial para exprimir a sua preocupação quanto às empresas públicas são os seus empréstimos estruturais (SALS). Em 1980 o Banco Mundial apresentou o seu primeiro SAL aos países do Terceiro Mundo que atravessavam problemas graves na balança de pagamentos. Sob a SALS, a condicionalidade do Banco Mundial destinava-se a implementar e prolongar a condicionalidade já imposta pelo FMI. Os objetivos da SALS destinavam-se a encorajar: a redução das despesas do governo e do tamanho do setor público; um fim a criação de novas empresas públicas; a racionalização e, por vezes, a privatização dos já existentes; revisões da política de preços, de serviços e mercadorias públicas; e limitações financeiras a empresas públicas. Em vários grandes empréstimos — por exemplo no segundo ajustamento concedido ao Chile em 1987 — foram encontradas medidas de privatização. Mas, em geral, a maior parte das economias Latino-Americanas não concordaram em sujeitar-se a um programa de ajustamento estrutural supervisionado pelo banco.

Muito embora durante os últimos anos da década de 80 tivessem havido declarações do banco em relação à necessidade de reduzir o tamanho das empresas públicas, o registo de indícios para implementar programas de privatização dirigidos pelo Banco foi até agora fraco. De acordo com um estudo recente²⁶, o grosso dos empréstimos do banco continuam a ir para as empresas públicas. Em 1986, só o México pediu emprestado 400 milhões de dólares para re-estruturar a sua indústria metalúrgica e mais 265 milhões para o monopólio de fertilizadores do governo. As empresas públicas do Brasil, entre 1980 e 1988, receberam 11.1 bilhões de dólares do banco. Em 1986, o governo Sarney anunciou que 6.5 bilhões de dólares provenientes do seu Fundo Nacional de desenvolvimento seriam dispendidos nas suas empresas públicas, apesar do prejuízo da Petrobrás de 170 milhões de dólares em 1987.

Assim, apesar da retórica do Banco sobre a necessidade de privatizar firmas deficitárias tais com a Petrobrás, o governo brasileiro declarou que os funcionários do Banco Mundial não deviam estabelecer cláusulas para empréstimos. A política de cláusulas para empréstimos, tais como a privatização, foram declaradas por Brasília como sendo uma interferência na política. O Brasil, um dos maiores clientes do Banco Mundial tem uma fama terrível por assinar contratos que não cumpre.²⁷ Parece que o erro mais grave da SALS é a total falta de base da política de exigências do Banco. Estados que não cumprem os seus compromissos de privatizar, não são disciplinados, mas em vez disso contraem mais empréstimos.

Em geral, durante os anos 70, o Banco comprometeu aproximadamente 80% dos seus fundos para as empresas públicas. Embora o relatório anual do Banco do ano 1980 responsabilizasse as políticas

económicas do Estado pelos revezes económicos havidos em países em desenvolvimento, a privatização não foi recomendada. Antes pelo contrário, conclui-se que era necessário atingir melhor nível de concorrência e eficiência, submetendo as empresas públicas a maiores responsabilidades.

Conclusões: Obrigações na Privatização

Enquanto a transferência de títulos de propriedade fôr a maneira principal de privatização na América Latina, este mecanismo comportará alguns problemas importantes.²⁸ A primeira e principal restrição refere-se ao tamanho do mercado de capitais libertados. Nas economias avançadas a transferência de títulos tem ultrapassado largamente a venda de equidades. Embora isto tenha causado problemas na avaliação e em termos da relação entre os lucros nas vendas de equidades e o valor atual líquido de lucros futuros, o instrumento de transferência não poussa qualquer problema, contanto que a empresa seja considerada comercialmente viável. Mas a capitalização limitada e o número de emissões de stock transacionado constituem uma grande barreira a esses métodos de transferência. Na maior parte dos países Latino-Americanos têm havido um nível limitado de financiamento de equidades, enquanto que os mercados locais têm raramente podido fornecer recursos de investimento a longo prazo. Por isso, o financiamento de dívidas surgiu como um método mais comum para angariar capitais.

As Tabelas 1 e 2 apresentam informações sobre capitalização e o número de empresas registadas na bolsa em vários países da América Latina.

Tabela 1: Capitalização do Mercado (Equivalente em Biliões de Dolares no Fim do Ano)

	1980	1981	1982	1983	1984	1986
Brasil	13.0	12.6	10.3	15.1	28.9	
Mexico	13.0	10.1	9.0	3.0	2.8	
Chile	10.3	7.1	4.4	3.0	2.1	2.7
Venezuela	2.7	2.6	2.7	2.7	1.8	
Colombia	1.6	1.4	1.3	1.0	0.8	
Argentina	4.0	1.4	0.9	1.4	1.2	1.6

Tabela 2: Numero de Companhias Registradas na Bolsa

	1980	1981	1982	1983	1984
Brasil	614	614	607	593	608
Argentina	277	262	247	238	236
Chile	265	242	212	212	220
Mexico	271	240	215	174	178
Colombia	202	201	191	222	239
Venezuela	73	73	73	73	91
Total	1702	1632	1545	1512	1572

É útil notar que em termos de capitalização, a capitalização total indicada apenas compreende 5% do capital da Bolsa de Londres e somente 1.5% das Bolsas de Londres e Americanas juntas.

Enquanto a venda de equidades seja de fato um modo prático para transferência de títulos, o tamanho limitado da maior parte das Bolsas dos países de América Latina tem implicações para as consequências desta concepção. Produzir-se-á, provavelmente, um efeito de resultado oposto, com venda de equidades que neutralizarão o capital disponível à custa de outras companhias do setor privado. Também é útil notar que, apesar dos esforços consideráveis feitos pelas autoridades monetárias para desenvolver o mercado de capitais na América Latina, os resultados têm sido limitados. O capital privado auguriado pela emissão de novas ações é reduzido, e os stocks mais ativamente transacionados são os das empresas públicas. Os fatores que impedem o desenvolvimento dos mercados de capitais e de investimentos nos países da América Latina são vários, sendo alguns mais susceptivos de serem remediados do que outros. Na primeira categoria podem incluir-se barreiras de entrada, tais como restrições quanto à nacionalidade dos capitalistas, mas um ponto mais problemático refere-se à estrutura geral das expectativas e à sua influência não só sobre o nível dos investimentos estrangeiros como também sobre a mobilização nacional das poupanças.

O investimento será evidentemente estruturado em parte em relação à percepção relativa a eventuais medidas a tomar pelo estado no futuro com respeito à política da propriedade de títulos e de impostos e, em parte, pelo ambiente econômico geral. Equantos que essas percepções, são desanimadoras, o acesso que as instituições financeiras têm às poupanças será reduzido, passando a fuga de capitais a ser uma característica importante da economia. Isto terá implicações diretas sobre o perfil fiscal. No México e na Argentina, por exemplo, a fuga de capitais em 1983 pode ter atingido cerca de 10% do déficit fiscal, e na Venezuela esta proporção deve ter sido superior a 75%.²⁹ A falta de confiança econômica continua a ser um fator crítico que assegura a transferência de títulos do setor público para o privado. Enquanto se dizia que os Venezuelanos possuíam um montante de 35 bilhões de dolares depositados no estrangeiro em 1983, montante este superior ao capital total de todas as empresas públicas,

calculava-se que, em 1988, os Mexicanos possuíam no estrangeiro 70 bilhões de dolares.

Entusiasmo pela privatização podia ajudar a Bolsa a recuperar. Assim, as barreiras à privatização na maior parte dos países da América Latina são devidas mais à falta de companhias lucrativas do que à falta de capital para os compradores.³⁰

Outra possível explicação para a “privatização limitada” nas economias da América Latina (excepto o Chile) é a política do estado, a qual serve os interesses dos industrialistas nacionais e estrangeiros, sendo por eles controlada em grande escala. Diz-se que estes grupos necessitam das empresas públicas para assegurar a vitalidade do setor privado. Com o governo a subsidiar eletricidade, metalurgia e outros serviços públicos e mercadorias na indústria, os fabricantes particulares podem livremente produzir, formar padrões de consumo e realizar lucros. Especialmente as multi-nacionais podem usar o seu considerável poder de mercado para captar ainda maior parte do mercado e orientar o desenvolvimento de maneira mais conveniente para as suas linhas de produção. Consequentemente, a privatização não é considerada uma política atraente, pois que o estado garante preços que trabalham a favor do lucro final dos produtos privados.

Um discussão de limites à privatização das economias da América Latina não se deve esquecer o papel que os tecnocratas e empresários militares assumiram na economia. Os burocratas do estado, como grupo, chegaram ao contróle quer da distribuição global quer dos mercados individuais através de produção direta. E agora “a carroça está a frente dos bois”.³¹

A este respeito, os tecnocratas e os diretores públicos formam um “estado independente” relativamente isento da influência dos interesses do setor privado e político e distribuem os recursos duma forma que aumenta o seu próprio poder e riqueza. Este ponto de vista pressupõe a formação de uma nova “classe” que tem a sua própria política de interesses — a qual está a alargar, e não a reduzir, o papel do estado na economia.

NOTA

¹ Este estudo foi realizado durante a minha estadia no Brasil no verão 1989.

² Werner Baer, Richard Newfarmer and Thomas Trebat (1976) *On state capitalism in Brazil* ILAS: Technical Paper series N°7, University of Texas at Austin.

³ Alfred Saulniers (1985) *Public Enterprises in Latin America: The New Look?* ILAS, N° 44 The University of Texas at Austin.

⁴ Thomas Trebat (1983) *Brazil's state — Owned Enterprises* Cambridge, Cambridge University Press.

⁵ Alejandro Foxley (1983) *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics* Berkley, University of California Press.

⁶ Eric Baklanoff (1983). *Copper in Chile: The Expropriation of a Partially Nationalized Industry* ILAS, N° 38, The University of Texas at Austin.

⁷ Jorge Marshall and Felipe Montt (1988) “Privatization in Chile” in Paul Cook and Colin Kirkpatrick (ed.) *Privatization in Less Developed Countries* Sussex: Wheatsheaf Books.

-
- ⁸ Sebastian Edwards and Alejandra Cox Edwards (1987) *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment* Cambridge: Ballinger.
- ⁹ Chicago Boys — Un grupo de economistas treinados na Universidade de Chicago.
- ¹⁰ Marshall and Montt *Ibid.*, pp. 286.
- ¹¹ Marshall and Montt *Ibid.*, pp. 294-295.
- ¹² Marshall and Montt *Ibid.*, pp. 298-299.
- ¹³ Jackie Roddick (1988) *The Debt of Millions* London: Latin American Bureau.
- ¹⁴ *The Economist*, May 1988.
- ¹⁵ *Financial Times* 23/2/1987.
- ¹⁶ *Financial Times* 4/3/1988.
- ¹⁷ *South Magazine* December 1988.
- ¹⁸ *Latin American Special Reports*, April 1987.
- ¹⁹ *Business Week* July 10, 1989.
- ²⁰ *Latin American Special Reports* April 1987.
- ²¹ *Latin American Special Reports* April 1987.
- ²² Trebat, *Ibid.*
- ²³ *Financial Times* 3/3/89.
- ²⁴ Don Babai (1988) "The World Bank and the IMF" in Raymond Vernon (ed.) *The Promise of Privatization: A Challenge For U.S. Policy Council on Foreign Relations*, pp. 254-285.
- ²⁵ *World Bank Annual Report*, 1983.
- ²⁶ Bandow, 1989.
- ²⁷ Bandow, *Ibid.*,
- ²⁸ S. Commander and T. Killick (1988) "Privatisation in Developing Countries" in P. Cook and C. Kirkpatrick *Ibid.* pp. 91-124
- ²⁹ E.R. Conesa (1986). *Fuga de capitales en América Latina: 1970/85* Washington: Inter-American Development Bank.
- ³⁰ Janet Kelley de Escobar (1988) "Venezuela: Letting in the Market" in Cook and Kirkpatrick.
- ³¹ Werner Baer, Richard Newfarmer and Thomas Trebat (1976) *On State Capitalism in Brazil: Some New Issues and Questions* ILAS, N^o7, University of Texas at Austin.