

## *A Economia Política da Integração Financeira e da Privatização na América Latina*

*Carlos Aguiar de Medeiros<sup>1</sup>*

### *Introdução*

O objetivo deste ensaio é investigar o impacto da abertura financeira e da privatização sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento sublinhando, em particular, a natureza radical e ideológica que estes processos assumiram na América Latina dos anos 90 em contraste com o pragmatismo observado em outras regiões. Na primeira seção, investiga-se de forma condensada algumas características do estado desenvolvimentista do pós guerra e as transformações recentes de abertura, desregulação e privatização; na segunda seção discute-se a economia política da abertura financeira e a natureza com que este processo na América Latina, a terceira seção examina deste mesmo ângulo o significado dos processos de privatização, por fim, na quarta seção, algumas breves considerações finais são apresentadas.

### *Auge e Declínio do Estado Desenvolvimentista*

As duas últimas décadas foram caracterizadas pelo triunfo do neoliberalismo enquanto ideologia principal de estruturação das relações entre estado e o mercado na economia mundial. O colapso da União Soviética, a dívida externa do terceiro mundo, e a iniciativa com que os EUA assumiram na defesa das reformas visando à abertura e desregulação das demais economias, construíram um consenso em torno das idéias dos economistas neoclássicos sobre a superioridade dos mecanismos de mercado e da plena integração comercial financeira das economias nacionais à economia mundial sobre o planejamento e as estratégias nacionais de desenvolvimento. A construção de um novo modelo econômico passou essencialmente por duas reformas centrais que bateram de frente com o modelo desenvolvimentista: pela abertura e desregulação financeira e pela privatização. Com efeito, o traço central do estado desenvolvimentista quer nas economias

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia, pesquisador visitante da Faculdade de Economia de Cambridge e bolsista da CAPES.

capitalistas quer nas socialistas era a proteção do mercado interno e da moeda soberana e a liderança das Empresas Públicas (EP) sobre o processo de transformação estrutural. Mais exatamente, o desenvolvimentismo foi construído a partir de seis pilares fundamentais: a introdução de mecanismos de controles sobre preços básicos e sobre os fluxos de capitais, a criação de empresas estatais em setores fundamentais, a criação de uma política fiscal keynesiana, a existência de uma política monetária autônoma, a política industrial e o planejamento. Estes dois últimos aspectos, entretanto, só foram exitosamente praticados em poucos países, em particular na Europa do pós-guerra, no sudeste da Ásia e, na América Latina, possivelmente apenas o Brasil praticou, por alguns momentos o arsenal desenvolvimentista completo. As quatro primeiras dimensões, entretanto, sinalizavam um “desenvolvimentismo reativo” em contraste com o “desenvolvimentismo mais ativo e abrangente” daqueles poucos países com ambições tecnológicas.

Os controles de capitais permitiam isolar a política monetária dos fluxos externos e conter, ao menos parcialmente, a demanda por divisas por parte dos residentes nacionais preservando alguma estabilidade à taxa de câmbio real. Por outro lado, a existência de bancos públicos e os mecanismos de controle permitiam uma alocação discricionária do crédito para atividades consideradas prioritárias em uma economia em crescimento dinamizada em grande parte por uma política fiscal expansionista.

A existência de importantes empresas públicas conferia às economias em rápido desenvolvimento no pós-guerra o status de “economias mistas”. Nesta as Empresas Públicas ocupavam o que o Partido Trabalhista inglês descrevia os “commanding heights” da economia. Nas economias socialistas poucas como a ex União Soviética ou Cuba possuíam o monopólio do estado sobre a atividade produtiva, as demais possuíam um padrão mais próximo ao das “economias mistas” em desenvolvimento a despeito de um alinhamento político totalmente distinto.

Este padrão possuía segundo seus mais ardorosos críticos, a essência do que precisava ser mudado de forma a recuperar as economias da estagnação e hiper-inflação a que se viram mergulhadas nos anos 1980. A abertura externa permitiria, segundo seus entusiasmados defensores, dar um choque de competitividade nas economias nacionais através de uma alocação mais eficiente dos recursos e pela introdução de novas tecnologias associadas aos fluxos de investimentos estrangeiros. A privatização, por seu turno,

permitiria a um tempo reduzir a dívida interna, erigida como obstáculo principal à estabilização, aumentar a eficiência das empresas e diminuir a influência política nas decisões econômicas. Assim, as reformas amplamente cristalizadas no que se convencionou denominar de “Consenso de Washington I” (“preços corretos”) e “Consenso de Washington II” (“instituições corretas”) buscavam obter um novo padrão de estruturação nas relações entre estado e o mercado, ou, mais objetivamente, nas relações entre o poder econômico e o poder político.

Embora esta direção das reformas e a sua racionalidade essencial tenha se espalhado globalmente, desde os anos 90 elas foram especialmente acolhidas e praticadas em duas regiões geopolíticas principais: no Leste Europeu, e na América Latina. Com efeito, as experimentações radicais como na Bolívia ou Polônia (racionalizadas e implementadas pelo mesmo consultor internacional contratado pelos respectivos países), as privatizações em massa como na Rússia ou na Argentina, não guardam qualquer semelhança (em sua extensão e abrangência) com as transformações liberalizantes e os processos de privatização que se espalharam na economia mundial nas últimas décadas. Ainda que fortemente apoiados pelos organismos multilaterais, pela comunidade financeira e pelos governos dos países avançados liderados pelos EUA, estas políticas encontraram particular acolhida pelos grupos econômicos e pela elite dos economistas e tecnocratas que passaram a liderar e a radicalizar as políticas de reformas.

Os resultados econômicos e sociais decorrentes deste “stalinismo de mercado” foram decepcionantes mesmo para seus mais radicais proponentes. Depois de uma década de reformas a economia mundial assiste hoje a um relançamento de projetos nacionais. Na Rússia um novo pragmatismo e liderança estatal passaram a se afirmar, na Argentina houve uma radical ruptura com a política econômica anterior, na Venezuela ou Bolívia houve recentemente uma mudança política fundamental fortalecendo as políticas estatais. Tais reviravoltas parecem afirmar um processo bastante semelhante ao que observara Karl Polanyi em seu clássico estudo sobre a radicalização liberal dos anos 20 e as transformações em sentido oposto que dela resultaram nos anos 30.

Na Teoria Geral Keynes observara que o poder dos interesses constituídos era muito exagerado em relação ao poder das velhas idéias, mas é possível argumentar que as velhas idéias só adquirem a força material e a aura de novidade quando traduzem os interesses

sempre renovados dos grupos que exercem o poder. As seções que seguem buscam argumentar nesta direção.

### Integração Financeira e Desenvolvimento Econômico

Em um sugestivo artigo, Dooley, Landau, Garber (2003) classificaram a América Latina ao lado da Europa como uma “região da conta capital” em contraste com a Ásia, que formaria uma “região da conta comercial”. A predominância da integração financeira sobre a comercial na primeira região e a da integração comercial na segunda –típica, segundo os autores, do regime de crescimento de Bretton Woods- traduz diferentes estratégias comerciais, com o predomínio no primeiro caso de taxas de câmbio estáveis com a formação de elevadas reservas e no segundo de taxas flutuantes e baixa formação de reservas. A ênfase posta por Dooley nos regimes cambiais revela-se, entretanto, pouco esclarecedora. Durante os anos desenvolvimentistas dos pós guerra, o México teve uma taxa de câmbio fixa mas não uma taxa de crescimento das exportações elevada, o Brasil, teve uma taxa de câmbio flutuante, controle de capitais e elevada taxa de crescimento das exportações. Como foi recentemente observada a livre flutuação é uma miragem, o que existe, de fato é uma flutuação administrada a partir de níveis determinados por fatores estruturais e institucionais.

A questão central para o crescimento econômico em economias abertas é, com efeito, a taxa de crescimento das exportações que ao lado de dimensões estruturais, depende do nível da taxa real de câmbio. Neste sentido, os mecanismos de controle sobre o câmbio possuem importantes implicações sobre os regimes macroeconômicos as taxas de crescimento e sobre as políticas de desenvolvimento (Medeiros e Serrano, 1999; Singh, 2001, 2003).

O predomínio da integração financeira sobre a comercial, traduz dimensões institucionais relativas ao controle de capitais e estruturais decorrentes do padrão de especialização do comércio. A origem e os mecanismos que favorecem este predomínio bem como sua consequência macroeconômica nem sempre estão claro na literatura.

Muitos autores associaram as recorrentes crises de balanço de pagamentos das economias em desenvolvimento, e, em particular as da A. Latina à impossibilidade dos governos e empresas emitirem dívida em sua própria moeda (problema usualmente descrito

como “original sin”) ou, ou à expansão de um significativo desencontro de divisas denominando débitos e créditos nas contas das empresas ou ainda à uma maior intolerância observada nestes países à contração de dívidas externas (Eichengreen, Hausmann e Panizza, 2003). Estas questões, entretanto, à parte de captarem importantes dimensões monetárias independentes dos países em desenvolvimento assumem maior dimensão naqueles em que a integração financeira lidera a abertura externa.

O aspecto que parece menos satisfatório nesta literatura é a ausência de elementos que articulem as dimensões estruturais com as relações de poder entre estados nacionais e, consequentemente, entre moedas. Assim, por exemplo, fora dos “domínios” da Inglaterra do séc. XIX, dificilmente um país primário exportador poderia emitir dívida na sua própria moeda. E isto porque a questão essencial da emissão de dívida na própria moeda é a impossibilidade do país periférico financeiramente integrado à economia mundial de garantir o valor da sua moeda em termos da moeda internacional. Numa economia financeiramente aberta a procura pela moeda internacional por parte dos detentores de riqueza, leva, por razões independentes do fluxo de comércio a um fluxo de saída de capitais que, embora provisoriamente suspenso por um diferencial positivo da taxa de juros, conduz a uma depreciação crônica da moeda periférica (uma moeda sempre provisória) em relação à moeda dominante (definitiva). (Patnaik, 2002). A busca de uma estratégia deflacionista voltada a garantir o valor da moeda periférica através de uma entrada de fluxos de capitais e contração interna – “a pro-finance strategy” (Mahon, 1996)- leva recorrentemente a crises de balanço de pagamentos e colapso na taxa real de câmbio.

A pergunta principal que se impõe é porque a América Latina convergiu para este tipo de estratégia de integração em contraste com a bem sucedida experiência asiática em que uma estratégia centrada no comércio e com controles de capitais predominou. Por que, por exemplo, a introdução de mecanismos de controles de capitais pragmaticamente utilizada nas economias asiáticas tem sido considerada, com algumas importantes exceções, um verdadeiro anátema na região? Ao lado de mecanismos ideológicos importantes (Palma, 2003), é importante considerar duas outras dimensões que se articulam: os limites da política macroeconômica e especialmente a política cambial decorrentes da abertura financeira e a formação de grupos de interesses associados à riqueza externa dos residentes nacionais.

Em relação à primeira questão pode-se observar que o problema macroeconômico central aos países que não emitem a moeda internacional (ou que não emitem dívida em sua moeda, como nas análises sobre a “original sin”) é a de que a abertura financeira (abertura da conta capital) ao quebrar os “territórios monetários” dilui também a capacidade dos estados nacionais de regular com autonomia sua política econômica subordinando o seu crescimento interno às variáveis externas. Por outro lado, ao desvincular as operações financeiras e demandas por divisas da expansão do comércio, a abertura financeira expõe os países a uma maior vulnerabilidade macroeconômica externa decorrente da elevação de passivos externos. Ao nível das empresas a vulnerabilidade financeira significa a uma situação de fragilidade decorrente do “desencontro de divisas” na composição de seus ativos e passivos. Observa-se assim que no presente padrão monetário baseado no *dólar flutuante* (Serrano, 2004) e sob um regime de ampla liberdade dos fluxos de capitais, os esforços de contenção dos efeitos altamente instabilizadores da flutuação do câmbio sobre a economia e sobre a posição patrimonial das empresas tem levado os países de maior vulnerabilidade externa a uma política econômica obcecada com a inflação aprisionando a taxa nominal de juros e a política fiscal na função essencial de controle das flutuações cambiais. (Medeiros, 2004).

A história macroeconômica dos países latino-americanos nos anos 90 tem sempre a mesma genealogia: a partir de elevado influxo de capitais (decorrente da redução da taxa de juros americana e da securitização das dívidas latino-americanas) as políticas adotadas seguiram na maioria dos países uma estratégia pro-financeira; a valorização da taxa de câmbio real criou, por seu turno sua própria demanda com déficits crescentes de transações correntes, taxas reais elevadas de juros e contenção fiscal (gastos correntes e investimento público) levaram a uma situação de expansão dos passivos externos em relação ao crescimento da economia e das exportações. Com a reversão das condições externas motivada pela elevação da taxa de juros dos EUA em 1999/2000, este padrão de integração já percebido como insustentável no México em 1994, entra em colapso. Em todos, a taxa real de câmbio foi fortemente desvalorizada, sinalizando a ilusória aposta na sustentação do valor da moeda periférica num regime de livre circulação financeira. Em todos os países, a ruptura do regime cambial foi precedida por elevada fuga de capitais por parte dos residentes nacionais. E isto nos remete a uma segunda questão.

O problema associado com a abertura financeira e diluição dos territórios monetários decorre da introdução de uma fratura nos capitalismo nacionais alterando a articulação preexistente de interesses entre as economias nacionais e os capitais e a riqueza privada. Este processo se dá tanto com a “internacionalização dos capitais nacionais” que gera direitos de propriedade de residentes nacionais sobre ativos denominados em outra moeda e garantidos por um código comercial e por um estado estrangeiro quanto com a “internacionalização do mercado interno”, em que não residentes adquirem o controle de ativos submetidos a um código e a um Estado nacional estrangeiro. Com efeito, com a internacionalização, a taxa de câmbio e o regime nacional de regulação dos fluxos de capitais e códigos comerciais e de investimento afetam desigualmente a “riqueza externa dos residentes nacionais”, a “riqueza externa dos não-residentes” e a dos setores produtivos nacionais não internacionalizados. Desde logo, a introdução de dimensões proprietárias, coloca, ao lado das questões macroeconômicas uma dimensão de poder dos estados nacionais sobre os capitais privados.

A fratura de interesses entre a economia nacional e os capitais privados nacionais que se internacionalizam é na verdade de longa data. Mesmo no período de Bretton Woods onde os capitalismo nacionais e os capitais nacionais andavam juntos e atrelados aos ciclos expansivos liderados pelos EUA, a possibilidade de conflito entre a internacionalização dos capitais e os interesses nacionais já existia e foi pioneiramente observada por Bob Rowthorn (1980) em sua análise sobre a economia inglesa dos anos 70. A expansão internacional do grande capital britânico unida à retração do Estado e da economia nacional ampliou os conflitos de interesses entre os capitais ingleses internacionalizados e o capitalismo inglês. A internacionalização das empresas britânicas observava Rowthorn expandiu-se em “*áreas onde o Estado não exercia qualquer controle e tinha pouca influência, oferecendo-lhes escassa ou nenhuma proteção*”. Em resultado, as companhias e o capitalismo britânico tornam-se, em geral, “*extremamente vulneráveis a represálias*”. (Rowthorn, 1980:63)

Esta questão não se confunde com a fratura existente entre os setores produtivos integrados verticalmente nas cadeias de compras das grandes empresas internacionais e os setores voltados para atividades e mercados nacionais. Ou ainda, da internacionalização do

mercado interno que constituiu o núcleo da reflexão latino-americano sobre o desenvolvimento dependente (Evans, 1995).

A extensão desta dimensão do conflito observado por Rowthorn numa economia madura para as economias em desenvolvimento contemporâneas pode parecer extravagante tendo em vista a percepção geral de que estas são importadoras (e interessadas na subordinação dos direitos de propriedade de ativos externos aos objetivos nacionais) e não exportadoras (e conseqüentemente defensoras de um regime de proteção dos direitos de propriedade de ativos internacionais) (Singh, 2003, Chang, 2003). No entanto tendo em vista a realidade dos últimos vinte anos observada, sobretudo na América Latina, esta distinção entre exportadores e importadores de capital já não mais distingue países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Após uma década de abertura financeira o estoque de riquezas de residentes latino-americanos no exterior, quer em investimentos imobiliários e financeiros, quer em depósitos em dólares faz das elites latino-americanas uma das mais internacionalizadas em termos financeiros. Muito embora a posse de ativos financeiros asiáticos em dólares seja muito superior, trata-se essencialmente de depósitos dos Bancos Centrais, ainda que seja crescente a riqueza dos residentes no exterior. A inserção latino-americana na compra de ativos em dólares é, ao contrário, liderada pelo setor privado.

Tal composição de riquezas e de interesses gera um conflito que se coloca num plano jurisdicional de poder do estado nacional em relação aos direitos de propriedade dos capitais internacionalizados. O elemento crucial deste conflito é o fato de que a denominação da riqueza de residentes nacionais é realizada numa outra moeda e a garantia a sua propriedade privada é feita por um outro Estado ampliando a vulnerabilidade nacional a represálias. Quando os bancos credores das dívidas soberanas têm entre os seus depositantes parcela significativa da elite econômica dos países devedores, o conflito de interesses entre o público e o privado, entre estratégias relativas aos capitalismo nacionais e os capitais nacionais adquire novas dimensões..

Já é bastante ampla a literatura sobre a fuga de capitais enquanto processo crônico do capitalismo contemporâneo (ver a respeito Kindleberger, 1987, Demir, 2003, Collier, Hoeffler, Pattilo, 2001, Boyce, 2002, 1992, Hermes, Lesink, Murinde, 2002, Eaton, 1987). No caso dos países da América Latina, como se tornou evidente nos dados e análises de



Diaz-Alessandro (1984), Ffrench-Davies (1999), Ocampo (2002), Mahon (1996), Cintra; Fhary (2003), a fuga de capitais e os ciclos de endividamento desenvolveram-se de forma seqüencial e articulada. Assim, por exemplo, o novo ciclo de endividamento e de ingresso de capitais que caracterizou os anos 90 na região, foi antecedido por e gerou posteriormente significativa fuga de capital particularmente naqueles países em que os ingressos na conta capitais excederam de forma exagerada os movimentos nas contas de transações correntes. México, Argentina, Venezuela, seguiram nesta década uma trajetória já observada nos 80 em que a fuga de capitais afirmava-se, *prima facie*, como um instrumento de pressões dos proprietários de ativos sobre a política econômica. Nos anos 90, também no Brasil a fuga de capitais afirmou-se como um fator central na composição da riqueza privada e fator de pressão sobre as políticas macroeconômicas.

O desencontro entre ativos externos privados e dívida pública externa gerou duas conseqüências principais (como amplamente discutido em Boyce, 2002). Estimulou em primeiro lugar uma forte pressão política na sustentação da abertura financeira. Em segundo lugar, na medida e na dimensão em que uma “pro-finance strategy” foi adotada como estratégia macroeconômica predominante, formou-se um conflito de interesses, sobretudo em relação à política cambial entre segmentos internacionalizados e detentores de títulos de dívida e setores produtores de bens transáveis voltados ao mercado interno (Frieden, 1991, Haggard, S. e Maxfield, S., 1996). Este conflito, entretanto, é condicionado e influenciado por outras circunstâncias. Em relação aos grandes produtores de commodities, a taxa de lucro é influenciada não apenas pela taxa de cambio mas também pelo preço internacional, por outro lado, a possibilidade de compra de grandes empresas estatais –ver próximo item- e a possibilidade de elevadas receitas financeiras decorrentes das aplicações financeiras domésticas faz da “pro-finance strategy” uma estratégia que corresponde aos interesses do capital financeiro externo (de não residentes bem como de residentes) e aos diversos interesses dos grandes grupos internos. A integração dos diversos interesses e frações do capital privado no capital financeiro possui dois componentes principais: a defesa de uma taxa de cambio nominal estável (condição essencial para uma livre circulação do capital financeiro) e de uma taxa real de juros positiva. A defesa de um regime que lhe seja favorável constitui assim um bloco de interesses que solidariza as elites internas com os investidores internacionais e os seus

governos. É este o fetichismo do capital financeiro que faz avançar os seus interesses em nome dos “interesses nacionais” (Patnaik, 2002)

Também na Ásia, a liberalização financeira gerou desestabilizadora fuga de capitais, entretanto, devido ao regime de defesa do cambio real desvalorizado e elevada compra de reservas, o dinamismo das exportações industriais e o pragmatismo dos controles formais e informais de capitais, os efeitos da abertura financeira foram menos severos.

No caso da América Latina é possível dizer que os anos mais recentes ressaltaram alguns aspectos que estiveram historicamente presentes no continente e que foram sempre subestimados na literatura corrente sobre o desenvolvimento latino-americano. Com efeito, é muito comum ressaltar-se historicamente o fato das economias latino-americanas, em comparação com as da Ásia serem comercialmente fechadas (Sachs, J.; Warner, A., 1995) mas pouco enfatiza-se que estas, mais do que as asiáticas foram muito mais abertas aos fluxos de capitais. O primário exportador clássico do final do séc. XIX e dos anos 1920 foi essencialmente um processo financeiramente integrado com os capitais ingleses e possuía as mesmas características observadas. De fato, o nosso modelo “voltado para fora” nunca foi o resultado de uma estratégia de “desenvolvimento puxado pelas exportações” mas um desenvolvimento liderado pelas finanças associadas as exportações de produtos primários. Como eloqüente analisado nas referencias históricas de Marichal (1989) a história do capitalismo na A. Latina se confunde com a formação das dívidas externas e a precoce integração internacional liderada pelas finanças. A subordinação dos estados nacionais a uma política econômica dominada pela “posição do Tesouro” marcou a história do primário exportador até 1930. A partir daí as grandes transformações internacionais levaram os maiores países da região a buscar um regime de crescimento próximo ao que descrevemos como “desenvolvimentismo defensivo” centrado na expansão dos mercados internos. Apenas nos anos 70, os países da América Latina retomaram a via do endividamento, ainda que em muitos casos sobre amplos mecanismos de controle de capitais.

A crise da dívida externa dos anos 80 resultou em massiva fuga de capitais e contração dos investimentos e dos mecanismos de coordenação macroeconômica levando não a um novo fechamento (como por exemplo, o que se passou nos anos 1930) mas a uma estratégia de início pragmática e posteriormente ideológica de abertura e de defesa radical de uma política econômica baseada na “posição do Tesouro”. Esta, entretanto, dependia dos

fluxos financeiros e das inovações financeiras e da política monetária dos EUA. Quando as condições viabilizaram no início dos anos 90 os fluxos de capitais, o retorno dos capitais dos residentes nacionais atraídos pelas elevadas taxas de juros e dos baixos preços dos ativos públicos viabilizaram grandes ganhos de capital e estabeleceram um regime macroeconômico que afinal correspondia aos interesses dos antigos blocos de capitais centrados no primário exportador e nas finanças. O fato é que na América Latina, a importância econômica dos grandes exportadores de commodities, a crônica fragilidade do balanço de pagamentos, a elevada concentração de renda ao lado do maior peso das empresas transnacionais conformou historicamente um estilo de desenvolvimento favorável ao cosmopolitismo financeiro dos grupos econômicos na região. Esta característica histórica parece explicar, pelo menos parcialmente, a natureza ideológica e radical com que o liberalismo foi aceito sem restrições na maioria dos países da região e possivelmente porque, apenas em situações de grande conflito político e ideológico, a defesa de um projeto nacional desenvolvimentista ganha legitimidade na sociedade civil.

#### Empresas Estatais, Privatização e Estratégias de Desenvolvimento

Nas trajetórias de industrialização acelerada ocorrida no pós-guerra tanto entre os países europeus, quanto nos asiáticos ou latino-americanos, as empresas estatais tiveram importante função na formação bruta de capital fixo, na coordenação dos investimentos e mudança estrutural (Chang, 2003).

Com efeito, devido a existência de externalidades positivas e marcadas assimetrias na inovação tecnológica e financeira entre empresa e países, as empresas estatais exerceram uma função numa “época dominada pelo aço, petróleo e indústria pesada” nos países de industrialização tardias semelhante ao protecionismo da “indústria nascente” na “época da indústria têxtil” (Chang, 2003, Evans, 1995). Para completar um sistema nacional de industrialização (como descrito por Chandler, 1990) era necessário construir os blocos industriais para os quais os incentivos de mercado eram insuficientes ou inexistentes. O desenvolvimentismo na fórmula de Nehru era “engenharia, máquinas e equipamentos,

institutos de pesquisa e energia elétrica” (Yergin, D.; Stanislaw, J, 1998) , que na Índia, como na maioria dos países foi realizado com alto protagonismo das EP.

A ação do estado como produtor constitui uma modalidade particular de ação do estado na economia ao lado das de indução, criação e proteção das empresas privadas em setores e atividades consideradas estratégicas. Estas últimas modalidades que se afirmaram como dominantes em diversas economias asiáticas mas sobretudo na economia japonesa requerem um grau de articulação e autonomia entre o estado e os grupos privados (a noção de “embedded autonomy, Evans, 1995, traduz as duas dimensões) bastante complexa e dependentes de circunstâncias políticas não generalizáveis à maioria dos estados nacionais que afirmaram seus projetos nacionais a partir de uma posição de atraso (Cummings, 1999). Deste modo, a participação das empresas estatais no pós-guerra foi a modalidade de intervenção predominante desenvolvida de forma ampla e generalizada. Afirmaram-se sobretudo nos setores e atividades que devido as maiores barreiras à entrada, maior intensidade de capital e externalidades, possuíam vantagem institucional sobre as empresas privadas. Assim, quer nos países socialistas, capitalistas industrializados ou em desenvolvimento as empresas estatais estiveram presentes sobretudo nos serviços de infraestrutura, bens de capital, matérias primas, setores de monopólio natural e bancos. Estes setores constituíam os “commanding heights” da sociedade industrial.

Se estes constituíam os fundamentos econômicos das EP, estas se desenvolveram rapidamente entre os países europeus tendo em vista graças ao apoio político que obtiveram com o grande sucesso do socialismo soviético. Como sublinhou Carr em 1947 (Yergin, D.; Stanislaw, J, 1998) o planejamento era essencialmente percebido como indispensável ao desenvolvimento rápido graças à experiência exitosa da União Soviética e como sublinhara De Gaulle o estado deveria assumir o comando da economia e as classes privilegiadas deveriam ser removidas desta posição porque elas tinham se auto- desqualificado para a missão (idem).

À diferença dos investimentos públicos, limitados pelas transferências do orçamento, os investimentos das empresas estatais (em diversos setores e em muitos países) guardaram razoável autonomia financeira mas devido a sua submissão aos projetos nacionais agiram como máquina de investimento autônomo, liderando o investimento privado, e, como no caso das empresa de petróleo e matérias primas, provendo divisas ao

conjunto da economia e particularmente ao estado. Como sublinhara Jan Tinberger a forma da propriedade nada dizia sobre a eficiência da empresa, mas a qualidade da administração poderia ser beneficiada, no caso da EP, pela articulação com os ministérios e órgãos de planejamento.

Ao contrário ao que a literatura mais convencional estabelece, de forma alguma as economias latino-americanas tenham se destacado no período da “Golden Age” como economias fortemente estatizadas. Com efeito, considerando o peso dos investimentos estatais na formação bruta de capital fixo nenhum país latino-americano atingiu as proporções observadas na Áustria, França, Itália, Coréia, Singapura ou Taiwan, (Short, 1984). Em geral as EP latino-americanas desenvolveram importantes setores produtivos estatais tanto em segmentos exportadores com vantagens absolutas, como no caso do cobre chileno, petróleo mexicano e venezuelano, aço e mineração no Brasil, como, em alguns casos, como no Brasil, desenvolveram-se em segmentos industriais intensivos em tecnologia.

No caso da produção de commodities pelo estado, a maior subordinação das “rendas estatais” aos projetos nacionais de desenvolvimento (como, por exemplo, no Chile ou México) ou o seu controle por grupos econômicos privados com escassa difusão (como por exemplo, na Venezuela) resultaram em distintas trajetórias de desenvolvimento. Na maioria das economias latino-americanas tendo em vista a fraqueza dos mecanismos de “articulação com autonomia” do estado em relação aos grupos privados fortemente construídos nos setores exportadores tradicionais, o deslocamento da economia para novos setores contou com a presença das empresas estatais como forma dominante de política industrial. Assim, o setor produtivo estatal afirmou-se em países como o Brasil ou o México como uma contrapartida à grande internacionalização dos mercados internos –processo inexistente na Ásia, que sempre contou com um mercado interno essencialmente explorado por empresários locais- e como mecanismo indutor de investimentos privados em setores distantes dos complexos exportadores tradicionais. Por isto mesmo, afirmou-se como um importante mecanismo de negociação e barganha com as empresas transnacionais sobre a difusão tecnológica (Evans, 1995).

Nas duas últimas décadas, a partir da ofensiva de Reagan e Thatcher a favor da desregulação dos mercados e da ofensiva voltada a deslocar o estado de sua liderança na

política industrial (no caso dos EUA, deve-se observar, tal ofensiva se deu simultaneamente a um amplo movimento de ofensiva de coordenação do complexo militar-industrial-acadêmico liderado pelo Pentágono) processos de privatização ocorreram de forma generalizada. Nos anos 1990, com o colapso da União Soviética esta ofensiva ganhou um novo tom e dimensão ideológica. No campo ideológico as críticas principais concentraram-se na proposição de que face aos problemas de ineficiência, frouxa restrição orçamentária e corrupção crônica associados genericamente às empresas estatais apenas os proprietários privados (através de seu estrito controle aos gerentes) promovem eficiência, modernização tecnológica e volumes de investimentos desejados pelo mercado. (La Porta; Lopez; Shleifer, 2000).

Já é bastante ampla a literatura crítica às estas teses gerais, com efeito, muito dos problemas por elas explorados não levam necessariamente à privatização e podem ser respondidos (e, em muitos casos foram respondidos) por mecanismos de descentralização, contratos de responsabilidade, etc. Esta é particularmente uma questão de grande debate na literatura internacional sobre o desenvolvimento Chinês (Nolan, 2001).

Mas o ponto central é que a privatização na economia mundial constituiu em essência uma fonte formidável de acumulação de capital através da “expropriação” (e não, da expansão da acumulação de capital, como diferenciou Patnaik, 2005) de ativos que historicamente desenvolveram-se a margem da acumulação privada. Serviços de utilidade pública, empresas industriais, bancos, hospitais, aposentadorias alargaram imensamente a área de acumulação de capital, beneficiando particularmente às empresas transnacionais (ET) com acesso a ilimitado às fontes de capital financeiro. Se nos países centrais o impacto destes processos concentrou-se na redução do estado social e na mercantilização dos serviços públicos, nos países em desenvolvimento e mesmo nos países industrializados distantes da fronteira tecnológica, estes processos tiveram impacto significativo sobre a desnacionalização da economia, a mudança tecnológica e coordenação dos investimentos.

Ainda assim, é importante diferenciar o significado que os processos de privatização assumiu entre as diferentes economias (Magginson, Netter, 2001) É possível identificar dois caminhos distintos sobre o processo de privatização, e, aqui, a conexão com as questões desenvolvidas na seção anterior pode ser estabelecida. Por um primeiro caminho a privatização, embora tenha respondido a pressões externas promovidas pelos países mais

avançados e organismos multilaterais assumiu um caráter pragmático tanto quanto ao seu conteúdo quanto à sua forma. Em muitos países a privatização foi apenas um processo de capitalização com a venda de ações das empresas estatais no mercado, com o governo retendo as “golden shares” de forma a evitar que a empresa, antes considerada estratégica caísse em “mãos inábeis; em outros, a privatização adquiriu principalmente a forma de joint-ventures, ou, em muitos países como no caso da China ou Índia, houve uma privatização do investimento industrial ou de setores produtivos simplesmente pela maior expansão do setor privado sem que o estado abrisse mão dos “commanding heights” da economia. Nestes casos, o processo de privatização constituiu uma nova forma de coordenação do processo de desenvolvimento sem alterar na essência a importância das EP sobre as políticas industriais, tecnológicas e sobretudo de modernização da infra-estrutura necessárias ao fortalecimento dos capitais nacionais face a concorrência global. Tal deslocamento nos instrumentos da política industrial não parece sugerir uma descontinuidade com a estratégia prévia de desenvolvimento. A discussão contemporânea sobre a privatização na Coreia, China e Índia parece fortalecer esta hipótese.

O segundo caminho da privatização observado sobretudo em países em transição e na América Latina assumiu um caráter essencialmente ideológico e de resto associado à questões macroeconômicas em geral. Afirmou-se como uma tentativa de sublinhar uma mudança radical com o passado através da venda em massa de ativos públicos incluindo os dos setores em que as empresas estatais possuíam vantagem institucional (como claramente ocorre nas atividades de monopólio natural). No continente latino-americano esta se deu em ampla escala na Bolívia, Argentina, México e também, embora em proporção algo menor, mas não menos importante, no Brasil entre outros países. Além de aspectos ideológicos, um elemento central comum a estes processos foi a crise financeira externa e interna associada à abertura financeira. Esta levou a expansão de dívidas e controle de preços visando à contenção da inflação e ao subsídio aos setores industriais e à subordinação dos investimentos às restrições do orçamento com impactos severos sobre a economia das empresas públicas (Furtado, 1982).

A crise das empresas estatais foi essencialmente o resultado da crise macroeconômica e da forma com que estas foram usadas como peças auxiliares da gestão macroeconômica. Estas foram desviadas de suas funções industriais e distributivas, em

muitos casos (como notoriamente no caso da PDVSA nos anos 1990) a EP, transformou-se em agência do estado ao serviço de interesses privados. A privatização como mecanismo de transferência de propriedade e redução de dívida pública presidiu a maioria dos processos. No Chile, que iniciou o processo de privatização em massa na América Latina, a privatização foi uma forma de recompensa do governo ditatorial de Pinochet do apoio recebido pelas classes proprietárias. Em muitos casos, como notoriamente no México, a privatização foi uma forma de reverter a fuga de capitais dos residentes nacionais.

A formação de novos grupos associados à liberalização financeira e aos processos de privatização constituiu, nestes países uma nova coalizão de interesses bastante distinta da que historicamente se formou nos anos de maior crescimento industrial. Tendo em vista a maior debilidade do Estado na América Latina em sua capacidade de articular com autonomia os grupos privados, a privatização em massa das empresas estatais significou menos uma transição e mudança de instrumentos da política industrial e mais uma desmontagem dos mecanismos prévios de indução da mudança estrutural em setores distantes dos setores portadores de vantagens absolutas no comércio internacional. A busca de políticas deflacionistas voltadas a manter a estabilidade da taxa nominal de câmbio, tal como anteriormente se observou, estimulou a formação de grupos financistas especialmente bem posicionados para a aquisição dos ativos das empresas estatais, viabilizando nestas economias um novo padrão de crescimento, que, a rigor, possui mais semelhança histórica com o que antecedeu à fase da industrialização baseado na aliança das finanças com os setores exportadores.

### *Considerações Finais*

Argumentou-se neste artigo que os processos de abertura financeira e de privatização constituíram em geral numa reorganização das relações entre o estado e o mercado favorecendo o capital financeiro e estendendo as áreas de acumulação de capital para atividades e setores que no capitalismo da Idade Dourada estavam preservadas da apropriação privada. Ainda que possuam autonomia e dinâmicas próprias, a abertura financeira e a privatização afirmaram-se como processos articulados por dois mecanismos principais. Em primeiro lugar pela livre entrada de fluxos financeiros e de investimento



externos nos processos de privatização, em segundo lugar como forma de atração de capitais financeiros de residentes nacionais para ativos a serem privatizados. Mas, sobretudo, porque a busca de uma estratégia deflacionista e de combate ao gasto público revelava-se simultaneamente uma estratégia favorável aos bancos e investimentos financeiros em geral bem como aos demais detentores de riquezas através de lucrativas operações de privatização.

Na América Latina, tal como se deu nas economias socialistas da Europa Oriental, este processo assumiu uma natureza radical e ideológica. Este radicalismo, de certa forma correspondeu à vigência de processos hiperinflacionários em várias economias da região e, sobretudo, ao triunfalismo dos novos “money doctors” das agências internacionais formados pelos economistas mais prestigiosos da academia americana de elite e dos seus disciplinados discípulos latino-americanos.

Mas a força das novas idéias sobre a construção de um novo paradigma e modelo fortalecia-se principalmente dos interesses gestados ao longo dos anos 80 em particular dos interesses do capital financeiro sobre a estabilidade da taxa de cambio e sobre a necessidade de limitar e subordinar o estado às decisões privadas.

Este último aspecto assumiu particular destaque na mídia e na sociedade civil em geral. Esta desenvolveu-se fortemente na última década em função dos processos de democratização e proliferação de organizações sobretudo nas últimas décadas. Associou-se a estranha idéia de que o estado desenvolvimentista era inequivocamente autoritário (associando arbitrariamente o autoritarismo dos militares anticomunistas do Brasil ou da Argentina dos 60s e 70s mas não o do Chile dos 70s) e favorecedor dos ricos (um discurso mais brasileiro do que argentino, devido a que neste país o desenvolvimentismo se deu com uma maior distribuição, fato genericamente omitido por seus críticos) responsável pela alta inflação e estagnação. Assim, a desmontagem deste estado a favor dos mercados e decisões privadas foi vendida pelos economistas e mídia em geral como um corolário inevitável da democracia e da melhor distribuição de renda. Estas associações, histórica, lógica e politicamente insustentáveis afirmaram-se como senso comum, dando legitimidade às políticas liberalizantes e privatizantes.

## Bibliografia de Referencia

- **Boyce, J.** (1992) The Revolving Door? External Debt and Capital Flight; A Philippine Case Study *World Development*, Vol. 20, N0 3;
- **Chang, Ha-Joon** (2003) Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency: A Critical Examination of Analytical Empirical, and Policy Issues in Ha-Joon Chang, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, Ltd.
- **Cintra, M. A. Farhi, M.** (2003) Os Limites da Inserção Internacional dos Países em Desenvolvimento no Limiar do Século XXI em *Ensaio FEE*, Vol. 24, N0 2;
- **Chandler, A.** (1990) *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, MA, Harvard, University Press;
- **Dooley, M.; Landau, F. D.; Garber, P.** (2003) An Essay on the Revived Bretton Woods System, *NBER Working Paper Series*, [www.nber.org/papers/w9971](http://www.nber.org/papers/w9971);
- **Collier, P. Hoefler, A. Pattillo, C.** (2001) Flight Capital as Portfolio Choice, *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, N0 1;
- **Cumings, M.W.** (1999) *The Developmental State*, Cornell University Press
- **Demir, F.** (2003) A Failure Story: Politics and Financial Liberalization in Turkey, Revisiting the Revolving Door Hypothesis *World Development*, Vol 32, N0 5;
- **Díaz- Alejandro, C. F.** (1985) Latin America Debt: I Don't Think we are in Kansas Anymore, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, Brookings Institution;
- **Eaton, J.** (1987) "Public Debt Guarantees and Private Capital Flight" *The World Bank Economic Review*, Vol 1, N0 3;
- **Eichengreen, B. ; Hausmann, R.; Panizza, U.** (2003) Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why they are not the same and Why it Matters, *NBER, Working Paper* 10036;
- **Evans, Peter** (1995) *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*, Princeton University Press;
- **Fiori, J. L.** (2004) O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites em José Luís Fiori (org.) *O Poder Americano*, Vozes;
- **Ffrench-Davis, R.** (1999) *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan, London;
- **Frieden, J.** (1991) Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, in *International Organization*, Vol. 45, No 4
- **Furtado C.** (1982) *A Nova Dependência, Dívida Externa e Monetarismo*, Paz e Terra;
- **Haggard, S.; Maxfield, S.** (1996) The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World, in *International Organization*, Vol 50, No 1
- **Hermes, N. Lesink, R. Murinde, V.** (2002) Flight Capital and Its Reversal for Developing Financing" *Wider, Discussion Paper* N0 2002/99;

- **Kindleberger, C. P.** (1987) “A Historical Perspective” in D.R. Lessard, and J. Williamson (eds) *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, DC, Institute for International Economics,
- **La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A.** (2000) Investor Protection and Corporate Governance, *Journal of Financial Economics*, 58;
- **Mahon, J. E.** (1996) *Mobile Capital and Latin American Development*, Pennnsylvania State University Press;
- **Marichal, C.** (1989) *A century of Debt Crises in Latin America*, Princenton University Press
- **Medeiros, C. A.** (2004) A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China em José Luís Fiori (org.) *O Poder Americano*, Vozes;
- **Medeiros, C.; Serrano, F.** (1999) Padrões Monetários Internacionais e Crescimento em José Luís Fiori, *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Edit. Vozes
- **Nolan, P.** (2001) *China and the Global Economy*, Palgrave, London;
- **Ocampo, J. A.** (2002) Developing Countries` Anti-Cyclical Policies in a Globalized World, ECLAC, *Serie Informes y Studios Especiales*, Santiago, Cgile;
- **Palma, G.** (2003) The Three Routes to Financial Crisis: Chile, Mexico and Argentina [1]; Brazil [2]; and Korea, Malaysia and Thailand [3] in Ha-Joon Chang, *Rethinking Development Economics*, Anthen Press;
- **Palma, G.** (2003) The Latin American Economies During the Second Half of the Twentieth Century-from Age of ISI to the Age of The End of History in Ha-Joon Chang, *Rethinking Development Economics*, Anthen Press;
- **Patnaik, P.** (2005) The Economics of the New Phase of Imperialism mimeo in International Conference: Acts of resistance from the South Against Globalisation, 5-7 September, 2005, Ankara, Turkey;
- **Patnaik, P.** (2002) Globalisation of Capital and Terms of Trade Movements, mimeo, International Conference on Agrariam Reforms and Rural Development in Less Developed Countries, January, 3-6 2002, Kolkata;
- **Rowthorn, B.** (1980) O imperialismo na Década de 1970: Unidade ou Rivalidade? Em Bob Rowthorn, *Capitalismo, Conflito e Inflação*, Edit. Zahar, Rio de Janeiro;
- **Sachs, J. D.; Warner, A.** (1995) Economic Reform and the Process of Global Integration, *Brookings Paper on Economic Activity*, Brookings Institution;
- **Serrano, F.** (2004) Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível em José Luís Fiori (org.) *O Poder Americano*, Vozes;
- **Singh, A.** (2001) Financial Liberalization and Globalization: Implications for Industrial and Industrializing economies, in Jomo, K. S.; Nagraj, S. (eds) *Globalization versus Development*, Palgrave;
- **Singh, A.** (2003) Capital Account Liberalization, Free Long-Term Capital Flows, Financial Crisis and Economic Development *Eastern Economic Journal*, vol. 29, Vol. 2;
- **Short, R.** (1984) The Role of Public Enterprises: An International Statistical Comparison, em R. Floyd, C. Gary and R. Short (eds) *Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects*, IMF;

**Yergin, D.; Stanislaw, J , (1998) *Commandings Heights*, Simon & Shuster, New York**