

Observação Sobre o Impacto Regional da Privatização na América Latina

Werner Baer*

Qual será o impacto da privatização e das políticas neoliberais de abertura de mercado na estruturação regional das atividades econômicas nos países da América Latina, em particular os maiores? Neste ensaio tenta-se explorar esta questão primeiramente descrevendo-se como a era da substituição de importações industriais (SII) contribuiu para o aumento da concentração regional das atividades econômicas, seguindo-se discussão de como o Estado tentou atenuar esta tendência e finalmente especula-se se a privatização e o neo-liberalismo conduzirão a uma maior concentração regional dessas atividades.

1. A substituição de importações e a concentração da renda

Eficiência x Equidade tem sido uma das maiores preocupações de muitos planejadores latino-americanos ao longo do último meio século. A ansiedade para maximizar o crescimento econômico através da substituição de importações tem sido responsável pela piora da distribuição não apenas entre grupos de renda mas também entre regiões. Embora a SII não seja necessariamente o modo mais "eficiente" de estimular o desenvolvimento econômico pode-se argumentar que a negligência com a equidade tornou possível a industrialização pelo caminho menos ineficiente. Este é o caso em especial quando são consideradas as dimensões regionais do mercado econômico da América Latina. Por exemplo, o crescimento industrial já concentrado no Centro-Sul do Brasil, na grande

* Professor da Universidade de Illinois, Urbana - Champagne.

Buenos Aires e na região de Córdoba na Argentina, e na região metropolitana da cidade do México, Monterrey e Puebla, no caso do México.

A concentração regional tem sentido econômico, especialmente nos países de grande área territorial. Tanto empresas nacionais como multinacionais inclinaram-se por estabelecer suas fábricas em regiões com renda per capita mais elevada, onde existiam as melhores externalidades disponíveis devido a uma infraestrutura mais desenvolvida de estradas, eletricidade, telecomunicações, mão-de-obra qualificada, etc. E uma vez estabelecidas nas regiões mais desenvolvidas, estas novas indústrias clamaram por investimentos complementares em infra-estrutura nas regiões mais dinâmicas, deixando menos recursos disponíveis para investimentos nas regiões mais atrasadas. Estas últimas também sofreram perdas adicionais na medida em que a poupança privada, a mão-de-obra qualificada e o talento empresarial são atraídos pela região mais dinâmica. Tem sido mostrado como as regiões que não se beneficiaram da industrialização podem ser negativamente afetadas através da piora das relações de troca, na medida em que são forçadas a comprar seus bens domésticos com preços elevados. Em outras palavras a SII pode resultar em uma transferência de recursos tipo centro-periferia interna. Esta é uma situação crônica, uma vez que a SII foi justificada originalmente com base em uma relação de desvantagem centro-periferia para muitos países latino-americanos.¹

2. O papel do Estado nas políticas regionais dos países Latino-Americanos

Antes da análise das políticas regionais na América Latina, examina-se sumariamente como os países industriais avançados têm tratado as desigualdades regionais. Nestes países as forças de mercado levaram a desigualdades internas, sendo deixado ao Estado, de uma forma ou outra a iniciativa de tentar alcançar mais

¹ Para maior discussão da dinâmica das desigualdade regionais ver Baer (1995), ch. 12, Hicks (1959). Myrdal (1957), Hirschman (1958).

eqüidade no desenvolvimento das várias regiões. Veja-se alguns exemplos:

2.1 Os Estados Unidos – Após a Guerra Civil a economia americana experimentou muitas décadas de rápida industrialização. O crescimento industrial ocorreu predominantemente no Nordeste, expandindo-se gradualmente para o meio Oeste. O Sul, no entanto, permaneceu economicamente estagnado, relativamente pouco afetado pelo processo de industrialização. O movimento em direção a uma distribuição igualitária das atividades econômicas decorreu de ação governamental. O bem conhecido projeto TVA (Tennessee Valley Authority) foi uma tentativa de estimular tanto as atividades agrícolas como industriais através de projeto de investimento do governo - um conjunto de barragens previstas para regular os rios da região e assim, estimular a agricultura e prover energia a baixo custo, tanto para as áreas rurais como para as cidades da região.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial o Sul recebeu uma alta proporção de contratos de gastos militares, os quais decorreram da influência dos políticos sulistas, que tinham ganho poder substancial devido a seguidas reeleições. De modo similar, a localização do programa espacial no Alabama e em Houston/Texas também foi o resultado do lobby político. Também a combinação da construção do sistema de auto-estradas interestaduais que reduziu substancialmente os custos de transporte inter-regional, com o nível reduzido de atividade sindical por influência política no Sul, tornou a região atrativa para muitas indústrias devido aos baixos salários. Finalmente, os estados sulistas adotaram recentemente incentivos fiscais para atrair investimentos domésticos e estrangeiros. Com menos compromissos que os Estados do norte e do meio-oeste, com despesas educacionais e de cunho social, estes Estados estavam em uma situação fiscal competitiva para atraírem investimentos.²

A combinação de todos estes fatores resultou em uma rápida industrialização no Sul. É importante notar que foram as ações do Estado (tanto em termos de investimento direto como de incentivos fiscais) os responsáveis pela diminuição das disparidades nos Estados Unidos.

² Existe uma vasta literatura sobre o tópico. Veja por exemplo Wright (1986), pp. 257-264.

2.2 Alemanha – A reunificação da Alemanha resultou automaticamente em um problema regional, a parte Oeste sendo uma das regiões mais ricas do mundo, e os cinco Estados (Länder) que formalmente compunham a república da Alemanha Oriental sendo uma região industrial de segunda classe. Foi o Estado que teve de montar ou corrigir políticas que levassem a maior equidade regional. O Governo investiu pesadas somas de dinheiro (obtido predominantemente através de impostos especiais na Alemanha do Oeste) para reconstruir a deteriorada infra-estrutura da região. Um grande erro econômico foi dado, no entanto, ao se permitir que os salários nos novos Estados do Leste aumentassem ao nível dos do Oeste sem ter havido um aumento compensatório de produtividade do trabalho. Esta produtividade é dramaticamente mais baixa que no Oeste. O resultado líquido tem sido a melhoria dramática na infra-estrutura, mas com o custo do trabalho completamente desconectado da produtividade, tem ocorrido relativamente pouco investimento privado nos Estados do Leste, resultando em elevados níveis de desemprego. Novamente foi o Estado que teve de assumir a responsabilidade pela dotação da necessária infra-estrutura para possibilitar maior equidade regional. No entanto, foi também o Estado que estabeleceu uma política salarial que tem sido incompatível com o aumento da equidade do investimento privado regional.⁵

2.3 Itália – Desde a unificação do país tem existido uma dualidade geográfica na economia, o Norte se industrializando rapidamente, enquanto o Sul tem ficado para trás. Embora os preços de mercado tenham levado a uma intensa migração da população do Sul para o Norte, o resultado pouco tem contribuído para maior equidade entre as duas regiões. Como resultado de pressão política a Cassa per Il Mezzogiorno foi estabelecida pelo governo para tentar ajudar na modificação dessa desigualdade. Empresas estatais foram levadas a localizar parte das suas operações no Sul. O efeito líquido tem desapontado, uma vez que as empresas estatais localizadas na região mais atrasada foram ineficientes e não desenvolveram ligações para frente e para trás internamente à região.

⁵ Para maiores detalhes ver Heimsoeth (1996); Holthus (1996); Krüsselberg (1994).

3. Políticas regionais na América Latina.

3.1 Brasil – Após duas décadas de crescimento conduzido pela SII, o crescimento rápido da concentração regional de renda resultou em consideráveis pressões políticas em um número de países para o estabelecimento de políticas que modificassem esta tendência. O mais notável programa foi o brasileiro que no final da década de cinqüenta se sentiu compelido a estabelecer um plano explícito de desenvolvimento para a extensa região pobre do Nordeste do país. Embora algumas medidas tenham sido previamente adotadas para lidar com os problemas da região, como vários programas voltados para a problemática das secas periódicas, a construção da hidroelétrica de Paulo Afonso que aumentou substancialmente a capacidade de geração e distribuição de energia, e a criação do Banco do Nordeste em 1952 (um banco de desenvolvimento regional), nenhum esforço maior tinha sido feito para integrar aquela parte do Brasil pela adoção de medidas que mudassem a estrutura da economia regional.⁴

Com a criação da SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste⁵ – o governo brasileiro começou a experimentar várias formas de mudanças da estrutura daquela economia regional através de investimentos públicos e privados. Existiram várias tentativas de redistribuição da terra e de diversificação da economia agrícola e de construção de sistemas irrigados em partes do interior periodicamente sujeitos à seca. A irrigação não foi bem sucedida inicialmente, mas a partir dos anos setenta tornou-se um grande sucesso no interior dos Estados da Bahia e Pernambuco com o cultivo de frutas e vegetais tanto para o mercado doméstico como para exportação. Os maiores beneficiários, têm sido os agricultores maiores e mais capitalizados. Através de incentivos fiscais administrados pela SUDENE, com a colaboração do Banco do Nordeste, tentativas foram feitas para a

⁴ A história das muitas medidas adotadas para a região é apresentada em Hirshman (1963) e Baer (1995), ch. 12

⁵ O documento básico analisando os problemas estruturais da região e discutindo algumas possíveis soluções é o CTND -. Um relatório para o desenvolvimento econômico do Nordeste. Este documento foi escrito por Celso Furtado e conduziu à criação da SUDENE.

industrialização da região. Os investimentos ocorreram principalmente em duas cidades, Salvador e Recife, mas o impacto sobre o emprego e as ligações para trás e para diante na região do programa de incentivos foram relativamente pequenas. Não obstante, os fundos liberados por este programa representaram 68% da arrecadação de impostos federais na região em 1970, ou 3,1% do PIB do Nordeste. Após este ano, no entanto, os fundos declinaram novamente por que os incentivos fiscais foram expandidos para outras regiões e setores diluindo a disponibilidade dos mesmos para o Nordeste. Somando as despesas do governo federal na região, as transferências de impostos para os governos estaduais e municipais e os incentivos fiscais e deduzindo-se a carga fiscal, encontra-se que o mecanismo fiscal aumentou de uma média anual de 4,4% do PIB regional no início dos anos sessenta para 6% nos meados dos anos setenta.⁶

É também notado que os gastos das empresas estatais têm contribuído para as transferências regionais. A empresa estatal Vale do Rio Doce investiu fortemente nos anos 70 e 80 na exploração de depósitos minerais em Carajás com impacto pronunciado no nordeste do Pará e no noroeste do Estado do Maranhão. A empresa estatal de petróleo, PETROBRÁS, realizou investimentos na exploração de petróleo e nos setores de refino e petroquímica nos Estados da Bahia e Sergipe, ao passo que a maior parte dos investimentos na geração, transmissão e distribuição de energia foram feitas pela empresa estatal ELETROBRÁS. Após análise do impacto dos gastos do governo e dos investimentos das empresas estatais, Cavalcanti de Albuquerque e Maia Gomes concluem que nas últimas décadas "...o papel do Estado, especialmente do Governo Federal, na promoção do desenvolvimento foi mais importante para a região (Nordeste) que para o país como um todo..."⁷ e que "...uma grande parte do investimento em capital físico que ajudou a sustentar o crescimento do Nordeste, foi feito por empresas estatais".⁸

⁶ Cavalcanti de Albuquerque e Vasconcelos Cavalcanti (1976), pp. 125-6

⁷ Cavalcanti de Albuquerque e Maia Gomes, (1996) p. 150.

⁸ *Ibid.*, p. 158.

Em um estudo de 1987, Maia Gomes encontrou que o impacto da crise de 1880-83 foi menor no Nordeste. Nos anos 1880-86 o PIB regional cresceu a uma taxa anual média de 7,4%, enquanto o país cresceu só a 2,7%. Essa análise mostrou que o Nordeste apresentou desempenho melhor que o resto do país devido aos investimentos compensatórios das empresas estatais. Enquanto no período 1980-83 os investimentos do setor públicos decresceram 0,7% no Brasil eles aumentaram 21,4% no Nordeste, o investimento privado declinou de 28,4% no país e somente de 9,2% no Nordeste. Assim, enquanto o investimento total declinou de 27,8% no país aumentou de 4,7% no Nordeste.⁹

3.2 México – Até o final dos anos setenta o crescimento econômico do México estava concentrado primordialmente nas áreas metropolitanas da cidade do México, Monterrey, Guadalajara e Puebla. Estas áreas representavam quase 70% do PIB industrial do país. Nos anos oitenta esta concentração diminuiu drasticamente para cerca de 49%. O maior declínio ocorreu na cidade do México cuja participação no produto industrial decresceu de 48% em 1980 para 32%. Naturalmente no mesmo período o setor serviços cresceu muito rapidamente e a maior parte da renda e do emprego deste setor estão localizados na cidade do México.

Algumas das tendências de descentralização nos oitenta são devidas a iniciativas do governo. No governo do presidente Lopez Portillo (1976 - 82) uma Lei Geral de Assentamentos Humanos (1978) foi adotada. Ela “ ... estabelece procedimentos para a regulação do crescimento futuro das cidades e regiões e sinaliza a primeira tentativa de mudar o controle administrativo sobre algumas funções urbanas do governo federal para esferas inferiores de governo”.¹⁰ Estes procedimentos foram usados pela administração seguinte do presidente De La Madrid para reforçar os governos estaduais e municipais, e em 1983 a constituição foi reformada para permitir maior controle direto dos governos municipais sobre a política fiscal e de infra-estrutura. Os governos subsequentes de Salinas e Zedillo também apoiaram esta política. Em 1989 Salinas criou o Programa Nacional de Solidariedade, que

⁹ Maia Gomes (1987).

¹⁰ Siembieda e Rodríguez M. (1996), p. 361.

era um programa para lidar com a pobreza, o emprego e a infraestrutura. Assim, enquanto em 1989 apenas 1,9% do orçamento foi alocado para solidariedade e desenvolvimento regional, em 1992 aumentou para 4%. Em adição “apoio foi dado por várias agências do governo federal a implementação de 14 programas de desenvolvimento para regiões subdesenvolvidas específicas.”¹¹

Outra importante ferramenta para o desenvolvimento regional foi o programa “maquiladora”. Em acordo com os Estados Unidos, foi possível localizar empresas norte-americanas ao longo da fronteira México - Estados Unidos. Estas firmas são autorizadas a importar matérias-primas e produtos semi-acabados livres de taxaço, e uma vez que com trabalho mexicano é elevado o valor agregado, os produtos são enviados de volta aos Estados Unidos também sem taxaço. A maior atração para as firmas norte-americanas tem sido a disponibilidade de trabalho com baixos salários. O resultado líquido tem sido uma explosão da atividade industrial ao longo da fronteira, a qual é a responsável principal pelo declínio da participação do produto industrial dos quatro tradicionais centros industriais.¹² Precisamente entre 1980 e 1988, a participação do norte (composta dos Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí e Zacatecas) na indústria aumentou de 5,14 para 6,40%, a participação na construção aumentou de 5,46 para 9,19% e nos serviços de 6,58 para 6,90%.¹³

Na sua análise dos problemas regionais do México, Siembieda e Rodríguez concluem que “... o estado, não o mercado, deve ter um papel ativo e consistente na resolução de abusos passados provendo a liderança necessária para o verdadeiro desenvolvimento”.¹⁴

¹¹ *Ibid.*, p.362.

¹² Graizbord e Ruis (1996), p. 376.

¹³ *Ibid.*, pp. 368-69.

¹⁴ Siembieda e Rodríguez M. (1996), p. 362.

4. Impacto regional do Neo-Liberalismo e da Privatização: Algumas hipóteses.

Nos anos noventa a grande maioria dos países latino-americanos têm adotado políticas neo-liberárias. Estas são o resultado de uma contração substancial do estado através da privatização. A última inclui não apenas a privatização de empresas industriais estatais mas também de serviços públicos, empresas financeiras, fundos de pensão e exploração de recursos naturais. Entre as empresas de serviços públicos privatizadas ou em privatização incluem-se rodovias, portos, geração e distribuição de energia, telecomunicações, ferrovias, etc. As demais políticas neo-liberais incluem a abertura econômica através de drástico corte de tarifas e barreiras não tarifárias, a eliminação de muitos subsídios e o esforço constante para eliminação do déficit público. Quais as implicações destas tendências para a distribuição regional das atividades econômicas?

a) Eficiência, Maximização de Lucros versus Equidade Regional - As empresas recém privatizadas têm como maior objetivo a maximização de lucros. Portanto eficiência e minimização de custos receberão prioridade. Isto significa que considerações de equidade - seja distribuição de renda pessoal ou espacial - receberá segunda prioridade ou nenhuma. Em muitos países latino-americanos as empresas privatizadas reduziram drasticamente o excesso de pessoal, o que repercutiu mais fortemente nas regiões menos desenvolvidas. Também deve ser esperado que a maior parte dos investimentos nas empresas recentemente privatizadas de aço, petroquímica ou bens de capital sejam feitas em regiões de alta renda per capita, com número elevado de outras empresas industriais e que disponham de melhor infra-estrutura. Previamente a localização de muitas empresas estatais de siderurgia e de petroquímica era freqüentemente determinada com consideração de equidade geográfica.

Pode-se argumentar que os governos podem sempre influenciar as empresas privatizadas no sentido de se localizarem em regiões menos desenvolvidas através do uso de incentivos fiscais ou financeiros. No entanto, em uma era de neo-liberalismo na qual

se salienta a austeridade orçamentária, pode não ser possível para os governos assumirem o custo fiscal implícito nesses subsídios.

b) Serviços Públicos Privatizados. Empresas privadas em setores de serviços públicos como geração e distribuição de energia, água, telecomunicações e transporte público devem optar, *coeteris paribus*, por investir em regiões mais desenvolvidas. O interesse pela aquisição de serviços públicos localizados em regiões atrasadas somente ocorrerá se a estrutura tarifária esperada compensar a menor densidade de consumidores de alta renda, ou se houver subsídios que compensem as tarifas mais baixas. Tarifas elevadas para serviços públicos em regiões pobres será julgado bastante regressivo e assim politicamente bastante impopular. Tornará também a região pouco atrativa para o investimento privado direto. Por outro lado, a adoção de subsídios para serviços com tarifas baixas nessas regiões será dificultada em um ambiente neo-liberal de austeridade orçamentária.

c) Rodovias e Ferrovias Privatizadas. Muitos países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile e México) têm privatizado algumas de suas principais rodovias e ferrovias. Uma das razões é a de que o governo não dispõe de recursos tanto para ampliar como para manter o sistema rodoviário e o ferroviário. O maior interesse tem ocorrido nos leilões de rodovias localizadas em áreas com rendas mais elevadas e tráfego mais denso, isto é, nas regiões mais avançadas. Pode-se argumentar que a renda obtida com a privatização de rodovias nas regiões mais desenvolvidas pode ser usada para expandir e manter as rodovias nas regiões menos avançadas. Esta é uma possibilidade, mas não uma certeza, desde que muitos governos regionais estão sob pressão para usar os recursos da privatização para reduzir seus débitos.

d) Recursos Naturais. As empresas estatais que investiram na exploração de recursos naturais freqüentemente beneficiaram as regiões menos desenvolvidas quando os recursos naturais básicos neles se localizavam. No Brasil, por exemplo, o projeto Carajás da CVRD tem beneficiado o nordeste do Pará e o noroeste do Maranhão. Esta companhia realizou uma série de investimentos

complementares em infra-estrutura sócio-econômica na região. As empresas petrolíferas estatais, Petrobrás no Brasil, Pemex no México e YPF na Argentina não só extraíam petróleo em áreas menos desenvolvidas mas também fizeram investimentos substanciais na indústria petroquímica. CVRD e YPF foram privatizadas e existe a possibilidade de que algum dia a Petrobrás e a Pemex sejam vendidas. Será que estas empresas privatizadas continuarão a realizar os investimentos com ligação para diante nas regiões menos desenvolvidas de onde a matéria-prima provém ou decidirão ser mais rentável exportar essas matérias sem processamento para processamento em outras regiões?

e) Os Objetivos Macroeconômicos do Neo-liberalismo e o Impacto Regional da Privatização. Os objetivos do neo-liberalismo com respeito as políticas macroeconômicas incluem um orçamento equilibrado e uma economia aberta à competição internacional. Como já visto, isto torna difícil para os governos encorajarem maior equidade regional através de incentivos fiscais, subsídios ou preços especiais para insumos, produtos e serviços públicos em regiões menos desenvolvidas. Também, no caso de muitos países da América do Sul os quais são membros do Mercosul, existirá inevitavelmente a tendência para aumento dos gastos com infra-estrutura nas regiões próximas aos mercados integrados. No caso da Argentina e do Brasil isto pode significar menos recursos disponíveis para investimento nos estados mais pobres do noroeste argentino ou no Nordeste do Brasil menos desenvolvido.

5. Conclusão

No momento, a privatização na América Latina levará pelo menos no curto prazo, a um crescente grau de concentração regional das atividades econômicas. Embora o estado possa tentar através de incentivos fiscais, direcionar os instrumentos privados para as regiões menos desenvolvidas em cada país, esta ação será dificultada pela era neo-liberal de orçamentos restritos. Embora alguma receita das privatizações possa ser gasta em projetos de infra-estrutura sócio-econômica e assim torne estas regiões mais

atrativas para os investimentos privados, existirá igualmente considerável pressão para uso dessa receita na diminuição do débito governamental. Como as forças de mercado deixadas livres provavelmente não devem produzir equidade regional, restará aos grupos regionais políticos e empresariais pressionar o governo central pela adoção de medidas que produzam maior equidade regional na distribuição regional dos investimentos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baer, Werner , *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 4th edition (Westport, Connecticut: Praeger, 1995).
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, and Gustavo Maia Gomes, "Nordeste: os desafios de uma dupla inserção," in *O Real, O Crescimento e as Reformas*, (Rio de Janeiro: José Olympio, 1996).
- Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, *A Policy for the Economic Development of the Northeast* (Recife: 1959).
- Graizbord, Boris, and Crescencio Ruiz, "Recent Changes in the Economic and Social Structure of Mexico's Regions, in *Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Prospects*, edited by Laura Randall (Armonk, New York: M.E.Sharpe, 1996).
- Heimsoeth, Jürgen, "Algumas teses sobre a política regional alemã pos-muro," in *A Política Regional na Era da Globalização* (São Paulo: Konrad Adenauer Stifting/IPEA, 1996).
- Hicks, J.R., *Essays in World Economics* (Oxford: Clarendon Press, 1959).
- Hirschman, Albert O, *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (New York: Twentieth Century Fund, 1963).
- Hirschman, Albert O, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Conn.: Yale University Press. 1958).
- Holthus, Manfred, "A política regional da Alemanha no processo de unificação econômica: um exemplo para a política regional em países em desenvolvimento." In *A Política Regional na Era da Globalização* (São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stifting/IPEA, 1996).

- Krüsselberg, Hans-Gunter, “*The Heavy Burden of a Divertiture Strategy of Privatization: Lessons from Germany’s Experiences for Latin American Privatization?*” in *Latin America: Privatization, Property Rights and Deregulation 2*, edited by Werner Baer and Michael E. Conroy, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 34, Special Issue, 1994.
- Maia Gomes, Gustavo, “*Da Recessão de 1981-3 aos Impactos do Plano Cruzado no Brasil e no Nordeste: Um Alerta para o Presente*,” (Recife: Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1978), mimeo.
- Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, (London: Erald Duckworth, 1957).
- Siembieda, William, and Ramon Rodriguez M., “One Country, Many Faces: The Regions of Mexico”, in *Changing Structure of Mexico: Political and Economic Prospects* edited by Laura Randall, (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996).
- Wright, Gavin, *Old South, New South: Revolutions in the Southern Economy Since the Civil War* (New York: Basic Books, Inc. Publishers).