UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS

GABRIEL MOURA LORANDES

II PND E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE A INDÚSTRIA NO NORDESTE

e51215

https://doi.org/10.63026/acertte.v5i1.215

OSASCO
2024

GABRIEL MOURA LORANDES

II PND e desenvolvimento regional: uma análise sobre a indústria no nordeste

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador(a): Júlio Cezar Zorzenon Costa

OSASCO

2024

RESUMO

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) representa um momento crucial na política econômica brasileira, implementado durante o regime militar de 1975 a 1979. O plano foi concebido para modernizar a infraestrutura do país, diversificar sua base industrial e promover a integração nacional, abordando as disparidades econômicas regionais, particularmente na região Nordeste. Antes do II PND, o Nordeste já era alvo de várias políticas de desenvolvimento, mas continuava predominantemente agrário e com baixos níveis de industrialização. O Plano, portanto, buscou descentralizar as atividades industriais, levando à criação de indústrias chave, como petroquímicas e siderúrgicas, na região, que atuaram como catalisadores do desenvolvimento regional.

Este estudo explora a relação entre o II PND e a transformação econômica do Nordeste, destacando como as políticas do plano facilitaram a desconcentração industrial e a criação de novos complexos industriais. A análise foca na eficácia dessas políticas em promover equidade regional e sustentar o crescimento econômico a longo prazo. Utilizando uma abordagem multidisciplinar que integra análise econômica, revisão histórica e avaliação de políticas públicas, esta pesquisa oferece uma compreensão abrangente do impacto do II PND no desenvolvimento do Nordeste. Os resultados indicam que, embora o II PND tenha contribuído significativamente para a industrialização da região, desafios permanecem para alcançar um desenvolvimento regional equilibrado e sustentado.

Palavras-chave: Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Política econômica brasileira. Desconcentração industrial. Nordeste do Brasil. Desenvolvimento regional. Regime militar. Crescimento econômico.

ABSTRACT

The Second National Development Plan (II PND) marks a pivotal moment in Brazilian economic policy, implemented during the military regime from 1975 to 1979. It was designed to modernize the country's infrastructure, diversify its industrial base, and promote national integration by addressing regional economic disparities, particularly in the Northeast region. Prior to the II PND, the Northeast had been the focus of various developmental policies, yet it remained largely agrarian with low industrialization levels. The II PND aimed to decentralize industrial activities, leading to the establishment of key industries such as petrochemicals and steelworks in the Northeast, which acted as catalysts for regional development.

This study explores the relationship between the II PND and the economic transformation of the Northeast, emphasizing how the plan's policies facilitated industrial decentralization and the creation of new industrial complexes. The analysis focuses on the effectiveness of these policies in promoting regional equity and sustaining long-term economic growth. Using a multidisciplinary approach that integrates economic analysis, historical review, and policy evaluation, this research offers a comprehensive understanding of the II PND's impact on the Northeast's development. The findings indicate that while the II PND significantly contributed to the region's industrialization, challenges remain in achieving balanced and sustained regional development.

Keywords: Second National Development Plan, Brazilian economic policy, industrial decentralization, Northeast Brazil, regional development, military regime, economic growth.

SUMÁRIO

Sumário

1. INTRODUÇÃO 6

2. O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO 8

2.1 O II PND: CONTEXTO HISTÓRICO 8

2.2 A TEMPESTADE PERFEITA: CRISE DE 73 12

2.3 O II PND E SUAS NUANCES 14

2.4 OBJETIVOS DO PLANO 16

3. OS ENFOQUES REGIONAIS DO II PND 20

3.1 O II PND E AS REGIÕES 24

4. A REGIÃO NORDESTE 27

4.1 A ORIGEM DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE E OS ANOS PRÉ II PND 31

4.3 II PND E O NORDESTE 35

5. OS POLOS DESENVOLVIDOS NO NORDESTE 40

5.1 POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI 40

5.2 COMPLEXO MINERO-METALÚRGICO DO MARANHÃO 41

5.3 POLO CLOROQUÍMICO DE ALAGOAS 42

6. CONCLUSÃO 43

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 46

1. INTRODUÇÃO

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) representa um marco fundamental na política econômica brasileira, cuja vigência, entre 1975 e 1979, foi caracterizada por um período de intensas transformações e ambiciosos objetivos de desenvolvimento. Situado no contexto do regime militar, este plano foi concebido em um momento pós-euforia econômica do período popularmente conhecido como "milagre econômico" brasileiro, pautado pelo crescimento acelerado e considerável estabilidade política na conjuntura ditatorial. Neste cenário, o governo brasileiro, sob a liderança do presidente Ernesto Geisel, lançou o II PND, com o objetivo de promover a expansão e a modernização da infraestrutura econômica do país, diversificar a base industrial e promover a integração nacional através de uma melhor distribuição geográfica das novas capacidades produtivas.

A região Nordeste, antes do lançamento do II PND, já era foco de políticas desenvolvimentistas específicas, devido às suas históricas dificuldades econômicas e sociais. Durante as décadas de 1950 e 1960, diversas iniciativas, como, por exemplo, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, buscaram reduzir as disparidades regionais por meio de incentivos fiscais, financiamento de novas infraestruturas e apoio à industrialização. Entretanto, apesar desses esforços, a região permaneceria majoritariamente agrária, com baixos índices de industrialização e desenvolvimento econômico limitado, condição esta, que é explicitada pela falta de infraestrutura adequada e pela concentração industrial presente em outros polos nacionais, com destaque ao Sudeste.

No âmbito do II PND, o governo federal procurou abordar essas questões com uma estratégia mais assertiva e abrangente. O plano não só visava acelerar o crescimento econômico em uma escala nacional, mas também promover uma distribuição mais equitativa da atividade industrial pelo território brasileiro, isso incluiu a implementação de políticas que favoreceram a desconcentração industrial, incentivando a formação de novos complexos industriais ao longo do país, e, de forma concomitante, a expansão de infraestrutura no Nordeste. As políticas do II PND resultaram na instalação de indústrias de base, como petroquímicas e siderúrgicas, que se tornaram catalisadoras de desenvolvimento para a região, atraindo algum grau de investimento, tecnologia e mão-de-obra qualificada.

A importância do II PND para a região Nordeste não se limita apenas ao aspecto econômico; o plano também teve profundos impactos sociais e culturais, reconfigurando o panorama socioeconômico local. Neste trabalho, pretende-se explorar a relação entre o II PND e o desenvolvimento da região, focando em como as políticas de desconcentração industrial e a criação de novos complexos produtivos contribuíram para a transformação econômica da região. Deste modo, o objetivo principal é analisar a efetividade dessas políticas na promoção de uma maior equidade regional e na sustentação de um crescimento econômico prolongado. Para isso, será adotada uma abordagem multidisciplinar, que integra análise econômica, revisão histórica e avaliação de políticas públicas, de modo a oferecer uma visão holística e fundamentada sobre o impacto do II PND no desenvolvimento do Nordeste.

2. O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo aborda a constituição do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), situando-o em seu contexto histórico e explorando suas nuances, desafios e interpretações. A introdução contextualiza o período, destacando o impacto das reformas iniciadas em 1964 e do "milagre econômico" (1968-1973), marcado por elevado crescimento do PIB e concentração de renda. Este pano de fundo é essencial para entender a lógica do II PND, que surge em resposta às contradições do modelo anterior, intensificadas pela crise de 1973.

Na sequência, o texto detalha como o II PND busca sustentar o crescimento econômico, mesmo diante de um cenário adverso, promovendo a substituição de importações e fortalecendo a indústria de bens de capital. O plano é analisado como uma tentativa audaciosa de enfrentar os problemas estruturais do Brasil, apostando na expansão da infraestrutura e na redução da dependência energética, com foco em fontes alternativas ao petróleo.

Além disso, o capítulo aborda as críticas ao plano, destacando a tensão entre o desenvolvimento sustentado por capital externo e a fragilidade da poupança interna, além das limitações impostas pela dependência tecnológica. A análise inclui visões divergentes sobre o impacto do II PND, examinando as diferentes interpretações de seu sucesso e as implicações para a economia brasileira.

Por fim, o capítulo encerra com uma discussão sobre os objetivos do II PND e a centralidade do Estado no desenvolvimento econômico, delineando as estratégias de investimento e a busca pela desconcentração industrial como pilares para a transformação da estrutura produtiva do país. Estes temas serão aprofundados nos capítulos subsequentes, que examinam a implementação e os resultados do plano em maior detalhe.

2.1 O II PND: CONTEXTO HISTÓRICO

A política econômica, num contexto pautado por um conjunto de ideias hegemônicas constituídas pelos pensadores das academias militares, é amplamente análoga à ideia de um país que pode ser dirigido para se tornar uma potência. As reformas iniciadas em 1964, aliadas a um cenário internacional favorável e um hiato de produto, isto é, uma grande diferença entre o potencial de produção do país e o

que realmente era observado, geraram um período da história popularmente conhecido como “milagre econômico” (1968-1973), que pode ser explicitado de breve maneira a partir de suas características econômicas: elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, maior escoamento da produção brasileira aos mercados internacionais e acentuação do processo de concentração de renda entre classes.

Em tal período, é fator destacado na análise macroeconômica dos acontecimentos, o crescimento do PIB do país, que gira em torno de 8% a 9% ao ano. É controverso, na literatura acadêmica, o sentido gerador de tal expansão, sendo, de um lado, interpretado como tendo caracterização em uma política econômica eficiente, e, por outro lado, explicado como um grande desenvolvimento filho de condições pré-existentes no período (Boarati, 2003). Como consenso, pode-se elencar como determinante ao sucesso, um exitoso combate à inflação, implementado gradualmente, e que trouxe previsibilidade aos gastos das famílias. Tal caminho, pode ser nitidamente depreendido nas palavras de Delfim Netto na época:

> "(...) o Governo procura compatibilizar dentro dos limites possíveis, a consecução simultânea dos dois objetivos: o desenvolvimento e a estabilidade; significa que quando temos de trocar menos 5% de inflação com 2% do produto, ficamos com o produto, porque podemos ficamos com o produto, porque podemos (a alocação defeituosa dos investimentos; a redução d a taxa de poupança; o desequilíbrio no balanço de pagamentos) foram praticamente neutralizados pela política de preços que eliminou o congelamento, pela correção monetária e pela taxa de câmbio flexível". (Netto, 1970c p.3)

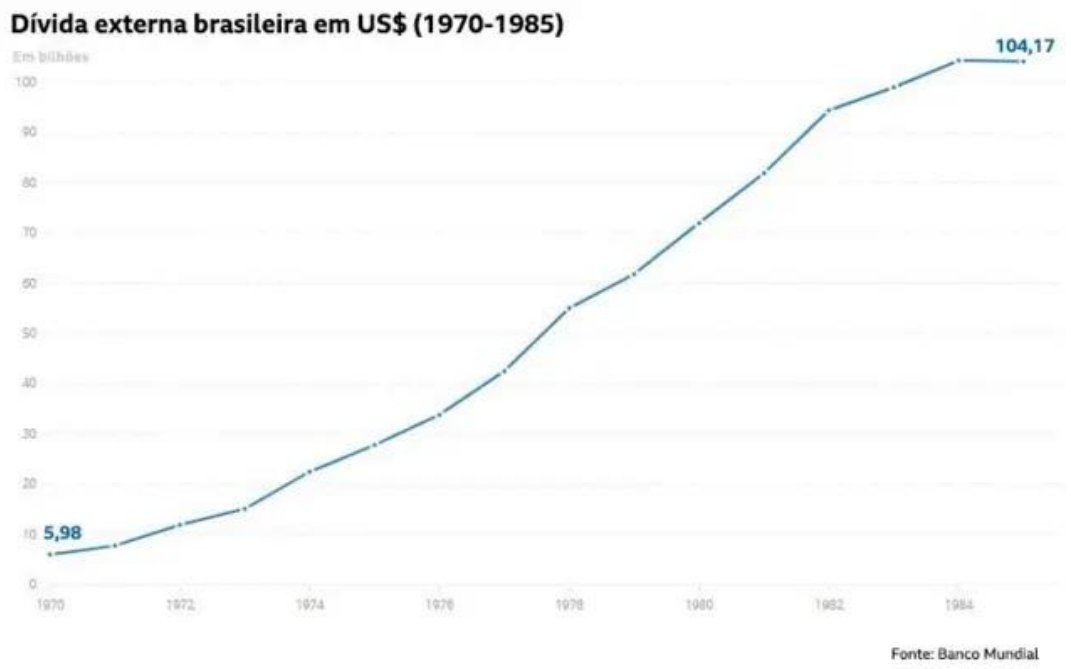
Delfim, explícita a preferência, diante do contexto da década de 70, por políticas que colocam o crescimento como meta principal, uma vez que políticas que enfoquem a austeridade e controle de gastos originados pelos agentes públicos, mesmo que obtêssem êxito no controle da inflação, não teriam credibilidade perante à sociedade para sua aplicação. Deste modo, denota-se a caracterização de um tripé, onde o desenvolvimento econômico pela simples concepção de obtenção do maior PIB possível é prioridade, e, de mesma maneira, se une a uma política de relativo controle da inflação e criação de instituições tipicamente brasileiras que visam lidar com as características outrora limitadoras do investimento no país, como, por exemplo, a correção monetária, a taxa flexível de câmbio e a instituição de políticas salariais, tais ações são essenciais para o crescimento e mudanças observadas no período (Simonsen, 1976).

Por outro lado, opiniões divergentes sobre o tema participam deste debate, uma gênese comum de tais autores e visões é contextualizar uma série de condições

favoráveis ao acontecimento do milagre. Pode-se, como primeira análise, citar a existência de uma capacidade ociosa herdada dos governos anteriores, unida ao contexto internacional favorável (Serra, 1981). Partindo deste pressuposto, diversas políticas, como o PAEG, aproveitaram-se disso num momento de expansão da economia nacional, utilizando-se das bases previamente encontradas para a manutenção de um crescimento altamente acelerado. Igualmente, o pungente acesso ao mercado internacional de créditos e mercadorias fundamenta uma grande ampliação na quantidade de divisas, sejam elas via exportação ou via aumento da contratação de crédito perante os atores geopolíticos internacionais.

Um exemplo de autor que compartilha da argumentação supracitada é Francisco de Oliveira, que advoga que o “milagre” só teve capacidade contínua de crescimento devido às políticas adotadas no governo Castelo Branco, que buscaram a produção de bens de consumo para a população, pautando-se na acumulação de capital transnacional, na política de crédito extremamente estimulante aos agentes internos e na generosa abertura ao capital internacional. Outrossim, o “Milagre” conta com a montagem de um forte arcabouço institucional para a conexão do capitalismo tupiniquim ao restante do mundo, com mecanismos facilitadores da segurança do investidor, como a correção monetária e a possibilidade de realização de lucros no exterior.

Entretanto, o pós-milagre carrega em si mesmo fatores geradores de desequilíbrios, que outrora foram os mesmos responsáveis pelo seu sucesso, isto, unido à crise mundial de 1973, afetou gravemente a estrutura econômica brasileira. Aqui, pode-se associar o aumento da produção interna com o galopante crescimento da dívida externa brasileira, uma vez que o financiamento externo é fator primordial de tal ocorrência, por outro lado, o aumento do consumo interno também é gestado por aumento do crédito, que, igualmente, leva a um endividamento interno significativo.



Elaboração:BBC

No que tange às contradições inerentes ao modelo, Celso Furtado advoga que o crescimento era sustentado por um financiamento externo e pelo consumo de bens duráveis pelas classes médias e altas, e, desta forma, falhava em prover as capacidades de criação de uma poupança interna autossustentável, que teoricamente seria geradora de autonomia tecnológica mediante sua conversão em investimento produtivo (Furtado, 1981 p 21-43). Tais tragédias ainda eram adjuntadas por uma produção de bens baseada nas multinacionais, onde a indústria brasileira servia como forma simplesca de reprodutibilidade dos produtos desenvolvidos externamente, e, que por consequente, traziam de maneira importada e financiada a tecnologia de sua produção ao território. Desta forma, pode-se afirmar que a indústria brasileira não promoveu sua “autotransformação”, sendo esta, apenas uma fagocitação da produção internacional, não alterando as bases produtivas ou tecnológicas no país.

Acerca das opções dos tipos de bens destas indústrias, as pressões externas dos financiadores de capital afetam fortemente a escolha brasileira (Serra, 1981), de tal forma à, além da dependência de toda tecnologia industrial já importada, se observa alto grau de dependência da importação de matérias-primas, componentes e máquinas, em consequente, formasse um sistema que se retroalimenta de endividamento e de desequilíbrios na balança de pagamentos para sua sustentação. (Pereira, 1983)

Do outro lado, o consumo no país era totalmente direcionado ao bem-estar das classes médias e altas, numa espécie de tentativa de reproduzir os padrões de vida de nações hegemônicas do capitalismo, tais padrões são amplamente amparado pelas ações do Banco do Brasil, onde, novamente, é fator comum a criação de formas de endividamento. Celso Furtado caracteriza tais padrões de consumo como “restritivos”, uma vez que tornam limitadas as possibilidades de crescimento do país, de tal forma à que ou o país concentra renda na parte mais rica, o que de fato aconteceu, ou se cortam os investimentos produtivos, e tais escolhas implicam em dívida externa. Isto posto, fica claro o cenário totalmente limitante ao tratamento das mazelas sociais do país, a encruzilhada estava formada.

2.2 A TEMPESTADE PERFEITA: CRISE DE 73

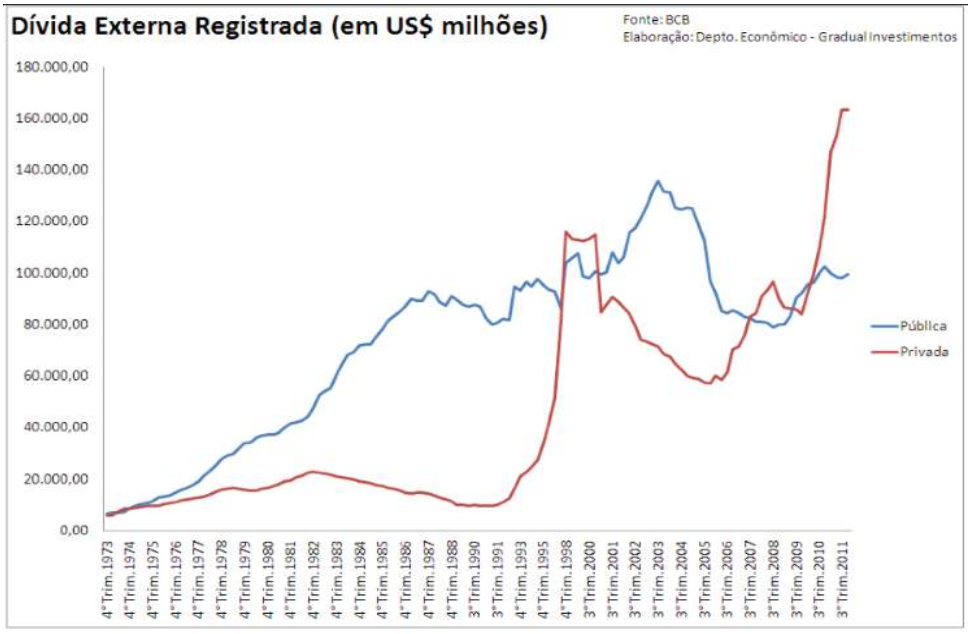
O ano de 1973 uniu diversas especificidades que culminaram no esgotamento do processo de “Milagre”, que, viria a ser substituído, via política econômica, por nosso objeto de estudo, o II Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Tal crise é proveniente de uma junção entre fatores internos e externos. Internamente, pode-se citar o “crescimento efêmero” como fator chave à esta ocorrência; Termo cunhado por Paul Singer para descrever a expansão industrial do país no período, o “crescimento efêmero” se caracteriza por uma situação onde o desenvolvimento industrial não levou de forma alguma ao desenvolvimento tecnológico e suas benesses econômicas, no contexto brasileiro, isto pode ser traduzido por diversos fatores que foram errôneamente escanteados durante o período de expansão, como o não desenvolvimento de uma educação especializada, a presença de pressão inflacionária em diversos setores e a atordoante dívida externa. Já no panorama exterior, é observado a crise do petróleo, a quebra do acordo de Bretton Woods, o aumento do preço das matérias primas que o país utilizava e o esgotamento do comércio internacional como definidores de um processo de crise internacional, que, obviamente, atingiria o Brasil.

Ao adotar uma política de crescimento acelerado, o governo faz a escolha pela dependência da tecnologia de outros países, em contraste a decisão por rumos alternativos, que poderia ter possibilitado a absorção destas técnicas e adaptadas às condições brasileiras. Este “crescimento efêmero” causa uma necessidade de importação de matérias primas já validadas em modelos produtivos de outros países

e de um aparato produtivo desenvolvido em outras regiões mundiais, gerando, por si, pressões na balança comercial, e sendo bastante problemático quando unido a um contexto de crise externa e esgotamento de seus créditos no mercado.

Aqui, também se observa como preocupante as escolhas passadas, geradoras estas de uma concentração de renda que é responsável por gerar uma demanda por bens de consumo duráveis de alto padrão, como automóveis, por exemplo. Estes bens possuem um teto para capacidade de crescimento de seu consumo, uma vez que não estão incluídos na cesta dos mais pobres, e até mesmo os mais ricos possuem alguma resistência ao consumo de novas unidades. Desta forma, constitui-se uma demanda produtiva claramente limitada, e, diante destes fatores, a balança comercial do ano de 1973 passa de um patamar positivo para um patamar deficitário.

Externamente, a crise do petróleo iniciou um período internacional de pânico energético, analisando os números deste episódio, vê-se que o preço do barril importado passou de U$3,00 no início janeiro de 1973 para U$5,88 no final do mesmo mês, tendo sua trajetória continuado ascendente e seu preço atingido U$12.45 por barril em janeiro do ano posterior (Senna, 1978). Com simples atenção aos números, não é difícil imaginar que o impacto de tais mudanças se alastrou por diversas "commodities" utilizadas para a produção na indústria brasileira, de tal forma a possuir como última consequência um alastramento geral do processo inflacionário no país.



Em suma, tais características podem ser sintetizadas pelas palavras de Barros de Castro:

> "De meados de 1971 ao primeiro trimestre de 1973, o capitalismo, como um todo atravessou, possivelmente, o maior auge de sua história. A economia norte-americana cresceu, durante o período, à inusitada taxa de 7,2% ao ano. Em meio a esta eufórica conjuntura expansionista, o mundo capitalista parece ter-se chocado com a barreira de uma oferta de produtos primários, relativamente inelástica. Soma-se a isto o fato de que os enormes déficits que vinham se verificando nas relações externas norte-americanas (implicando numa massiva injeção de dólares na economia mundial) favoreceram a um componente especulativo na espiral altista dos preços das matérias primas."(Barros de Castro, 1975 p.21)

2.3 O II PND E SUAS NUANCES

O II Plano Nacional de Desenvolvimento é datado de dezembro de 1974, implementado posteriormente à assunção de Ernesto Geisel ao poder e perdurando até o ano de 1979. O plano traz consigo uma ideia de direção e continuidade do papel do Estado no desenvolvimento do país, com a procura pela continuidade do alto crescimento da economia dos períodos anteriores. Aqui, difere-se do ocorrido nos planos originadores do milagre principalmente por preconizar uma indústria de bens de capital como chave ao desenvolvimento tupiniquim, pregando, portanto, uma substituição de importações de bens, que trazem consigo a dependência da indústria nacional ao exterior.

O Plano, portanto, conta consigo a ousadia de propor, durante uma crise de altas proporções que impactou diretamente as contas externas; as taxas de crescimento; o aumento das taxas de inflação e a indústria, uma saída pela via expansiva, isto é, com enfoque em buscar o retorno a punjança observada em tempos anteriores. Sua centralidade nesta continuidade do crescimento acelerado, pautado no favorecimento das indústrias de base, na política de substituição de importações e de fortalecimento da indústria nacional pode ser constatado na seguinte passagem presente no plano:

> "Sem embargo, preferiu·se a opção de preservação do crescimento acelerado, corno política básica: para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo, para a organização empresarial e a viabilização nacional para odesenvolvimento." (II PND, 1974, p.29)

Cerca da racionalidade econômica da escolha governamental, Barros caracteriza a orientação do plano como escolha necessária perante a natureza do

desenvolvimento brasileiro, onde tenta-se, de maneira atrevida, não postergar os problemas para o futuro, mas sim atacar a raiz dos problemas causadores do subdesenvolvimento, agindo-se diretamente na formação de capital.

> "Além do mais, as decisões necessárias à correção das insuficiências reconhecidamente existentes na estrutura produtiva exigiam a preservação de uma conjuntura razoavelmente estimulante -- o que contra-indicava, em princípio, soluções que implicassem recessão."(Barros de Castro, 1975 pag 38)

O autor contextualiza em sua argumentação, que durante o ano de 1974 estava em curso um majestoso volume de investimentos, decididos num anterior contexto de galopante crescimento do país e de seus mercados consumidores, e que obviamente não previa as dificuldades impostas por uma crise petrolífera, estes investimentos contínuos são conhecidos popularmente como "safra do milagre". A partir disso, depreende-se que, caso o governo obtivesse êxito em um novo conjunto de investimentos pré consolidação da crise, seria possível evitar o esfriamento do ânimo dos capitalistas de nossa economia, impossibilitando, assim, um maior agravamento da crise, e, igualmente, auxiliando um aumento no fluxo de renda que poderia suportar a sustentabilidade do investimento.

Aqui, vale esclarecer que, mesmo sendo implantado durante este grande cenário internacional de recessões supracitado, o plano não é apenas uma resposta à crise, sendo suas características de atuação vistas como imprescindíveis pelo governo. A crise, neste sentido, atua como maneira a urgir a necessidade destas medidas, uma vez que é escancarado as fragilidades do Brasil perante suas dependências internacionais, ou, nas palavras de Lessa, "o argumento de crise é invocado para justificar urgência." (Lessa, 1978, p.84). Deste modo, no ponto de vista da credibilidade procurada pelo governo militar diante da sociedade, a possibilidade mostrada de se prover um novo ciclo de crescimento, mediante medidas de contenção de crise e continuidade de investimento, se mostrou fundamental para a adoção do plano e seu amplo apoio perante os agentes sociais.

No que tange ao contexto da crise do petróleo, o II PND ataca frontalmente o problema, perante a definição de alguns objetivos que visam colocar o país na contramão da sua atual dependência à fonte energética, uma vez que, por suposto, o próprio modelo de desenvolvimento econômico escolhido anteriormente tinha como essencialidade o uso do mesmo como matéria-prima e fonte de energia. No seguinte fragmento retirado do plano, tal preocupação com o futuro se faz de forma clara:

> "A crise já se vinha prenunciando havia pelo menos uma década, sob as vistas descansadas das nações industrializadas. (...) De repente, o mundo industrializado acordou, não apenas para a realidade dos preços quadruplicados do petróleo, e a da dependência em relação a fontes externas de energia, mas também para o fato de que o petróleo, que responde por mais de 45% da energia produzida nos Estados Unidos, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas.(II PND, 1974 p.26)"

O julgamento da viabilidade do plano foi fator de amplo debate entre as partes interessadas da sociedade, com bons argumentos tanto para sua defesa, tanto em seu ataque. Contudo, é certo afirmar que, sob a perspectiva daqueles que o elaboraram, o excesso de liquidez no mercado internacional, devido a ampliação de preços do petróleo, poderia tornar o país um grande hotspot do investimento global, se o mesmo fosse vendido de forma eficaz aos interesses globais.

2.4 OBJETIVOS DO PLANO

Conforme anteriormente abreviado, o II Plano Nacional de Desenvolvimento propunha como objetivos principais: o fortalecimento da indústria de bens de capital nacional, o afastamento da crise mediante a continuidade do crescimento, a redução da vulnerabilidade externa causada pelo uso do petróleo na economia nacional e a continuidade do processo de substituição de importações. Outrossim, em seus objetivos secundários, estava contido a integração nacional e a ocupação de novos territórios por meio da produção e o desenvolvimento sócio-econômico, tópicos estes de extensa análise nos subsequentes capítulos deste trabalho. Diante do exposto, não se cria dúvidas que o plano colocava a figura do Estado como central ao desenvolvimento tecnológico, econômico e regional, tendo agora sua atuação delimitada a partir de um caráter investidor, sem grandes intervenções em outras áreas. Em suma, o Estado atuaria na criação das condições necessárias para que o processo de substituição de importações acontecesse, as regiões se integrassem e o capital privado nacional se desenvolvesse. Tal objetivo estatal específico pode ser amplamente retratado nas palavras de Vanessa Boarati:

> "Primeiro, no esforço de garantir a manutenção das elevadas taxas de crescimento econômico estava previsto um forte programa de investimento, que compreenderia as áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico e infra-estrutura de energia, transportes e

> comunicação. Investimentos esses que privilegiavam diversas regiões do país e, assim, resultariam em uma desconcentração industrial do eixo Rio-São Paulo."
>
> "Toda a estratégia de crescimento encontrava-se fortemente baseada no papel central do capital privado nacional e na delimitação das funções do Estado, com o objetivo de se evitar o avanço da estatização, sendo fundamental também a adaptação e desenvolvimento de tecnologia produtiva,internamente, bem corno o consequente aumento da participação daexportação de manufaturados." (Boarati, 2003, p.43-44)

Boarati, nestes excertos, visa explicitar o caráter de investimento existente no II PND, onde o Estado agora age como investidor do processo causador de desenvolvimento tecnológico, de consrtução da infra-estrutura física e de comunicação, com claras limitações perante sua atuação fora de tais campos, evitando excessos, para que assim bases sólidas sejam formadas no desenvolvimento do capital privado nacional.

No que tange à dependência do Brasil no contexto internacional, o plano tende a reduzir a proeminência do petróleo, substituindo-o, por outras fontes:

> "I - O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial. Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo de insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação.
>
> III - A política de energia, num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), passa a ser peça decisiva da estratégia nacional. O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia. "Na etapa dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia." (II PND, 1974 p.l6-17)

Desta forma, os elaboradores do II PND visavam tornar o país competitivo em geração de energia, ampliando a malha de hidrelétricas e a pesquisa acerca de combustíveis derivados da cana. Uma vez realizada a transição energética, o país recolhe diversos benefícios de seus esforços, como uma suavização dos preços de produção, principalmente dos produtos que possuem larga necessidade enérgetica em sua confecção, como o alumínio e outros metais, componentes de importante fatia do bolo produtivo nacional. Tais benesses deveriam, como finalidade, levar a maior lucro e competitividade da produção brasileira, isto, num contexto de alto preços de “commodities” nos mercados internacionais, deveria possibilitar futuramente o financiamento de projetos de melhoria tecnológica do capital fixo.

"Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor de energia, a dependência em relação ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade, na medida do possível, e também por carvão, por este abundante no mercado, embora importado em parte) economizar petróleo, principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada." (II PND, 1974 p.82)

A estratégia então adotada pelo governo representa uma "mudança profunda no rumo do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.", articulando as áreas econômicas, políticas e sociais neste objetivo, e, para sua ocorrência, é fundamental o fortalecimento do investimento das empresas estatais, geradoras de demanda no mercado interno e favorecedoras do capital privado. (Percival, 1985)

> "quanto à definição da estratégia propriamente econômica, o objetivo principal era promover o ajustamento do parque industrial brasileiro em função da crise do petróleo, a fim de evitar o desemprego em massa, a desarticulação do empresariado nacional, ainda em processo de consolidação, garantir o desenvolvimento social e não sacrificar a abertura política, dificilmente compatível com a crise social de graves proporções" (Percival, 1985 p.10)

Segundo Marcio Percival, a estratégia de fortalecimento da indústria nacional é fator cerne do II PND, botando a empresa estatal como centro do eixo produtivo nacional e efetivadora das transformações citadas no plano. O autor explica que, como agente econômico, as empresas chefiadas pelo Governo deveriam atuar no papel de "mediadoras" das relações entre as empresas nacionais e multinacionais, resolvendo os conflitos inerentes destas relações e gerando possíveis frutos positivos, como trocas de tecnologia, ganhos de escala e troca de "know-how" produtivo. Tal conjunto de estratégias visa tornar as empresas nacionais competitivas perante os mercados globais, dando dinamismo aos setores que não estavam inclusos no processo de substituição de importações anteriormente. No plano é priorizado o setor de bens de produção, buscando-se a efetivação de inúmeros projetos ligados à área de insumos básicos, como alguns citados posteriormente neste trabalho. Isto, portanto, traz consigo a possibilidade da indústria de bens de capital se abastecer de forma mais barata, uma vez que os insumos são produzidos com maior eficiência, facilitando o ganho dos mais diversos setores e uma maior diversificação do processo produtivo.

A possibilidade destas ideias seria garantida através da atuação do Estado, seja por meio da criação de novos órgãos estatais ou de novos mecanismos econômicos, como impostos e subsídios, ou da utilização dos instrumentos pré-

existentes para o direcionamento do crescimento, como as taxas de juros e o controle da inflação. No que tange a formação de uma estrutura produtiva mais complexa, o Estado passa a atuar como agente fornecedor, através de medidas de apoio à pesquisa e investimentos estratégicos ou complementares, que, acima de tudo, objetivavam a instauração de novos padrões tecnológicos para a indústria aqui localizada.

Por fim, é de suma importância e objeto de análise deste trabalho a atuação do II PND na desconcentração industrial do país, que viria por garantir mais dinamismo econômico entre as diversas entidades da federação outrora esquecidas. Tal fator será amplamente explicitado no próximo capítulo.

3. OS ENFOQUES REGIONAIS DO II PND

O II Plano Nacional do Desenvolvimento vem a atacar frontalmente o impasse da distribuição regional do Brasil, filha de um contexto histórico de um país que foi construído sob bases agrário-exportadoras, onde o desenvolvimento é filho das necessidades de um mercado internacional, que ditava todo e qualquer dinamismo interno possível. A transição de um padrão econômico de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, ocorrida entre o final do século XIX e durante o século XX, vem por promover uma grande centralização dos fluxos econômicos brasileiros nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro (Campolina, 2013). Neste sentido, para posterior observância dos enfoques dados pelo II PND na atuação regional, há de se, primariamente, observar a origem dos movimentos de concentração espacial na indústria do país.

O processo de industrialização começou no Brasil concomitantemente em quase todas as regiões. Foi no Nordeste que se instalaram, após a reforma tarifária de 1844, as primeiras manufaturas têxteis modernas e, ainda em 1910, o número de operários têxteis dessa região se assemelhava ao de São Paulo. Entretanto, superada a primeira etapa de ensaios, o processo de industrialização tende naturalmente a concentrar-se nessa região. A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial (FURTADO, 1972).

Partindo da perspectiva evidenciada na citação anterior, pode-se conceituar a gênese da indústria brasileira como igualmente distribuída entre regiões, de modo que a primeira observação de formação de concentração industrial no país pode ser datada de 1860 a 1880, no Estado de São Paulo. Suzigan (1996), conceitua a gênese do investimento de capital na indústria brasileira nesta época como concomitante à era de ouro do ciclo de exportação do café, sendo este fator primário do processo de acumulação de capital do empresariado da região. Segundo o autor, existem quatro formas de interpretar-se o desenvolvimento industrial brasileiro, partindo de um contexto onde a agricultura de exportação predominava: a) a teoria dos choques adversos; b) a expansão das importações como motor; c) o capitalismo tardio brasileiro ; d) o governo como motor da industrialização. Tais perspectivas serão expostas e explicadas a seguir:

A teoria dos choques adversos, surge primordialmente como resposta explicativa à crise de exportações agrícolas brasileiras, nos períodos correspondentes à Primeira e à Segunda Guerra Mundial. Tais choques afetaram o setor mediante o aumento paulatino dos preços relativos de exportação, gerando uma resposta governamental de fomento ao estabelecimento de uma indústria de substituição de importações. Tal interpretação é largamente difundida por importantes estudantes da industrialização brasileira, aqui, denota-se, Furtado (1972) e Tavares (1973), que afirmam, que houve diferença entre o desenvolvimento industrial pré e pós o ano de 1930. Onde, anteriormente à década de 30, o crescimento da planta industrial nacional se deu em virtude do setor exportador e sua capacidade de gerar renda, e, posteriormente, foi-se implementado o modelo de industrialização substitutiva de importações, como resposta a tais choques adversos.

A interpretação a partir da ótica da liderança das exportações como geradora do desenvolvimento industrial versa que o aumento da produção nacional era extremamente dependente dos ciclos de exportação, ou seja, caso as vendas para o exterior apresentassem cenário positivo, a industrialização se acelerava, e vice-versa. Aqui, é o café o grande lançador das bases para o desenvolvimento industrial, uma vez que, neste momento histórico, é o produto mor do capitalismo nacional,e que, direta ou indiretamente, acaba sendo responsável pelo desenvolvimento de um mercado para produtos manufaturados. Igualmente, os ciclos de exportação de tal mercadoria atuou incessantemente na promoção de investimentos em infraestrutura, especialmente ferrovias, e no aumento da oferta de mão-de-obra.

A terceira interpretação parte centralmente da ideia que o capitalismo nacional se desenvolveu tardiamente, a partir da economia agrário-exportadora. Aqui, a tradicional doutrina cepalina marca o período inicial de desenvolvimento como 1888, mediante a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, e, toma como base para o crescimento, o acúmulo de capital pelos setores exportadores nacionais, que, posteriormente, findam suas bases para industrialização. Desta forma, o capital industrial é nada mais que uma extensão do capital cafeeiro, integrando-se, não como forma opositora de desenvolvimento, mas como parte dependente do mesmo processo.

Por último, pode-se elencar a análise da industrialização como fruto das atitudes governamentais, onde o Estado atua efetivamente, através de seus mecanismos de proteção alfandegária e concessão de subsídios, na implementação

da indústria no país. No período pré Primeira Guerra Mundial, o Governo age mediante o estabelecimento de barreiras alfandegárias no país, de forma a proteger o mercado interno, utilizando os mecanismos de depreciação das taxas de câmbio e restrições a importações como base. Após a Primeira Guerra Mundial, a estratégia é substituída, com o Estado passando a desenvolver a industrialização em decorrência de grande escassez de insumos e matérias-primas produtivas básicas, como o aço, o óleo de caroço, a soda cáustica, o algodão, o cimento, o papel, os produtos feitos através da borracha, entre outros. Sobre tais esforços, denota-se exemplo utilizado por Suzigan (1986):

> No caso do aço, o governo federal havia tentado antes da guerra embora sem sucesso. A decisão de fomentar a produção interna de aço já naquele período foi tomada com a finalidade de reduzir as importações, que estava sobrecarregando a balança comercial, e também como condição necessária para o desenvolvimento da indústria e por questões de segurança nacional (SUZIGAN, 1986, p. 42).

Após o estabelecimento da indústria no território nacional, mediante utilização do capital agroexportador para tal finalidade, as bases do desenvolvimento industrial são refinadas no período entre 1930/55, com a ocorrência de uma transição de economia agrário-exportadora para economia burguesa industrial, amplamente favorecida pelos pujantes incentivos estatais, aqui, as classes dominantes buscam, por meio do estabelecimento da indústria, se concentrar no poder econômico e político. Neste momento, é observado o surgimento de um novo padrão de acumulação interior, onde a produção agora é direcionada à substituição de importações, conforme Cano (1998) exemplifica:

> [...] no período de 1929/33 se alterou o caráter principal do antigo padrão de acumulação (o modelo “primário-exportador” ou “o desenvolvimento para fora”). Ou seja: a dominação que as exportações exerciam sobre a determinação do nível e ritmo da atividade econômica do país passaria à segundo plano. A partir desse momento, seria a indústria o principal determinador do nível de atividade. No dizer de Furtado, dar-se-ia o deslocamento do centro dinâmico da economia nacional (CANO, 1998, p.172).

Uma vez que, os choques adversos provocaram extrema fragilidade na economia nacional altamente exportadora, foi-se necessário o investimento na industrialização visando superar tais impactos. Era visto um intrínseco grau de crença na capacidade dos capitais internacionais, traduzidos pela figura das empresas multinacionais no país, em auxiliar o crescimento mediante transferência de tecnologias e dinamização de um mercado interno, tal convicção acaba-se por ser

traduzida em uma espécie de dominância imperialista no período, tendo em vista que mercados extremamente lucrativos da economia nacional agora estavam sobre monopólio estrangeiro. Por fim, outro grande incentivador de tal movimentação é o Estado, que atua primordialmente investindo em infraestrutura e criando instrumentos que facilitem a organização financeira, destaca-se aqui: a organização do mercado financeiro e incentivos à economia industrial por meio de subsídios e proteções. A partir do golpe militar, tal contexto se exacerbou, com o início de uma hiper mobilização em busca da facilitação da reprodução do capital industrial no país.

Tratando somente da indústria de transformação, uma vez que a mesma possui prerrogativa primordial nos processos de concentração e desconcentração, Cano (1997, p.114) demonstra que São Paulo chega a possuir 58% da indústria destes setores em território nacional.

Tabela 1:

Brasil — Distribuição Regional da Área Geográfica, do PIB[1] e da População, 1970 - 1990

(Em Porcentagem)

Brasil/Regiões/Estados	Área	PIB			População
		1970	1985	1990	1991
Rondônia	2,8	0,1	0,5	1,0	0,8
Acre	1,8	0,1	0,2	0,2	0,2
Amazonas	18,4	0,7	1,4	1,7	1,4
Roraima	2,7	-	0,1	0,1	0,1
Pará	14,5	1,2	1,9	2,3	3,5
Amapá	1,6	0,1	0,1	0,2	0,3
Norte	**41,8**	**2,2**	**4,2**	**5,5**	**6,3**
Maranhão	3,8	0,9	1,1	1,2	3,4
Piauí	3,0	0,4	0,4	0,5	1,7
Ceará	1,8	1,5	1,7	1,8	4,3
Rio Grande do Norte	0,6	0,6	0,9	1,2	1,6
Paraíba	0,7	0,7	0,7	0,7	2,2
Pernambuco	1,2	3,0	2,4	2,3	4,8
Alagoas	0,3	0,7	0,7	0,8	1,7
Sergipe	0,5	0,5	0,7	1,2	1,0
Bahia	6,6	3,8	5,2	6,1	8,2
Nordeste	**18,5**	**12,1**	**13,8**	**15,8**	**28,9**
Minas Gerais	6,9	8,3	9,9	10,0	10,7
Espírito Santo	0,5	1,2	1,7	1,9	1,8
Rio de Janeiro	0,5	16,1	12,4	11,4	8,7
São Paulo	2,9	39,4	35,4	32,8	21,5
Sudeste	**10,8**	**65,0**	**59,4**	**56,1**	**42,7**
Paraná	2,4	5,5	6,1	6,3	5,8
Santa Catarina	1,1	2,8	3,3	3,1	3,1
Rio Grande do Sul	3,2	8,7	7,7	7,3	6,2
Sul	**6,7**	**17,0**	**17,1**	**16,7**	**15,1**
Mato Grosso do Sul	4,2	-	1,0	0,9	1,2
Mato Grosso	10,4	-	0,8	1,0	1,4
Goiás2	7,6	-	2,1	2,3	3,3
Distrito Federal	-	1,0	1,6	1,7	1,1
Centro - Oeste	**22,2**	**3,7**	**5,5**	**5,9**	**7,0**
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil (Tab. 86.5); FIBGE - Censo Demográfico, 1991, dados preliminares; e Rodrigues (1993, p. 82-84).

Elaboração: Cano(1997)

Ao se observar os dados retirados do anuário estatístico nacional e dos censos entende-se a realidade do panorama industrial brasileiro da época. A tabela 1 demonstra que mesmo sendo constituição de apenas 10,8% da área habitável do país

e 42,7% da população nacional, a região sudeste correspondia, na década de 70, por 65% do PIB Nacional, tal concentração fica ainda mais evidente se partirmos para a análise das desigualdades interestaduais da região, onde São Paulo e Rio de Janeiro constituem juntos mais de 85% de sua produção.

Deste modo, pode-se concluir que urgia, diante da incapacidade anterior do processo de desenvolvimento em agregar toda a conjuntura nacional, a necessidade do Estado olhar pelas diversas regiões nacionais e seus respectivos desenvolvimento, neste sentido, o II PND parte a contemplar tais demandas.

3.1 O II PND E AS REGIÕES

Já feito o aprofundamento necessário acerca dos aspectos gerais do II PND, e, igualmente, da condição da indústria nacional perante sua concentração territorial, parte-se para a análise das especificidades do plano para o desenvolvimento regional nacional. O Plano, trouxe em si mesmo, uma série de rupturas com a ordem anteriormente estabelecida, desta forma, incomodou grupos que possuíam domínio em seus setores, em especial os paulistas, totalmente contrários à ideia de investimentos descentralizados pelo país (Silva, 2003). Tais investimentos, além do ímpeto de equalizar um país de claras desigualdades produtivas, distributivas e de infraestrutura, ainda traziam consigo a função de integrar um interior menos favorecido(II PND, 1974).

No texto oficial do Plano, estratégias são demonstradas visando viabilizar tais mudanças, no que tange a redução da concentração econômica, o plano é claro ao propor um novo fluxo de fatores de produção as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônica, objetivando constituir maior dinamismo no uso das terras disponíveis, da mão-de-obra e dos recursos naturais. Neste sentido, boa parte das políticas representam uma continuidade de políticas anteriormente já aplicadas, como o PIN e o PRODOESTE, que também versavam sobre o desenvolvimento regional. Fica claro, ao analisar o III capítulo do plano, a promoção de novos centros industriais por todo o país, conforme esclarece tal passagem: “Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo – Rio-Belo Horizonte, e aos polos industriais no Sul e no Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de

descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração. No próximo estágio, serão linhas principais de atuação: Adoção explícita do objetivo de descentralização, nacionalmente, como um dos critérios de julgamento, para efeito de concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais. Formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração e garantindo-se o funcionamento articulado de grandes, médias e pequenas indústrias." II PND. (1974, p. 40 e 41)

Para atingir os objetivos propostos, o plano garantia aportes federais na ordem de Cr$165 bilhões (aproximadamente R$700 Bilhões se reajustado em valor presente pelo IGP-DI), por fim, outro fator de extrema importância na construção das ferramentas para desconcentração industrial do plano foi a resolução nº 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, promulgada no dia 21/12/1997, que gerou grande resistência pelo empresariado nacional. De acordo com a legislação, deve-se priorizar o fortalecimento e manutenção dos polos industriais já existentes no Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Sul do país, e, igualmente, a região Nordeste deveria receber atenção especial e prioridade para evolução de complexos industriais já instalados na região mas em estado pouco desenvolvido, já as regiões Norte e Centro-Oeste eram reservadas prioritariamente para a implementação de complexos agroindustriais e minero-industriais, por fim, a Resolução reserva para o Estado de São Paulo a necessidade de "atuação concreta no sentido de melhoria da qualidade de vida urbana" em sua região metropolitana, deixando explícito que "novos projetos industriais, só excepcionalmente deveriam ser aprovados pelos órgãos gestores de incentivos".

Quando publicada a resolução, não se observou reações de resistência em torno da nova diretriz, até que, em Março de 1978, a descentralização industrial finalmente assume a pauta da discussão entre setor privado e o Estado, simbolizado pela entrega de documento da FIESP produzido por empresários ao então ministro Reis Velloso, reivindicando maior flexibilidade na direção da política. Pelo empresariado local, a resolução foi interpretada como um ato discriminatório contra o Estado, que teria como consequência, nas palavras do documento, estagnação, deterioração, desvitalização e paralisação do principal polo industrial do país. Igualmente, o empresariado representado por instituições de alta capilaridade (FIESP, ACSP, FCESP, Instituto de Engenharia de São Paulo) não estava sozinho,

encontrando apoio nos poderes públicos locais e na imprensa paulista, principalmente do jornal OESP.

Diante de tais esforços, o então ministro da Seplan tratou de adequar tal resolução aos resultados políticos esperados, levando ao CDI e ao BNDE sugestões de apêndices à normativa que traziam consigo maior flexibilidade na análise dos projetos de nova indústria no Estado de São Paulo. O anexo introduzido a legislação explicitou quais eram as possíveis excepcionalidades e o que se entendia por novos projetos, trazendo consigo uma lista de setores cujos projetos continuavam permitidos. Agora, a instalação de novas indústrias na região metropolitana de São Paulo ficava condicionada à essas "apresentarem características urbanísticas, econômicas, produtivas e tecnológicas só viáveis num contexto metropolitano", em outros termos, seria permitido às indústrias que usufruem de recursos humanos, tecnologia, infraestrutura ou insumos só presentes no Estado prosseguirem com sua instalação.

Em resumo, pode-se citar o impacto político da resolução n14º como consequência de uma nova forma de abordagem. que parte das diretrizes introduzidas pelo plano, para não incluir somente o desenvolvimento de outras regiões ou polos industriais fora do eixo, mas, igualmente, deixar claro os objetivos de desconcentração industrial no eixo privilegiado. Deste modo, depreende-se que a descentralização industrial proposta pelo plano levou a certo grau de resistência dos agentes industrializantes dominantes da época, principalmente os de São Paulo.

4. A REGIÃO NORDESTE

A formação econômica e territorial da região hoje conhecida como nordeste é datada a partir do início da colonização portuguesa no Brasil, em 1500. A atuação portuguesa nas terras americanas foi apoiada por seu projeto colonizatório ultramarino, reflexo este da pressão política sofrida por Portugal e Espanha pelas demais nações do continente Europeu (Furtado, 1959). Resumindo os primeiros séculos da Região, foi-se observado importante crescimento econômico, fruto da monocultura de açúcar e de certo grau de desenvolvimento da pecuária de subsistência. Entretanto, o sucesso da economia açucareira da região não foi amplificada aos demais setores da economia, uma vez que se possuía um mercado interno limitado, e, igualmente, os interesses dos senhores de engenho do tempo não tinham caráter coletivo. Isto posto, verifica-se que os excedentes da economia açucareira são, portanto, reaplicados na própria produção de açúcar, dado sua rentabilidade razoável e falta de alternativas, consequentemente, as relações pré capitalistas na Região praticamente inexistiam, dada a falta de um fluxo monetário constante, unida a superexploração do trabalho escravo e a hiperconcentração de poder monetário e territorial na mão dos senhores de engenho, uma tempestade perfeita para a manutenção da desigualdade e não diversificação na economia. No que tange o espaço territorial da região, a pecuária contribuiu para a interiorização de sua ocupação, espalhando-a em pequenas unidades, pouco produtivas e pautadas na subsistência. Por outro lado, os ciclos enfrentados pela economia brasileira no período pré-século XX, especialmente o ciclo do ouro e do café, atuaram na diminuição dos já escassos recursos da região, isto, unido ao supracitado baixo grau de organização dos senhores de engenho na compreensão de alternativas para a manutenção dos ganhos no longo prazo, forma uma espécie de generalização da baixa produtividade e caráter de subsistência na região. Assim, o Nordeste iniciou o século XX, com baixo nível de produtividade, pouca ou nenhuma organização produtiva e extensa desigualdade.

Nas primeiras décadas do século XX, é observado, mediante choques externos causados pela grande depressão, o nascimento do capitalismo brasileiro, intimamente ligado à economia cafeeira(NEGRI, 1994), iniciando-se, portanto, um período de transição a partir de uma economia pautada em polos exportadores. Certo grau de integração de um mercado nacional só ocorreu a partir da expansão do café, que

demandou um maior dinamismo da economia brasileira em diversos aspectos, entre eles, maior mão de obra, transporte eficiente entre as principais praças e portos, sistemas de importação de bens para as indústrias que se formavam no país, entre outros. Antes mesmo da crise de 29, São Paulo já concentrava pouco mais de 33% da indústria nacional (CANO, 1981), beneficiada por toda a dinâmica de sua produção e mão de obra assalariada, que foi imprescindível para a reprodução do capital e introdução das relações do capitalismo industrial no país. Na época, ao Nordeste, restou a limitada posição de periferia nos processos de capitalização da economia nacional, entretanto, fatores importantes para o posterior desenvolvimento regional ocorreram, como a reprodução de sua população, que contribuiu para abundância de mão de obra que utilizada no processo industrializante, como mostrou Furtado. A posição marginalizada da região naquele período pode ser perfeitamente exemplificada nas palavras de Cano:

> A partir daí a periferia teve que se ajustar a uma nova regra do jogo: se possível, a além de sua antiga vinculação exportadora com o mercado internacional de produtos primários, funcionar como economia complementar ao polo, com mínimas chances de com ele competir.(CANO, 1981, p.43).

Em seguida, o processo de industrialização no Brasil entre as décadas de 1930 a 1959 foi marcado por um crescimento significativo, ainda que desigual entre as diversas regiões do país. Esse período é conhecido na historiografia econômica como a fase da "industrialização restringida" ou "industrialização via substituição de importações". O termo "restringida" se refere à dependência do Brasil em relação às divisas geradas pelas exportações, que eram necessárias para financiar a importação de bens de produção, essenciais para o avanço industrial em um país onde tais recursos eram escassos. A economia brasileira começa tal trajetória ao se recuperar da Grande Depressão de 1929, com uma notável expansão da produção industrial a partir de 1933. Este crescimento foi influenciado pelas limitações impostas pela crise internacional e pela Segunda Guerra Mundial, que restringiram a capacidade de importação do país. Essas limitações, por sua vez, estimularam a produção local de bens, embora também tivessem como efeito colateral a limitação dos investimentos em bens de capital importados.

Durante esse período, a indústria de bens não duráveis, como as fábricas têxteis e de alimentos, dominou a composição da indústria nacional. O cenário cambial

favorável das décadas de 1930 e 1940 permitiu uma expansão industrial baseada nas importações de bens de capital, cujo custo havia diminuído. Segundo Cano (1981), o Brasil experimentou um crescimento anual médio de 5,7% na indústria de transformação entre 1919 e 1939, e de 7,8% entre 1939 e 1949. No entanto, esse crescimento foi desigual entre as regiões.O Nordeste, no entanto, permaneceu em grande parte à margem desse processo, com uma diversificação industrial muito lenta, especialmente quando comparado ao Sudeste. A partir da década de 1950, São Paulo consolidou-se como o centro industrial do país, concentrando a maior parte da produção de bens não duráveis, intermediários e de maquinários. Esse movimento acentuou as desigualdades pré-existentes, com o Nordeste sendo particularmente afetado, vendo sua participação na indústria nacional cair de 16% para 9% entre 1919 e 1949.

Desta forma, o processo de industrialização nacional se reproduziu como fruto das desigualdades anteriores, que vinham dos contrastes existentes entre a evolução da economia cafeeira e açucareira, consequentemente, São Paulo, com uma estrutura industrial mais avançada, registrava os maiores índices de produtividade, enquanto o Nordeste apresentava os menores índices, resultando em disparidades salariais entre as regiões. Essa desigualdade salarial, por sua vez, limitava o potencial do mercado local nordestino, perpetuando a reprodução de um ciclo de crescimento industrial desigual.

No início dos anos 50, a ideologia de industrialização restringida encontrou seu fim no país, sendo dado início a um foco destinado a novas indústrias no setor de bens de capital, que demandam investimentos em infraestrutura. Deste modo, em 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, foi-se inaugurado o Plano de Metas, que “representou uma iniciativa fundamental do Estado brasileiro para acelerar o processo de acumulação e consolidar o capitalismo industrial como seu eixo fundamental” (RABELO, 2002, p. 54), tal formulação havia por intuito a promoção de transformações na estrutura da economia brasileira, por meio do planejamento governamental. Aqui, destacam-se a construção de Brasília como cidade promotora de maior integração nacional e a abertura nacional às multinacionais como fatores que afetaram fortemente a organização industrial da época. Foi inaugurado, ali, uma cultura do Estado como planejador do capitalismo nacional.

As diretrizes do Plano de Metas eram pautadas no fortalecimento de diversos setores estratégicos da economia, como o de energia, alimentação, transportes,

educação e a indústria de base, destacando os setores de energia, transporte e alimentos, que, segundo Albert Hirschman (1961), constituem o capital fixo de uma economia e devem ser prioridade perante outros investimentos, pois servem de apoio às demais atividades de produção.

A escolha de privilégios para a indústria de bens de capital, que até então era pouco representativa na indústria nacional, foi definida através da sua importância para o coletivo, uma vez que acreditava-se que seu funcionamento de forma eficaz poderia levar a redução de custos produtivos, trazendo maior eficiência à economia. Deste modo, conforme Rabelo (2002, p. 49), o êxito do plano de metas se encontra na modernização de um sistema de transporte ferroviário, portuário e principalmente rodoviário, embora, há de se levar em consideração o fato que, devido ao pioneirismo da iniciativa, a mesma foi passível de falhas em seu planejamento e realização. Isto posto, o plano agiu de modo a afirmar a transição para os próximos planos desenvolvimentistas nacionais, uma vez que escancarou a capacidade do Estado nacional de ser o agente desenvolvedor da economia. Por fim, cabe ressaltar que a estratégia foi, novamente, um ponto onde a região Sudeste logrou mais crescimento, com a instalação de diversas filiais de multinacionais na região, nosso objeto de análise, a região Nordeste, se demonstrava na época como necessitante de investimentos e inversões na realidade de sua estrutura produtiva, como forma de igualar socialmente e economicamente sua população ao observado no restante do país.

Há de se observar que a implementação do plano de metas é temporalmente síncrona ao auge das tensões da Guerra Fria, de forma a, de acordo com Ribeiro (2006), governantes dos EUA considerarem a região com potencial a aproximação com o comunismo, tendo em vista a defasagem econômica perante o país e o destaque de movimentos sociais, como as ligas camponesas. Desta forma, visando a contenção de movimentos populares em ascensão os Estados Unidos da América instituíram a estratégia da Aliança para o Progresso, que orientou o Brasil a incentivar e “formular planos de desenvolvimento nacionais, implementarem projetos conforme estes planos e adequarem os seus esforços de desenvolvimento à estrutura geral delineada pela ajuda americana” (RIBEIRO, 2006, p. 158), desta forma, diversas estratégias de desenvolvimento regional que posteriormente serão apresentadas neste trabalho foram criadas.

Em consequência as características indicadas da região, durante o governo Juscelino Kubitschek foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a partir de suas ações a SUDENE, intervenção necessária diante contexto, que via o planejamento da industrialização no Estado como essencial para a obtenção do desenvolvimento, tais ações embrionárias foram essenciais para direcionar o crescimento econômico do estado e diminuir a divergência econômica entre regiões.

4.1 A ORIGEM DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE E OS ANOS PRÉ II PND

A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) na década de 1960 marcou um ponto crucial na história do desenvolvimento econômico da região Nordeste do Brasil, tal criação se caracteriza por ser a primeira experiência de planejamento regional do país. Esse período foi caracterizado por uma série de intervenções e políticas econômicas voltadas para impulsionar o crescimento industrial e modernizar a economia nordestina, tradicionalmente, conforme supracitado, marcada pela desigualdade e pela dependência de setores primários.

A SUDENE, em suas primeiras atuações, focou seus esforços na reorganização das indústrias existentes e na instalação de novas indústrias de base. O objetivo era transformar a estrutura industrial da região, criando um sistema capaz de auto-propagação, conforme apontado no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959. Além disso, buscou promover um crescimento industrial autônomo, capaz de diminuir a dependência do Nordeste em relação a outras regiões do Brasil, isto é explicitado por Moreira(2000), que versa sobre as funções principais da autarquia em seu momento de fundação: "a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e chefiar a elaboração e execução de projetos que se relacionem especificamente com o desenvolvimento da região; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor; e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira ao Nordeste"

Para alcançar esses objetivos, a SUDENE destinou a maior parte dos recursos governamentais para investimentos no setor manufatureiro. Paralelamente, houve uma preocupação com o setor agrícola, essencial para garantir o abastecimento dos

novos centros urbanos que surgiam em torno dos complexos industriais, seu planejamento envolveu o deslocamento da fronteira agrícola para áreas mais férteis, como a região do Maranhão, e a implementação de medidas de combate à seca, que frequentemente devastava a produção agropecuária.

Uma das principais ferramentas utilizadas pela SUDENE para atrair investimentos foi a concessão de incentivos fiscais, regulamentados pelos Decretos nº 3.995 de 1961 e nº 4.239 de 1963. Esses incentivos permitiram que empresas deduzissem uma parte do imposto de renda ao investir em projetos industriais na região, a escolha por utilizar o mecanismo reflete uma decisão estratégica de política econômica, onde a política fiscal era vista como um meio eficaz para estimular a demanda e, consequentemente, promover o crescimento econômico.

Os resultados das políticas implementadas pela SUDENE nos anos 1960 foram significativos. O Nordeste registrou um crescimento superior ao do restante do Brasil em vários anos, especialmente em 1967, quando a região cresceu 11,2%. O setor industrial, em particular, teve um crescimento notável, passando de 12% de participação na produção total do Nordeste em 1960 para 27,4% em 1970, tais variações podem ser identificadas na tabela 3 abaixo. Por outro lado, a agropecuária perdeu espaço, refletindo a transição da economia nordestina para uma estrutura mais industrializada e urbana.

Tabela 2:

Índices e variações anuais do produto interno bruto real do Brasil e do Nordeste – 1961/1967 (1960 = 100,0)

Anos	Brasil		Nordeste	
	Índices	Variações anuais (%)	Índices	Variações anuais (%)
1961	110,3	10,3	104,2	4,2
1962	115,9	5,2	110,7	6,1
1963	117,7	1,6	116,0	4,6
1964	121,2	2,9	122,9	5,9
1965	124,5	2,7	126,2	2,6
1966	129,2	3,8	128,7	2,0
1967	135,4	4,8	143,1	11,2

Fonte: FGV/IBGE/DCS - Centro de Contas Nacionais (dados do Brasil) e SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais (dados do Nordeste) apud GUIMARÃES NETO, 1986, p. 159.

Tabela 3:

Nordeste: Variação média do produto interno bruto real por setor econômico (% a.a.) – 1961/1970

Período	Agropecuária	Indústria	Serviços
1961/65	3,4	5,6	5,8
1966/70	-1,7	10,2	6,2

Fonte: VERAS, 1993, p. 10

Entretanto, a partir de 1964, com a ascensão dos militares ao poder, a SUDENE começou a enfrentar desafios crescentes. Inicialmente, a instituição manteve sua autonomia e continuou a desempenhar um papel central no desenvolvimento regional. Contudo, a partir de 1967, o governo militar começou a demonstrar insatisfação com os resultados obtidos, um dos indicadores que evidenciam essa insatisfação foi a queda na participação do Nordeste no emprego industrial do Brasil, que diminuiu de 16,8% em 1950 para 10,3% em 1970. Desta forma, a real perspectiva de solução dos problemas socioeconômicos da região foi afastada, uma vez que, com a ascensão dos militares, juntamente da ocorrência da penetração do capital oligopolista, a SUDENE passa a assumir o papel de agência de reforço à expansão oligopolista sobre o Nordeste brasileiro (Galvão, 1987).

Além disso, surgiram divergências ideológicas entre a SUDENE e o governo militar, Enquanto a autarquia era influenciada pelas teses estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), buscando o fortalecimento do mercado interno do Nordeste antes de promover uma integração nacional, o governo militar adotou uma visão desenvolvimentista positivista, que visava integrar o Nordeste à base produtiva nacional. Essa diferença de abordagem culminou no afastamento da SUDENE do processo de planejamento econômico, especialmente enfatizado com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Entretanto, embora a entidade tenha perdido parte de sua influência nos anos 1970, o processo de industrialização no Nordeste continuou, impulsionado pela substituição de importações e pelo aprofundamento da integração produtiva com o restante do país. A centralização do planejamento econômico pelo governo federal, reduziu a autonomia regional, mas, por outro lado, foi crucial para a continuidade das

transformações estruturais na economia nordestina, consolidando o papel da indústria como um dos pilares do desenvolvimento regional.

Em suma, a atuação da SUDENE nas décadas de 1960 e 1970 foi fundamental para a transformação econômica do Nordeste. Embora tenha enfrentado desafios e limitações, a superintendência conseguiu impulsionar a industrialização da região e contribuir para uma reestruturação produtiva que, mesmo com as mudanças políticas, continuou a moldar o desenvolvimento do Nordeste nas décadas seguintes.

Como continuidade aos aspectos desenvolvidos durante a ditadura, O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), implementado entre 1972 e 1974, representou uma estratégia ambiciosa de crescimento econômico proposta pelo governo Médici, buscando a aceleração do desenvolvimento industrial e econômico do Brasil. Este plano foi delineado principalmente no documento Metas e Bases para a Ação do Governo, apresentado no final de 1971. Com uma visão focada na expansão industrial, o I PND visava um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na ordem de 9% ao ano, e um incremento de emprego de cerca de 3% durante o período estipulado, com um impulso particular sobre o setor manufatureiro, que deveria expandir-se a uma taxa acima de dois dígitos anuais (BRASIL, 1971).

Ao fortalecer o empresariado nacional através de uma rede de financiamentos e empréstimos viabilizados por instituições como o BNDE, Banco do Brasil, PASEP e Caixa Econômica Federal, o plano procurou dar suporte à apropriação de ramos produtivos até então pouco explorados no país. Essa estratégia estava alinhada com a necessidade de promover uma economia robusta e auto sustentável, capaz de competir no cenário internacional.

O I PND também incorporou em suas políticas uma forte componente de integração regional, particularmente através de projetos voltados para o Nordeste, que recebeu especial atenção com o intuito de modernizar a agricultura e expandir a fronteira agrícola. Dentro do Programa de Integração Nacional, as obras de colonização foram empregadas como principal instrumento para reduzir a população rural excessiva do semiárido nordestino. Esta estratégia incluiu a construção de sistemas rodoviários que interligassem o Nordeste à Amazônia, além de corredores de transporte que facilitassem tanto o deslocamento interno quanto a exportação (GREMAUD e PIRES, 2010a; CARVALHO, 2001). Embora o I PND tenha conseguido estimular o crescimento econômico, principalmente no setor de bens de consumo duráveis, predominantemente localizado no Sudeste e, em particular, no estado de

São Paulo, o atraso industrial do Nordeste continuou sendo um problema. As políticas implementadas privilegiaram a expansão agrícola e a transformação da agricultura na região, utilizando a irrigação como uma técnica para aumentar a produtividade. Contudo, os principais projetos industriais não focaram suficientemente nas necessidades específicas do Nordeste, perpetuando assim disparidades regionais significativas (GREMAUD e PIRES, 2010a).

Em conclusão, o I PND desempenhou um papel crucial na configuração da trajetória econômica do Brasil durante a década de 1970, definindo ações que resultaram em um crescimento econômico impressionante. No entanto, a falta de uma abordagem mais holística que considerasse a distribuição de renda e a integração efetiva de todas as regiões do país, especialmente o Nordeste, limitou seu sucesso em termos de desenvolvimento social e redução das desigualdades.

4.3 II PND E O NORDESTE

Em dezembro de 1974, durante o governo de Ernesto Geisel, nasce o II PND. Num cenário de mundial de estagflação e nacional de desaceleração dos crescimentos obtidos no “milagre econômico”, unidos a galopante desigualdade de renda observada no país, entre as classes e entre as regiões, e, igualmente, numa grande deterioração dos termos de troca. No plano, o Estado ousa apostar , mesmo mediante as dificuldades, na ampliação das transformações estruturais na economia, visando a redução dos desequilíbrios, atacando fatores tanto conjunturais, quanto estruturais. Mais detalhes gerais do plano podem ser encontrados nas seções anteriores deste trabalho.

As reduções dos desequilíbrios econômicos entre as regiões era uma meta extremamente relevante dentro do II PND, e, como ferramenta para tal ocorreria a desconcentração espacial dos investimentos. Essa busca por uma maior articulação comercial das regiões e integração produtiva entre os espaços regionais com o resto do país é explicitada no início do Capítulo V - Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro do plano:

> “Na etapa que se inicia, o Governo define a estratégia de integração nacional dentro de duas preocupações principais: O melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul.”(Brasil, 1974. p57)

Igualmente, logo no início de seu texto, o plano, ao sintetizar os objetivos específicos previamente a sua elaboração, deixa claro a conotação extremamente ativa ao enfrentar a concentração industrial regional, deixando claro os projetos que serão incentivados e até a quantia monetária destinada:

> "V - Ná área de integração nacional, será realizado um programa que contatá com recursos no montante de CR$165 Bilhões. O Nordeste, que receberá Cr$ 100 Bilhões, procurará crescer a taxas superiores às do resto do País, para reduzir o hiato existente. Na área industrial, além da construção do Polo Petroquímico da Bahia, será implantado um Polo de fertilizantes e um Complexo Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico. Na agropecuária, com ênfase em sua transformação, serão executados o Programa de Desenvolvimento de Áreas integradas e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste." (Brasil, 1974. p18)

A partir da página 61, o plano versa brevemente sobre suas visões para a Região Nordeste, logo de cara, é explícito sobre o que se deseja, ao afirmar que "para reduzir o hiato econômico em relação ao resto do país, deverá o Nordeste crescer a taxas superiores a 10%", tal meta ousada é dada como passível de conclusão em "face da maturação dos investimentos industriais, realizados no período anterior, e se o setor agropecuário mostrar reação aos estímulos dados nos últimos dois anos."(Brasil, 1974. p61). Na continuação do plano, são dadas as diretrizes de execução do plano, tanto no que tange ao crescimento industrial, tanto no que se refere à produção rural, o II PND é, portanto, grande responsável pela criação ou consolidação dos seguintes polos industriais: o Polo petroquímico de Camaçari, O Complexo Minerometalúrgico no Maranhão, o Polo Cloroquímico em Alagoas, Complexo Indústrias de base no Sergipe, a fruticultura do Vale do Rio São Francisco e a diversas obras do projeto Baixo Açú; Além disso, o plano também atua fortemente na modernização das indústrias têxteis e calçadistas presentes no Ceará e no Rio grande do Norte.

Desta forma, a região Nordeste finalmente experienciou a implementação de polos industriais com elevado grau de geração de riqueza, que renderam aos estados da região taxas mais altas de crescimento econômico, materializadas estatisticamente no fato que do ano de 1964 até anos 80, a região apresenta "crescimento do PIB da ordem de 7,2%, a qual, segundo estatísticas do Banco Mundial, superou com larga margem as taxas médias de crescimento de países de renda baixa, de renda média baixa e de renda média alta na América Latina e Caribe" (ROMÃO, 1996, p. 185). A nível regional, conforme observamos na tabela 4, a região nordeste saiu de uma representatividade de 11,1% do PIB nacional em 1975, para 13,7% em 1985,

igualmente, destaca-se aqui a representatividade do estado da Bahia, muito puxada pelo polo petroquímico de Camaçari e pela localização muito próxima do centro dinâmico nacional, onde, de 3,7% do PIB Nacional, é alcançando 5,2% ao final do período analisado, consolidando-se como maior economia da Região. Igualmente, cabe análise na crescente representatividade na economia nacional encontrada pelas regiões Norte e Centro-Oeste no período, vale ressaltar, positivamente, que tais evoluções são acompanhadas por uma queda na participação da região Sudeste.

Tabela 4:

Brasil: Participação das regiões no PIB (%) – 1970/1985

REGIÃO	1970	1975	1980	1985
Norte	**2,2**	**2,1**	**3,3**	**4,1**
Nordeste	**11,7**	**11,1**	**12,0**	**13,7**
Maranhão	0,8	0,7	0,8	1,0
Piauí	0,4	0,4	0,4	0,4
Ceará	1,4	1,3	1,5	1,7
Rio Grande do Norte	0,5	0,6	0,6	0,9
Paraíba	0,7	0,7	0,7	0,7
Pernambuco	2,9	2,7	2,5	2,4
Alagoas	0,7	0,6	0,7	0,7
Sergipe	0,4	0,4	0,4	0,7
Bahia	3,8	3,7	4,3	5,2
Sudeste	**65,5**	**64,8**	**62,3**	**59,1**
Sul	**16,7**	**17,9**	**17,0**	**17,1**
Centro-Oeste	**3,9**	**4,1**	**5,4**	**6,0**
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Brasil, IBGE; Nordeste, SUDENE apud CARVALHO, 2001, p. 78.

Igualmente, outra consequência direta do II PND foi a observação de um aumento no produto por habitante da região, conforme tabela 4 acima. Nela, constata-se a evolução do PIB per capita da região, que praticamente dobrou durante o período, atingindo a marca de US$ 1.613,65 em 1985(em valores constantes de 1995.), tal crescimento pode ser explicado pela diferença entre o crescimento da região, que foi em média de 8,7% a.a na década de 70, com o crescimento da população, que cresceu, segundo Moura e Teixeira (1997, p. 97) em uma taxa anual de 2,1%. Entretanto, cabe ressaltar, que mesmo com este elevado crescimento, em 1985, a região ainda tinha um que não chegava a representar metade do indicador brasileiro(47,5%).

Outro fator de importante análise é a mudança na articulação geral da economia nacional, uma vez que novos atores e objetivos são introduzidos mediante a execução do plano. Pode-ser observado, conforme tabela 5, um crescimento considerável da participaçao da indústria na composição do PIB da região, acompanhado por uma perda relativa no setor agrícola, tal diferenciação significa em si um aumento da produtividade industrial no geral, cabe ressaltar, que o setor de serviços manteve e consolidou sua posição predominante. No que tange a composição da criação de valor da produção de valor, conforme tabela 6, o segmento de bens intermediários passa a dominar a economia do estado, muito puxado pelos novos investimentos no desenvolvimento de polos industriais.

Nordeste: Composição setorial do produto interno bruto (%) – 1975/1985

ANO	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
1975	23,9	27,6	48,5
1980	17,2	29,3	53,4
1981	16,7	27,7	55,6
1982	14,3	29,1	56,6
1983	13,2	32,3	54,5
1984	16,3	31,6	52,1
1985	16,2	30,1	53,7

Fonte: NORDESTE - SUDENE Produto 1965/89 apud COSTA FILHO, 2001, p. 10.

Nordeste: Estrutura do valor da transformação industrial (%) segundo os usos – 1975/1985

SUBSETORES	1975	1980	1985
Bens de Consumo não Duráveis	46,6	36,4	41,0
Bens Intermediários	41,9	50,2	49,3
Bens de Capital e de Consumo Duráveis	11,5	13,4	9,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: CARVALHO, 2001, p. 74.

Diante de tal análise, torna-se possível afirmar que as ações realizadas pelo governo no período, em grande parte, permitiram a região aumentar, mesmo que muito aquém do necessário, sua participação na produção nacional e seu comércio com o restante do país, tal modificação na estrutura produtiva foi capaz de modernizar e diversificas diversas estruturas dos estados presentes na região. Infelizmente, nas seguintes décadas, o cuidado com a Região não seguiu o padrão observado na

política, com dificuldades de incentivo à industrialização e aumento do incentivo a outras atividades da região, como o turismo e a agricultura.

5. OS POLOS DESENVOLVIDOS NO NORDESTE

5.1 POLO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI

A criação do Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, foi resultado de uma complexa teia de motivações políticas, econômicas e estratégicas, que transcendem uma análise meramente microeconômica. A decisão de implantar o polo no Nordeste do Brasil, em um momento em que a industrialização petroquímica era dominada pelo Sudeste, particularmente em São Paulo, foi guiada por diretrizes de correção de disparidades regionais e pela doutrina de segurança nacional, que via no desequilíbrio de desenvolvimento uma ameaça à estabilidade política do país.. A Bahia, além de dispor de importantes recursos naturais, como petróleo e a Refinaria Landulfo Alves, estabeleceu uma aliança estratégica com o grupo militar nacionalista e a tecnocracia da Petrobras, que apoiavam a instalação do complexo petroquímico no Nordeste como forma de também promover o desenvolvimento regional e garantir a segurança nacional, conforme recomendado pela Escola Superior de Guerra e o Estado Maior das Forças Armadas. Perroni (1988), demonstra que, a partir de 1968, antes mesmo da promoção do Polo, as vantagens da região já eram usadas para a instalação de projetos naquela área, este foi o caso das empresas, Ciquine (Anidrico ftálico), Fibisa (fibras acrílicas) e Metano (metanol).

O projeto foi um exemplo do modelo tripartite de empresas, que integrava o estado, representado pela Petroquisa, empresas multinacionais detentoras de tecnologia, e o empresariado nacional. Apesar das resistências iniciais, especialmente pela distância entre o polo nordestino e os principais mercados consumidores, a Bahia conseguiu atrair investimentos significativos, em parte devido ao apoio de líderes militares como o General Ernesto Geisel, então presidente da Petrobras, e à realização de estudos estratégicos, como o conduzido pela Clan S.A., que justificaram a viabilidade do empreendimento. Assim, o Polo Petroquímico de Camaçari emergiu não como uma simples expansão capitalista, mas como uma decisão política crucial, que desafiou a lógica de mercado para alcançar objetivos de desenvolvimento regional e segurança nacional, consolidando-se como um dos principais complexos petroquímicos do Brasil.

Durante a passagem dos anos, a implementação de novas empresas, expansão e consolidação do polo, culminou na substituição do modelo tripartite, onde

o Estado tinha figura primordial no capital das empresas, para um sistema majoritariamente composto pela mistura de capitais nacionais e estrangeiros. Atualmente, segundo dados do Comitê de fomento industrial de Camaçari, o polo tem capacidade de produção de 12 milhões de toneladas por ano de produtos químicos e petroquímicos, 240.000 toneladas/ano de cobre eletrolítico, 250.000 veículos/ano no segmento automotivo, de tal modo a possuir um faturamento de aproximadamente US$ 15 bilhões/ano. 22% do PIB da indústria de transformação do Estado da Bahia é produzido no polo, com contribuição anual de acima de R$ 3 bilhões em ICMS para o Estado, e, igualmente, correspondendo por mais de 90% da arrecadação tributária do município de Camaçari. Dentro do polo, atualmente, empresas de renome como a Ambev, a BASF, a Bayer, a Bracell, a Braskem, a Bridgestone, a Continental e a Fortlev atuam, num complexo que abriga mais de 60 companhias.

5.2 COMPLEXO MINERO-METALÚRGICO DO MARANHÃO

No II PND, a cidade de São Luís do estado do Maranhão, foi definida como “área de dinamização” e região turística pelo governo, de forma com que as estratégias para o local definiam a “a ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional” (BRASIL, 1974, p. 89), desta forma, a partir dos anos 70, diversos projetos relacionados a desconcentração industrial foram aplicados à região, entre eles, podemos dar destaque ao Porto de Itaqui, ao Projeto Ferro Carajás e ao Centro de lançamento de Alcântara. Ferreira(2014) afirma que a mínero-metalurgia e a siderurgia se tornam proeminentes ao Estado do Maranhão a partir do Projeto Grande Carajás, sendo este muito alinhado ao II PND.

O Projeto Ferro Carajás foi o ponto inicial desse amplo programa. A CVRD construiu e opera a Estrada de Ferro Carajás (EFC), que conecta as regiões produtoras de minério a São Luís, no Maranhão, em um percurso de 890 km. À Portobrás coube a tarefa de construir o Porto de Ponta da Madeira, em São Luís, com capacidade para receber navios graneleiros de até 280 mil toneladas. O projeto de exploração de ferro, gerido pelo capital estatal, teve a missão de criar um "corredor de exportação" que também atendesse aos interesses de projetos privados na região.

Atualmente, Carajás produz mais de 35 milhões de toneladas por ano, sendo um consórcio japonês liderado pela Mitsui Steel o principal comprador dessa produção.

O Programa Grande Carajás exerce um impacto significativo na organização do espaço regional em todo o sul do Pará e no leste do Maranhão. Os expressivos investimentos estatais e privados, realizados em áreas de conflitos fundiários envolvendo fazendeiros, madeireiras, posseiros e povos indígenas, adquiriram uma importância estratégica. Ao longo da ferrovia, surgiram núcleos urbanos que se desenvolvem em torno das atividades de mineração, industrialização e transporte. O vasto território abrangido pelo Programa e os espaços adjacentes, influenciados por ele, passaram a ser administrados com base em critérios logísticos, Carajás acabou por se tornar não só um empreendimento econômico de exportação, mas também uma operação geopolítica voltada para o controle e estabilização de uma área geográfica marcada por conflitos, de tal forma a O complexo minero-siderúrgico da Vale S.A. ser hoje o maior empreendimento mineral do país. O sucesso capitalista e tragédia humanitária do projeto é evidente, sendo a maior zona extratora de minérios metálicos, abrigando a maior ferrovia em território nacional, e, igualmente, sendo a principal área de extração da Vale S.A., a maior mineradora em operação no Brasil.

5.3 POLO CLOROQUÍMICO DE ALAGOAS

De acordo com Pinto(2004, p.66) projetos que apresentassem integração com complexos químicos e petroquímicos, receberam, entre 1975 a 1979, investimentos na ordem de U$ 3 Bilhões, objetivando uma criação de uma economia de escala. Como estava inserido dentro do texto do programa, foram-se construídas as bases para a construção do Complexo Químico de Alagoas, que daria condições para a ocorrência de um processo de diversificação industrial em Alagoas (FIPLAN, 1982), o empreendimento foi estrategicamente situado próximo a Salgema Indústria Química LTDA, para, portanto, integrar inteligentemente a economia alagoana. Fatores importantes para a construção do PCA são uma atuação conjunta de diversas esferas, como a Federal, que viabilizou recursos para a sua construção w a Estadual, que se esforçou para a implantação e aproveitamento do potencial cloroquímico da região. Embora importante, diferente de outros polos, a atração de maior número de empresas foi tímida e levou a criação de diversos planos posteriores para a atração de mais investimentos, entre eles, destaca-se o “Projeto Novo Polo”.

6. CONCLUSÃO

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi um marco na história econômica do Brasil, especialmente para a região Nordeste, que historicamente enfrenta desafios econômicos e sociais significativos. Implementado em um contexto de crise global e de desaceleração do crescimento interno após o "milagre econômico", o II PND representou uma tentativa ousada do governo militar de reestruturar a economia brasileira, promovendo o desenvolvimento equilibrado entre as regiões e acelerando a industrialização em áreas historicamente negligenciadas, como o Nordeste.

Uma das principais metas do II PND era a desconcentração industrial, procurando reduzir a desigualdade regional que caracterizava o Brasil na época. Para o Nordeste, isso significou a instalação de novos complexos industriais, como o Polo Petroquímico de Camaçari e o Complexo Minerometalúrgico do Maranhão. Essas iniciativas trouxeram investimentos significativos para a região, catalisando um processo de modernização que, até então, era restrito principalmente ao Sudeste do país.

O impacto econômico dessas políticas foi substancial. Durante a vigência do II PND, a participação do Nordeste no PIB nacional aumentou, e a região experimentou um crescimento econômico superior à média nacional. Esse crescimento foi particularmente notável em estados como a Bahia, que se beneficiaram diretamente dos novos investimentos industriais. O aumento da produção industrial e a modernização de setores tradicionais, como o têxtil e o calçadista, também contribuíram para a diversificação da economia nordestina, criando empregos e aumentando a renda per capita na região.

No entanto, apesar desses avanços, a conclusão deste trabalho não pode ignorar as limitações e os desafios que permaneceram. Embora o II PND tenha impulsionado a industrialização e o crescimento econômico, ele não conseguiu resolver completamente as profundas desigualdades estruturais do Nordeste. A concentração de riqueza e o desenvolvimento industrial continuaram a ser mais pronunciados em determinadas áreas, como a Bahia, enquanto outras partes do Nordeste não conseguiram captar os mesmos níveis de investimento e crescimento.

Além disso, o foco do II PND na industrialização pesada e na criação de grandes complexos industriais, embora eficaz em termos de crescimento econômico

a curto prazo, gerou uma dependência da região de setores específicos e, em alguns casos, manteve o Nordeste preso a um modelo de desenvolvimento que não era sustentável a longo prazo. A falta de uma diversificação mais ampla e o foco insuficiente em áreas como educação, saúde, e infraestrutura social contribuíram para a persistência de desafios socioeconômicos na região.

Outro ponto de reflexão importante refere-se à sustentabilidade das políticas implementadas. O II PND foi um produto de sua época, concebido em um contexto de autoritarismo e centralização do poder, o que facilitou a implementação de políticas ambiciosas sem a necessidade de ampla negociação política. Contudo, essa centralização também significou que muitas das políticas foram impostas de cima para baixo, sem uma consideração adequada das necessidades e capacidades locais, o que em alguns casos resultou em resistência ou em implementações mal-sucedidas.

À medida que o Brasil entrou na década de 1980, com o fim do regime militar e a transição para a democracia, tornou-se evidente que muitos dos ganhos do II PND não foram sustentados. A crise da dívida, que atingiu o Brasil no início dos anos 80, afetou profundamente a capacidade do governo de continuar a investir na infraestrutura e no desenvolvimento industrial, especialmente em regiões mais pobres como o Nordeste. Isso expôs a vulnerabilidade das políticas de desenvolvimento que dependiam fortemente de financiamento estatal e de um ambiente macroeconômico estável.

Em retrospectiva, o II PND pode ser visto como um esforço ambicioso que alcançou alguns de seus objetivos, mas que falhou em criar um modelo de desenvolvimento regional verdadeiramente sustentável e equitativo. O legado do plano, portanto, é misto: por um lado, ele acelerou a industrialização do Nordeste e reduziu algumas das disparidades regionais mais flagrantes; por outro lado, ele deixou questões não resolvidas que continuam a desafiar a região até hoje.

Para futuras políticas de desenvolvimento regional, a experiência do II PND oferece lições valiosas. Primeiro, ela destaca a importância de uma abordagem mais equilibrada que não apenas foque no crescimento econômico, mas também na criação de uma infraestrutura social e educacional robusta que possa suportar o desenvolvimento a longo prazo. Segundo, ela sublinha a necessidade de uma maior inclusão das comunidades locais no processo de planejamento e implementação, garantindo que as políticas sejam adaptadas às realidades locais e que tenham apoio local.

Finalmente, a trajetória do Nordeste desde o II PND sugere que o desenvolvimento sustentável requer não apenas investimento em infraestrutura e indústria, mas também em capital humano e em políticas que promovam a inclusão social e a redução da pobreza. O futuro da região dependerá de sua capacidade de aprender com o passado e de implementar políticas que abordem as raízes de suas desigualdades, ao mesmo tempo em que exploram novas oportunidades para o crescimento inclusivo.

Assim, a conclusão deste trabalho é que o II PND foi uma iniciativa crucial, mas incompleta, na busca pelo desenvolvimento regional no Brasil. Ele lançou as bases para a modernização industrial do Nordeste, mas falhou em criar um modelo de desenvolvimento que pudesse ser sustentado ao longo do tempo e que atendesse plenamente às necessidades da população local. As lições desse período continuam relevantes para os formuladores de políticas hoje, à medida que o Brasil continua a lutar com a questão do desenvolvimento regional e a busca por um crescimento mais equilibrado e inclusivo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS DE CASTRO, Antonio. e PIRES DE SOUZA Francisco (1985) **A economia brasileira em marcha forçada.** Rio de janeiro: Paz e Terra. p.12-95. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 91).

BOARATI, V. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico.** II PND: motivação, custos e resultados. Dissertação de mestrado, USP, 2003.

CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. **São Paulo: Difel**, 1976.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste.** 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

DELFIM NETTO, A. A alegria da responsabilidade. **Revista de Finanças Públicas:** Conselho Técnico de Economia e Finanças, Brasília, p.2-3, Nov 1970.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2270. Acesso em: 13 ago. 2024.

FURTADO, C. **O Brasil pós-"milagre".** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. A Região Nordeste e o novo cenário mundial: globalização, abertura comercial e o Mercosul. In: **Textos para Discussão. n. 400**. Recife: UFPE/PIMES, 1997, p. 1569-1590

HIRSCHMAN, Albert O. Estratégia do desenvolvimento econômico. **Rio de Janeiro: Fundo de Cultura,** 1961. 322 p. (Biblioteca fundo universal de cultura)

LESSA, C. **Estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. Campinas: Unicamp. IE, 1978.

MENDES, F.. QUARENTA ANOS DE UMA ELEGIA: Francisco de Oliveira e o Nordeste. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 555–566, set. 2018

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** 1994. [279]f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1581894. Acesso em: 03 ago. 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista** / **O ornitorrinco.** . São Paulo: Boitempo Editorial. . Acesso em: 21 ago. 2024. , 2003

PEREIRA, Bresser. Auge e declínio dos anos setenta. **Revista de Economia Polític**a, vol.3 n 2, abril-junho 1983.

PINTO, Marcio Percival Alves. **Governo Geisel**: a crise de uma politica economica : o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os pacotes economicos eos pactos sociais. 1985. 199f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1578300. Acesso em: 11 ago. 2024.

RABELO, R. F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão,** Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003.

RIBEIRO, Ricardo Allagio. A teoria da modernização, a Aliança para o Progresso e as relações Brasil – Estados Unidos. **Perspectiva.** São Paulo, v. 30, p. 151-175, 2006.

ROMÃO, Maurício. Política regional no Nordeste: instrumentos e respostas no atual contexto de reformas. In: IPEA. **A política regional na era da globalização**. Brasília: IPEA, 1996. p. 185-189.

SENNA, J. J. O petróleo no Brasil - evolução histórica e perspectivas. R**evista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 75 a 96, 1978. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7479. Acesso em: 21 ago. 2024.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil**, p.69-168, jul 1981.

SINGER, PAUL. “As contradições do milagre”. **Estudos Cebrap**, n.6, p.59-77, 1973.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.16, n.1, p.5-20, jan-mar 1996.

BRASIL. **II Plano nacional de desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974.** DOU de 6 de dezembro de 1974, 149 p.