

# SEP

## O Nordeste e a nova realidade econômica

SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS

Nº 25 Salvador, outubro 1995.

ISBN 8586976 - 02 - 0



**SEI**  
SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA

# O Nordeste e a Bahia no Contexto Criado pelo Plano Real

*Antonio Barros de Castro\**

## O NOVO CONTEXTO

A economia brasileira foi recentemente retirada de um estado de alta inflação crônica para uma situação de inflação residual. No curso deste processo, o seu grau de abertura para o exterior - processo iniciado em fins dos anos 1980 - sofreu abrupta elevação. De forma mais moderada, mas nem por isto pouco significativa, vem avançando na economia o processo de desestatização, entendido tanto no sentido limitado da privatização de empresas até então públicas, como no sentido mais amplo de redução da presença do Estado como regulador e promotor de decisões.

As mudanças que acabam de ser assinaladas serão aqui consideradas como grandes condicionantes das decisões tomadas pela totalidade dos agentes econômicos: consumidores, gerentes de empresas, investidores, etc. Os próprios formuladores de política econômica devem passar a pautar-se pelas possibilidades entreabertas e restrições impostas por estas mudanças.

Coerentemente com o que acaba de ser dito, no trabalho que aqui

se inicia, as referidas transformações serão concebidas como um pano de fundo, contra o qual devem ser apreciadas todas as proposições. Para que se possa ingressar no exame do nosso objeto, parece-nos, contudo, indispensável tecer algumas considerações sobre o significado da abertura econômica, para a tomada de decisões no nível das empresas. Além disto, parece também necessária uma breve consideração preliminar sobre a dupla reviravolta recentemente verificada no estado geral da economia.

A euforia demandista que se seguiu ao lançamento do Real, o ingresso abundante de capitais a ela associado e a sobrevalorização cambial, tornaram a aquisição de artigos importados uma prática corrente no comportamento dos agentes econômicos. A abertura passava com isto a integrar-se à visão de mundo dos agentes econômicos: consumidores e empresas pautam suas decisões tendo em vista as alternativas criadas pela abertura. Implícita ou explicitamente, por conseguinte, suas estratégias estarão sendo redefinidas. As mudanças maiores se darão, obviamente, no campo dos bens internacionalmente transacionados (*tradeables*). Neste vasto campo, contudo, convém advertir que o significado das mudanças trazidas pela abertura é profundamente variável. Assim, por exemplo, empresas de produção altamente diversificada (dotadas, por conseguinte, de uma alta versatilidade) e, no pólo oposto, empresas monoprodutoras, encontrar-se-ão diante de desafios completamente diferentes. Seguramente, esta microeconomia do ajuste à abertura está por ser devidamente pesquisada. Não cabe dúvida, contudo, que a sua importância na determinação dos rebatimentos regionais (bem como, tecnológicos e em outros campos) da abertura é decisiva.

Para efeitos deste trabalho, o significado imediato do que acaba de ser dito pode ser resumido numa proposição. A tradicional distinção entre mercado *regional*, nacional e externo (tão relevante na contrastação das indústrias baiana e pernambucana) perde

enormemente sentido. Tendencialmente, pelo menos, passa a haver um único mercado - ao qual cabe apontar as oportunidades e disciplinar as decisões. As estratégias empresariais e, claro, as políticas econômicas, têm que ser repensadas em função desta imensa novidade. Para muitas empresas isto significa, na prática, que terão de passar das estratégias de sobrevivência com que se aclimataram à alta inflação, para estratégias de sobrevivência à competição externa. Esta dimensão *darwinista* da abertura só começou a ser percebida, à medida que a explosão de demanda que se seguiu ao lançamento do Real deu lugar a um quadro muito diferente. Seguramente, contudo, o seu pleno significado para uma economia tão caracteristicamente heterogênea como a brasileira, ainda não foi devidamente avaliado.

A segunda reflexão que deve aqui ser preliminarmente realizada, concerne ao nível de atividades da economia.

Entre julho de 1994 e agosto de 1995 a economia brasileira passou por uma fortíssima expansão, seguida de uma acentuada contração do ritmo de negócios. Tendo-se em vista que a vigorosa expansão inicial decorre do êxito imediatamente alcançado pelo Plano Real no que toca à derrubada da inflação, enquanto a presente retração constitui uma resposta, acumulada e retardada, às sucessivas tentativas de esfriamento da economia, pode-se afirmar que, no curto espaço de um ano, experimentou-se no País um pronunciado ciclo *stop and go*. Em sua primeira fase, os agentes econômicos em geral, emergindo do longo pesadelo alto-inflacionário e estimulados pelo brilhante desempenho inicial da política econômica, dispararam decisões de consumo, produção e, até mesmo, investimentos (troca de equipamentos). Reinstalava-se com isto na economia, um clima de crescimento semelhante ao ocorrido durante o Plano Cruzado - dotado, no entanto, na percepção de todos, de uma solidez que aquele plano não tivera. A reversão deste quadro, recentemente ocorrida, foi forte e inesperada. A súbita elevação do grau de

inadimplência, alguns casos bastantes ruidosos de concordatas e outros incidentes aí estão para mostrar o quanto os agentes econômicos foram apanhados por ocorrências não-previstas. Seguramente, as próprias autoridades não esperavam uma reversão de semelhante intensidade.

Para efeitos deste trabalho, o que acaba de ser relatado tem grandes conseqüências . A primeira delas consiste em que as expectativas acerca do futuro *próximo* foram, no mínimo, abaladas. O que significa que os agentes econômicos necessitam, em regra, rever suas posições. Não é preciso sublinhar que as aspirações dos governantes, concebidas em plena festa da estabilização, devem também ser repensadas - sobretudo no que se refere ao curto e médio prazos. Como desdobramento natural deste quadro, é lícito ainda prever que a atitude empresarial passe a ser marcada por comportamentos defensivos, parte integrante de uma postura tipo “espere e veja”.

Dentre as mudanças prováveis na postura dos agentes econômicos, há que destacar o posicionamento frente a novos investimentos. A explosão de demanda que se seguiu ao lançamento do Real foi entendida como prova de que as dimensões da economia brasileira seriam bem maiores do que o sugerido nos anos de alta inflação e estagnação. Consequentemente, a estabilização acarretaria mudanças de *patamar* no dimensionamento dos mercados - o que justificaria uma nova onda de investimentos. A conclusão, em certa medida correta (a alta inflação, através de vários mecanismos, mantinha a demanda reprimida), omitia complicações típicas do período de estabilização. Ao que tudo indica também se ignoravam as inevitáveis seqüelas acarretadas pelo uso abusivo da sobrevalorização cambial - e de seu gêmeo, a alta taxa de juros.

Não obstante a validade do que acaba de ser dito, convém advertir que naqueles casos em que, por ocasião da recente euforia demandista, a capacidade de oferta doméstica tornou-se rápida e

flagrantemente insuficiente, os programas de investimentos podem ou mesmo tendem a ser mantidos. Este tipo de exceção tende a ocorrer sobretudo em mercados dominados por grandes empresas, com o horizonte de decisões centrado no longo prazo e facilidades para contornar as restrições do meio ambiente doméstico. Este é, evidentemente, o caso da indústria automobilística - e a exceção é aqui referida, porque os investimentos recentemente anunciados neste campo tenderam a criar uma imagem equivocada da postura dominante entre as empresas. Estas acabam de ter as suas expectativas, em maior ou menor medida, frustradas e tendem, em sua ampla maioria, a desacelerar ou suspender decisões de investimento - o que, aliás, constitui um comportamento amplamente justificado pelas elevadíssimas taxas de juros

O que acaba de ser dito quanto à mudança do comportamento e ânimo das empresas torna-se ainda mais evidente se tivermos em conta um aspecto fundamental da conjuntura *macroeconômica* com que estamos defrontados. Resumidamente, o que se pretende aqui assinalar é que o programa de estabilização deverá ingressar, proximamente, numa fase em que a âncora cambial deverá ser substituída por uma ancoragem múltipla. Dada a complexidade da operação e, além disso, dado o fato de que a repressão aos preços exercida pelo câmbio é (no curto prazo, pelo menos) mais eficaz que medidas nos planos monetário e fiscal, parece prudente concluir que a economia deverá ser tentativamente mantida, numa situação de desaquecimento. Caso contrário, a estabilização, objetivo ostensivamente maior do governo, estará sendo posta em risco. Esta última inferência tem enorme importância para quem se disponha a pensar as perspectivas do chamado setor real da economia - e será adotada como uma das premissas maiores deste trabalho.

O que até aqui foi dito pode ser resumido em duas proposições. Passada a explosão inicial de demanda, onde houve oportunidades de crescimento para todos, a competição externa - em condições de

taxa de câmbio marcadamente adversa - começa efetivamente, a pressionar as atividades existentes. As repetidas mudanças de patamar exibidas pelo nível interno de atividades, combinadas com a radical mudança nas condições de acesso ao produto importado, requerem e ao mesmo tempo dificultam (indeterminam) a revisão, em profundidade, das estratégias empresariais. Em tais condições, o futuro encontra-se mais uma vez adiado - e, é neste meio ambiente, que os gestores da política econômica devem avaliar suas reais possibilidades de confirmar ou alterar o curso dos fatos. Não é preciso frisar, que os rebatimentos setoriais e regionais de todas estas mudanças estiveram longe das preocupações daqueles que as decidiram.

## **O NORDESTE E A TRANSIÇÃO PARA A NOVA ECONOMIA**

Algumas grandes questões devem ser necessariamente enfrentadas por quem pretenda indagar-se sobre as possibilidades do Nordeste, nas (novas) condições em que está ingressando a economia brasileira. Sumariamente, elas podem ser enunciadas como se sugere a seguir.

Uma primeira preocupação nasce do fato de que, de forma praticamente consensual, se admite hoje que, entregue às suas próprias tendências, a economia nordestina não tenderia a apresentar taxas médias de crescimento sequer iguais às da economia em seu conjunto (vide, por exemplo, projeto Áridas). Numa palavra, a desigualdade regional Nordeste x Brasil tenderia, espontaneamente, a recrudescer. As razões de ser desta convicção não se encontram, contudo, claramente enunciadas, o que nos impõe uma pequena digressão.

Admitamos que a conjuntura atual tenha como características

marcantes, além do desaparecimento da euforia que acompanhou a queda abrupta da inflação, a abertura, tornada no fundamental irreversível. Isto posto e de acordo com o anteriormente sugerido, tem início um complicado processo de adaptação por parte das empresas, a condições ambientais bastante alteradas e *muito exigentes*. Cabe, pois, indagar-se sobre a posição relativa das *empresas nordestinas* nas curvas de eficiência de seus respectivos ramos de atividades - e, avançando mais um passo, acerca das reações cabíveis (ou digamos plausíveis), para as empresas que pretendam reposicionar-se face ao novo quadro.

Quanto à primeira questão admite-se em regra que, ressalvadas exceções, as empresas nordestinas - especialmente no campo manufatureiro - não se encontram bem posicionadas em termos de capacitação para a disputa de mercados, sequer frente às empresas do Centro-Sul. Isto parece ser particularmente verdadeiro, no tocante às indústrias implantadas nas últimas três décadas, visando alimentar o mercado *local ou regional* de produtos industrializados. Estas empresas que, caracteristicamente, operam com escalas abaixo do desejável, tiveram relativamente pouco tempo para evoluir ao longo das respectivas curvas de aprendizado e não contam com redes minimamente amadurecidas de provedores locais. Atuam contra elas, decisivamente, as condições de infra-estrutura, o preparo da mão-de-obra local e demais fatores ditos sistêmicos. Prejudicam-nas também - referimo-nos, sobretudo, às de porte médio ou inferior - a dificuldade de acesso a fontes internacionais de crédito e tecnologia. Mais adiante serão referidas as (poucas) grandes e modernas empresas regionais que, obviamente, não se enquadram no que acaba de ser dito.

O anterior não implica negar que, em numerosos casos, tenham sido obtidos consideráveis avanços, desde a implantação das novas unidades. Houve muito crescimento, a um ritmo médio superior ao do conjunto da economia e, com ele, seguramente, um aprendizado

(learning), que fez surgir uma incipiente cultura industrial - amplamente em gestação no país como um todo. Isto leva a pensar que a abertura não acarretará um fenômeno massivo de desindustrialização, do tipo ocorrido no Chile e em menor medida na Argentina, por ocasião da primeira experiência de exposição à competição externa (aproximadamente 1976-1982). Mesmo nos melhores casos, contudo, há que admitir que os chamados determinantes horizontais (ou sistêmicos) da competitividade impõem sensíveis *desvantagens* aos empreendimentos sediados na Região. Vista a questão por este ângulo, não há pois como negar que a intensificação substancial das condições de concorrência - na forma abrupta em que foi posta em prática - chega para as empresas manufatureiras nordestinas (e descontadas como sempre as exceções), prematuramente. A menos que se pretenda sustentar que as empresas sediadas na região são meramente ventosas dedicadas à sucção de favores e privilégios governamentais (rent seekers), à espera de um “choque de liberdade” que as lance no caminho da eficiência. O raciocínio não é, aliás, de todo falso. Apenas ignora a série de fatores adversos acima enumerados - que continuarão a estar presentes, no *day after* das reformas. A não-percepção disto possivelmente se deve, por um lado, à subestimação da pressão competitiva acarretada pela abertura e, por outro, ao predomínio de expectativas irrealisticamente otimistas, quanto ao ritmo de crescimento da economia brasileira durante a fase de consolidação da estabilidade.

- O que precede se refere, como foi sugerido, à grande maioria das empresas implantadas, digamos, de 1960 a 1990. Para avançarmos em direção a uma tipologia adaptada ao estudo das reações à abertura-com-estabilização, devemos contudo admitir a existência de dois outros “tipos” de empreendimentos, seguramente importantes, no Nordeste contemporâneo. Trata-se da grande empresa moderna estabelecida em setores tradicionais e, num outro

plano, de empreendimentos - pequenos, médios ou grandes - voltados para oportunidades recentemente reveladas na Região.

Quanto à grande empresa moderna, tipificada pelos empreendimentos petroquímicos, mas que pode ser encontrada em outros setores, a característica mais importante consiste em sua relativa robustez. Numa simplificação heróica, ela decorre de dois fatores: primeiramente, nestes casos, por definição, opera-se próximo às escalas ideais (conforme definidas pela técnica e pelo setor); além disto, algumas das limitações do contexto local, relativas, por exemplo, à tecnologia, podem ser contornadas pelo acesso relativamente fácil às fontes provedoras internacionais. Evidentemente, em se tratando de empresas multinacionais, capazes de superar “internamente” (no âmbito da própria empresa) diversas falhas dos mercados locais de fatores, a solidez ou invulnerabilidade tende a ser ainda mais acentuada. Não é preciso frisar o quanto estas considerações são relevantes no que toca, seja às expectativas de crescimento da economia, seja à “demanda” de políticas por parte das empresas.

Quanto às oportunidades que vêm sendo contemporaneamente reveladas, aí residem, seguramente, um fator de alento no que concerne às perspectivas da Região. Sem entrar em detalhes a respeito deste vasto campo - que reúne, entre outros exemplos, a fruticultura irrigada e a celulose - registre-se apenas que em vários casos aí se está colhendo, hoje, os frutos de anos de pesquisa levadas a efeito em institutos especializados. Por outro lado, é desnecessário sublinhar que este tipo de empreendimento, fundado na combinação de autênticas inovações, com recursos naturais praticamente únicos, é pouco ou nada vulnerável a pressões externas.

Voltemos à grande maioria das empresas, ameaçadas pelas novas condições em que passa a operar a economia e indaguemo-nos sobre as reações que delas se deve, espontaneamente, esperar. Não é fácil fazer previsões e, menos ainda, generalizações a esse respeito. Antes

de mais nada, porque o conhecimento de que se dispõe acerca da microeconomia do ajustamento à estabilidade e à abertura de empresas com as características dominantes no universo aqui focalizado, é praticamente nulo. À luz do que se conhece como reações típicas observadas em experiências em que predominavam empresas dotadas de escala sub-ótima - e a Argentina é um laboratório a este respeito - a diversificação produtiva constitui um fator fundamental na definição das reações. Caracteristicamente, em face de uma drástica mudança do grau de exposição à competição, empresas com produção diversificada tratam de redefinir a linha divisória entre artigos domesticamente *produzidos* e importados. Frequentemente, esta redefinição implica recuo, no sentido do abandono da produção local de artigos de conteúdo tecnológico mais atualizado. Isto significa que a empresa mantém, sobretudo, suas linhas de produtos mais tradicionais - onde dispõe de *learning*, equipamentos depreciados e clientela estabelecida. Quanto ao mais, buscará afirmar-se como *importadora/distribuidora* de produtos atualizados - no que os seus interesses coincidem com os dos concorrentes externos.

O tipo de reposicionamento estratégico que acabamos de mencionar - e que já foi referido como guinada “mercantil conservadora” - para chegar a ser uma saída afirmativa para a empresa - requer, não apenas um grau razoavelmente elevado de diversificação produtiva, como um bom patrimônio no que se refere a facilidades de distribuição, contatos e conhecimento do mercado. Quanto a estas características e num juízo indevidamente genérico, parece que uma grande quantidade de empresas nordestinas não se encontra bem posicionada vis-a-vis as empresas do Centro-Sul. Advirta-se, além disto, que, mesmo quando microeconomicamente bem sucedida, esta “solução” - inegavelmente *regressiva* - tende a ter efeitos deletérios, seja do ponto de vista da evolução tecnológica, seja do ponto de vista do emprego.

As considerações anteriores, seguramente, não levam a conclusões otimistas quanto à capacidade da economia nordestina de responder espontânea e positivamente às novas condições, especialmente no campo manufatureiro. E isto corrobora os temores daqueles que antevêm a possibilidade de perda de terreno por parte da região no todo nacional. Advirta-se, contudo, que até o presente focalizamos, unicamente, as empresas e suas presumíveis reações em face das novas circunstâncias. Há, evidentemente, que ter em conta as possibilidades de se alterar o curso dos acontecimentos a partir de decisões de política econômica. Três ordens de considerações devem ser feitas a este propósito.

O instrumento por excelência das políticas voltadas para a indústria e serviços a ela associados não pode mais consistir ou, limitar-se, a alterações de preços relativos do tipo custo do financiamento, do terreno, dos tributos, etc. Este era o grande recurso, quando o objetivo maior da política consistia na implantação de atividades - e, através dela, no crescimento da economia. A insistência neste tipo de abordagem equivaleria a ignorar o sentido das transformações em curso. Mais concretamente, implicaria manter uma visão estática - e altamente inadequada - das novas condições em que ela passa a operar. O que se pretende aqui realçar, é, resumidamente, que para alcançar e manter a sua viabilidade, as empresas devem agora capacitar-se para um padrão de concorrência bem mais exigente. Numa palavra, os seus rivais (ou, dito de outra maneira, os concorrentes de referência) passam a ser empresas voltadas para a incessante conquista de melhorias. Em face das empresas, em maior ou menor medida afinadas com os novos paradigmas técnico-organizacionais, não basta, em suma, *compensar* desvantagens iniciais (ai incluídas as desvantagens sistêmicas). É preciso criar empresas que respondam criativamente às condições incessantemente cambiantes que caracterizam o meio ambiente internacional contemporâneo. Sem dúvida, um objetivo microeconomicamente tão ambicioso nunca foi objeto de políticas

regionais de desenvolvimento. Mas não parece realista supor que se possa escapar a esta condição, cujo império a vigorosa abertura recentemente implantada inegavelmente precipitou.

O que acaba de ser afirmado não se aplica, senão muito parcialmente, a atividades protegidas por vantagens naturais - aí incluídas aquelas em que a vantagem foi de fato “construída”, mas depende de recursos não encontrados em outras partes. Mas este não é o caso da grande maioria das atividades que explicaram o crescimento nordestino dos últimos 30 anos. Para este extenso universo, o apoio à reestruturação afirmativa (e não-regressiva, como anteriormente assinalado), através de crédito a custos internacionalmente plausíveis e amplo acesso a informações, no que concerne às alternativas organizacionais e tecnológicas, seria decisivo. Requer-se, no entanto, uma perspectiva centrada nas empresas: apoio a empresas e não a projetos. Por outro lado, não se busca meramente o retorno do aplicado. Trata-se, como já foi referido, de apoiar o surgimento de organizações capazes de buscar outras e outras oportunidades. Para tanto seria também conveniente estimular a maior associatividade - a montante e a jusante - e, no limite, a formação de *redes*. Comprovadamente, tudo isto opera no sentido da agilização das inovações que, idealmente, deveriam tornar-se rotina.

Nas transformações que viemos de sumariar residiria, em suma, o cerne de uma resposta positiva (por contraste com acomodações regressivas), ao desafio da transição para o novo contexto. Idealmente - e como condição para a conquista de ampla credibilidade - haveria que se proceder à reforma e modernização das instituições tradicionalmente voltadas para a concessão de crédito na Região. Inclusive para capacitá-las a monitorar os resultados da reestruturação e a capacitação progressiva das empresas. Não nos caberia, contudo, esboçar sequer a tradução destas proposições em termos de reformas institucionais - que, aliás, só teriam chance de êxito, se endossadas e defendidas por uma boa parte daqueles que já se dedicam ao apoio e promoção do desenvolvimento.

Cabe agora referir-se ao conjunto de atividades que, reunindo grandes empresas modernas e oportunidades recentemente reveladas, têm como características comuns o fato de independerem praticamente de apoio governamental (decisivo, contudo, na fase de implantação) e a baixa vulnerabilidade frente à competição externa.

As grandes empresas seguramente lograram constituir, em alguma medida e por conta própria, atividades voltadas para a pesquisa e o desenvolvimento. A prática parece contudo demonstrar que os esforços nesta direção tendem a limitar-se a questões de engenharia - aí incluída, destacadamente, a adaptação de processos - e a variações menores no que toca a produtos. Neste último caso, aliás, as mudanças perseguidas ainda parecem majoritariamente orientadas pelas exigências (e reclamações) dos clientes. Em resumo, com raríssimas exceções (concentradas possivelmente no campo do tratamento das florestas e da celulose), as pesquisas espontaneamente patrocinadas pelas grandes empresas não são feitas na busca de autênticas inovações. É possivelmente chegada a hora de avançar neste campo, através do decidido apoio à constituição ou consolidação de Centros de Excelência, capazes de promover verdadeiros saltos nos objetivos perseguidos pela investigação. Não faria sentido estabelecer regras rígidas quanto à formação deste tipo de entidade - que de alguma maneira deveria congrega esforços governamentais, das empresas interessadas e das Universidades. A experiência parece ensinar, a este propósito, que o essencial aqui não é o formato institucional - e nem tampouco o volume das dotações - e sim a confiança das empresas e o envolvimento das equipes de pesquisa. Para a economia nordestina, um substancial avanço nesta frente significaria, concretamente, que algumas de suas importantes atividades passariam a ter o seu crescimento determinado, antes pelo ritmo e sucesso das inovações introduzidas, que pela mera expansão dos mercados preexistentes.

Ainda tendo em vista a ameaça de que o Nordeste passe a crescer menos que o Centro-Sul, convém advertir que uma variável de decisiva importância consiste no investimento público. Na própria perda de terreno verificada nos mais recentes anos deve ter pesado a retração dos investimentos públicos ocorrida desde fins dos anos 1970. Daqui por diante, a questão pode no entanto agravar-se, na medida em que se entenda (coerentemente com o espírito do tempo), que os investimentos em serviços públicos devam passar a ser comandados, genericamente, por capitais privados. E isto pela simples razão de que, aplicar *novos* recursos em regiões não apenas frágeis economicamente como particularmente “sensíveis” do ponto de vista social, não será, seguramente, atraente, enquanto for possível aplicar no Sul... Indo diretamente ao ponto, é de crer-se que investimentos de natureza pública devem ser orientados para as regiões mais pobres, em proporção assumidamente superior à sua contribuição para o produto nacional.

Finalizando o tratamento da delicada questão do aumento potencial das desigualdades regionais, haveria que frisar que o tão referido argumento relativo às desvantagens acarretadas pelo distanciamento geográfico do Nordeste em relação ao Mercosul, deliberadamente, não foi até o presente mencionado. É que a explosão das trocas intra-regionais no período 1990-94 se deveu, fundamentalmente, à drástica abertura das principais economias, à festa da estabilização (primeiro na Argentina, depois no Brasil) e à sobrevalorização cambial. Neste último caso, o argumento pode ser assim resumido: se dois países sobrevalorizam a moeda em relação ao resto do mundo, não estarão sobrevalorizando um em relação ao outro. Todas estas razões do crescimento das trocas operam, basicamente, de uma vez por todas. Consequentemente, alguns dos principais motivos que explicam o surto regional de comércio já foram ou serão proximamente desativados. Restará, basicamente, a capacidade de “cavar” novas oportunidades de comércio, a partir do potencial de

crescimento dos mercados - mas isto não é algo que se decida em função de maior ou menor proximidade geográfica.

Um último fator adverso ao crescimento das regiões relativamente atrasadas, no quadro em que estamos ingressando, será aqui apontado. Trata-se da postura adotada pelo Governo Federal no sentido de não estabelecer diretrizes ou estratégias nacionais de crescimento. A proposição é particularmente verdadeira no que toca à radical ausência de indicações quanto aos *setores* que se presume aptos a liderar o processo de crescimento. Consequentemente, o esforço no sentido da promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas não pode guiar-se pelos rebatimentos regionais das grandes mudanças setoriais perseguidas pela política nacional. Isto, além de deixar as áreas menos desenvolvidas sem um referencial que, no estágio em que se encontram, parece ser ainda importante, tende a acirrar a disputa entre elas por quaisquer novas oportunidades de investimento.

É amplamente conhecido o fato de que o Nordeste concentra grande parte da população economicamente mais carente do país. Dito sem rodeios, isto significa que as políticas nacionais de combate à miséria e à desigualdade não terão praticamente resultados, se não forem bem sucedidas no Nordeste. Por outro lado é preciso deixar claro que, a curto prazo pelo menos, o acirramento da competição e a proteção dos mais fracos são princípios *opostos*. Premiar o mais ágil e criativo, obviamente tende a torná-lo ainda mais capaz de afirmar-se...

O anterior parece sugerir que a pretendida ampliação das atribuições do mercado e a também desejada correção de desequilíbrios sociais e regionais devem ser conciliadas através de decisões explicitamente voltadas para a harmonização de objetivos naturalmente conflitivos. Evitar este dilema não é apenas iludir-se, é propiciar as condições para o acirramento das desigualdades. E isto não é hoje uma mera proposição: há provas inequívocas de que, internacionalmente, a

liberação dos mercados e o aumento das desigualdades têm avançado juntos, nos países que não se dedicaram a compensar e minorar os efeitos concentradores da liberalização. Muito provavelmente este fenômeno traz embutido a influência das novas tecnologias e formas organizacionais. Como, no entanto, não parece possível participar do mundo e das trocas contemporâneas sem adotá-las, o conflito eficiência versus equidade fica colocado de forma insofismável.

A melhor maneira de se enfrentar o conflito que acaba de ser assinalado talvez consista num desdobramento do princípio hoje vigente das quotas de participação no orçamento público (transferências). Mas o princípio das participações favorecidas deveria ser estendido ao *crédito* procedente de agências governamentais e aos *investimentos* patrocinados pelos poderes públicos. Para flexibilizar a aplicação deste tipo de norma, seria conveniente estabelecer que a sua vigência se dá por períodos predeterminados. Em quaisquer destes casos o objetivo maior consistiria na compensação de fatores adversos, tanto por razões de justiça social, quanto para que as regiões atrasadas possam, no futuro, anular as desvantagens sistêmicas que hoje tanto as prejudica.

Nos mais recentes anos, mesmo sem dispor de condições minimamente razoáveis de infra-estrutura, vários segmentos do cerrado nordestino têm sustentado elevadas taxas de crescimento. Além do oeste baiano, compõem esta ampla e inarticulada área, o extremo sul do Piauí e do Maranhão. A ela se agrega, naturalmente, boa parte do Estado de Tocantins. Nos pontos mais avançados deste vasto *hinterland* já se encontra em pleno curso um movimento de diversificação e verticalização, que aponta no sentido da constituição de um robusto complexo agro-industrial integrado.

Para o Nordeste como um todo, a emergência de uma agroindústria de cerrado traz consigo enormes novidades. Primeiramente, a Região passa a contar com uma fronteira interna de grandes proporções - fenômeno de que intensamente se valeu o Centro-Sul,

na fase áurea de sua industrialização. Este, aliás, pode ser um importante trunfo do Nordeste no período que se abre. Além disto, a nova fronteira é inequivocamente vocacionada para a agricultura moderna e, mais que isto, para a formação de um complexo agroindustrial. Acrescente-se que, pela primeira vez na história, uma alta proporção das populações mais carentes do região (dispersa no semi-árido) se encontra relativamente bem situada, do ponto de vista geográfico. Finalmente, a nova região possibilita, em princípio, a superação do histórico isolamento nordestino.

Se, por todas as razões apontadas, o surgimento da nova área pode estar destinado a propiciar grandes oportunidades à Região, não é menos verdade que os desafios e dificuldades a vencer são imensos. Quando mais não seja, por duas razões: a crucial questão dos transportes não se encontra minimamente equacionada; e, num outro plano, o avanço simultâneo e na *mesma direção* de todas as sub-áreas, arriscaria criar enormes problemas, tanto na nova região quanto em outras tradicionalmente voltadas para os mesmos produtos.

## **A ECONOMIA BAIANA NO NOVO CONTEXTO.**

O crescimento industrial da Bahia iniciou-se tardiamente e avançou mediante impulsos nitidamente diferenciados. Mataripe, nos anos 1950, simboliza a partida. O Centro Industrial de Aratu (CIA) define uma segunda etapa, de resultados ainda bastante modestos. Os anos 1970 são marcados pela implantação da grande indústria moderna, através da petroquímica. Nos anos 1980, desponta a celulose e o papel, cujo crescimento deverá continuar a liderar a expansão industrial do Estado nos próximos anos.

Dentre as características maiores da experiência industrial baiana é praxe destacar, além do avanço por espasmos, o baixíssimo grau de

inter-relacionamento (*linkage*) e a modesta criação de empregos. Ainda entre as características maiores da indústria da Bahia é regra acentuar - sendo Aratu a exceção - a importância da grande empresa, a natureza capital-intensiva dos empreendimentos e sua ligação com a base de recursos primários. Chama também a atenção a importância do Centro-Sul (e em menor medida a do exterior) como mercado de destino, e o “descolamento” em relação ao Nordeste.

Os grandes traços que acabam de ser assinalados tendem a acarretar juízos negativos acerca da experiência industrial baiana. Não se pode contudo negar que, pelo menos no caso da petroquímica, a Bahia encontrou um setor bom de PIB e de arrecadação: o Estado sustentou um crescimento industrial particularmente rápido desde a sua implantação até meados dos anos 80, sendo que, presentemente, o setor gera cerca de 50% do produto industrial e aproximadamente 35% da arrecadação procedente da indústria.

Os três primeiros impulsos industrializantes observados no Estado partem, inequivocamente, de decisões governamentais - sendo a sua viabilidade assegurada por “preços” (especialmente do capital) deliberadamente favorecidos e outras vantagens direta ou indiretamente asseguradas pelo governo. No caso da petroquímica, por exemplo, considera-se que, além dos conhecidos benefícios financeiros associados à sua implantação, foi de uma importância decisiva a *coordenação* inicialmente exercida pela Petroquisa/Petrobrás. Admitido o que precede, pode-se partir para a distinção de três trajetórias típicas:

- no caso de Aratú, o desaparecimento dos benefícios inicialmente assegurados deixa muito pouco de pé, vale dizer, em condições de afirmar-se competitivamente;

- contrariamente, na petroquímica, as empresas parecem hoje capazes de seguir adiante, valendo-se para tanto das boas condições de partida e das vantagens adquiridas ao longo de sua própria evolução. E isto não obstante o fato de que as plantas industriais

são, comparativamente, de bom tamanho, mas as empresas propriamente ditas (internacionalmente) muito pequenas;

- no caso celulose e papel, como já foi dito, existem de partida vantagens competitivas “absolutas”, que tendem possivelmente a se acentuar com o passar do tempo e a consolidação da experiência.

Recentemente, a expansão de certos empreendimentos na área metalúrgica e, sobretudo, a evolução e perspectivas do setor celulose e papel, vieram a confirmar as características maiores acima apontadas. Pode-se mesmo afirmar que o setor celulose e papel levaria ao limite algumas das características dominantes da indústria estadual: são empreendimentos comandados por grandes empresas, excepcionalmente capital-intensivas, com reduzidíssimas conexões locais e voltados para o mercado mundial. Na própria metalurgia também existem grandes empresas, merecendo ainda destaque o uso intensivo da energia barata da Região e, em diversos casos, o emprego de recursos naturais valiosos e raros.

Que consequências trarão as mudanças em curso na economia brasileira, para uma indústria com tais características? Voltemos por um momento ao contraste entre a experiência do CIA (Aratu) e a do Pólo Petroquímico de Camaçari.

As empresas integrantes do pólo de Aratu, além de não contar com provedores locais - tendo que trazer praticamente tudo de São Paulo - não tinham a escala recomendável para os respectivos setores e usavam, em regra, tecnologia desatualizada. Naturalmente seus produtos não tendiam a primar pela qualidade - o que se supunha, aliás, não ser de grande importância no mercado local para o qual eram destinados.

A petroquímica, em contraposição, nasce com plantas de escala adequada e tecnologia correspondente ao estado mundial das artes. Este contraste se revelaria de decisiva importância. Partindo de uma base relativamente sólida, a afirmação da indústria petroquímica

requeria a formação de quadros técnicos, um amplo aprendizado no que concerne à utilização das instalações e equipamentos e algum grau de capacitação no que toca à adequação dos produtos ao pouco exigente mercado nacional. O aprendizado, ao que tudo indica, ocorreu. Havia, por outro lado, que manter a indústria tecnologicamente atualizada. Ocorre, porém, que no campo petroquímico - bem como, incidentalmente, na metalurgia, na celulose e no papel - as mudanças não têm a frequência observada em outros setores industriais. Mais que isto, o avanço das técnicas pode ser acompanhado mediante troca de recursos tais como catalisadores, equipamentos de controle, etc. Numa palavra, a técnica pode ser seguida de perto, sem que os processos básicos sejam alterados. Historicamente se sabe, aliás, que mesmo a mudança de processo básico (raramente ocorrida), não condena as plantas pré-existentes - que podem continuar gerando bons retornos.

Tendo em conta tudo o que precede - e considerando que as indústrias petroquímica, metalúrgica e da celulose e do papel, somadas, reúnem praticamente dois terços da indústria da Bahia - somos levados a concluir que se trata de uma estrutura industrial relativamente *pouco vulnerável* às mudanças recentemente verificadas e, em particular, à abertura da economia.

No caso da petroquímica - das indústrias aqui focalizadas, a menos protegida pela especificidade dos recursos naturais - convém sublinhar que a invasão de mercados nacionais, com destruição das indústrias domésticas (tão frequente hoje nos campos da mecânica, da eletrônica e em indústrias menores como as de brinquedos), é algo internacionalmente raro. Continua a prevalecer neste setor a regra de que cada uma das economias de médio-grande ou grande porte tem a sua petroquímica, limitando-se a colocar (e trazer) do exterior uma fração complementar das disponibilidades e necessidades.

A consequência maior do que acaba de ser dito é que a indústria

baiana *tende* a crescer com o crescimento do mercado nacional, tidas em conta as elasticidades-renda das respectivas demandas. Mas é preciso introduzir duas advertências a este propósito. Primeiramente, os clientes do Centro-Sul que compram produtos intermediários baianos estão agora sujeitos a uma pressão competitiva muito mais acirrada. Em tais condições, tendem, naturalmente, a se tornar muito mais exigentes no que concerne à especificação dos insumos demandados. A consequência natural desta mudança é que os centros produtores têm que reforçar decididamente a sua retaguarda tecnológica. Dado o elevado grau de fragmentação empresarial típico da petroquímica brasileira (que ainda quando tenda a se reduzir, será mantido no futuro próximo) isto significa que dificilmente a solução para este tipo de problema será encontrada no interior de cada empresa. Fica assim enunciada uma questão maior, concernente à maneira pela qual se conseguirá congregiar forças, reunindo empresas, centros de pesquisa (ligados ou não à Universidade) e poderes públicos, para responder a este desafio. A segunda advertência consiste em que a invasão em massa do mercado nacional com produtos finais importados, determinaria a estagnação e, possivelmente, o retrocesso da petroquímica brasileira em seu conjunto.

Como fecho destas considerações, caberia acrescentar que a presença de um bom número de empresas modernas na estrutura industrial baiana poderia significar uma boa chance de criação de novas oportunidades de exportação - bem como de atração para o Estado, de investimentos estrangeiros feitos em parceria com capitais locais. Este último campo parece particularmente fecundo, já que o surgimento de uma economia do porte da brasileira, estável e aberta, deverá atrair para o país, nos próximos anos, um bom número de empresas que, até o presente, evitaram ou não conseguiram tentar a sua sorte nesta economia. Evidentemente este é mais um campo em que as iniciativas pública e privada deveriam marchar juntas.

A sorte da economia baiana nos próximos 10 anos será, possivelmente, muito influenciada pelo que vier a ocorrer na vasta região da Bacia do São Francisco. Grandes novidades têm surgido nos últimos 20 anos nesta área. Do pólo Juazeiro-Petrolina procedem cerca de 25% do volume, rapidamente crescente, de frutas exportadas pelo país. O Oeste da Bahia (região de Barreiras) deverá produzir este ano cerca de 1,5 milhão de toneladas de grãos. Não é preciso frisar que em ambos os casos se trata de *vantagens comparativas reveladas*. Outras possibilidades se anunciam ainda na região, cabendo nomear Bom Jesus da Lapa e o Baixio do Irecê - que, na dependência da solução encontrada para a irrigação, poderá despontar como outro pólo produtor de alimentos.

A efetiva incorporação desta grande área à economia regional e nacional - e os próprios *rumos* tomados por este processo de incorporação - depende crucialmente do enfrentamento de duas grandes questões. Referimo-nos, antes de mais nada, à questão dos *transportes*: há diferentes equacionamentos possíveis das soluções fluvial, ferroviária e rodoviária. Além disto, é preciso definir, numa perspectiva necessariamente global e de longo prazo, os usos a serem dados à limitada disponibilidade de água. Competem aqui, o uso da água para fins diretamente humanos, para a geração de energia, para a irrigação e, eventualmente, para transposição para outras bacias. As grandes decisões a serem tomadas nestes dois campos, marcarão profundamente a evolução futura da região. Para que se tenha noção da importância do tema, convém frisar que, uma boa solução, significaria tanto a abertura de uma vasta fronteira de oportunidades para a agroindústria brasileira como a possibilidade de absorção de contingentes populacionais extremamente carentes que subsistem no semi-árido em condições de extrema penúria, e, além disto, ecologicamente insustentáveis.

Longe de pretender aqui especificar as opções a serem contempladas, o que parece conveniente é realçar o fato de que as alternativas são

muitas, não havendo ainda clareza acerca das conseqüências de longo prazo das várias opções. Dado o avanço dos estudos de que já se dispõe, parece lícito afirmar, no entanto, que é chegada a hora de explicitar os prós e os contras dos vários encaminhamentos possíveis. Dado o envolvimento de diferentes setores e interesses privados, bem como a importância de cada solução na definição das perspectivas de crescimento dos vários estados afetados, é natural a ocorrência de sérios conflitos em torno das grandes definições possíveis. Uma vez tomadas, no entanto, estas decisões terão efeitos estruturantes sobre a vasta região envolvida.

Finalizando estas sumárias observações sobre um vasto tema, cabe chamar a atenção para o fato de que se, por um lado, no tocante à infra-estrutura, há quase tudo por decidir e fazer, não é menos verdade que diversas atividades primárias e de transformação já se mostram plenamente rentáveis na região. Por fim, para a Bahia, muito particularmente, o desenvolvimento desta região significaria a superação de um grande isolamento. Concretamente, seria para o Estado o estreitamento dos laços com o Centro Oeste, com o Norte, com o Sul (via Pirapora) e, claro, com o próprio Nordeste, mediante a transformação do São Francisco num verdadeiro Rio da Integração.

---

*\* Professor do Instituto de Economia Industrial e da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ.*

*Este trabalho contou com o integral apoio da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia. Meus agradecimentos para Antonio Alberto Valença, Armando Avena e Vladson Menezes, por sua inestimável colaboração. Devo também agradecer a Ary Silveira, pela sua disposição para esclarecer dúvidas e sugerir idéias.*

