



ILPES

CEPAL/ILPES (0998)

ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CDRP-E/7



INDUSTRIALIZACAO DA BAHIA E SUA REPERCUSSAO NO
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO^{*}

^{*} El presente documento, se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

78-10-2248

INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA E SUA PARTICIPAÇÃO NO
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

Romulo Almeida

tese básica desta comunicação: a industrialização na Bahia dará contribuição importante ao desenvolvimento nacional, tanto diretamente como através do seu papel na consolidação do processo de desenvolvimento do Nordeste. Retardar a efetivação das vocações industriais da Bahia, conseqüentemente, será retardar o desenvolvimento nacional.

Supostos sobre desenvolvimento regional
e desenvolvimento nacional

O Brasil é uma unidade econômica nacional, por força de uma realidade política que é providencial, pois nos permite as vantagens de um grande mercado. Tem, pois, que desenvolver-se numa consciência de unidade. Mas essa unidade é policêntrica por força da geografia, que nem ao menos facilita os transportes.

O processo do desenvolvimento, sem dúvida, requer centralização, acumulação espacial de investimentos, massa crítica. Tal centralização tem um limite, como alternativa mais eficiente para o desenvolvimento nacional, além do qual continuará acontecendo a acumulação, por causação circular, não por produtividade intrínseca, resultando num desequilíbrio de tal ordem que o aparente desenvolvimento (crescimento global ou na média estatística) passa a gerar mais problemas que a solucioná-los.

Há que corrigir, por intervenção deliberada, essa perversa tendência acumulativa, concentradora e desequilibrante, que termina não sendo vantagem nem mesmo para a região aparentemente beneficiada.

Descentralizar deliberadamente é o processo da correção. Mas como descentralizar? Descentralizar concentradamente, ou seja, concentrar esforços, sucessivamente, em um ou num conjunto limitado de centros ou pólos (o número dependendo das condições geográficas, da dotação local de recursos naturais e humanos e dos limites dos recursos nacionais).

/O essencial

O essencial é que cada pólo empreendido possa alcançar sua maturidade num tempo menor do que se houvesse dispersão de recursos. A partir do amadurecimento de um pólo ou de um conjunto, passar a outro ou outros.

O que seria um pólo? Depende dos recursos e mercados de sua área de influência, bem como da interação com os outros polos. O essencial é que, em matéria de desenvolvimento regional, não se pretenda fazer tudo para todos ao mesmo tempo em toda a parte - que é uma ilusão funesta das decisões de compromissos ou de pura emoção.

A seletividade e sucessividade dos polos não implica no abandono do resto. Há necessidades irredutíveis a atender no tocante a saúde, educação e emprêgo para as populações inamovíveis, das áreas sem perspectivas imediatas, no sentido de preparar condições para seu futuro desenvolvimento e, até mesmo, para a transferência eficaz dos excedentes populacionais, que constituem uma reserva nacional. Donde serem os investimentos compensatórios em educação, saúde e alimentação (agricultura) e num mínimo de infra-estrutura, que os complete, nessas áreas postergadas, não só um imperativo de justiça distributiva, mas um investimento de interesse econômico nacional.

Acrescente-se a estas necessidades o preço que se deve pagar para manter o território, o que requer um mínimo de povoamento descentralizado. A idéia de preço implica na de minimizá-lo. Mas minimizar não é necessariamente gastar menos. No caso será provavelmente realizar maiores aplicações, mas num programa racional, que permita chegar à massa crítica em cada caso, ou seja, à complementariedade necessária num sistema produtivo, no sentido de combinar o povoamento estável com o menor distanciamento possível entre a produtividade dos recursos aplicados nessas regiões-fronteira e sua aplicação alternativa em áreas de maior produtividade no país.

Em outras palavras, o problema da descentralização se apresenta em dois níveis e, em certo sentido, em dois tempos:

1. O dos investimentos em populações inamovíveis cu deliberadamente retidas ou encaminhadas, o qual se impõe num mínimo, mas que, salvo os recursos gerados pelas próprias economias locais, deve ser objeto de transferências com um cálculo econômico cuidadoso. A leviandade com que se tem

/feito no

feito no Brasil reduzirá não só o crescimento imediato, mas o potencial de crescimento conjunto, a prazo médio e longo, do País.

2. O sucessivo aparelhamento do polos de desenvolvimento, não no sentido apenas de indústrias ou complexos industriais isolados, mas de áreas de alta densidade urbano-rurais, na base normalmente de grandes complexos ou conglomerados industriais, com capacidade polarizadora, irradiadora, metropolitana.

O nível 1 se aplica onde ou enquanto não é viável o nível 2.

Como eleger os polos do nível 2? Na base das vantagens comparativas dinâmicas, levando em conta a dotação de recursos naturais e humanos (a posição está integrada nessa dotação, posto que importa não a fertilidade natural, mas a econômica, que é função também dos transportes para os mercados), o grau de aglomeração (ou acumulação) que o tornará eficiente (em termos de relação produto/capital) e a capacidade nacional de mobilização de recursos para alcançar, no tempo conveniente, tal grau de aglomeração ou maturação. Esta última é, exatamente, a razão da sucessividade, e não simultaneidade, na implantação de muitos centros.

Estabelecidos assim êsses polos sucessivos, é o comércio entre êles que dará uma nova dimensão à economia nacional, através de competição interna intensa, escalas maiores de produção, especialização.

Antes de passar adiante, focalizemos o problema do emprêgo nas áreas menos desenvolvidas, pois se levantou a crítica quanto aos investimentos na área da SUDENE, que produzem poucos emprêgos diretos. Sem considerar o efeito emprêgo indireto imediato dêsses projetos através, inclusive, da maior tributação estadual, e não discutindo que se deve buscar a melhor relação emprêgo/capital, algumas observações devem ser feitas sôbre a complexidade do problema. Primeiro, empregar sem condição de competição é potencialmente desempregar, ou pelo menos condenar à mera subsistência. Uma economia nessa base não tem condições de progresso e, portanto, de expansão das possibilidades de emprêgo produtivo. Assim, muito cuidado com o romantismo da pequena emprêsa e da abertura de frentes de agricultura extensiva longe dos mercados.

/Segundo, deve

Segundo, deve ser planejado o emprego de tecnologias com uso mais intenso de trabalho, mas em todo o país e não apenas nas áreas periféricas.

Um a surdo ensar que S. Paulo deve ter investimentos capital intensive e o Nordeste labor intensive. Este esquema só é viável numa economia centralmente planejada, ou seja, socialista. Qualquer programa interino de absorção de mão-de-obra requer uma organização mais madura, tanto ao nível da empresa, quanto ao nível social, para ser eficiente. ^{1/}

Terceiro, se os projetos com baixo coeficiente de empregos diretos, têm um papel decisivo em criar condições para a economia regional, eles são dinamicamente os verdadeiros projetos empregadores.

Outra observação deve ser feita a respeito da idéia que tem curso até em rodas influentes do Centro-Sul, segundo a qual o Nordeste deveria limitar-se as atividades que não repetissem investimentos já existentes no País ou quando muito deve limitar-se a substituir importações inter-regionais. Exatamente as indústrias capazes de exportação são as que possibilitam um crescimento regional mais vigoroso, que aproxime a região atrasada da mais adiantada, posto que a taxa de crescimento dessas indústrias é maior do que a das atividades de consumo. Portanto são elas que puxam o desenvolvimento regional e o consolidam, sobretudo quanto incluem também a produção de bens intermediários e de bens de capital. O efeito desse desenvolvimento regional não é negativo, como a análise estática primária poderia induzir a supor, mas altamente positivo: é o próprio papel do comércio no desenvolvimento, só posto em dúvida quando afeta o balanço de pagamentos gravemente, ou o emprego ou as chances de desenvolvimento. Ora, este não é o caso: o desenvolvimento de uma área periférica só faz abrir mais mercado para a área metropolitana.

O que se esperava e o que aconteceu

Segundo o modelo de desenvolvimento implícito (ou vagamente explicitado) na ideologia prevalecente no processo nacional de industrialização até há pouco, se esperava um efeito de irradiação do desenvolvimento da área metropolitana (S. Paulo ou eixo S. Paulo-Rio) crescentemente para todo o país,

^{1/} Não é sem razão que o projeto da rodovia transamazônica, inspirado pela saudável idéia de abrir horizontes de emprego, vai ser um problema de emprego ... das máquinas ociosas dos grandes empreiteiros ... do Sul.

/tanto pela

tanto pelo maior mercado para produtos da periferia, como pela transferência de capital da área geradora, como ainda através de transferências via governo central. Apesar de que ainda há os que repetem a célebre frase de que "S. Paulo é uma locomotiva puxando 20 vagões vazios (frase, creio, de um ilustre baiano), a experiência histórica teria mostrado outra coisa: a transferência líquida de capital humano (não só de excedentes) e de capital financeiro da periferia para a área metropolitana. Três meios podem ser apontados para este fluxo:

1. Os saldos das exportações das áreas periféricas foram aplicados, e ainda são, praticamente, na compra de produtos da área metropolitana (esses saldos foram no decênio de 1959/68 de 1 526.5 milhões de dólares);
2. Os investimentos são mais rentáveis na área metropolitana, que na periférica, porque nesta a expansão das exportações para o exterior é limitada e a própria produtividade agrícola foi resultando cada vez menor que a da área metropolitana. Então, as áreas periféricas ficaram com cada vez menos o que vender à área metropolitana e com dependência cada vez maior de compras nesta. Isso não teria importância se: a) as exportações para o exterior crescessem e, b) a substituição de importações do exterior por importações domésticas não houvesse resultado numa queda brutal nos termos de intercâmbio das regiões periféricas. Donde, a transferência implícita de capital das áreas periféricas para a área metropolitana. Daí seguindo-se
- 3.a Sangria do capital humano: o mesmo fenômeno internacional do brain drain, sem contar a emigração da mão-de-obra.

As transferências via Governo Federal não se deram, compensatoriamente, pelo menos no Nordeste ^{1/}, salvo a partir da ampliação do sistema de incentivos fiscais (Lei de 1963, cujos efeitos começaram a ser sentidos em 1965, e que serão drasticamente reduzidos a partir do próximo ano, por decreto recente).

^{1/} Reconheço a precariedade de não ter números no momento para produzir, mas tenho estudado o problema de longa data e posso fazer esta afirmação. O economista Rubens Costa, presidente do ENB, fez interessante contribuição a respeito. Aliás, é típico do estágio primitivo da consciência e da tomada de decisões sobre problemas regionais no Brasil que não haja estudos oficiais sobre o assunto. Por exemplo, em balanços feitos com ligeireza, não se considera que o IPI arrecadado nos Estados produtores sobre mercadorias vendidas no Nordeste foi pago afinal por este.

Recentemente, a

Recentemente, a implementação da reforma tributária sob outros aspectos, um dos maiores atos depois da revolução de 1964, sem que talvez houvesse intenção, agravou esse sistema de transferências das áreas periféricas para a área metropolitana, ao ser estabelecida a taxa de ICMS sobre mercadorias de exportação interestadual, numa base de 15 por cento. Ora, o ICMS é transferido para os consumidores, pago afinal por estes, mas os Estados produtores, que já levam as outras vantagens por serem produtores, ficam com a parte do leão na tributação estadual.

A própria irradiação espacial do desenvolvimento, a partir do pólo ou área metropolitana (o derrame do óleo), se está dando em velocidade inversa e não direta ao desenvolvimento da tecnologia dos transportes, pois:

- a) cada vez a maior produtividade agrícola em torno dos centros industriais torna menos interessante buscar áreas de terras e trabalho mais baratos. Restam apenas as possibilidades de fontes de matérias-primas com localizações rígidas.
- b) A capacidade de investir nas áreas metropolitanas remove com certa facilidade os inconvenientes mais gritantes da saturação (e aos outros as populações se adaptam, embora com quebra de padrões "humanos" de vida ou a perda da oportunidade de um padrão melhor).

Total: a concentração territorial do desenvolvimento, num regime protecionista ^{1/}, parece inevitável como processo automático, e se traduz numa transferência de recursos das áreas periféricas para a metropolitana. Onde, numa unidade nacional, que não é apenas uma região econômica homogênea, ser imperioso como justiça e saudável como política econômica orientar compensações eficientes para essa concentração.

Seria essa concentração, apesar da consequência social indesejável, a linha do máximo desenvolvimento nacional? Ainda há os que acham que sim, e, então, concedem magras e esporádicas compensações ao resto do país. Creio, porém, que o desenvolvimento econômico nacional será melhor servido

^{1/} Que de resto era e ainda é indispensável para possibilitar a substituição de importações, ao nível nacional, embora pudesse ter sido mais racional.

por uma descentralização racional, uma descentralização concentrada, ou um sistema multipolar metódicamente implantado.

Essa multipolaridade irá favorecer, no caso do Brasil, a especialização de S. Paulo em indústrias mecânicas, eletrônicas e as mais requintadas de consumo, o que, para S. Paulo mesmo, é mais interessante que a crescente taxa de participação em todos os ramos da indústria nacional, numa auto-suficiência também crescente e concentrada territorialmente, cuja solução teórica, em termos nacionais, seria a transferência quase total da população para a área mais próxima de S. Paulo, gerando problemas de distribuição de renda e de emprego.

O modelo da exacerbada concentração não é só tendente a monstruosos desequilíbrios sociais e políticos, que por si mesmos tornariam menos desejável um maior crescimento econômico conjunto a êsse preço; também êle representa uma utilização menos eficiente dos recursos nacionais, uma perda de crescimento potencial e de poder nacional.

Por outro lado, o caminho do crescimento regional equilibrado tem suas condições de eficácia. Aliás, evitei usar a expressão crescimento equilibrado, porque tecnicamente é muito discutível - ou pelo menos requer muitas qualificações. Talvez seja o caso de preferir crescimento harmonioso.

O essencial é considerar que, da mesma maneira como o desenvolvimento social e cultural nem sempre é subproduto do desenvolvimento econômico, pelo menos medido êste em termos agregados de produto e renda, sem considerar a distribuição, eficiente em termos produtivos, e valorizadora e integradora das massas; também não se pode pretender programas sociais e regionais às custas de redução, na capacidade produtiva do País, pois a melhor distribuição não supre a limitação do que distribuir. Assim, não se deve comprometer a relação produto/capital na economia nacional, embora se considere o critério não apenas em termos de relação incremental imediata, mas em termos dinâmicos, potenciais e de mais largo prazo, pois, se o afeito acumulativo é importante e êle começa no dia de hoje, não é menos certo que nem sempre o maior crescimento de hoje será o maior poder de amanhã.

Condições para

Condições para industrialização na Bahia

Na sub-região brasileira que tem seu centro em Salvador, os recursos mais característicos são o petróleo e o gás natural e os não ferrosos. O manganês também representa um recurso importante, bem como no reino animal o gado e, no vegetal, uma variedade sobretudo de possíveis produtos tropicais.

A diversificação de ecologias e recursos indicaria a possibilidade de uma industrialização também diversificada, mas as condições de mercado reduzem esta possibilidade e conduzem a uma industrialização na base das vocações para a indústria química e a metalurgia primária. A partir daí, a demanda dos dois setores, bem como sua capacidade de oferta de variadas matérias-primas industriais, abrirá caminho para alguma indústria mecânica subsidiária ou complementar da de S. Paulo e Minas. Uma indústria diversificada de bens de consumo ou intermediários certamente se irá desenvolvendo, não só compreendendo aquelas atividades que se localizam normalmente em função do mercado, mas também outras que, favorecidas pela reunião dos insumos e pela posição do Recôncavo, terão condições de competir nos mercados nacionais.

Em suma, a industrialização da Bahia se fará predominantemente com destino às exportações interestaduais e, em certos casos, para fora do país.

Dessa característica resultará seu importante papel na consolidação do processo do desenvolvimento do Nordeste e na integração da economia brasileira.

Recursos

Examinemos os recursos e o efeito da posição. Apenas um quadro sumário, já que essa geografia dos recursos é bem conhecida, já estando até algo mitificada.

Quanto ao óleo e ao gás natural, Recôncavo e Sergipe constituem praticamente as únicas reservas no continente brasileiro. Portanto, em termos de combustíveis e de matéria-prima para a indústria química, é a região favorecida pela natureza. (Adiante referiremos o papel da política de preços únicos de combustíveis líquidos.) Essas reservas, embora pequenas em termos das necessidades nacionais de combustíveis, são suficientes para uma grande e eficiente indústria química, a qual, pelo custo das matérias-primas, não terá competidor no Brasil. Extraídas como vêm sendo há mais

/de um

de um decênio, com sacrifício da taxa de recuperação, para atender ao desejo de mostrar progressos no caminho da auto-suficiência de petróleo, elas se esgotarão rapidamente. Estou certo que a PETROBRAS, dando ganho a uma consciência que sempre houve em seus quadros, superará essa velha política imprevidente de produção e procurará reservar gradualmente as reservas atuais do óleo baiano para a indústria química nacional, importando mais óleo estrangeiro, aliás de menor preço, para as refinarias.

Dos não ferrosos o Brasil é carente.

A sub-região baiana, definida em termos de influência dominante potencial, seria, em continuação ao norte de Minas, a área de maiores promessas. Com um conhecimento ainda muito rudimentar dos recursos minerais, nesta sub-região se situam as maiores jazidas de cobre, no nordeste baiano - já objeto de um projeto da ordem de 120 milhões de dólares do grupo signatari - e de chumbo, perto do médio S. Francisco, cuja redução se faz em Sto. Amaro. Como fontes de magnésio, existem a taquidrita e a carnalita, em Sergipe (250 km de Salvador) e a magnesita de Brumado e de Sento Sé. Cromo, se encontra em Jacobina. Há numerosos indícios de outros não ferrosos, porém sem pesquisa suficiente. Note-se que o níquel de Vasante não está longe da divisa baiana.

Na área dos ferrosos, as jazidas de manganês têm condições favoráveis (Jacobina, Urandi, S. Antonio), mas o desaparelhamento da Leste Brasileiro impede o atendimento da demanda atual com a capacidade de oferta existente e muito mais os projetos de expansão ^{1/}. Quanto ao ferro, existem boas jazidas, mas sem significação atual face às do Vale do Rio Doce ou do Paraopeba ou da Serra de Carajás. A mini-siderurgia que se está implantando na Bahia - USIBA - em condições competitivas, na base do gás natural (e que poderá se expandir à base do coque de petróleo, sem perturbar o uso prioritário do gás na indústria química) receberá minério do porto de Tubarão mais barato que do interior da Bahia, por condições diferenciais de infra-estrutura e escala de produção.

^{1/} Minério para duas indústrias insumidoras na Bahia e para exportação vêm em grande parte de caminhão. Ocorre isso com os demais minérios.

/Numerosos outros

Numerosos outros minerais são abundantes na sub-região: materiais para cerâmica no próprio Recôncavo, calcário na costa e em grandes depósitos no Interior, baritina, berilo, titânio, ilmenita, etc.

Devemos uma referência especial aos depósitos de potássio e de sal-gema de Sergipe (associadas ao minério de magnésio a que nos referimos). Indústrias de potássio e de soda-cloro e de barrilha em Sergipe constituirão complementos importantes do parque químico do Recôncavo. Já antes disso, a produção de cloro de Alagoas poderá propiciar uma associação com os produtos petroquímicos básicos em condições sem paralelo no centro-sul.

O recurso eletricidade deve ser de logo mencionado pela sua importância nas indústrias metalúrgicas e químicas. O potencial de cerca de 20 milhões de kw da CHESF tranquiliza no futuro previsível e seus custos de produção do kwh representam uma vantagem comparativa relevante da região.

O rebanho bovino na área Bahia-Sergipe é da ordem de 9 milhões de cabeças, sem falar no caprino e no ovino, nos quais só o Estado da Bahia ocupa o 1o. lugar e o 2o. lugar, respectivamente, embora se deva levar em conta a rusticidade e baixo peso dos animais.

No reino vegetal, é conhecida a posição da Bahia no que toca ao cacau e à mamona. O potencial para gorduras vegetais é brilhante. A posição de liderança existe no que diz respeito ao fumo para charuto e ao sisal, mas, com a crise deste e a débil, embora ascendente, produção do algodão, os recursos do setor têxtil não são importantes. Estima-se que o potencial da fruticultura, dependendo de indústrias que começam a se implantar, é importante, no Recôncavo, em Sergipe e faixa litorânea sul, bem como em certas zonas do interior. Já o balanço da produção de alimentos correntes, com exceção de mandioca e do persistente saldo de gado fornecido a Pernambuco, é precário. Quero me referir a cereais, tubérculos, aves e leite. Parece haver auto-suficiência na média de longo período. Há um aspecto positivo: safras de milho e feijão em duas estações. Mas o crescimento deixa a desejar.

/Quanto ao

quanto ao potencial, depende de estudos sôbre recursos e condições comparativas noutras regiões, o que inclui a perspectiva dos custos de transportes ^{1/}. Não temos elementos para avaliar.

A população, como recurso, não apresenta problemas maiores em termos brasileiros. Aventuro-me a opinar que a própria deficiência no nível de escolaridade, relativamente a algumas outras áreas do país, é compensada pela riqueza dos elementos da cultura tradicional e a tradição urbana na área.

O capital de formação interna só chega praticamente para assegurar uma taxa conveniente de crescimento das atividades tradicionais. A formação potencial de capital na região tem sido anulada pelo tradicional desequilíbrio nos termos de intercâmbio, a que já nos referimos. Uma certa drenagem de capital para o Sul declinante em termos relativos, não significa grande coisa. O capital teria que vir de fora, atraído pelas oportunidades de investimento. A solução se encontrou praticamente no regime dos estímulos fiscais ^{2/}.

Mercado e Posição

Esses recursos permitiriam, se bastassem êles, como já adiantamos, uma industrialização diversificada. Certamente isso se dará progressivamente. Mas há duas limitações para uma diversificação mais rápida: o mercado sub-regional atual e a posição da Bahia.

- 1/ Certas opiniões que têm sido omitidas sôbre um suposto desequilíbrio (negativo) do desenvolvimento da agricultura nordestina, no Sul inclusive de fonte do Ministério da Agricultura, ilustram a ligeireza com que se opina e até se toma decisões graves no Brasil. Na verdade, se as estatísticas estão corretas, ou pelo menos seus eixos são constantes no tempo e no espaço, o crescimento da agricultura nordestina tem sido superior ao da agricultura brasileira. Que se deve desenvolver mais a agricultura nordestina, inclusive para dar emprêgo, é óbvio. Mas, além das inversões e serviços de irrigação, é fundamental a infra-estrutura técnica, que a União abandonou, tanto não dando recursos aos seus institutos na região quanto deixando sem dinheiro a própria SUDIENE.
- 2/ Não podemos avaliar ainda os efeitos dessa súbita redução de 30 por cento do volume dos incentivos aplicáveis no Nordeste, quando a experiência ia começando a apresentar resultados os mais promissores. A medida, ditada por uma sensacional inspiração, parece ilustrar a imaturidade do nosso sistema de tomada de decisões, apesar dos progressos recentes expressos no .iniplan e noutros setores da administração federal.

/quanto ao

quanto ao mercado sub-regional, considerando a população vezes renda, é pequeno. Mas nem é ele unificado no momento. Desagregou-se com os recentes projetos de transporte desenvolvidos a partir de outros centros e como base de influência destes. Grandes áreas da Bahia transacionam hoje diretamente com outros centros industriais e comerciais.

Mas a re-unificação do mercado sub-regional está em vias de fazer-se com as novas rodovias que dentro de 3 anos deverão conectar todo o Estado por pistas pavimentadas ^{1/}.

Afinal o tamanho do mercado rapidamente avultará se persistir a atual taxa de crescimento por um decênio. E assim se tornará rapidamente suficiente para um conjunto de indústrias de consumo.

Entretanto, note-se que nossa industrialização regional não dispõe de tarifas protetoras. Deve fazer-se sem nenhum entrave à competição interna, isto é, num modelo aberto. É aí que a posição da Bahia não ajuda uma nucleação diversificada de indústrias de consumo, pois está entre S. Paulo e Recife ^{2/}. As vantagens já acumuladas nesses locais contam muito. No Nordeste, se trata da área que já está mais industrializada e/ou que, pela maior distância, está mais protegida para as indústrias de consumo, em relação a S. Paulo.

^{1/} Tem faltado, sim, de parte do Ministério dos Transportes, sensibilidade não apenas para os problemas sub-regionais (que seria demais pedir), mas para o próprio atendimento da demanda existente de transporte na Bahia até para exportação ao exterior. Assim, a Leste não tem vez; a BR 101 no território baiano pelas metas do governo já devia ter sido implantada desde 1961 com pavimentação parcial (sua implantação ainda depende de importantes obras de arte e a pavimentação é uma promessa para 1973); e a própria Bahia-Feira não tem prioridade para duplicação, apesar de ser a única via de entrada em Salvador. A incapacidade nacional para coordenar decisões e para estabelecer prioridades econômicas nas inversões, (apesar de se gesticular com "Orçamento Programa" e com o meritório trabalho do GEMOT), é ilustrada no fato de que o Estado haja feito o esforço de Aratu sem apoio federal para infra-estrutura, sendo prejudicado esse esforço pelo congestionamento da Bahia - Feira. falar nos sacrifícios diários de vidas no tráfego entre Salvador e Aratu, de apenas 20 km.

^{2/} S. Paulo aqui simboliza o Centro-Sul, onde se lê Recife, leia-se também Fortaleza.

mas, por

Mas, por outro lado, a posição geográfica da Bahia, entre o centro do grande Nordeste e o Centro-Sul, e ajudada por um porto de águas profundas - o de Aratu - ajuda a nucleação de indústrias de base.

O modelo sub-regional e a política nacional

Em consequência, na Bahia se desenvolverão mais as indústrias baseadas nas vocações naturais e visando ao mercado nacional. Veremos adiante como essas indústrias, básicas, poderíamos dizer, ajudarão a diversificação da indústria nordestina, desenvolvida fora da Bahia.

O quadro que podemos vislumbrar para o modelo sub-regional da industrialização é o seguinte: As vantagens comparativas regionais, em termos de matérias-primas e de eletricidade, ao lado do esforço promocional do Governo do Estado, através do Centro Industrial de Aratu e do regime de estímulos fiscais, conduz a uma nucleação de indústrias químicas e metalúrgicas primárias, ao lado de outras como de cerâmica industrial. E a demanda, primeiro de reposição, logo a original, dessas indústrias, deverá induzir a ser o desenvolvimento da indústria mecânica, mas esta sem possibilidade de competição maior com S. Paulo, dadas as vantagens já acumuladas ali e o caráter aglomerativo desse ramo. A partir daí, o suprimento de insumos industriais locais permitirá outras indústrias de bens intermediários ou de consumo para exportação interestadual. As indústrias meramente para consumo local virão mais lentamente, salvo as de materiais de construção e algumas alimentícias localizadas normalmente em função do mercado local, nas condições conhecidas.

Existem condições para que as vantagens comparativas operem, se elas não forem anuladas por políticas federais que favoreçam localizações menos eficientes.

Assim, se se estabelece um regime de preços únicos de matérias-primas para a indústria petroquímica, a óbvia consequência é anular as vantagens de quem tem matéria-prima e transferi-las todas para quem tem o mercado à porta. Há quem defenda essa política, por um impróprio paralelismo com a política de preços de combustíveis líquidos, contra os critérios de política econômica estabelecidos pelo Governo, conforme veremos adiante.

/Se fôr

Se fôr estabelecida uma reserva de mercado para quem mais avançou num projeto petroquímico, evidentemente se anula a possibilidade de competição, mesmo que o projeto competidor seja mais eficiente em termos de custos reais.

Se a tarifa de energia fixada pelo Governo Federal elimina a vantagem do custo da energia da CHESF destrói-se essa vantagem comparativa para os projetos industriais baseados em elevado fator de carga e alto consumo de eletricidade. Foi, aliás, o que aconteceu com a tarifa baixada recentemente.

Política de matérias-primas

No caso da política de preços únicos de combustíveis líquidos, a vantagem comparativa sub-regional é distribuída para todo o Brasil. Aos Estados e municípios produtores fica apenas a participação sob a forma de regalia que corresponde a pouco mais de 50 por cento da taxa do ICI para exportações interestaduais ^{1/}.

Por mais que se justifique a política como uma exceção, o certo é que, na avaliação dos custos reais ou "nacionais", dos projetos industriais dependentes de alto coeficiente de combustíveis, se deve partir de qual seria o custo se os combustíveis partissem do custo real das suas matérias-primas e não dos preços únicos, baseados no preço médio dos óleos importados nas refinarias do País.

Se o óleo e o gás, ou seus derivados, são matéria-prima para indústria química, os custos devem ser baseados nos custos efetivos daqueles, e não no absurdo paralelismo com o regime de combustíveis líquidos em que a sub-região produtora sofre realmente a pena de um verdadeiro imposto, que corresponde a cerca de metade do preço básico do óleo para todas as refinarias.

Parece difícil que se possa levantar dúvida quanto ao critério dos reais custos comparativos para a localização dentro de uma unidade econômica. Nisso estão inteiramente de acordo o sistema capitalista e o sistema socialista.

^{1/} Não desejo discutir esse regime, que o próprio autor, quando Assessor do Presidente da República, considerando a conveniência de subvencionar o custo dos transportes para as regiões distantes, propôs fôsse estendido. Ademais, há razões técnicas de operação do sistema de refinarias que recomendariam o regime, embora êle também favoreça localizações inadequadas destas e um sensível desperdício nacional nos transportes de cru e derivados.

A única dúvida que se coloca é, no caso de planejamento espacial ou regional, o da prevalência dos custos comparativos atuais, ou estáticos, em confronto com os futuros ou "dinâmicos", isto é, os que resultarão do próprio desenvolvimento, da própria implantação e aglomeração dos novos núcleos. Ocorre que essa questão se coloca exatamente em favor das áreas menos desenvolvidas e não das mais, ou seja, para evitar que o efeito das vantagens acumuladas no passado se auto-perpetue e nunca mais sejam possíveis novos polos, mesmo que, em termos dinâmicos, prometam ser mais eficientes. Em consequência dessa política é que a redução no preço do dinheiro, dos serviços de infra-estrutura e das próprias matérias-primas controladas por fontes governamentais se faz em benefício das áreas em desenvolvimento, como é o caso do gás em favor do sul da Itália.

No Brasil, se estabeleceu, com o ora ameaçado regime de estímulos fiscais, o primeiro incentivo, através de uma invenção das mais importantes na história da política do desenvolvimento, conforme o julgamento do Prof. A. Hirschman ^{1/}. Mas, além de mutilar-se severamente o regime dos incentivos a favor do Nordeste, e em vez de oferecer vantagens na infra-estrutura e nas matérias-primas básicas, há quem pretenda anular as vantagens naturais do Nordeste.

Na política econômica geral, os governos da Revolução têm insistido na realidade dos custos e preços. Este é um princípio geral muito lúcido ^{2/}.

No caso das matérias-primas petroquímicas, naturalmente como corolários daquele princípio geral, o Governo estabeleceu:

- a) expressamente, a distinção entre matéria-prima petroquímica e matéria-prima para o refino de combustíveis líquidos;
- b) implicitamente, tanto na legislação quanto nas declarações sobre o princípio geral, bem como no critério estabelecido para o

^{1/} O Prof. Hirschman mostrou que o "subsídio" no custo do dinheiro não tem comparação com a proteção aduaneira que permitiu a indústria do Sul.

^{2/} Apenas me permitiria registrar minha reserva quanto ao exagero expresso, por exemplo, do corte dos subsídios aos transportes aéreos, tendentes a dificultar a integração das regiões periféricas.

fornecimento de nafta a um projeto petroquímico em S. Paulo, o critério do custo industrial efetivo 1/.

Além disso, também se considera o objetivo de aproximar, quando não equiparar, os custos dos produtos e os das matérias-primas, aos internacionais. A propósito, convém observar que esta última diretriz é técnica-mente impossível de cumprir-se através de matérias-primas importantes; enquanto que se pode esperar seja possível na área que produz as matérias-primas naturais, no caso, a Bahia.

Quanto aos outros princípios e critérios são os que seguramente serão aplicados em relação ao óleo e ao gás natural produzidos no recôncavo, pois não é possível admitir nem política discriminatória exatamente contra uma região que se quer desenvolver, nem incoerência com as diretrizes de política fixadas pelo Governo. Nesse suposto, um grande complexo petroquímico se desenvolverá na Bahia e, salvo mudança na atual estrutura de recursos, terá condições de disputar a primazia com os estabelecidos em função do mercado à porta.

A outra possibilidade seria a de impedir o estabelecimento do complexo potencialmente mais eficiente pela reserva de mercado para os projetos que já avançaram. É um problema teórico e prático do desenvolvimento e da validade de uma tal política em termos de desenvolvimento nacional (desde que se saia do curto prazo). Mas não desejamos discuti-la aqui. O levantamento dessa hipótese de política parece difícil em face de três razões.

- a) ela só seria admissível, no que se refere ao complexo petroquímico da Bahia, se o crescimento da economia nacional fosse projetado a 6 por cento ao ano. Agora, com os resultados dos últimos anos e a nova meta governamental de crescer entre 7 e 9 por cento, as metas da produção da indústria química básica deverão ser reajustadas coerentemente, e não há dúvida de que tal reajuste comporta a imediata implantação do complexo básico na Bahia.

1/ Na realidade implicando em certos itens de subsídio, que não interessa no momento discutir.

/b) Em qualquer

- b) Em qualquer hipótese, o complexo na Bahia, graças aos custos reais das matérias-primas e à associação com cloro mais barato, poderia ter certas chances de exportação para o exterior. Difícilmente o retardamento dessas chances se compatibilizaria com a política agressiva de exportações industriais, que é um dos êxitos do Governo.
- c) Certamente também as autoridades federais não deixarão de levar em conta os efeitos sobre a consolidação da industrialização no Nordeste e sobre a integração nacional do parque de indústrias básicas na Bahia.

O Caso da Tarifa de Energia ^{1/}

Os recursos hidrelétricos do baixo-médio S. Francisco e a eficiência da CHESI permitiram um custo de eletricidade muito baixo, o qual desde cedo atraiu projetos grandes insumidores de kwh. Assim, já no começo dos 50, antes de inaugurada a Usina de Paulo Afonso, a Reynolds e a Keyser se interessaram por financiar uma ampliação de cerca de 200.000 kw na capacidade instalada dessa usina para montar uma fábrica de alumínio no Nordeste, para exportação. Interesses de ordem nacional é que dissuadiram as autoridades de apoiar o projeto.

O custo da eletricidade, na tensão de 220 kv, com a remuneração legal do capital e com imposto, será, hoje, no máximo de 4,5 mills de dólar por kwh. Entretanto, recentemente foi baixada uma tarifa que o fixou em cerca de 6,5, segundo parece para evitar disparidade em relação a certas tarifas do Centro-Sul.

No preço da energia de baixa tensão, a vantagem se manteve e até se ampliou, mas geralmente tal se aplica a atividades em que o coeficiente da eletricidade nos custos é baixo.

Ora, o interesse da região e da própria CHESF é o de atrair indústrias grande insumidoras de energia e com elevado fator de carga - eletroquímicas e eletrometalúrgicas - as quais, por um lado, permitem crescente produtividade do sistema CHESF e assim maior capacidade potencial de oferecer tarifas mais

^{1/} O A. utilizou dados de um estudo do Eng. Luiz Abaide, presidente do Empreendimento da Bahia S.A. e de SIEPA - Eletro Siderúrgica Brasileira S.A.

/favoráveis para

favoráveis para todos os consumidores, e, por outro lado, propiciam "indústrias motoras" para o desenvolvimento regional auto-sustentado.

A anulação da vantagem comparativa natural no preço da eletricidade no Nordeste priva a região de uma das condições que tem para fazer face a várias desvantagens, como: suprimento de máquinas, inclusive elétricas, produzidas em S. Paulo a maior preço que no Centro-Sul, idem de artigos de consumo, mercados mais distantes.

Um exemplo concreto: há anos um grupo baiano-argentino, projetou a indústria de fertilizantes para exportação - a SIBIA. Pelas tarifas vigentes da CESP, o custo de energia em 220 kv e com 90 por cento de fator de carga era de cerca de 3 mills, exclusive imposto. Essa tarifa demonstrara-se realística, na base dos dados globais de custo da CESP e dos critérios legais de fixação de tarifas.

Esse preço equivalia a cerca de 50 por cento da tarifa na segunda área de tarifa mais favorável no Brasil. Agora, com a nova tarifa, a vantagem se perdeu em termos de mercado interno e a competitividade da indústria para exportação foi seriamente afetada, prejudicando seus planos de rápida expansão.

Note-se que há países que dispõem de kvh por menos de 3 mills para as indústrias eletroquímicas e eletrometalúrgicas.

Portanto, além do interesse regional prejudicado numa vantagem comparativa natural, há uma contradição com a política nacional de custos internacionais, exportações e abertura gradual do sistema econômico nacional.

Repercussão no desenvolvimento industrial brasileiro

A repercussão da industrialização da Bahia no desenvolvimento industrial brasileiro se faz em dois estágios - o da consolidação do processo nordestino e o da contribuição direta e indireta para a integração nacional.

Consolidação da industrialização do Nordeste

Partindo da já apontada especialização dentro do Nordeste - Bahia mais propícia para as indústrias de exportação para o Sul, em regra básica, e as áreas de Recife (que inclui Campina Grande) e de Fortaleza, caracterizadas pela indústria diversificada de consumo - podemos perceber que a complementariedade é perfeita, e o que cabe é torná-la intencional e planejada. Nesse quadro, o papel da Bahia em relação aos outros centros indicados, é o de fornecer insumos não só mais baratos (CIF) do que Recife e Fortaleza recebem hoje do Centro-Sul, porém, provavelmente mais baratos do que em São Paulo mesmo. A explicação é a seguinte: se os projetos na Bahia não se podem basear no atual mercado nordestino, mas no mercado do Sul, seus preços FOB (P_B) têm que ser no máximo iguais aos preços de SP (P_{SP}) menos o custo do transporte da Bahia a SP (t_{SP}). Ora, como as distâncias da Bahia para Recife (t_R) e para Fortaleza (t_F) são muito menores do que para SP (t_{SP}), a consequência será que os preços desses insumos em Recife e Fortaleza poderão ser menores do que em São Paulo. ^{1/}

Assim $P_B = P_{SP} - t_{SP}$. Ora se $t_R < t_{SP}$ e $t_F < t_{SP}$ segue-se que $P_R = P_B + t_R < P_{SP}$. Paralelamente, $P_F < P_{SP}$, embora $P_R > P_F$.

Mesmo na hipótese de que o $P_B = P_{SP}$ (para competir apenas em pontos intermediários), ou que t_{SP} não seja tão maior que t_R e t_F , graças à utilização do "frete de retorno", ainda assim os custos dos insumos em R e F serão muito menores que hoje. Ora, a debilidade da industrialização diversificada no Nordeste reside em sua alta dependência de insumos vindos

^{1/} Distâncias rodoviárias em km: Salvador-S. Paulo 1.960, Salvador-Recife 930, Salvador-Fortaleza 1.290. Por mar, em milhas: Salvador-Santos 955, a Recife 456, a Fortaleza 876.

do Sul, para resistir à competição no NE das indústrias do Sul, favorecidas também pelas escalas econômicas de aglomeração, além de produção de mercado e poder financeiro. A redução dos custos relativos no Nordeste significará maior capacidade de competição dentro e fora do Nordeste.

Além dessa contribuição, a Bahia oferecerá um mercado amplado à indústria do Nordeste, favorecida pelo "frete de retorno" de Fortaleza e Recife até Feira de Santana, além de menores distâncias que a de S. Paulo.

Contribuição para a integração nacional

A posição das indústrias de base na Bahia, à beira de um porto de águas profundas e sem contar com uma variada indústria de transformação "a jusante", parece muito favorável para a difusão dos seus efeitos por todo o país.

Comparando com a indústria similar situada no Planalto Paulista, esta já conta com uma indústria local pronta para ampliar-se para absorver os productos básicos e intermediários e dificilmente será mais econômica a transformação destes fora de S. Paulo. Com efeito, além dessa condição, a partir do Planalto, os custos de transporte serão carregados pela baldeação no porto de Santos e talvez limitação das tonelagens dos navios. Assim, considerando também as vantagens de custos de matérias-primas, provável é que muitos produtos básicos e intermediários produzidos em Salvador possam ser entregues, não só no Norte, mas também no Extremo Sul, mais baratos do que o faria o produtor paulista. Como exemplo, uma unidade de amônia projetada na Bahia, com gás natural, deverá entregar no porto do Rio Grande a preço bem menor que o de fábrica paulista, baseado em nafta importada, considerada a mesma escala de produção.

Outro papel integrativo direto é o de realmente gerar fluxos de carga básica entre o Nordeste e o Sul, em reciprocidade ao fluxo tradicional no sentido contrário, o qual será aumentado. Não é preciso dizer que toda a industrialização nordestina começa sendo tributária da indústria mecânica de S. Paulo e logo abre mercado para produtos intermediários e mais bens de consumo do Sul, substituindo-se um determinado valor de bens menos refinados sempre por valor maior de bens mais refinados, ou seja, mais intensivos de técnica, mais prenes de efeitos desenvolvimentistas no Centro-Sul. Formulo

/a hipótese

a hipótese de que a demanda nordestina de máquinas em S. Paulo, nos anos recentes, foi um dos fatores de superação da crise de estagnação pela qual passamos.

Afinal, o maior efeito integrativo nacional da industrialização na Bahia é consequência da contribuição dela para a consolidação e auto-sustentação do processo do desenvolvimento do Nordeste.

