



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CAIO MARCOS BOTELHO FERREIRA

O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DA
INDÚSTRIA NACIONAL:
O EXEMPLO DO POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI

Salvador
2023

CAIO MARCOS BOTELHO FERREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DA
INDÚSTRIA NACIONAL:
O EXEMPLO DO POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr.

Salvador
2023

Ficha catalográfica elaborada por Valdinea Veloso Conceição CRB5-1092

F383 Ferreira, Caio Marcos Botelho
O papel do Estado no desenvolvimento da indústria nacional:
o exemplo do Polo Petroquímico de Camaçari / Caio Marcos Botelho
Ferreira. Salvador: 2023

55f. il. fig. tab.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) -
Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2023.

Orientador: : Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr.

1.Polo Petroquímico de Camaçari. 2. Política industrial.
3. Desenvolvimento econômico. I. Ferreira Jr., Hamilton de Moura II.
II. Título III.Universidade Federal da Bahia

CDD 338.98142

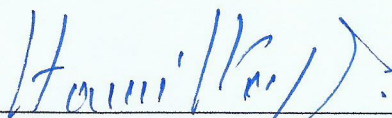
CAIO MARCOS BOTELHO FERREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DA
INDÚSTRIA NACIONAL:
O EXEMPLO DO POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI**

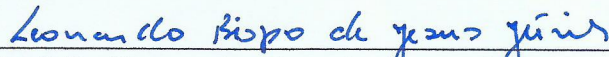
Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 12 de julho de 2023

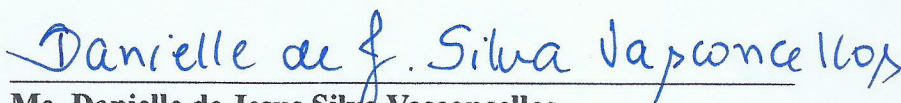
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr. – Orientador.
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



Prof. Dr. Leonardo Bispo de Jesus Júnior
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



Me. Danielle de Jesus Silva Vasconcellos
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

À dona Raquel, minha professora da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a cada trabalhador brasileiro que, com o suor de seu trabalho tão pouco valorizado, ajudou a financiar este curso de graduação em uma Universidade pública, gratuita e de qualidade que – assim espero – possa estar cada vez de portas mais abertas aos filhos e às filhas do nosso povo. Farei todo esforço para que o Diploma a ser obtido retribua ao menos parte desse sacrifício.

Ao professor orientador, Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr., pelas preciosas e fundamentais dicas que ajudaram a compor o presente trabalho. Ao professor Dr. Uallace Moreira Lima, pelo auxílio no início deste projeto. E ao professor Dr. Alynson dos Santos Rocha, pela paciência e dedicação no exercício da atividade docente.

E agradeço a todos os professores, colegas e funcionários da Faculdade de Economia da UFBA pelo convívio fraterno ao longo desses semestres.

“O que é muito difícil é você vencer a injustiça secular que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos”.

Ariano Suassuna, poeta, dramaturgo e romancista.

RESUMO

Este trabalho discorre sobre o papel do Estado no desenvolvimento da indústria, abordando, como exemplo, o Polo Petroquímico de Camaçari e todo o processo que levou à decisão pela sua criação e instalação na Bahia. Considera-se o contexto do processo de industrialização do estado entre as décadas de 1950 e 1970 e sua inserção na estratégia nacional de desenvolvimento adotada à época pelo governo federal. A hipótese é a de que a criação do Polo não teria sido possível sem a participação ativa do Estado em todas as suas etapas. Para isso, foi realizada uma revisão de literatura e pesquisa em acervo histórico. Os resultados encontrados confirmam a ideia de que o Estado brasileiro, por meio de um projeto nacional de desenvolvimento e de uma visão estratégica, compreendeu a necessidade de um novo Polo Petroquímico e, mais ainda, de sua instalação na região Nordeste, com o objetivo de também buscar superar parte das graves desigualdades regionais existentes.

Palavras-chave: Polo Petroquímico de Camaçari. Política industrial. Desenvolvimento. Estado Nacional. Nacional-desenvolvimentismo.

ABSTRACT

This work discusses the role of the State in the development of the industry, addressing, as an example, the Camaçari Petrochemical Complex and the entire process that led to the decision for its creation and installation in Bahia. It considers the context of the state's industrialization process between the 1950s and 1970s, as well as its integration into the national development strategy adopted at that time by the federal government. The hypothesis is that the creation of the Complex would not have been possible without the active participation of the State in all its stages. To achieve this, a literature review and research in historical archives were conducted. The findings confirm the idea that the Brazilian State, through a national development project and a strategic vision, understood the need for a new Petrochemical Complex and, furthermore, its installation in the Northeast region, aiming to overcome some of the existing regional inequalities.

Keywords: Camaçari Petrochemical Complex. Industrial policy. Development. National State. National-developmentism.

LISTA DE SIGLAS

ABIQUIM	Associação Brasileira de Indústria Química
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIA	Centro Industrial de Aratu
CONDEB	Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
FUNAGRO	Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial
IEFB	Instituto de Economia e Finanças
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PLANDEB	Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia
RLAM	Refinaria Landulpho Alves-Mataripe
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	13
2.1.	A INSERÇÃO DO BRASIL EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO	13
2.2.	O ESTADO COMO PROTAGONISTA	14
2.3.	DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL	17
3.	ASPECTOS DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA	21
3.1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	21
3.2.	A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO	24
3.3.	O CENTRO INDUSTRIAL DE ARATU (CIA): NOVO IMPULSO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA BAHIA	26
3.4.	O ESGOTAMENTO DO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA	29
4.	O POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI	32
4.1.	DEFINIÇÃO DE INDÚSTRIA PETROQUÍMICA	32
4.2.	CARACTERÍSTICAS E CONDIÇÕES DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR	33
4.3.	REFLEXOS SOCIAIS	35
4.4.	DECISÃO TÉCNICO-POLÍTICA PELA BAHIA	37
5.	DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	43
5.1.	ROMPER COM DOGMAS E EVITAR “RECEITAS DE BOLO”	43
5.2.	CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE POLÍTICO E ECONÔMICO	45
5.3.	CUMPRIR COM O PACTO SOCIAL DE 1988	48
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	52

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o papel do Estado Nacional no desenvolvimento da indústria, tratando, especificamente, do exemplo do Polo Petroquímico de Camaçari. Ao avaliar as condições que levaram à instalação do referido Polo, pretende-se demonstrar que tal empreendimento não seria viável sem a participação ativa do Estado, em todas as suas esferas: federal, estadual e municipal. Além disso, têm-se como objetivo trazer à luz as condicionantes não apenas de caráter técnico, mas também políticas, que levaram à decisão de criar um novo Polo Petroquímico no Brasil e, mais ainda, de o instalar na Bahia, quando outras opções estavam à mesa. Subsidiariamente, o trabalho objetiva tratar de aspectos da evolução econômica da Bahia em sua transição de economia agrária para industrial e de elementos gerais das primeiras iniciativas de planejamento por parte do Estado.

Também se destaca o Polo de Camaçari como componente de um projeto nacional mais abrangente, que tinha como objetivo a superação de certos limites estruturais, que serão abordados ao longo do trabalho. Para subsidiar a elaboração deste trabalho, foi promovida uma revisão de literatura e pesquisas ao acervo histórico da Biblioteca Rômulo Almeida, na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). A principal contribuição do presente trabalho consiste na sistematização de ideias sobre como o Estado pode exercer papel ativo no desenvolvimento da indústria, a partir do exemplo concreto do Polo de Camaçari.

Além desta Introdução e das Considerações Finais, o trabalho está dividido em outros quatro capítulos: o Capítulo 2 trata de discutir aspectos amplos do contexto internacional e as condicionantes da inserção do Brasil. Também apresenta linhas gerais sobre como os Estados podem atuar na elaboração e execução de um projeto nacional de desenvolvimento e define política industrial. Discorre sobre o papel da indústria como elemento essencial ao desenvolvimento e superação do atraso. Este Capítulo é importante para compreender o Polo de Camaçari não como uma experiência isolada, um raio em céu azul, desconectada de um contexto mais amplo.

O Capítulo 3 aborda aspectos do processo de industrialização da Bahia, a começar por seus antecedentes históricos. Demarca o atraso estrutural da Bahia em relação principalmente ao Sudeste, onde se localiza, até os dias atuais, o principal centro dinâmico da indústria e da

economia brasileira. Trata do chamado “enigma baiano”, como ficou conhecido metaforicamente o fenômeno que levou a reduções decrescentes da indústria no PIB do estado ao longo de décadas. Aborda características da economia do estado na primeira metade do século XX, dependente da atividade agroexportadora, assentada sobretudo na produção e exportação de cacau, e como ocorreu um processo de transição para a industrialização, tendo como marco a instalação da Refinaria Landulpho Alves-Mataripe (RLAM) e do Centro Industrial de Aratu (CIA) entre as décadas de 1950 e 1960 e que, junto com o Polo, levam a economia baiana da base primária à base industrial. E como a questão do planejamento foi importante para viabilizar essa transformação estrutural.

O Capítulo 4 foca no Polo Petroquímico de Camaçari. Discute a razão deste setor ser tão estratégico ao desenvolvimento nacional, no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e como o Estado foi importante para sua viabilização. Dentre outras coisas, o centro deste capítulo versa sobre a decisão técnico-política que levou à instalação do Polo na Bahia: técnica, porque não prescindiu de estudos de viabilidade econômica e outros condicionantes, mas sobretudo política, pelas razões expostas. O Capítulo 5 trata de desafios contemporâneos, sintetizados na ideia de romper com dogmas, mas evitar receitas de bolo. Aborda a importância de uma política macroeconômica conectada com a política industrial e a necessidade de que tudo convirja para a execução de um projeto nacional que faça cumprir com o pacto social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Por fim, nas Considerações Finais estão sistematizadas as ideias centrais apresentadas neste trabalho.

2. O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

2.1. A INSERÇÃO DO BRASIL EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO

A transição em curso no plano mundial é caracterizada por um declínio relativo dos Estados Unidos e pelo surgimento de novos polos de poder, com destaque para a ascensão da China, outrora relegada à periferia do sistema internacional, conforme expressam Jabbour e Gabriele (2021), assim como Fernandes (2013). Essas mudanças têm implicações no campo político, diplomático, militar e, evidente, no campo econômico, que não podem ser desconsideradas quando da formulação de estratégias de desenvolvimento, em particular em países como o Brasil. O agudizamento de tensões e conflitos – como a guerra em curso entre a Rússia e a Ucrânia, esta com apoio militar e diplomático da OTAN – faz crescer as incertezas ante esse novo contexto geopolítico, com crescente multipolaridade em contraposição ao mundo unipolar, sob a hegemonia estadunidense, criado a partir da debacle do bloco socialista, no começo dos anos 1990. A crise financeira deflagrada a partir de 2008 e conectada com outras crises subsequentes pôs em descrédito o receituário neoliberal, sendo configurada, de acordo com Filgueiras e Oliveira (2013), como não apenas mais uma crise cíclica do capitalismo, mas uma crise do próprio padrão de funcionamento do desenvolvimento do capitalismo.

No caso brasileiro, interessa sobretudo a consolidação dos BRICS, bloco composto pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul e com a provável adesão de outras nações em um futuro próximo, destacando-se a possibilidade de constituição de uma moeda comum para as relações comerciais entre esses países, ameaçando a continuidade do status do dólar como moeda de reserva internacional. A questão ambiental – por vezes instrumentalizada por países capitalistas centrais para impor barreiras aos países em desenvolvimento – ganha mais relevância ante a emergência climática, reforçando a necessidade da busca por uma economia de carbono zero. Compõe esse quadro o desenvolvimento contínuo de novas forças produtivas que impõem novas formas de consumo e produção, com reflexos diretos nas relações de trabalho e, em particular, na indústria.

Esse contexto, composto por múltiplos e complexos fatores, impõe riscos, mas também oportunidades, a começar pela necessidade de assegurar uma inserção soberana do Brasil nesse

imbricado xadrez geopolítico a partir de um projeto nacional de desenvolvimento que assegure ao país a superação de atrasos estruturais e o cumprimento do pacto social firmado a partir da Constituição Federal de 1988, que preconizou um estado de bem-estar social ainda não efetivado. Tal empreendimento não será levado a cabo apenas pela força de vontade, mas na medida em que sejam viabilizadas as condições políticas que recuperem o Estado brasileiro sob uma perspectiva nacional-desenvolvimentista, mas dessa vez combinada com o combate às desigualdades sociais. Ou seja, aliar crescimento robusto e de longo prazo com respostas efetivas às demandas sociais legítimas – o que pode ocorrer de modo simultâneo. A não concretização dessa alternativa tende a fazer com que o país permaneça no papel a ele relegado de nação periférica, produtora de *commodities* agrícolas.

Ao longo dos anos 1990, países como o Brasil foram pressionados a adotar um receituário de “boas práticas”, que são nada menos que “(...) as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação” (CHANG, 2004, p. 11). A coação por um arcabouço institucional pretensamente “moderno” e “liberal”, no qual se inclui, por exemplo, um Banco Central “independente”, absolutização do respeito à propriedade privada, flexibilização da legislação trabalhista, diminuição dos gastos sociais, dentre outros aspectos, parece não ter surtido efeito no sentido de assegurar o prometido desenvolvimento econômico e, menos ainda, social.

Sem contar que não é recomendável desconsiderar o concerto internacional de nações onde os países capitalistas desenvolvidos procuram impedir que os demais países atinjam o mesmo grau de desenvolvimento. Conforme o economista alemão Friedrich List, “é um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude ‘chutar a escada’ pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo” (*apud* CHANG, 2004, p. 16). Essa ideia de “chutar a escada” é bem trabalhada por Chang (2004) e reside na constatação de que “(...) a maioria deles [os países atualmente desenvolvidos] aplicou políticas quase opostas ao que a ortodoxia atual diz que eles aplicaram e recomenda aos atuais países em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 38). Ou seja, a pressão das potências capitalistas pela adoção do que eles entendem por “boas políticas” e “boa governança” é uma forma de “chutar a escada.

2.2. O ESTADO COMO PROTAGONISTA

O debate no campo teórico acerca do papel do Estado é bastante profícuo. Para Adam Smith, os mercados tendem à autorregulação na medida em que sejam deixados “livres”, cabendo ao Estado tão somente o papel de assegurar as condições para o pleno desenvolvimento dos mercados, com centralidade ao objetivo de assegurar o respeito à propriedade privada, elemento constitutivo central do pensamento liberal. Por outro lado, Karl Polanyi

(...) mostrou como a noção de autorregulação do mercado é um mito sem sustentação nas origens históricas dos mercados. (...) O trabalho de Polanyi foi revolucionário ao mostrar o mito da oposição entre Estado e mercado: o mais capitalista de todos os mercados, isto é, o mercado nacional, foi energicamente ‘forçado’ a existir pelo Estado. (MAZZUCATO, 2014, p. 59)

O economista britânico John Maynard Keynes, ao destacar o caráter instável do capitalismo, também conclui pela necessidade de certo grau de regulação dos mercados, advogando em defesa do papel do Estado no equilíbrio da demanda agregada. Assim como a corrente econômica neoschumpeteriana defende que o Estado aja de forma ativa para aprimorar a capacidade de inovação, conforme assinala Mazzucato (2014).

Ainda de acordo com Mazzucato (2014, p. 61), embora investimentos em áreas sociais, como saúde, educação e políticas de redistribuição sejam importantes, por si só eles não são capazes de gerar crescimento. O Estado, portanto, também deve atuar em setores diversos da atividade econômica, com o objetivo de induzir seu desenvolvimento de forma consistente. Mais que isso: muitas vezes o Estado cumpre papel de empreendedor – parte importante dos aparatos tecnológicos que utilizamos hoje, a exemplo do GPS, internet, microprocessador, tela de cristal líquido (LCD), tecnologia touchscreen, chip de memória, baterias etc. nasceram a partir de pesquisas financiadas ou realizadas diretamente pelo Estado. Ou seja:

(...) a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo - das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas - aponta para o Estado na origem dos investimentos 'empreendedores' mais corajosos, incipientes e de capital intensivo. (...) Tais investimentos radicais - que embutiam grande incerteza - não aconteceram graças a investidores capitalistas ou 'gênios de fundo de quintal'. **Foi a mão visível do Estado** que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se ficássemos esperando que o 'mercado' e o setor comercial fizessem isso sozinhos - ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico. (MAZZUCATO, 2014, p. 26) (grifo nosso)

Nesse caso, cabe ao Estado não apenas o papel de corrigir as falhas de mercado mas, conforme Mazzucato (2014) também o de empreender e coordenar o desenvolvimento econômico,

incluindo a assunção de riscos. Ou seja, os pressupostos liberais de que o Estado deve necessariamente ser coadjuvante para que a iniciativa privada floresça e de que quanto maior for o papel do Estado, mais a iniciativa privada estará “sufocada”, são equivocados. Isso não significa que haja antagonismos entre a atividade estatal e privada. Ou que o Estado deve fazer tudo, em qualquer circunstância, sem levar em conta a busca pela eficiência. Pelo contrário:

(...) quando o Estado é organizado eficientemente, sua mão é firme mas não pesada, proporcionando a visão e o *impulso* dinâmico (...). Tais ações visam encorajar o setor privado. Isso requer a compreensão de que o Estado não é nem um 'intruso' nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado - e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem. O Estado não pode e não deve se curvar facilmente a grupos de interesse que se aproximam dele em busca de doações, rendas e privilégios desnecessários, como cortes de impostos. Em vez disso, deve procurar aqueles grupos de interesse com os quais possa trabalhar dinamicamente em sua busca por crescimento e evolução tecnológica. (MAZZUCATO, 2014, p. 28-29) (grifos da autora)

É forçoso reconhecer que, no caso brasileiro, as relações entre Estado *versus* iniciativa privada nem sempre têm ocorrido em benefício dos melhores interesses da Nação, com o Estado sendo muitas vezes capturado por interesses corporativos de certos setores, desvinculados de um projeto de nação mais abrangente. Ao invés de constituir uma relação de ganha-ganha, muitas vezes ganha apenas o setor privado e perde o Estado e, conseqüentemente, o país. De acordo com Porter (1989) a discussão deve ir além da dicotomia entre *laissez-faire versus* intervenção. Nesse caso, o Estado pode exercer papel maior em algumas áreas e menor em outras, tendo como centro a busca pela crescente produtividade.

Essas condições gerais, dentre outras, determinam o desenvolvimento econômico de uma nação, incluindo o de sua indústria, setor fundamental para a constituição de um projeto nacional sólido e consistente. Nesse caso, é preciso enxergar a floresta, e não apenas a árvore, adotando uma perspectiva mais ampla, do todo:

As transformações das indústrias em geral interessam ao processo de poder, portanto, afetam ao conflito de interesses entre o capital internacionalizado e os interesses nacionais dos países. O desenvolvimento da produção industrial não é um problema somente econômico nem pode ser reduzido a seus aspectos técnicos. O modo como a produção industrial se desenvolve tem um perfil técnico, mas tem uma expressão política e envolve usos de recursos naturais, constituindo um elemento essencial no estilo de desenvolvimento de cada país. (PEDRÃO, 2007, p. 859).

Em outros termos, é possível e necessário estudar certa experiência ou fenômeno em específico, mas sempre buscando compreendê-lo dentro de um contexto maior. No presente trabalho, foi

analisado, em particular, a experiência do Polo Petroquímico de Camaçari. Mas seria um equívoco compreendê-lo desassociado de um movimento mais geral da economia nacional e internacional. O Polo de Camaçari não é uma “ilha”, um fato isolado e desconectado de uma dinâmica mais ampla. Não se trata de um raio em céu azul.

2.3. DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

Porter (1989) assinala quatro condições que, se estiverem presentes, criam um ambiente de estímulo à competição e, por consequência, assegura maior vantagem comparativa à determinada nação. São eles: condições de fatores de produção, a exemplo de trabalho e infraestrutura; condições de demanda interna; existência de indústrias de apoio e correlatas; e, por fim, a estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, condição relacionada com a cultura e forma com que essas empresas são dirigidas em certo país. Para que todas essas condições estejam dispostas de modo a contribuir com o desenvolvimento econômico, em maior ou menor grau, a presença do Estado na criação do ambiente adequado é necessária, sobretudo no que diz respeito à indústria.

O Brasil, hoje, é um país industrializado. O projeto nacional de desenvolvimento levado a cabo entre 1930 e 1980, com suas diversas fases e características, logrou êxito em constituir um parque industrial e uma classe operária em território nacional. Entretanto, conforme assinalam Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016), o país “não logrou completar seu processo de *catching up*, devido, principalmente, à desindustrialização que se iniciou na metade da década de 1980, mas se intensificou a partir da década de 2000”. O Brasil, portanto, ficou para trás. E para recuperar esse atraso serão exigidas mais do que as velhas medidas rotineiras, como programas de incentivos pontuais ou subsídios para um ou outro setor industrial. Embora essas iniciativas possam ser tomadas, elas devem fazer parte de um projeto maior, de longo prazo e resultado de uma ampla pactuação institucional que assegure sua execução; embora seja questionável se as condições políticas para esse tipo de pacto estejam dadas, é lícito que se busque construí-las.

Isso significa que é preciso, em primeiro plano, conceituar política industrial. Para autores liberais, a política industrial deve ter uma característica reativa e restrita, se ocupando apenas de sanar as falhas ou imperfeições de mercado, supondo que os agentes atuam com racionalidade, comportamento maximizador e acesso ao conhecimento, de acordo com Suzigan

e Furtado (2005). Pensadores dessa corrente destacam a preocupação com o Estado “escolher vencedores”, circunstância que pode levar ao surgimento de vícios na relação público x privada. Nesse caso, o Estado atuaria para corrigir as falhas e por meio de regras gerais, como política fiscal austera, taxas de inflação etc. (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2013).

Suzigan e Furtado (2005) definem política industrial como

(...) essencialmente um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou a solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia (...). Pode-se dizer que a política industrial não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. (SUZIGAN; FURTADO, 2005)

Krugman (1989) compreende política industrial como o conjunto de iniciativas governamentais para estimular setores econômicos, enquanto Coronel, Azevedo e Campos (2013) destacam que tal política tem por objetivo “(...) promover o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego”. Gadelha (2016) define política industrial como

(...) parte do esforço dos Estados nacionais para a promoção do desenvolvimento. Constitui uma estratégia e um conjunto amplo de instrumentos voltados para a alteração da estrutura produtiva de um país, envolvendo o adensamento da estrutura industrial e a inovação, com impacto na qualidade, na competitividade e na eficiência produtiva, sendo parte essencial e indissociável de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social. (GADELHA, 2016)

E completa: "Trata-se, assim, de um conjunto de ações sistêmicas – pactuadas entre Estado, setor privado e sociedade civil para a alteração da realidade produtiva nacional, almejando o desenvolvimento econômico e social" (GADELHA, 2016). A consequência direta desta concepção é da necessidade de adoção de uma política macroeconômica que facilite a consecução desse projeto. Portanto, medidas governamentais para estimular o consumo, elevar a renda, ampliar os investimentos, dentre outros, devem ocupar centralidade na agenda nacional. Ainda de acordo com o autor, isso passa pela compreensão de que a indústria é “(...) o núcleo indutor da mudança estrutural, da inovação e do aumento da produtividade, alavancando os serviços e as demais atividades de maior valor agregado e potencial competitivo” (GADELHA, 2016).

De acordo com Soares, Coronel e Filho (2013), a política industrial pode contar com diversos instrumentos, tais como redução ou isenção tributária, juros subsidiados, tarifas de importação, redução dos custos de transação, melhorias na infraestrutura, dentre outros. Entretanto, é preciso que essas e outras medidas estejam interconectadas e façam parte de um planejamento amplo, geral e de longo prazo, factível e orientado por metas a serem cumpridas, como ocorreu, por exemplo, com o Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), executado durante o governo do general-presidente Ernesto Geisel (1974-1979). O Polo Petroquímico de Camaçari, inclusive, é produto direto do II PND, conforme será visto mais adiante. Este Plano tinha por objetivo assegurar um crescimento médio de 10% do PIB e de 12% da indústria, focando (ao menos no papel) em modificações na matriz industrial, desconcentração da atividade produtiva e melhoria da distribuição de renda (SOARES; CORONEL; FILHO, 2013). Suzigan (1996) detalha ainda mais as características da política industrial ao afirmar que

(...) consideram-se como parte de uma política (ou estratégia) industrial os seguintes elementos: planejamento geral indicativo, formalização de diretrizes e objetivos, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, targeting de indústrias ou tecnologias específicas, instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior, financiamento, políticas de fomento, políticas de regulação e competição), investimentos em infraestrutura econômica e de ciência e tecnologia, sistema educacional e treinamento de mão-de-obra e formação de recursos humanos especializados. (SUZIGAN, 1996, p. 2)

Ou seja, considerando: a) que o Brasil se insere no contexto geopolítico internacional como uma nação periférica e em desenvolvimento; b) que os países capitalistas centrais nada farão para facilitar o desenvolvimento de nações como o Brasil e, sempre que possível, vão “chutar a escada”; c) que o Brasil possui atrasos estruturais relevantes, não tendo dado conta de resolver as legítimas aspirações de seu povo por acesso a uma vida digna; e d) que a indústria é elemento central indutor do desenvolvimento; é adequado afirmar que o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento industrial é imprescindível, sobretudo ao considerar que, após avanço acelerado entre 1930 e 1980, o país estancou e mesmo regrediu no seu setor industrial.

Essa condição também passa por combater o que muitos qualificam como vocação agrária do Brasil. Para Celso Furtado, apenas por meio da industrialização o Brasil superaria os atrasos que lhe são característicos. É com base nas ideias de Furtado que Pessoti (2008) assinala:

Para que o Brasil aderisse plenamente ao desenvolvimentismo econômico de base industrial, seria necessário: promover mudanças nos hábitos dos consumidores

brasileiros, superar a distribuição fundiária, transformar radicalmente a distribuição de renda, diminuir os níveis de desigualdades regionais, garantir proteção, planificação e incentivo do estado ao setor industrial. A intervenção estatal, para Furtado era a saída para resolver a questão do minguado mercado interno, marca das economias subdesenvolvidas, e que apresentavam níveis e taxas de crescimento lentos e irregulares o que dificultava o processo de industrialização, além de pressionar seus balanços de pagamentos. (PESSOTI, 2008, p. 34)

Como veremos, a intervenção do Estado por meio de um planejamento elaborado e um conjunto de medidas concretas que envolveram todas as esferas (federal, estadual e municipal) foi fundamental para a implementação do Polo Petroquímico de Camaçari, que por sua vez foi responsável por consolidar a industrialização na Bahia (ao lado da Refinaria Landulpho Alves-Mataripe – RLAM, e do Centro Industrial de Aratu – CIA) e alterar para sempre a face da economia e da sociedade baiana, sobretudo da Região Metropolitana de Salvador.

3. ASPECTOS DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA BAHIA

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em que pese ter ocupado papel de destaque durante os primeiros séculos da história do Brasil-colônia, a Bahia foi, em seguida, relegada à condição de estado periférico. Possui autonomia limitada, considerando que a forma como o país se organiza politicamente concentra mais poderes em torno da União. Integra uma nação em desenvolvimento, que passou a maior parte de seu tempo na condição de colônia – até abril de 1808 eram proibidas a instalação de manufaturas em seu território – e que compõe o chamado “sul global”, ou seja, está fora do centro de poder no plano internacional. A Bahia padece até hoje de graves contradições sociais, boa parte delas oriundas do fato de ter sido uma das regiões que mais recebeu seres humanos escravizados trazidos do continente africano, sem que nunca tivesse havido medidas efetivas de reparação, mesmo após a abolição formal da escravidão, em 1888. Ademais,

A economia baiana em toda a sua história sempre esteve atrelada a um modelo de pouca diversificação econômica e, em razão disso, extremamente dependente das oscilações de duas ou três mercadorias no cenário internacional. A distribuição espacial de sua estrutura produtiva privilegiava locais estratégicos adequados ao desenvolvimento de suas principais mercadorias, por fatores ambientais, mas também, pelo simples motivo de melhor acessibilidade, o que terminou por localizá-las ao longo da costa. O meio de transporte mais eficiente da época e mais utilizado era a navegação e sua larga utilização se deu devido às condições precárias das vias terrestres, panorama que perdurou por pelo menos dois séculos. (PESSOTI; PESSOTI, 2010, p. 15)

Esse declínio da economia baiana decorre sobretudo a partir da crise do mercado de açúcar e deslocamento do eixo econômico e político para a atual região Sudeste, como bem retratou Furtado (2007). O café passa à condição de protagonista na economia nacional, permanecendo nessa condição até pelo menos as primeiras décadas do século XX, quando a industrialização do Brasil começa a tomar corpo, sobretudo a partir da Revolução de 1930, quando forças políticas mais vinculadas à economia cafeeira são deslocadas do centro do poder. Ao longo de todo esse processo, a Bahia exerceu papel de segundo plano:

Neste período, em que o mercado nacional ainda não estava integrado, a economia baiana se manteve especializada nas atividades primário-exportadoras, tendo o cacau como principal produto. Com isto, se manteve isolada do mercado nacional com a produção voltada para a exportação; onde as divisas geradas eram empregadas em consumo ou realocadas na produção agrícola. Sendo assim, gerou urna espécie de enclave ao dinamismo da economia local que não logrou integrar-se ao conjunto da economia nacional. (SILVA, 2001)

Essa condição de economia voltada principalmente para produtos de base agrícola vai permanecer até pelo menos a primeira metade do século XX, quando a criação da Refinaria Landulpho Alves-Mataripe, em 1950, oferece um primeiro impulso à industrialização baiana. Mas são as criações do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, e do Polo Petroquímico de Camaçari, em 1978, que vão alterar de vez a face econômica do estado e consolidar seu processo de industrialização. Ao final desse processo, a economia da Bahia terá deixado de ser de base agrário-exportadora para se tornar uma economia de base industrial. Mas evidente que o atraso no início do processo de industrialização (que no plano nacional vinha se acelerando pelo menos desde a década de 1930, concentrando-se sobretudo na região Sudeste e, mais precisamente, no estado de São Paulo) cobraria um preço com a continuidade de um déficit de desenvolvimento e concentração de renda naquelas regiões, em detrimento da Bahia.

É nesse contexto de involução da participação da Bahia na economia nacional que se discute a questão do “enigma baiano”. Embora a autoria dessa expressão seja atribuída ora ao ex-governador Otávio Mangabeira (PESSOTI, 2008, p. 17), outrora ao professor Manoel Pinto de Aguiar (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 3), e por vezes à “imprensa da época” (PESSOTI, 2008, p. 74) é certo que ela motivou uma série de debates que tentavam desvendar o quadro de estagnação que o estado experimentava há décadas. Mesmo os setores têxtil e fumageiro, que chegaram a ter algum destaque no final do século XIX, deixaram de ter papel relevante nas primeiras décadas do século XX (PESSOTI, 2008, p. 17).

O problema era expresso da seguinte forma: enquanto no século passado a Bahia contava com uma indústria de transformação relativamente diversificada, nas décadas de quarenta e cinquenta ela se concentrava no setor alimentício (padarias, torrefação de café, moinhos), notando-se uma impressionante estagnação dos setores têxtil e fumageiro. Essa estagnação, ou decadência, se refletia em números: em 1920, a participação da indústria baiana no total do país era de 3,5%, quando medida pelo capital aplicado, 4,0% pela força motriz utilizada, 5,7% pelo número de trabalhadores e 2,8% pelo valor da produção. Já em 1940, esses números eram, respectivamente, 1,9%, 2,3%, 3,3% e 1,3%." (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 3)

Diversos estudiosos como Rômulo Almeida, Braz do Amaral, Clemente Mariani, além dos já citados, se dedicaram a estudar as causas dessa involução. A própria expressão “enigma” indicava que algo precisava ser desvendado. A participação da Bahia na indústria nacional havia caído de 2,8% em 1920 – número que já era pouco relevante – para 1,3% em 1940 (ALMEIDA,

1977), tornando-se ainda mais insignificante em nível nacional. Pessoti (2008) faz uma boa sistematização desses principais problemas estruturais:

A despeito de todos os motivos apresentados para o processo de estagnação e decadência econômica que a Bahia atravessava naquele momento, alguns pontos eram incontestes: 1) a má infraestrutura viária – problema que persistia desde os tempos da colônia; 2) o fraco mercado interno; 3) a escassez de crédito; 4) baixos níveis de escolaridade da população; 5) atraso tecnológico e; 6) persistência na ênfase ao modelo primário-exportador. Um cenário que apresentava essas características oferecia poucas possibilidades para desenvolver um setor industrial. (PESSOTI, 2008, p. 74)

Restava evidente que era preciso tratar desses problemas estruturais para levar a cabo iniciativas de industrialização da economia baiana. Ou ao menos essas duas demandas teriam que ser resolvidas de modo simultâneo – certo é que seria impossível falar de indústria na Bahia com as condições até então postas, o que vai ocorrer sobretudo a partir dos anos 1950, a partir de investimentos em infraestrutura realizados pelo Banco do Nordeste (BNB), Petrobras e Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF). Um marco importante é a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959 (BAHIA, 1971, p. 11-12), que vai exercer importante papel no desenvolvimento da região Nordeste ao longo das décadas seguintes. A Bahia, que contava com infraestrutura viária, portuária e ferroviária precária, passa a contar com melhores condições para receber investimentos de maior porte.

A inauguração da Usina de Paulo Afonso eliminou o estrangulamento na oferta de energia elétrica, criando condições para implantação de unidades industriais no Recôncavo. Igualmente, a descoberta e posterior exploração de petróleo no subsolo da região constituiu-se marcante evento econômico da sua história contemporânea. De fato, o conjunto de atividades ligadas ao petróleo iniciou o processo de recuperação da sua economia, antes sujeita aos efeitos da decadência de sua principal atividade: a agroindústria açucareira. Essas atividades levaram a Petrobras a realizar, diretamente, vultosos investimentos na área, elevando o nível de emprego de renda e melhorando as condições da infraestrutura física regional. (BAHIA, 1971, p. 11)

Esses investimentos estavam, de certo modo, relacionados a um projeto nacional. De acordo com Coronel, Azevedo e Campos (2013), a partir da Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, o Brasil iniciou uma estratégia de substituição de importações, já com o objetivo de desenvolver a indústria nacional. Mais adiante, o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek materializa um programa focado principalmente na indústria de bens de consumo duráveis. Outro marco importante foi a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), durante o governo de Ernesto Geisel. Mais adiante a crise do petróleo vai criar dificuldades para a plena execução do II PND, entretanto, este Plano,

especificamente, tem relação direta com a economia baiana, visto que foi a partir de seu escopo que foi viabilizada a execução do projeto que alteraria a face econômica do estado: o Polo Petroquímico de Camaçari. Conforme indica Salerno (2012):

Uma política industrial tem, ou deveria ter, por objetivo, mudar a estrutura produtiva de um dado país. Foi assim com os PNDs (Plano Nacional de Desenvolvimento), por exemplo, que buscavam completar as lacunas do tecido produtivo de então com a inserção de setores como petroquímica, bens de capital e outros. Foi assim com a política de reserva de mercado para informática e automação, que visava alavancar esse setor no Brasil, sem ter obtido sucesso. Com ou sem sucesso, a ambição de uma política industrial ampla, sistêmica, é a transformação da base produtiva – não só industrial. (SALERNO, 2012)

É sobretudo no âmbito do II PND que se inclui o desenvolvimento da indústria petroquímica. A favor dessas medidas contou, dentre outros elementos, o contexto internacional da Guerra Fria e o caráter estratégico dessa indústria para a garantia do desenvolvimento nacional. Mas mesmo a vinda do Polo não foi suficiente para resolver o que Guerra e Teixeira (2000) identificaram como uma “dinâmica exógena e espasmódica”, ou seja:

A rigor, pode-se identificar na trajetória de industrialização da Bahia, nos últimos cinquenta anos, momentos marcantes, após a realização de blocos de investimentos concentrados no tempo, que modificam a tendência dessa trajetória, gerando ondas de otimismo. Esgotado os efeitos multiplicadores desses investimentos, e na ausência de uma dinâmica econômica endógena, o processo de industrialização fica aguardando um novo choque exógeno que derrube a apatia e desperte um outro período de otimismo. (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 2)

Assim como o “enigma baiano” revelou-se como grande desafio a ser superado ao longo da primeira metade do século XX, a dinâmica “exógena e espasmódica” que marca o desenvolvimento econômico do estado, assim como suas causas e consequências, parece a ser o tema sobre o qual a atual geração de estudiosos deva dedicar tempo e atenção. Esse não é, entretanto, o objetivo do estudo em tela.

3.2. A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO

Conforme exposto, é a partir dos anos 1950 que um conjunto de medidas, no plano estadual e federal, são tomadas para impulsionar a industrialização e o desenvolvimento da Bahia. Em 1950 é criada a primeira refinaria nacional de petróleo, a Landulpho Alves-Mataripe, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é criado em 1952, o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (FUNDAGRO) em 1956, e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

surge em 1959. Também nessa década a BR-116 é estendida até o Rio de Janeiro e, posteriormente, São Paulo.

Ainda nos primeiros dias de seu governo, Antônio Balbino criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (CONDEB) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), por meio do Decreto Nº 16.261 – foi a primeira experiência institucional de planejamento no país. Coube a Rômulo Almeida a direção da CPE. O antigo Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), atual Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, atuava como órgão auxiliar dessas estruturas. Em 1962, o presidente João Goulart cria o Ministério do Planejamento, cabendo a Celso Furtado ser o primeiro a exercer a função de ministro dessa pasta, sendo retirado do cargo após o golpe militar em 1º de abril de 1964. Furtado também foi o primeiro superintendente da SUDENE.

Sob o governo de Juracy Magalhães (1959-1963) é constituído o Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (PLANDEB) que, entretanto, não foi plenamente executado por conta das dificuldades econômicas (SOUZA, 2014, p. 24) e políticas – o Plano sequer chegou a ser aprovado pela Assembleia Legislativa, tendo sido executado apenas em partes. Conforme Pessoti (2008):

Somente no governo de Juracy Magalhães (1959-1963), no decurso do ano de 1959, é que surgiu o primeiro plano estadual de desenvolvimento, intitulado “Plano de Desenvolvimento da Bahia” (PLANDEB), que não chegou a ser implementado de maneira integral, porque a Assembleia Legislativa não o aprovou. Tratava-se de um plano que na sua concepção buscava um modelo de “desconcentração concentrada” para a industrialização na Bahia através da atração de empresas produtoras de bens intermediários que proporcionariam o desenvolvimento industrial do estado, a partir dos distritos industriais que seriam instalados, associadas a outras empresas produtoras de bens finais. (PESSOTI, 2008, p. 79)

Ainda de acordo com Pessoti (2008), a proposta do PLANDEB era de formar complexos integrados e interdependentes de siderurgia, metalurgia e o setor elétrico, associados à uma indústria de mineração e petróleo. Também era prevista a modernização da agricultura e pecuária. O objetivo era o de assegurar um desenvolvimento do conjunto do estado, o que acabou não ocorrendo. Entretanto, o PLANDEB e as demais iniciativas de planejamento, malgrado não terem conseguido alcançar seus objetivos na plenitude, foram fundamentais para a construção de condições para o desenvolvimento posterior. A solução do “enigma baiano”, portanto, passou necessariamente pelo Estado e pelas estruturas de planejamento por ele

desenvolvidas, criando as condições para que ocorresse a industrialização da Bahia. Tudo isso, evidente, também passou pela descoberta de petróleo em solo baiano, ainda na década de 1940, pautando o redirecionamento da atividade econômica e industrial do estado no período seguinte, com certa especialização nessa área (SOUZA, 2014, p. 27). Entretanto, entre as décadas de 1950 e 1970 a Bahia vai perdendo sua feição eminentemente agroexportadora, com foco principalmente no cacau, para se tornar uma economia baseada na indústria. Entretanto,

A exemplo do ocorrido em outros estados não pertencentes ao Centro-Sul, a Bahia se inseriu na matriz industrial brasileira através da chamada "especialização regional". Com isto, transformou-se em um supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste do país. Nesta fase, a industrialização foi direcionada para os setores químico, especialmente a petroquímica, e metalúrgico. (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 6)

Esse processo de industrialização também foi marcado pela forte concentração em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e nos setores químico e petroquímico (SILVA, 2001). Ou seja, não ocorreu diversificação produtiva, mantendo o estado dependente de variações sazonais nos setores citados, e o objetivo designado anteriormente pelo PLANDEB de interiorizar o desenvolvimento também não foi cumprido, pelo contrário: assistiu-se a uma concentração ainda maior da atividade produtiva na Região Metropolitana, mantendo o interior do estado em uma situação de subdesenvolvimento que persiste até os dias atuais, em que pese tenha havido esforço de levar a indústria ao interior por meio da criação de diversos Distritos, intitulados de Centros Industriais. De acordo com Silveira (1992), ao longo dos anos 1970 e 1980 foram criados os Centros Industriais de Subaé, Itabuna, Ilhéus, São Francisco, Imborés, Itabela, Jequié e Sauipe. Entretanto, dentre esses apenas o Centro Industrial de Subaé, nas cidades de Feira de Santana e São Gonçalo, mantém alguma relevância até os dias atuais.

3.3. O CENTRO INDUSTRIAL DE ARATU (CIA): NOVO IMPULSO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA BAHIA.

Após a RLAM, a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, foi o maior impulso ao desenvolvimento industrial do estado que antecede o Polo Petroquímico. O CIA está situado, atualmente, entre os municípios de Simões Filho e Candeias, na RMS. Sua concepção e instalação fez parte do antigo desejo do governo da Bahia em criar uma “cidade industrial”:

(...) no decurso do ano de 1963, já no governo de Lomanto Jr. (1963-1967) foi decidida a implantação da Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba) em Aratu. No ano seguinte, o

governo do estado definiu sua posição favorável à localização da cidade industrial na região de Aratu. A impossibilidade de obtenção de financiamento para elaboração do plano diretor levou o Estado a financiar sua execução com recursos do próprio orçamento. O Centro Industrial de Aratu (CIA) recebeu recursos para sua implantação oriundos das indenizações pagas pela Petrobras ao Estado em razão da produção de petróleo e gás natural. (PESSOTI, 2008, p. 89)

As vantagens locacionais do CIA eram evidentes, dada a proximidade com o Porto, Aeroporto e com a BR-116, facilitando o escoamento da produção. Coube ao governo do estado assegurar a infraestrutura básica (energia, água, ferrovias, além dos já citado acesso portuário, por exemplo) e promover uma série de isenções fiscais, enquanto o governo federal atuou na oferta de financiamentos, por meio da SUDENE e BNB (SILVA, 2001). Particularmente as isenções e incentivos fiscais foram fundamentais para a vinda de inúmeras empresas. Entretanto, observou-se que a permanência de boa parte delas estava diretamente relacionada com a manutenção de tais vantagens – caso contrário, deixavam o Centro. Ou seja, essas empresas encontravam boas condições de localização, financiamento e infraestrutura, resultado de vultuosos investimentos feitos pelo governo, que também oferecia boas condições fiscais, mas quando os prazos concedidos para esses incentivos se esgotavam, parte dessas empresas abandonavam a região, malgrado todo investimento feito pelo Estado. Conforme Pessoti (2008):

O problema decorrente da política de incentivos fiscais, pelo menos no caso da Bahia, e especificamente do CIA, estava relacionado à alta rotatividade entre as empresas que ali se instalaram. A história do CIA tem sido marcada por um constante abrir e fechar de empresas, em uma atitude que permite inferir tratar-se de puramente rentista, uma vez que esses empreendimentos se instalariam somente para aproveitar os incentivos. Quando o prazo para usufruto desses incentivos terminava, as matrizes transferiam suas sucursais para mercados mais dinâmicos. (PESSOTI, 2008, p. 90)

Porém, de acordo com Souza (2014), o advento do II PND fez com que o governo do estado focasse no projeto nacional e, por consequência, no que viria a se constituir no Polo Petroquímico de Camaçari, colocando o CIA em segundo plano. Cabe ressaltar que na época a Bahia detinha a maior produção de petróleo do país, e o Polo Petroquímico se alinhava mais e melhor com essa cadeia produtiva, tornando mais rentáveis os investimentos na indústria petroquímica. O CIA, a partir de então, passou a ser de responsabilidade do governo estadual, exercendo papel secundário em relação ao Polo.

O Centro Industrial de Aratu (CIA) foi criado em 1967 entre os municípios de Simões Filho e Candéias, na Região Metropolitana de Salvador. Inicialmente, previa-se para o município de Camaçari apenas a condição de área de influência. Essa realidade foi alterada com a decisão de instalar, nessa localidade o Polo Petroquímico. Mesmo

antes dessa decisão, unidades industriais de grande porte já começavam a se instalar na região, de forma natural e sem um planejamento. Diferente do CIA, que foi planejado a partir do vazio. De área de influência do CIA, Camaçari tornou-se um núcleo industrial autônomo. (BAHIA, 1971, p. 9) (grifo do autor)

A instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), que será analisado mais adiante no próximo capítulo, representou o mais relevante salto de desenvolvimento industrial experimentado pela Bahia ao longo de sua história. Conforme será visto, seus impactos sociais e econômicos alteraram a face da Região Metropolitana e da Bahia. E isso somente foi possível com a atuação decidida do Estado, tanto no plano federal quanto estadual. O Plano Diretor do COPEC estimava que até o ano de 1980 pelo menos dez mil empregos seriam criados pelo complexo básico e entre nove e 27 mil pela indústria de transformação, fora os empregos transitórios gerados pelas obras de construção civil necessárias à criação da infraestrutura urbana e de suporte à própria indústria. Havia a expectativa de um crescimento anual na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadoria (ICM, atual ICMS) na ordem de 7% ao ano, o que foi fundamental para que o governo do estado demonstrasse capacidade de pagamento dos financiamentos junto a instituições como o BNDE, de onde partiram parte dos recursos utilizados para financiar a implantação do Polo (PESSOTI, 2008, p. 98-99).

A consequência desse conjunto de fatores é que, ao longo dessas décadas, a Bahia passa por uma transformação estrutural de grande porte. Já nos anos 1980 a agropecuária havia deixado de ser o “carro-chefe” da economia do estado, que agora passava a contar com a indústria como principal fonte de geração de riqueza (PESSOTI, 2008, p. 168). O governo do estado foi protagonista desse processo, elaborando a “estratégia de implantação de novos investimentos, subsidiando com financiamentos e doações a construção de uma infraestrutura necessária para a atração de investimentos” (PEREZ, 2009, p. 24). Como resultado, a participação baiana na produção industrial brasileira subiu de 1,5% em 1970 para 3,8% em 1985 (MASCARENHAS, 2001). Isso não representou, entretanto, alterações relevantes na divisão regional do trabalho no Brasil, na medida em que a industrialização no Nordeste seria caracterizada pela especialização e focada em bens intermediários, com os segmentos mais dinâmicos permanecendo em São Paulo (CRUZ, 1999). Não à toa que

No período entre 1975 e 1986, a indústria baiana cresceu acumuladamente 156,4%, a agricultura 30%, o comércio 117% e as comunicações 1.383%. Esse crescimento fez com que a economia baiana aumentasse sua participação na economia nacional — de menos de 4% em 1975 passa a 5,4% em 1985 — e contribuiu de forma positiva para a expansão do setor terciário da economia (em média 7,6% ao ano), particularmente na RMS. (PESSOTI, 2008, p. 171)

3.4. O ESGOTAMENTO DO PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

Ao longo das cinco décadas que englobam os anos 1930 e 1980 o Brasil passou por diversas formas de governo e forças políticas no exercício do poder. Se é certo que não há homogeneidade entre as várias fases desse período, é possível afirmar que foi ao longo dele que o país efetivou a sua industrialização e entrou, de fato, para o século XX, tendo experimentado índices elevados de crescimento, ainda que esse fato não tenha resolvido graves contradições sociais, que se mantêm até o presente.

A partir principalmente da segunda metade dos anos 1980 emerge o pensamento neoliberal, que ganha ainda mais força depois do fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e do ciclo de experiências socialistas no Leste Europeu. Sem um bloco poderoso para rivalizar, as potências capitalistas centrais, sob hegemonia agora incontestada dos EUA, impõem sua agenda de matiz neoliberal, pautada sobretudo no dogma do “Estado mínimo”. No Brasil, a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992) é iniciado um forte programa de liberalização comercial, remoção de tarifas de importação, privatizações e retirada de incentivos e apoio à indústria nacional. Com o fim do subsídio à nafta (produto indispensável para a petroquímica) os produtos internacionais passaram a contar com preços mais vantajosos, já que os nacionais tiveram seus custos elevados (JESUS, 2020, p. 34), promovendo uma inundação de produtos petroquímicos produzidos no exterior dentro do mercado nacional (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 9).

De acordo com Guerra e Teixeira (2000), o Estado deixa de exercer, por força da ideologia neoliberal predominante, papel na formulação de políticas industriais, levando a um processo de involução industrial do Nordeste e da Bahia, em particular. Sem contar que, fora as medidas liberalizantes que retiraram a proteção da indústria petroquímica nacional, o ambiente econômico de um modo geral era desfavorável, com o Brasil em recessão e inflação descontrolada. Tais fatores levaram à formação de uma “tempestade perfeita” que interrompeu o ciclo de desenvolvimento brasileiro e baiano. Fora o controle da inflação, com o Plano Real, em 1994, a concepção vigente não contaria com mudanças significativas nos anos seguintes:

O novo modelo de desenvolvimento brasileiro, posto em prática pelo governo de Fernando Henrique Cardoso durante seu primeiro mandato, era fortemente

influenciado pelo chamado Consenso de Washington e perseguiu desde o princípio a meta do Estado mínimo. O novo Estado pouco influenciaria na dinâmica econômica, deixando-a livre para os ajustes ou desajustes do mercado deificado. Desse modo, o governo federal se abstém de promover políticas industriais e regionais rompendo definitivamente com o modelo anterior. (PESSOTI, 2008, p. 114)

No que diz respeito ao governo estadual, restou como alternativa a promoção de atração de investimentos a partir de concessões fiscais, fazendo desta a sua vantagem comparativa em relação aos demais estados (PESSOTI, 2008, p. 140), tendo em vista a inexistência de Planos estruturantes em nível nacional, nos moldes do Plano de Metas e do PND. Foi a partir principalmente desse instrumento, além de outras vantagens e benefícios, que a Bahia conseguiu trazer a Ford para o estado, também para o município de Camaçari, que passou a ser sede também de um Polo Automotivo até janeiro de 2021, quando a montadora anunciou o fechamento de sua planta. Neste caso, além da Ford propriamente dita, outras 24 empresas que compunham o sistema da montadora foram atraídas, gerando 8.400 postos de trabalho (FORD, 2005). O começo dos anos 2000 foram marcados por mais esse grande impulso “exógeno” à indústria baiana, com o adendo de que, dessa vez, se tratava de uma indústria de um bem final, com efeitos encadeadores para frente e para trás (PESSOTI; PESSOTI, 2010, p. 11).

Desde que a Ford decidiu implantar uma planta industrial em Camaçari, amplos setores da sociedade baiana vivem um momento de intensa euforia. Essa euforia decorre não apenas do fato deste investimento vir a adensar e diversificar a matriz industrial local, mas, principalmente, da possibilidade dele e de outros empreendimentos - que começaram a se instalar por todo o estado (têxtil, calçados, eletrônico), a partir dos anos 90 - fortalecerem antigos setores (químico/petroquímico e metalúrgico) e estimularem novos (transformação plástica, autopeças etc.). (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 2)

Por quase duas décadas o Complexo Automotivo em Camaçari teve papel relevante na indústria baiana, sobretudo para a Região Metropolitana de Salvador. Mas a decisão da Ford em encerrar suas atividades – e, por consequência, das dezenas de empresas sistemistas – após longo período beneficiando-se de incentivos fiscais e outras formas de apoio, gerou um forte impacto negativo, restando ao Estado buscar alternativas de outras montadoras que possam ocupar o vazio deixado pela Ford.

Sendo assim, é possível constatar que, entre as décadas de 1950 aos finais dos anos 1970, a Bahia contou com três grandes impulsos que dinamizaram a sua economia e foram responsáveis para que a sua base deixasse de ser agrário-exportadora e passasse a ser industrial: as instalações da RLAM, do CIA e do Polo de Camaçari. Ao lado, conforme ficou exposto, da criação ou

fortalecimento de um ambiente institucional propício à viabilização de tais empreendimentos. O Estado, em nível federal e estadual, exerceu papel protagonista no planejamento, financiamento e execução dessas iniciativas, ao menos até a década de 1980, quando o cenário de recessão e alta inflacionária persistentes, somado à ascensão de pensamento que propugnava maior liberalização e menor participação do Estado na atividade econômica, fizeram cessar a elaboração de políticas industriais consistentes. Para a economia baiana, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e a consequente abertura econômica fizeram com que a indústria do estado fosse exposta à concorrência de produtos internacionais, agora em condições de oferecer melhores preços, conforme tratado. Essa situação levou à uma situação de estagnação ao longo dos anos 1980 e 1990, dirimida parcialmente com a instalação da Ford, nos anos 2000, até o encerramento de suas atividades, em 2021. O recente anúncio da instalação da montadora chinesa BYD reforçam a noção de “dinâmica exógena e espasmódica” que marca o desenvolvimento econômico baiano.

4. O POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI

4.1. DEFINIÇÃO DE INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

Por ter como seu objeto de estudo o Polo Petroquímico de Camaçari, torna-se imperativo apresentar algumas características desse setor, o que é necessário, inclusive, para compreender a sua interação com o projeto nacional de desenvolvimento executado entre os anos 1960 e 1970, embora não seja objeto do presente estudo analisar mais detidamente as características desse setor. De acordo com a Associação Brasileira de Indústria Química (ABIQUIM, 2007), o ramo petroquímico é parte da indústria química, e caracteriza-se por

(...) utilizar um derivado de petróleo (a nafta) ou o gás natural como matérias-primas básicas. No entanto, muitos produtos chamados petroquímicos, como, por exemplo, o polietileno, podem ser obtidos a partir dessas matérias-primas como a partir de outras, como o carvão (caso da África do Sul) ou o álcool (como ocorreu no passado, aqui mesmo no Brasil). As classificações oficiais da indústria química não utilizam em separado o conceito de “petroquímica”. (ABIQUIM, 2007)

Além da nafta e gás natural, também são matérias-primas dessa indústria gases liquefeitos de petróleo, gases residuais de refinaria, querosene, parafinas, resíduos de refinação de petróleo e alguns tipos de petróleo cru. No caso brasileiro, entretanto, a nafta é a matéria-prima mais utilizada. Essa indústria também se destaca pela forte interação com uma série de outras atividades, já que produz “insumos para fertilizantes, plásticos, fibras químicas, tintas, corantes, elastômeros, adesivos, solventes, tensoativos, gases industriais, detergentes, inseticidas, fungicidas, herbicidas, vernices, pesticidas, explosivos, produtos farmacêuticos, e outros” (TORRES, 1997).

A indústria petroquímica ainda tem por características elementares a produção de *commodities*, o que implica em participação de poucas empresas, levando a um elevado nível de concentração, com plantas industriais de grande porte e elevadas escalas. Trata-se, ainda, de ramo industrial bastante intensivo em capital (SILVA, 2009), geralmente estimulando a integração física, com o objetivo de reduzir os custos – esse, aliás, foi um dos pontos positivos a favor da instalação do Polo em Camaçari. A elevada relação capital/trabalho é algo a se destacar, não tanto pelo custo da mão de obra, mas diante dos elevados custos de capital e matéria prima, sobretudo após os choques do petróleo (GUERRA, 2007, p. 41/881). No Brasil, as primeiras fábricas do ramo petroquímico começaram a funcionar no Paraná, em 1948, e em

São Paulo, na década de 1950 (TORRES, 1997). Mas é a partir da instalação de Polos que o setor ganha mais dinamicidade – no Brasil foram criados os Polos em São Paulo, em 1972, na Bahia, em 1978, e no Rio Grande do Sul, em 1982 (SILVA, 2001)

Pelas suas condições, esse ramo demanda um esforço sinérgico, envolvendo o Estado e a iniciativa privada, cabendo ao primeiro uma visão de longo prazo e, geralmente, a viabilização da infraestrutura necessária à essa indústria, que demanda por grande volume de energia, água e transportes, dentre outros. Elementos macroeconômicos, como câmbio, carga tributária e crédito costumam ser decisivos – o que foi provado pela história brasileira, sobretudo a partir da década de 1990, quando o Estado deixou de atuar para proteger este e outros setores da indústria nacional. De acordo com Oliveira (1999), também demanda por grandes investimentos em P&D. Jesus (2020) assim designa as diversas fases da indústria petroquímica brasileira:

Para analisar o desenvolvimento da indústria petroquímica, pode-se identificar três fases distintas: a primeira (1950-1971), quando se inicia a construção das primeiras refinarias e do primeiro polo petroquímico, nesta fase o Estado tem um papel fundamental com a política de proteção ao mercado para as empresas (estrangeiras e nacionais) localizadas no país; a segunda fase (1971-1978) é marcada pela consolidação e a guinada na estrutura de mercado da indústria petroquímica, que passa a adotar o modelo tripartite; já na terceira fase (1980-1999), a petroquímica brasileira assiste uma contração do setor, resultado da crise do petróleo iniciada ainda na década de 70 e nos anos 90, que sofrerá novamente com plano de desestatização adotado pelo Governo no período. (JESUS, 2020, p. 27)

4.2. CARACTERÍSTICAS E CONDIÇÕES DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Pelo menos desde 1964 o governo da Bahia cogitava a criação de uma “cidade industrial” nas proximidades da Região Metropolitana de Salvador, levando em consideração a existência de um sistema rodoferroviário e condições de topografia que facilitavam esse tipo de indústria, sobretudo na cidade de Camaçari. Além disso, os investimentos realizados para viabilização do CIA, a partir de 1966, ajudaram a criar boa parte das condições de infraestrutura que possibilitaram a criação do Polo (BAHIA, 1971, p. 12). De acordo com o Plano Diretor do COPEC (BAHIA, 1974, p. 14), foi cogitada a utilização de áreas ainda mais próximas do CIA, com o objetivo de reduzir custos de transporte e aproveitar melhor a infraestrutura já instalada, mas a existência de fontes abundantes de água – fundamental para essa indústria – na região de Camaçari foi um dos elementos preponderantes para a escolha dessa localização. Além disso,

havia a avaliação de que o CIA não possuía “(...) a dimensão econômica necessária para induzir um aumento continuado de investimentos em unidades fabris”. (BAHIA, 1974, p. 14). Mas a proximidade da RLAM foi, indiscutivelmente, a causa mais decisiva para a instalação do Polo na Bahia e, por consequência, em Camaçari:

A proposta de instalação na Bahia se fazia a partir da constatação de um ambiente propício à realização do investimento, tanto no que se refere aos aspectos técnicos (locacionais e de infraestrutura) quanto aos político-econômicos. Do ponto de vista das vantagens locacionais estavam a existência e a proximidade com as fontes de matérias-primas provenientes da RLAM (Refinaria Landolfo Alves- Mataripe), a Bahia detinha, na ocasião, a maior produção de petróleo do país; equacionamento do problema do abastecimento do sistema regional de água; a questão da oferta de energia elétrica, com a fusão das Cias COELBA e CEEB (Eletrobrás) e a expansão da capacidade geradora da CHESF. Em relação aos aspectos político-econômicos, além daqueles citados anteriormente, a localização na região de atuação da SUDENE possibilitava a utilização de incentivos e subsídios ao investimento, além de um amplo conjunto de incentivos fiscais e financeiros, federais e estaduais que reduziam imensamente os riscos dos empreendimentos. (SILVA, 2001)

Importante observar, entretanto, que o CIA e o Polo não se constituíram – e nem era esse o objetivo – como estruturas concorrentes, mas complementares. O primeiro concentraria as atividades nos ramos metalúrgico e mecânico, enquanto o segundo seria destinado às atividades petroquímicas.

Além disso, já nos anos 1960, Camaçari passou a contar com pequenas indústrias. Em 1965, eram 26 empresas industriais, mas apenas uma com mais de 100 operários. Entretanto, isso já demonstrava certa vocação da cidade para a atividade industrial. Poucos anos depois, em 1971, o município já contava com 7 empresas de maior porte que, juntas, representavam 3.003 empregos diretos. Essa vocação industrial não deixa de ser consequência do fato de que, por conta das poucas condições geográficas, não era possível desenvolver atividades de agricultura e pecuária no município, em que pese ser o maior, em extensão territorial, da Região Metropolitana. Observe-se que, até esse momento, não existia serviço telefônico na cidade, nem serviço de tratamento e evacuação de despejos urbanos e industriais (BAHIA, 1971, p. 21).

Antes do Polo, Camaçari era tida como cidade de veraneio, onde famílias mais abastadas da capital iam passar temporadas, gerando um relevante contraste social. Em 1970, possuía uma população de 34.281 habitantes, de acordo com o Censo daquele ano – cerca de 61% viviam na zona urbana e 39% na zona rural. É datado desse período as primeiras intervenções no sentido

de tentar resolver os graves problemas habitacionais, por meio da antiga URBIS, empresa de economia mista criada em 1965 para desenvolver projetos de habitação:

O baixo nível de renda da comunidade da área, em contraste com a maior disponibilidade financeira da população flutuante, proveniente, na maior parte, de Salvador, reflete-se de modo inequívoco na diferenciação dos costumes e, mesmo, no padrão das habitações. De um lado, predominam habitações de padrão médio e baixo, ocupadas pelo pessoal radicado no local; de outro, as habitações de padrão médio e alto, quanto aos aspectos de solidez, conforto e acabamento, em número menor, destinadas a veranistas. (BAHIA, 1971, p. 47)

4.3. REFLEXOS SOCIAIS

Conforme já abordado, antes do Polo a economia baiana era basicamente agroexportadora, sobretudo de cacau, condição que, além da baixa capacidade de induzir desenvolvimento econômico robusto e continuado, tornava a economia dependente das sazonalidades de preços e condições de plantio e colheita (estiagens, pragas etc.), resultando em baixa produtividade. A RLAM, o CIA e principalmente o Polo Petroquímico introduzem a Bahia em um novo estágio de desenvolvimento pautado pela industrialização, alterando profundamente a realidade social e econômica do estado e, em particular, da Região Metropolitana de Salvador. De acordo com (SILVA, 2001, p. 22), a urbanização e ampliação dos salários na RMS fez desenvolver também o setor terciário, na medida em que a demanda por serviços aumentou consideravelmente a partir da década de 1970. Nos primeiros anos de funcionamento do Polo ocorreu um choque por bens de consumo como moradia, alimentação e vestuário, gerando a ampliação das ofertas de emprego nesse setor (OLIVEIRA, 2007, p. 115). Bairros foram construídos ou ampliados para dar conta dessa demanda – um bairro da capital, STIEP, tem esse nome em referência ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria e Extração de Petróleo, que cumpriu papel de relevo na intermediação da construção de moradias populares. Conforme indica Oliveira (2007):

O aumento da demanda por serviços de alugueis de máquinas, veículos e equipamentos, serviços da área de informática, tais como consultoria, desenvolvimento de programas, processamento de dados, comércio de computadores e software, os serviços especializados de desenvolvimento de tecnologias, serviços contábeis e auditoria, serviços jurídicos, serviços de arquitetura e engenharia, serviços de publicidade e propaganda e serviços gerais de vigilância, segurança, limpeza predial e agenciamento de mão-de-obra para serviços temporários, além dos tradicionais serviços de transporte de operários, fornecimento de alimentação e medicina ocupacional, criaram uma movimentação sem precedentes na Região Metropolitana de Salvador. (OLIVEIRA, 2007, p. 119)

Por outro lado, contradições sociais já existentes foram agravadas. A criação de novos postos de trabalho conviveu com uma migração descontrolada, sem que existissem serviços públicos capazes de dar conta da demanda:

Com o progresso das indústrias em Salvador e Região Metropolitana, aumentaram os impactos ambientais e socioespaciais tais como: migração populacional, o desemprego, a divisão de classe, poluição atmosférica. Assim como em qualquer cidade, cresce o número de população, o nível da desigualdade e segregação socioespacial é fragmentado, pois a falta da mão de obra qualificada é grande. (GONÇALVES, 2018, p. 9)

Esperava-se que a população de Camaçari e Dias D'Ávila crescessem entre quatro e oito vezes até 1980, o que não ocorreu, embora as duas localidades tenham experimentado crescimento populacional acentuado. É provável que tenha sido subestimada a quantidade de trabalhadores que, mesmo trabalhando no Polo, residiria em outras cidades, principalmente Salvador. Em 2007, cerca de 85% da mão-de-obra do Complexo Básico do Polo residia em Salvador, deslocando-se diariamente por meio de serviços de transporte privados, contratados pelas empresas (SPÍNOLA, 2007, p. 76). Nunca chegou a ser viabilizado, de modo permanente, serviços públicos de transporte de massa.

Ao estudar o desenvolvimento baiano entre 1967 e 1999, Spínola (2007) aponta para um significativo crescimento econômico (fato facilmente comprovável), mas para a circunstância de que não houve desenvolvimento proporcional no plano social. “A despeito do progresso material e dos avanços tecnológicos alcançados neste período, o conjunto dos benefícios gerados não está disponível para milhões de excluídos que constituem, preponderantemente, a população estadual” (SPÍNOLA, 2007, p. 78). Sendo assim, constata que o estado da Bahia é rico, mas marcado pela desigualdade, conclusão que encontra amparo na realidade dos fatos.

Outro elemento importante reside no fato de que, desde os primeiros planos para instalação do COPEC, já se apontava para a necessidade de que não apenas ampliar a quantidade de fábricas instaladas na região, mas também garantir que “surjam indústrias dinâmicas, tanto por seus efeitos germinativos dentro do próprio setor secundário, quanto por sua elevada produtividade” (BAHIA, 1974, p. 10). Esse objetivo, entretanto, não foi cumprido de modo adequado:

A expectativa em consolidar e desenvolver as cadeias industriais não se materializou. Assim, a realidade econômica do estado ficou marcada por um parque industrial intensivo em capital, além de concentrado setorialmente e espacialmente. As perspectivas de desdobramento para frente viram-se frustrados, o modelo mostrou-se

incapaz de dar respostas que dele se esperava, produzindo níveis mínimos de dinamismo endógeno. (SILVA, 2001, p. 29)

Sendo assim, a industrialização ocorrida principalmente por meio da instalação do Polo Petroquímico não foi suficiente para assegurar um efeito multiplicador o suficiente para assegurar dinâmica endógena de desenvolvimento, mantendo a indústria do estado dependente de choques externos, como ocorreria com a vinda da Ford para a região, em 2001, criando, novamente, uma onda de otimismo em relação ao futuro. Neste caso, as consequências positivas da vinda da referida montadora duraram até o anúncio de sua saída do estado, em janeiro de 2021.

4.4. DECISÃO TÉCNICO-POLÍTICA PELA BAHIA

As decisões fundamentais que envolvem o Polo Petroquímico de Camaçari combinaram aspectos técnicos, mas, sobretudo, políticos. Assim transcorreu com a decisão, propriamente dita, de criar um novo Polo Petroquímico no Brasil, componente da compreensão política desenvolvida à época pelo Estado brasileiro acerca da necessidade de fortalecer as bases industriais nesse setor, sendo parte integrante de um projeto: o II PND. E assim também decorre a decisão de instalar o Polo na Bahia – essa foi uma medida que, como não poderia deixar de ser, considerou aspectos técnicos que comprovavam a viabilidade dessa empreitada, mas que, em primeiro plano, contou com uma firme disposição política que, em última análise, foi decisiva para a adoção desse caminho. Em todo caso, o papel do Estado (em suas diversas esferas) foi mais que importante, mas decisivo: sem o Estado, não existiria o Polo Petroquímico de Camaçari, que jamais seria viabilizado por ação da iniciativa privada, conforme será visto adiante.

O primeiro aspecto a considerar diz respeito ao II PND, plano desenvolvido pelo governo federal entre 1975 e 1979 e que tinha como foco principal substituir importações de insumos básicos, bens de capital e bens energéticos, diminuindo a forte dependência do petróleo (SILVA, 2001). Considerava, ainda, a importância de distribuir melhor o parque industrial do país, tendo em vista que a acumulação de capital concentrado no Sudeste, sobretudo no auge da produção cafeeira, produziu um efeito espiral nas décadas seguintes que aprofundou os desequilíbrios regionais em favor daquela região (BNDE, 1973, p. 34).

É nesse contexto que se decide pela criação de um segundo polo petroquímico no Brasil, ao lado do já existente Polo em São Paulo. A decisão óbvia poderia ter sido a ampliação da estrutura já existente, o que foi considerado, ou a instalação no Rio de Janeiro ou Rio Grande do Sul, alternativas que também estavam à mesa. São Paulo, em particular, contava com vantagens razoáveis em relação às demais regiões, sobretudo o Nordeste, a começar por já contar com boa oferta de mão-de-obra e ser o principal centro econômico do país, dentre outras. Foi uma visão nacional que levou em conta a necessidade de expandir a atividade industrial para a região Nordeste, auxiliando seu desenvolvimento. A opção por instalar o Polo na Bahia foi, também, uma decisão de caráter político, que levou em conta a necessidade de desenvolver o país e diminuir disparidades regionais:

A avaliação técnica entre as duas possibilidades de ampliação petroquímica, seja na Bahia ou ampliação do pólo paulista, não conseguiu criar um consenso, dado o equilíbrio verificado entre as vantagens originadas para o país, diante de cada uma das hipóteses formuladas. A decisão se deveu a fatores políticos: o general Emílio Médici presidente da república da época decretou a localização do 2º Pólo em Camaçari, confirmando ser esta uma estratégia de segurança nacional e de desenvolvimento regional. Acreditava-se que a localização do um segundo pólo deveria ser distribuída espacialmente para que desequilíbrios políticos e econômicos não afetassem largamente a indústria nacional e que assim também se pudesse reduzir as desigualdades regionais. (SILVA, 2001)

Cumprе ressaltar que considerar como decisão política a de instalar o Polo na Bahia não a desqualifica, pelo contrário. Primeiro, porque é correto que na tomada de decisões de grande envergadura se busque ponderar sobre interesses nacionais e com uma visão estratégica, de longo prazo. Diminuir as enormes disparidades econômicas regionais é fundamental para o desenvolvimento do país como um todo e, no longo prazo, asseguram benefícios para todas as regiões. Segundo, porque a despeito de o governo federal ter considerado aspectos políticos na tomada de sua decisão, ela não ignorou questões técnicas. A Bahia reunia condições para receber o Polo, como ficou provado pela história. Evidente que investimentos diversos tiveram que ser feitos para superar a defasagem existente e fazer com que a região desse conta de projeto de tal magnitude, mas mesmo isso faz parte dos intentos desenvolvimentistas que orientavam a execução do II PND.

Bom frisar que o Brasil vivia sob uma ditadura civil-militar, que depôs, em 1964, um governo democrático e legítimo que buscava levar a cabo um conjunto de medidas – as reformas de base – que, se executadas, poderiam já ter ajudado o país a superar boa parte de seu atraso estrutural. A ditadura perseguiu, prendeu, exilou e matou brasileiros que discordavam do regime e lutavam

por liberdade e democracia. Foi um governo de torturadores, comandados por generais-presidentes que, não tendo sido eleitos pelo voto popular, eram coniventes ou mesmo entusiastas dos crimes cometidos sob seu comando. Sob esta ótica, o que presidiu a decisão dos governos militares de então não foi uma genuína disposição em desenvolver o país e melhorar as condições de vida de seu povo, em especial da região Nordeste. Ainda que este pudesse este ser o efeito resultante, a preocupação fundamental era com a “segurança nacional” ou, em outros termos, de que o agudizamento das contradições sociais, com parte significativa do povo nordestino relegado à miséria, pudesse ser terreno propício para questionamentos acerca da ordem vigente. Não à toa que o regime passou a considerar Camaçari como área de segurança nacional, com seu prefeito sendo nomeado pelo governador, e Dias D’Ávila (à época distrito de Camaçari) como Estância Hidromineral, com superintendente também nomeado pelo governo do estado. Apenas em 1985 a cidade voltou a contar com eleições livres.

Nesse contexto a Bahia acabou conseguindo atingir seu objetivo porque estabeleceu uma sólida aliança com grupo militar nacionalista e a tecnocracia da Petrobras que viam com simpatia a instalação de um complexo petroquímico no nordeste, segundo uma estratégia recomendada na época pela doutrina de segurança nacional concebida pela Escola Superior de Guerra e o Estado Maior das Forças Armadas, que consideravam o desequilíbrio do desenvolvimento regional uma ameaça à estabilidade política do País. (PEREZ, 2009, p. 28)

Entretanto, malgrado a tragédia representada pela ditadura, o processo que levou à concepção, planejamento e instalação do Polo em Camaçari também mobilizou parte importante da inteligência do estado – com destaque para o economista Rômulo Almeida – e empresas como a Petrobras, sendo um feito a ser valorizado, mesmo que sejam destacadas suas contradições. De acordo com Silva (2001), o Polo ajudou a consolidar a integração produtiva da economia da Bahia à economia nacional, ainda que essa integração tenha ocorrido num contexto de divisão inter-regional do trabalho. Além disso, “com o intuito de desenvolver uma política industrial voltada para o setor petroquímico, criou-se um ambiente institucional favorável, composto de órgãos de diferentes responsabilidades unidos na estratégia de fomentar a industrialização regional” (SILVA, 2001). O objetivo era criar um parque industrial que garantisse efeitos multiplicadores à jusante (PEREZ, 2009, p. 26) o que, entretanto, acabou não ocorrendo plenamente.

A exposição de motivos nº 213, aprovado pelo general-presidente Emílio Médici, em 15 de setembro de 1971, é marco para o início da implantação da indústria petroquímica na Bahia e confirma que a decisão pelo Nordeste levou em consideração um conjunto de elementos – tais

como os já destacados – para além de aspectos microeconômicos, na medida em que deixa expresso que

(...) a decisão de incentivar e garantir o segundo polo no Nordeste encontra sua justificativa no melhor aproveitamento dos recursos naturais brasileiros, no progressivo nivelamento das disparidades regionais e em razões de segurança nacional, **fatores que, em conjunto transcendem uma análise em nível microeconômico.** (SPÍNOLA, 2007, p. 63) (grifo nosso).

Ainda assim, a Bahia reunia condições econômicas que justificavam a decisão política pela instalação do Polo no estado, em especial pela proximidade com os recursos naturais disponíveis no Recôncavo, por meio da RLAM. Fora que, conforme Guerra e Gonzalez (1996), o planejamento e construção do COPEC levou em conta um projeto de articulação inter-regional, em que a produção na Bahia fosse direcionada para atender demandas de outras regiões, em particular da indústria do Sudeste. Essa condição produzia como desvantagem os elevados custos de transporte, que foram compensados por meio de subsídios às matérias-primas – a nafta, insumo fundamental dessa indústria, por exemplo, passou a contar com preço 75% menor (BNDE, 1973, p. 37). Novamente o Estado atuou para garantir as condições materiais que viabilizavam a planta industrial. Também para compensar desvantagens em relação a São Paulo, foi adotado um complexo altamente concentrado e integrado, com o objetivo de ampliar as economias de escala (PEREZ, 2009, p. 37).

Mas era preciso garantir também a infraestrutura apropriada para indústria de tal porte, considerando as deficiências no transporte, serviços diversos, fornecimento de energia elétrica e água, urbanismo etc. Aqui, o governo do estado ganha protagonismo nas ações desenvolvidas. Em 20 de novembro de 1970, o então governador Luiz Viana Filho declara como de utilidade pública terreno de 233 km², que seria destinado à instalação do Polo. Mais adiante, em 7 de agosto de 1972, por meio do Decreto 23.014, já no governo de Antônio Carlos Magalhães, é criada a Comissão Coordenadora do Polo Petroquímico, “com a finalidade de acompanhar a implantação do Complexo Básico e coordenar as medidas de planejamento e execução necessárias” (BAHIA, 1974, p. 16). Também foi criada a Coordenação de Implantação das Obras de Infraestrutura do Complexo Petroquímico de Camaçari, sob o comando do Secretário de Minas e Energia do Estado, José de Freitas Mascarenhas, e que elaborou o Plano Diretor responsável pelo “zoneamento básico, a preservação do meio ambiente, os sistemas viários, a adaptação do Porto de Aratu, o sistema externo de energia elétrica e o tratamento de resíduos industriais”. (PEREZ, 2009, p. 31).

Cria-se uma nova rota de acesso para Salvador, a rodovia Camaçari-Abrantes, que possibilita a conexão direta entre o Aeroporto da capital com o Polo (F01), além de acessos ao Porto de Aratu, às cidades de Camaçari e Dias D'Ávila e às rodovias estaduais e federais já existentes, totalizando 69 km de novas vias construídas (BNDE, 1973). Ainda no esforço de convencimento do governo federal acerca da instalação do Polo na Bahia, o governo do estado assume um conjunto de compromissos, assinalados em carta enviada pelo governador Luiz Viana ao presidente da Petrobras:

O Estado se dispõe a: a) apoiar a Petroquisa na sua atividade empresarial, com vistas à concretização do grande complexo petroquímico na Bahia, com participação financeira efetiva; b) destinar, da forma mais indicada, o produto ou o equivalente (“royalties” a que tem direito sobre as matérias-primas destinadas à petroquímica na Bahia para a concretização desta); c) participar de um programa de pesquisas complementares referente ao sal gema no Recôncavo; d) examinar imediatamente, em conjunto com a Sudene, a constituição de uma grande empresa regional de mistura e distribuição de fertilizantes, em alta escala, associada a um programa agrícola regional de grande envergadura, tendo como um dos objetivos oferecer apoio ao COPEB e a outras fontes de fertilizantes do Nordeste. (SPÍNOLA, 2007, p. 58)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi fundamental para a viabilização financeira do projeto do COPEC, sendo responsável por 57,91% do seu financiamento, a fundo perdido. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) bancou outros 17,53% e o governo da Bahia financiou 24,56% do projeto. Entre 1972 e 1978, apenas o governo do estado injetou US\$ 147 milhões na infraestrutura do COPEC (SPÍNOLA, 2007, p. 65). Como se percebe, é sentida a ausência da iniciativa privada. Mas essa imobilização de volume tão grande de recursos públicos

(...) justifica-se plenamente pela função motriz que desempenhará, esse parque de indústrias, no desenvolvimento da economia baiana e na integração da Região Metropolitana de Salvador. Além de criar novas oportunidades de emprego para a mão de obra regional e de investimentos para as poupanças formadas no Estado, elevar a renda territorial e suscitar a modernização das estruturas produtivas, especialmente nos setores agrícola e industrial, o funcionamento do Complexo Petroquímico garante, como já visto, rápido retorno das aplicações nele realizadas pelo Poder Público. (...) Tanto pelos elevados benefícios econômicos e sociais que auferirá o Polo Petroquímico, quanto pelo papel que este vai desempenhar em sua política de desenvolvimento, e na Região, **o Estado da Bahia deverá assumir a responsabilidade da aplicação de recursos, a fundo perdido, a fim de assegurar, desde o início, vantagens comparativas para a produção industrial que se quer implantar e desenvolver.** (BAHIA, 1974, p. 92) (grifo nosso)

Também o governo do estado bancou o fornecimento de energia e água industrial, incluindo investimentos necessários à ampliação da capacidade de oferta “mesmo quando esse dispêndio

não seja compensado, em período razoável, pelo volume das tarifas recebidas” (BAHIA, 1974, p. 96). E, de fato, dentre outras obras, com o objetivo de dar conta da demanda por energia, a CHESF construiu dois circuitos Paulo Afonso – Camaçari, com capacidade de 800 MW cada um (BAHIA, 1974, p. 30). Em outros termos, as concessionárias estaduais de energia e água assumiram prejuízo em nome de um projeto maior. Isso não seria possível se não houvesse uma visão ampla acerca do projeto que demonstrasse que seus benefícios superariam, no geral, os investimentos e eventuais prejuízos assumidos em um primeiro momento. Sem a intervenção do Estado, em nível federal e estadual, esse processo de desconcentração e desenvolvimento industrial do Nordeste, se ocorresse, demandaria um período mais longo e dificilmente conseguiria diminuir as disparidades regionais.

O Município de Camaçari também assumiu responsabilidades, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura urbana. Ainda assim, o governo do Estado atuaria no sentido de facilitar o financiamento necessário para tais empreendimentos, diretamente ou auxiliando a tomada de empréstimos em órgãos financeiros federais, ao menos até que o orçamento de Camaçari começasse a receber os benefícios das atividades que ali se desenvolviam (BAHIA, 1974, p. 96). O Plano Diretor do COPEC detalhou essa divisão de responsabilidades entre os governos estadual e municipal. O Polo Petroquímico de Camaçari foi finalmente inaugurado em 29 de junho de 1978, com a presença do general-presidente Ernesto Geisel, que já havia participado das discussões ocorridas nos anos anteriores e que levaram à instalação do Polo, quando exercia a presidência da Petrobras.

Em síntese, o que se observa é que a decisão de instalar o Polo Petroquímico na Bahia combinou uma análise técnica com elementos políticos, que levaram em conta uma perspectiva de desenvolvimento nacional e diminuição das graves disparidades regionais. Ou seja, as condições para instalação do Polo não estavam dadas – elas foram criadas por um conjunto de medidas tomadas pelos governos federal, estadual e municipal. Certo é que a criação do Polo alterou profundamente a realidade social e econômica da Bahia e, sobretudo, da Região Metropolitana de Salvador.

5. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

5.1. ROMPER COM DOGMAS E EVITAR “RECEITAS DE BOLO”

A política industrial adotada no Brasil ao longo das cinco décadas que separam os anos 1930 e 1980, ainda que com características distintas e levadas a cabo por forças políticas e regimes de governo diversos, teve êxito em produzir “(...) um sistema industrial diversificado e integrado, quase completo em termos dos seus componentes, e propiciaram taxas de crescimento do PIB, da renda e do emprego extraordinariamente elevadas” (SUZIGAN; FURTADO, 2005). O Brasil ingressa, portanto, no clube de nações industrializadas e emerge como potência econômica graças ao esforço empreendido ao longo desse período.

Os anos 1980, porém, ficaram conhecidos como a “década perdida” – embora esse desonroso título já possa ser transferido para os anos 2010 – e foram marcados pelas elevadas taxas de inflação combinadas com baixo crescimento econômico, contexto em que foram abandonadas o desenvolvimento de políticas industriais (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2013), visto que a atenção do Estado brasileiro foi direcionada à elaboração de diversos planos econômicos que tinham como alvo o controle inflacionário, nenhum deles exitoso no cumprimento de seu objetivo até o Plano Real, em 1994. Combinado com esse elemento, emergem as ideias ditas neoliberais, que alcançam o poder político no Brasil com a eleição de Fernando Collor, em 1989. Com isso, são abandonadas as políticas de proteção à indústria, promove-se abertura unilateral da economia brasileira ao mercado internacional e, conseqüentemente, o fim da política de substituição de importações (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2013). O Estado, de acordo com a teoria agora predominante, deveria dar conta apenas de corrigir as falhas de mercado, diminuindo ao máximo o protecionismo e limitando a execução de políticas industriais (COUTINHO, 2002). Esse processo também incluiu privatizações, redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias e eliminação de restrições para atuação do capital estrangeiro (WONGTSCHOWSKI; SÁ, 2007, p. 32/872), sob argumento de promover o estímulo à concorrência. Sobretudo o fim dos subsídios à nafta (SILVA, 2009) que, conforme visto, é matéria-prima fundamental para a indústria petroquímica, gerou impacto bastante negativo sob o Polo de Camaçari. Essas medidas tiveram fortes conseqüências para a indústria petroquímica brasileira:

O início da década de 1990 foi marcado por uma onda de abertura e desregulamentação dos mercados e de estímulo ao livre comércio. Este novo cenário levou à intensificação da globalização e da concorrência. A mudança do ambiente competitivo desencadeou um processo de reestruturação da indústria, principalmente em países como o Brasil, onde as empresas petroquímicas não estavam adequadamente preparadas para enfrentar a concorrência internacional, pois foram criadas em ambiente protegido. (WONGTSCHOWSKI; SÁ, 2007, p. 26/866)

Entretanto, a indústria brasileira vinha enfraquecida por longos anos de forte estagnação, e não estava preparada para a concorrência predatória decorrente da abertura econômica. Além disso, a política industrial outrora desenvolvida pelo governo federal foi substituída por políticas estaduais de atração de investimentos (SUZIGAN; FURTADO, 2005) sobretudo por meio de incentivos fiscais que passaram a ser fornecidos pelos governos dos estados – mais adiante, esses incentivos foram fator decisivo para a decisão da Ford de instalar na Bahia, por exemplo. Com isso, a indústria brasileira, já deficitária em termos de dinamismo em relação às indústrias dos países mais desenvolvidos, ficou ainda mais para trás, diminuindo, ano após ano, sua participação no PIB do país. Em sentido oposto, o Brasil ampliou o hiato tecnológico e as desvantagens em relação às economias avançadas. De acordo com Silva (2009):

(...) a abertura da economia brasileira [no governo Collor] não se deu tomando as devidas precauções para que esta viesse de fato promover o desenvolvimento da indústria nacional, por consequência, melhorias da produção e crescimento da economia do país. A exposição, de forma abrupta, das empresas brasileiras ao comércio internacional apenas trouxe mais problemas, pois elas não estavam preparadas para enfrentar o competitivo mercado mundial daquele momento. Era preciso que fosse realizado preliminarmente um plano de estímulo ao aumento de competitividade das empresas no mercado doméstico, para que estas se reestruturassem de maneira a tornarem-se mais produtivas, com vantagens competitivas e só depois que conseguissem adquirir essas vantagens, fosse realizada a abertura econômica. (SILVA, 2009)

Lidar com essa circunstância demanda mobilização da inteligência nacional em torno de saídas que levem à execução de um novo projeto de desenvolvimento que não se limite à reprodução de saídas aparentemente fáceis, a exemplo da mera repetição de políticas desenvolvidas no passado que, ainda que possam ter dado certo (parcial ou integralmente) em outros contextos, não necessariamente terão êxito quando aplicadas à realidade atual. Não há, portanto, receita de bolo: é preciso encontrar saídas novas e trilhar um caminho próprio para o Brasil e considerando as condicionantes nacionais e internacionais do contexto em que estamos inseridos. Não adianta criar uma realidade alternativa, existente apenas no plano da teoria, e elaborar fórmulas que se aplicam apenas nesse plano. O principal desafio é compreender a realidade concreta – com seus limites e possibilidades – e construir um projeto com base nela.

Por óbvio, a questão sobre o papel do Estado torna-se central para o debate. Aqui, mais importante do que discutir se o Estado deve ou não participar da condução/indução desse projeto nacional, parece mais relevante tratar dos termos e condições dessa participação, o que passa por enfrentar certos preconceitos existentes quanto à noção de Estado desenvolvimentista, muitas vezes confundida com a ideia de um Estado ultra interventor, o que não seria adequado.

Para Johnson (1982, 1987, 1999) é importante identificar o “Estado desenvolvimentista” como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Tal Estado seria uma terceira via entre o planejamento central no estilo soviético e o menor nível de ativismo estatal do modelo anglo-saxônico, centrado nas decisões privadas. A racionalidade do planejamento indicativo do Estado associados a um setor privado forte teria garantido as condições para que o Japão recuperasse seu poder relativo frente ao mundo ocidental. (CUNHA, 2015)

Ou seja, um Estado indutor do desenvolvimento não apenas não se contrapõe à iniciativa privada como a estimula, mas desde que a partir de um projeto nacional, inclusive com o cuidado para que o próprio Estado não seja capturado por interesses econômicos privados. De acordo com Masiero; Coelho (2012), é preciso compreender o desenvolvimento econômico como um processo histórico, que passa “(...) pela acumulação de capital e aumento da produtividade da economia, levando ao crescimento sustentado da renda por habitante e da melhora dos padrões de vida de sua população”, mas para que isso ocorra é preciso que haja uma estratégia nacional de desenvolvimento, que somente pode ser formulada e executada pelo Estado Nacional. A partir de Bresser-Pereira (2006), Masiero e Coelho (2012) definem essa estratégia como

(...) uma ação concertada de uma nação, que, por meio de pautas e diretrizes para empresários, trabalhadores, classes médias profissionais e a própria burocracia do Estado, tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacional, seja protegendo-os da competição internacional, seja definindo políticas para torná-los capazes de competir. (MASIERO; COELHO, 2012)

5.2. CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE POLÍTICO E ECONÔMICO

O Brasil precisa crescer de forma consistente e por um longo período, o que demanda a construção de políticas públicas de fortalecimento da indústria e vinculadas a um projeto de desenvolvimento, o que passa por definir setores prioritários, a partir dos interesses nacionais e trabalhando em conexão com a realidade geopolítica, considerando o surgimento de novos

blocos político-econômicos, a exemplo dos BRICS, a ascensão da China e o cenário de instabilidade internacional, em que o Brasil deve se situar sem alinhamentos automáticos. É preciso voltar a trabalhar com metas e prazos, em um planejamento bem articulado e ousado, mas factível. Criar normas institucionais que viabilizem a execução desse planejamento, incluindo seu financiamento, o que passa por rever normas restritivas dos investimentos públicos. Além disso, assegurar forte investimento em infraestrutura, com vistas a ampliar a capacidade produtiva do país.

Por óbvio, esse projeto de desenvolvimento não será executado pela mão invisível do mercado, mas pelo Estado. Acertos e erros farão parte desse processo – em geral, o Estado só é lembrado quando suas iniciativas dão errado ou não funcionam adequadamente, mas ignoram sua importância quando dão certo ou transferem os méritos para a iniciativa privada, conforme Mazzucato (2014) tão bem retratou em sua célebre obra. Aqui, a necessidade de investimentos em ciência, tecnologia e inovação ganham centralidade.

Esses esforços devem convergir para reverter a tendência de redução da participação da indústria no PIB. Essa reindustrialização, entretanto, já não toma a forma das décadas anteriores – mais do que nunca, está vinculada à necessidade de uma sofisticação produtiva ainda maior, sob pena de não adquirir vantagem competitiva. Bresser-Pereira (2015) sintetiza esse caminho:

O aumento da produtividade ou o desenvolvimento econômico são essencialmente processos de acumulação de capital por meio dos quais se promove a transferência da mão de obra de setores de baixo valor adicionado per capita para setores de alto valor adicionado per capita, que são sofisticados tecnologicamente e pagam melhores salários. Nos últimos 35 anos, temos feito o inverso, transferindo mão de obra da indústria para os serviços não sofisticados. Para reindustrializar o país, teremos de continuar a cuidar da produtividade do lado da oferta; deveremos continuar a dar prioridade à educação, à ciência e à tecnologia, à melhoria da infraestrutura e ao aperfeiçoamento das instituições. Mas essas são ações de longo prazo, às quais o Brasil, como muitos outros países, dedica o melhor de seus esforços. O essencial é mudar a política macroeconômica e colocar os juros e o câmbio no lugar certo. É dar às empresas brasileiras existentes e potenciais que sejam competentes tecnológica e administrativamente acesso à demanda, seja interna ou externa, que uma taxa de câmbio sobreapreciada a longo prazo vem recusando há muito tempo. O resto será feito pelo mercado e por uma política industrial estratégica. (BRESSER-PEREIRA, 2015)

Ou seja, é preciso colocar a política macroeconômica à serviço desse projeto de desenvolvimento e, em particular, da reindustrialização. Isso passa pela adoção de taxas de juros que estimulem o crédito, por uma política fiscal séria e responsável, mas que não seja um entrave aos investimentos públicos e por uma política tributária focada menos no consumo e

mais na renda, dentre outros fatores. Coutinho (2002) chama de regimes macroeconômicos “benignos” aqueles que

(...) conseguem combinar taxas de juros baixas com taxas de câmbio relativamente subapreciadas – isto é, estimulantes para a produção no país e para as exportações. De outro lado, regimes macroeconômicos “malignos” seriam aqueles que combinam taxas de juros altas com taxas de câmbio sobrevalorizadas, nocivas à produção doméstica e à competitividade exportadora do país. Existem condições intermediárias. (COUTINHO, 2002)

Ainda de acordo com o autor, é preciso que as autoridades econômicas, a exemplo do ministro da Fazenda e seus técnicos e o presidente do Banco Central e seus conselheiros, trabalhem para que as políticas macroeconômica e industrial sejam compatíveis e se reforcem mutuamente, o que nem sempre tem ocorrido. Ao mesmo tempo, a adoção de medidas protecionistas, que podem ser úteis por determinado período e para certos setores, precisa exigir contrapartidas de seus beneficiários. Para (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2013), “os benefícios deveriam ser temporários e atuar somente em setores em que o país é potencialmente competitivo internacionalmente”, além de combinar equilíbrio fiscal, taxas de juros relativamente baixas e taxa de câmbio competitiva. Mas, no Brasil, os fatores sistêmicos são desfavoráveis, com “taxas de juros muito elevada e custos de capital punitivos para os empresários nacionais, sistema tributário distorcido e logística precária e cara” (COUTINHO, 2002). Em qualquer cenário, são remotas as possibilidades de sucesso de uma política de desenvolvimento industrial que não esteja articuladas com outras políticas, como a comercial, cambial e tecnológica, assim como a inserção internacional competitiva da indústria – precisamente o que, de acordo com Masiero e Coelho (2012) fez a China, principalmente a partir dos anos 1990.

Essa perspectiva é reforçada por Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016), para quem, “no âmbito da política macroeconômica é necessária consistência entre as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial para viabilizar taxas de juros reais médias inferiores às taxas de retorno médias”. Já quanto à política industrial, é preciso, segundo o autor, apostar na diversificação produtiva, com “a identificação de prioridades estratégicas tanto nas cadeias produtivas, segmentos e setores próximos à vasa de vantagem comparativa preexistente, como naqueles mais próximos à fronteira tecnológica internacional” (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016).

Em termos gerais, um regime de política macroeconômica orientado para a promoção e continuidade do processo de *catching up* deve se caracterizar por uma política fiscal

contracíclica (isto é, equilíbrio ou superávits fiscais primários nas expansões e redução destes ou mesmo déficits primários nas recessões), por uma política monetária que mantenha as taxas de juros reais médias abaixo da taxa de retorno real média sobre o capital da economia como um todo, e que, combinada com políticas macroprudenciais, controle a inflação no longo prazo; por uma política salarial que contribua para que a taxa de salários aumente de acordo com o incremento da produtividade; e por uma política cambial que mantenha a taxa de câmbio real competitiva e estável (isto é, que flutue em torno da taxa de câmbio de equilíbrio industrial, que torna competitivas as empresas de bens e serviços *tradable* não *commodities* que utilizem tecnologia no estado da arte mundial. (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016)

O Brasil se esforçou para aplicar as teses do Consenso de Washington. A China, por sua vez, fez exatamente o oposto. Sem desconsiderar condições específicas de cada país, o lugar que essas duas nações ocupam hoje no mundo revelam qual caminho foi mais adequado para a promoção do desenvolvimento. Se o receituário aplicado nos anos 1990 não logrou êxito em desenvolver o país, reduzir as desigualdades e elevar o nível de vida da população, é natural que se busque caminhos alternativos que, por seu turno, também não podem ser a aplicação de fórmulas igualmente ultrapassadas. É preciso buscar saídas criativas, inovadoras e conectadas com a realidade do Brasil e do mundo contemporâneos para encerrar essa trajetória de “voos de galinha” que o Brasil parece ter se aprisionado desde a década de 1980.

5.3. CUMPRIR COM O PACTO SOCIAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, para além de consolidar novos marcos democráticos após o fim da ditadura militar, também designou um pacto social a ser cumprido. A “Constituição Cidadã”, como ficou conhecida, tem o objetivo expresso de constituir um Estado de bem-estar social cujas condições para viabilidade ainda precisam ser construídas. Crítica contumaz à Carta Magna indica que ela possui muitos direitos e poucos deveres. Ocorre que elevar a renda, distribuir a riqueza nacional e melhorar a vida do povo, assegurando-lhe direitos sociais elementares, não deve ser encarado como um problema, mas uma solução. É justamente por conta do que a Constituição determina que o Brasil deve executar um conjunto de medidas que levem ao cumprimento de tais desígnios. Isso passa, evidente, por um processo de convencimento e mobilização da sociedade em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

Em outros termos, não é preciso aderir à perspectiva que compreende o Estado brasileiro como um “elefante-branco” que inibe a iniciativa privada e conta com legislações demasiadamente

protecionistas e ultrapassadas. Pelo contrário: direitos trabalhistas e o sistema de seguridade social, por exemplo, não apenas devem ser mantidos, mas na medida do possível ampliados e utilizados como instrumentos de elevação da renda e melhora da qualidade de vida da população.

Constituir um estado de bem-estar social passa por enfrentar contradições estruturais que permanecem, como a condição de economia dependente e de desenvolvimento médio, com uma grande propriedade latifundiária improdutiva ou com baixa produtividade, desigualdades regionais e sociais elevadas, grande defasagem entre a renda do capital e a renda do trabalho, e um Estado ainda sob forte influência do círculo financeiro. A alternativa é a edificação de um Estado democrático, fortalecimento da Nação, valorização do trabalho, da ciência e do progresso, enfrentamento do racismo estrutural e das barreiras ao pleno desenvolvimento das mulheres, proteção ao meio ambiente, através de uma política de desenvolvimento sustentável, defesa da cultura nacional, dentre outros aspectos relevantes. Tudo isso conectado com um projeto que combine desenvolvimento econômico com avanços sociais, superando a lógica de que é preciso primeiro esperar o bolo crescer para depois reparti-lo – além de o bolo nunca ter sido efetivamente dividido, é plenamente possível que as duas coisas ocorram simultaneamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar do papel do Estado Nacional no desenvolvimento da indústria, citando, como exemplo, o Polo Petroquímico de Camaçari, o presente trabalho buscou demonstrar que esse empreendimento, responsável por consolidar a industrialização da Bahia, foi resultado da ação direta do Estado brasileiro, sem o qual o Polo não teria sido viabilizado. Ao mesmo tempo, essa iniciativa fez parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional planejada, através do II PND. Todo o caminho que levou à criação do Polo na Bahia combinou, portanto, decisões de caráter técnico e político, a partir de uma visão nacional que buscava desenvolver setores fundamentais da indústria brasileira. Não apenas a medida de criar um novo Polo Petroquímico no Brasil fez parte desse projeto maior, mas também a decisão de o instalar na Bahia, providência que buscava equilibrar o desenvolvimento da indústria nacional, demasiadamente concentrada no Sudeste, superando ao menos parte dos limites estruturais ao desenvolvimento nacional então identificados.

No exemplo estudado, o Estado esteve presente em tudo: na decisão de instalar o Polo, em seu planejamento, no financiamento e na execução. Esse espírito de iniciativa foi fundamental para a Bahia deixar de ser uma economia agroexportadora assentada principalmente no cacau e se industrializar. Sem a atuação do Estado, não haveria indústria na Bahia, que o digam a RLAM, o CIA e o próprio Polo. Não foi apenas “apoio”: o Estado brasileiro empreendeu – construiu estradas, ampliou portos e ferrovias, garantiu fornecimento de água e energia, subsidiou as matérias-primas etc. Tudo pela ação de estruturas como BNB, Petrobras, SUDENE, CHESF, ou pela atuação direta do Poder Executivo federal e estadual, dentre outras.

Evidente que erros foram cometidos. Algumas iniciativas deram certo, outras deram errado. Parte dos Distritos Industriais que foram propostos para desenvolver o interior não geraram o resultado esperado, e até hoje a Bahia convive com uma concentração industrial na RMS que mantém parte importante do estado preso ao subdesenvolvimento. O PLANDEB, primeiro grande esforço de desenvolvimento planejado da Bahia, sequer foi aprovado pela Assembleia Legislativa, tendo sido executado apenas em pequena parte. Outros exemplos de equívocos e fracassos podem ser citados. Mas outras deram certo, como as já citadas RLAM, CIA e Polo.

No presente trabalho, sustenta-se que os acertos superam os erros e que, de um modo geral, o Estado deve empreender esforços para induzir o desenvolvimento econômico e social, e que

esta é uma condição *sine qua non* para o Brasil superar o papel de nação periférica, hoje dependente de commodities agrícolas, considerando que não há desenvolvimento econômico sustentável sem um parque industrial forte e robusto.

Desde a década de 1980 o Brasil vem ficando para trás, ampliando um atraso estrutural que marca seu relativo declínio em relação aos países centrais. Não significa que se deva repetir as mesmas fórmulas do passado, visto que as condições são outras. Mas, qualquer que seja a alternativa, passa pela atuação do Estado como indutor do processo de desenvolvimento econômico, tão necessário para ampliar a produtividade, elevar a renda e assegurar aos brasileiros o direito a uma vida digna. O Brasil pode superar o “enorme passado que tem pela frente” relatado pelo talentoso desenhista Millôr Fernandes, e garantir um futuro próspero, condizente com uma Nação que conta com todos os elementos necessários para se tornar uma promessa realizável.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria das Minas e Energia. **Complexo Petroquímico de Camaçari: Plano Diretor**. Salvador: Secretaria das Minas e Energia, 1974. 136 p.

_____. Secretaria de Indústria e Comércio. **Planejamento industrial de Camaçari: diagnóstico preliminar e termos de referência**. São Paulo, SP:[s.n.], 1971. 78 p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Bahia). **Pólo Petroquímico de Camaçari: principais aspectos da implantação**. [s.l.]: [s.n.], 1977. 53 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reindustrialização como projeto nacional. **Le Monde Diplomatique**, [s. l.], 1 out. 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/reindustrializacao-como-projeto-nacional/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 36, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/m8PXcLXQtYJsYLtgVkh3djr/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 8 maio 2023.

BRITO, Karina Silva. **A inserção do polo petroquímico da Camaçari e sua importância para o desenvolvimento da economia baiana (70-90)**. 2001. 65f. TCC - Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1595154>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 267 p.

COMPLEXO INDUSTRIAL FORD NORDESTE. **Boletim Anual de Atividade**. Camaçari, Dezembro de 2005.

CORONEL, Diego Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/hQnhpRSttpcPdn9VXJTJfWM/?lang=pt>. Acesso em: 1 maio 2023.

COUTINHO, Luciano Galvão. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2002. v. 2, p. 191-209.

CRUZ, Rossine C. **A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional**. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – UNICAMP, Campinas, 1999.

CUNHA, André Moreira. O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o "retorno" da Política Industrial. In: RICARDO, Dathein (org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf#page=72>. Acesso em: 8 maio 2023.

FERNANDES, Luis. Desenvolvimento desigual e a geopolítica da crise mundial. In: BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (Org.). **A grande crise capitalista global 2007-2013: gênese, conexões e tendências**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2013. p. 189-207.

FILGUEIRAS, Luiz; OLIVEIRA, Elizabeth. A crise econômica mundial do capitalismo. In: BARROSO, Aloísio Sérgio; SOUZA, Renildo (Org.). **A grande crise capitalista global 2007-2013: gênese, conexões e tendências**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2013. p. 77-97.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política Industrial, Desenvolvimento e os Grandes Desafios Nacionais. In: O FUTURO do Desenvolvimento. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2016/12/Carlos-GadelhaPolitica-Industrial-e-Desafios-Nacionais.pdf>. Acesso em: 1 maio 2023.

GONÇALVES, Ana Crispina da Silva. A indústria na Região Metropolitana de Salvador: do Centro Industrial de Aratu ao Polo Petroquímico de Camaçari [...]. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS ,19,2018. **Anais...** João Pessoa, 2018. Disponível em: http://www.eng2018.agb.org.br/resources/anais/8/1533611221_ARQUIVO_ARTIGO--AINDUSTRIANAREGIAOMETROPOLITANADESALVADOR-.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

GUERRA, Oswaldo F.; GONZALEZ, Paulo S.H.G. Evolução Recente e Perspectivas para a Economia Baiana. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: BNB, v. 27, n. 1, p. 16-37, jan./mar., 1996.

GUERRA, Oswaldo. A nova Petroquímica brasileira e o papel do Estado. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, ed. 2, jul./set. 2007. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/petroquimica.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2023.

_____. Política industrial e competitividade: de Collor a FHC. **Organ. Soc.** [Internet]. 2014May15 [cited 2023Jun.19];4(8). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10307>. Acesso em: 22 abr. 2023.

JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. **China: O Socialismo do Século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021. 311 p.

JESUS, Claudiane Barbosa de. **As transformações da indústria petroquímica brasileira no último decênio (2008 - 2017)**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) (Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), [S. l.], 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/31859>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA-BA. **Reflexões de economistas baianos**. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.

MASIERO, Gilmar; COELHO, Diego Bonaldo. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/5BPpHbQyrTrrtKjgcCncTXM/?lang=pt>. Acesso em: 3 maio 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. 320 p.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Política Industrial e Divisão Internacional de Trabalho. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/VRDCNpM4TrgfXGYcs5tMd3B/>. Acesso em: 3 maio 2023. (Mestrado).

NORONHA, Eduardo G.; TURCHI, Lenita: **Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais**. [S. l.], 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2006/1/TD_1076.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

OLIVEIRA, Adary. Influência do Pólo Petroquímico de Camaçari na Região Metropolitana de Salvador. **Bahia Análise & Dados**, [s. l.], v. 17, n. 2, jul./set. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Oswaldo-Guerra/publication/269104056_A_Nova_Petroquimica_Brasileira_e_o_Papel_do_Estado/links/5488c6030cf268d28f08fefe/A-Nova-Petroquimica-Brasileira-e-o-Papel-do-Estado.pdf#page=113. Acesso em: 6 maio 2023.

OLIVEIRA, Alberto (1999) Os determinantes da localização industrial: a dinâmica espacial para a Economia Baiana. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: BNB, v. 27, p. 16-37, jan./mar., n. 1.

PEDRÃO, Fernando. Indústrias do Petróleo e os rumos do sistema produtivo. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, ed. 2, jul./set 2007. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/petroquimica.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2023.

PEREZ JÚNIOR, Floriano Blanco. **A indústria petroquímica na Bahia e seus impactos na economia do estado**: breve enfoque histórico-analítico do pólo petroquímico de Camaçari. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) (Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/9483>. Acesso em: 6 maio 2023.

PESSOTI, Bruno Casseb; PESSOTI, Gustavo Casseb. A economia baiana e o desenvolvimento industrial: uma análise do período 1978-2010. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n. 22, Dezembro 2010.

- PESSOTI, Gustavo Casseb. **An study about industrial policy in Bahia between 1950 and 2005**. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador, Salvador, 2008.
- PORTER, Michael. **A vantagem competitiva das Nações**. São Paulo: Elsevier, 1989. 932 p.
- SALERNO, M. S. **Inovação tecnológica e trajetória recente da política industrial**. Revista USP, n. 93, 45-58, 2012. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i93p45-58>
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017. 582 p.
- SILVA, Leonardo Bispo da. **Reestruturação da indústria petroquímica no Brasil: o caso do pólo petroquímico de Camaçari**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) (Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/9756>. Acesso em: 10 maio 2023.
- SILVEIRA, Antonio H.P. **A Estrutura da Indústria de Transformação na Bahia 1978-1984: um exercício de aplicação do modelo biproporcional insumo-produto**. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia), UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- SOARES, C. S.; CORONEL, D. A.; MARION FILHO, P. J. A recente política industrial brasileira: da “política de desenvolvimento produtivo” ao “Plano Brasil Maior”. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 8, n. 1, s.p. 2013. Disponível em: <https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/1309>
- SOUZA, Diego Silva de. **Centro Industrial de Aratu: uma história cronológica das vicissitudes**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) (Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16031>. Acesso em: 12 maio 2023.
- SPÍNOLA, Noélio Dantastlé. A petroquímica da Bahia em uma perspectiva histórica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, n. 2, jul./set. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Oswaldo-Guerra/publication/269104056_A_Nova_Petroquimica_Brasileira_e_o_Papel_do_Estado/links/5488c6030cf268d28f08fefe/A-Nova-Petroquimica-Brasileira-e-o-Papel-do-Estado.pdf#page=51. Acesso em: 12 maio 2023.
- SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 16, ed. 1, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Qv7TwJYbW48LzKZPWffW86D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, [s. l.], 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/mSMT3Jw8Mv7ZFNcWqRtyNkv/?lang=pt>. Acesso em: 1 maio 2023.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *In*: PESSOTI, Gustavo Casseb (org.). **Memórias da Economia Baiana**. Salvador: SEI, 2020. Disponível em: https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

TORRES, Eduardo Mc Mannis. A evolução da indústria petroquímica brasileira. **Química Nova**, [s. l.], v. 20, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/TngyJ8q66x9G37MmW6kv3ZH/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 10 maio 2023.

WONGTSCHOWSKI, Pedro; SÁ, Luís Guilherme de. Estratégias Competitivas da Indústria Petroquímica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, ed. 2, jul./set. 2007. Disponível em: <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/petroquimica.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2023.