

**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO INDUSTRIAL  
PORTUÁRIO DE SUAPE: POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL**

*RAFAEL GONÇALVES GUMIERO*

**SÃO CARLOS**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO INDUSTRIAL  
PORTUÁRIO DE SUAPE: POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL**

*RAFAEL GONÇALVES GUMIERO*

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Vera Alves Cepêda

**SÃO CARLOS**

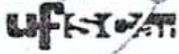
**2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G974dd Gumiero, Rafael Gonçalves  
Dimensões do desenvolvimento do complexo industrial Portuário de Suape : política econômica e política social / Rafael Gonçalves Gumiero. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
347 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Política social. 2. Concentração de investimentos. 3. Assimetrias sociais. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Rafael Gonçalves Gumiero, realizada em 08/05/2015:

Prof. Dra. Vera Alves Cepêda  
UFSCar

Prof. Dr. Nelson Gonçalves de Carvalho  
UFSCar

Prof. Dr. Wilson Vieira  
UFRJ

Prof. Dr. Roberto Veres de Oliveira  
UFPB

Prof. Dr. José Henrique Artigas de Góty  
UFPB

## Dedicatória

*Aos meus pais,  
Amélio Gumiero e Sônia Maria Gonçalves Gumiero,  
Pelo amor e pelo apoio incondicional.*

## **Agradecimentos**

A formulação da tese se encerra e junto com ela um ciclo. Apesar dessa jornada me parecer solitária muitas pessoas participaram desse processo, o qual sem a colaboração, companhia, diálogo e troca de ideias delas não teria sido possível finalizar essa etapa. Muito devo à elas.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Amélio Gumiero e Sônia Maria Gonçalves Gumiero, por ter me concedido conhecer um universo maior, por intermédio do seu carinho e pela oportunidade de ter acesso à educação. Graças ao apoio incondicional deles me auxiliou nessa jornada. Agradeço a minha irmã, Mariana Gonçalves Gumiero, pelos diálogos e laços que se fortaleceram ao longo desses anos e por me ensinar a paciência em compreender o comportamento humano.

As pessoas que agradeço nesta oportunidade também estiveram presentes no início dessa jornada e graças à elas foi possível chegar ao final desse ciclo. São elas, meus ex-professores(a) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) Campus de Marília, à professora Dra. Maria Candida Del-Masso, o professor Dr. Marcos Cordeiro Pires e o professor Dr. Francisco Luiz Corsi, por me apresentar os fundamentos necessários para a minha formação na graduação em Ciências Sociais. Eles foram essenciais para me despertar o interesse pelos estudos das ciências sociais e dar continuidade aos meus estudos, na pós graduação.

Faço um agradecimento especial ao professor Dr. Wilson Cano, do Instituto de Economia, da Unicamp. Ao cursar a disciplina Estratégias do Desenvolvimento ministrada por ele, no Instituto de Economia da Unicamp, aguçou e me instigou a escolher como tema de pesquisa do doutorado o Nordeste.

Agradeço ao professor Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) pelas valorosas sugestões em minha banca de qualificação da tese de doutorado. Na mesma direção, agradeço ao professor Dr. José Artigas Godoy, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pela sua avaliação e sugestões em minha banca de qualificação e por ter me incentivado na escolha do objeto de pesquisa da tese, o Porto de Suape.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de São Carlos, aos docentes e funcionários da secretária deixo os meus agradecimentos.

Ao quadro de funcionários da Procondel - SUDENE, com sede em Recife, em especial a Ângela Nascimento pela atenção em ter me enviado uma quantidade substancial de material de análise da SUDENE e do Porto de Suape, meus agradecimentos.

Aos meus companheiros da Pós-graduação em Ciência Política Fabrícia Viviani, Daniel Miranda, Gustavo Louis Pinto, Rafael Souza, Felipe Fontana, Aline Zambello e Ivan Silva, que apesar da seriedade em nossos diálogos, a esperança em um futuro mais igualitário sempre esteve presente.

Aos meus amigos de longa data que estiveram comigo durante a confecção da tese e me proporcionaram momentos de descontração e risadas, Álvaro Prates, Ana Ferreira Fidélis, Alberto Koopman Ovando, Bruno Bini, Cilene Moro, Daniel Horácio, Daniel Bottura, Eduardo Amaral, Elisabeth Koopman Ovando, Fabrício Moro, Francis Fidélis, Ivan Rodrigues, Julio Almeida, Kelvin Bueno, Lucas Tomaz Souza, Lucas Vasco, Lourenço Pitelli, Paula Rattis Teixeira, Rodrigo Caruso Friedman e Talles Villalva.

Agradeço particularmente à Taiuani Marquine Raymundo por compartilhar comigo a ideia de um mundo melhor, pelo companheirismo, pela parceria em dividir os sonhos comigo e lutar pelos mesmos ideais que eu. Obrigado pelo amor e pelo apoio que se tornaram forças para me guiar.

Ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas de Desenvolvimento por sempre me recepcionar e disponibilizar o seu acervo sobre Celso Furtado e temas relacionados ao desenvolvimento que me auxiliaram em minha tese.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) por ter concedido a Bolsa referente a este período de doutoramento. A sua colaboração foi fundamental para a finalização desta tese.

Agradecimento especial a professora Dra. Vera Alves Cepêda e minha orientadora, em primeiro lugar por ter me recepcionado como orientando desde o mestrado, na Universidade Federal de São Carlos, pela confiança em meu trabalho, pela paciência e orientação. Durante mais de sete anos de convivência aprendi a acreditar nas ideias e que elas podem ser a força motora para a transformação de um mundo mais igualitário, justo, capaz de oferecer as mesmas oportunidades para todas as pessoas.

As palavras de Eduardo Galeano simbolizam a longa jornada a ser percorrida para um mundo igualitário, mas exprime a ousadia em desafiá-la todos os dias em busca dessa utopia.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.” (Eduardo Galeano).

“Acrescenta que é preciso mudar a base política de sustentação do poder e garantir a participação do povo nas decisões políticas locais, regionais e federais. Assim, inverteremos o modelo. Não basta industrializar, não se trata apenas de substituir ou não importações, para eliminar a barreira externa. Isso é papo de economista. Furtado é muito mais do que um economista; é um pensador brasileiro.

E diz que precisamos mudar a correlação de forças que determinam as prioridades sociais, o destino de poucos recursos, a maneira como o país, adquire identidade e soberania nacional. Repete que democracia é ampliar as bases de participação da sociedade nas decisões sobre sua própria vida. Isto é, sua autodeterminação.

Este é o sonho pelo qual Furtado me convenceu a lutar. Quando fico muito embananada ou com raiva, vou ao velho, peço a benção, me acalmo e continuo.

Saravá, meu mestre! E lutaremos sempre, mesmo depois de mortos, pois outros levarão adiante o mesmo sonho.”

(Maria da Conceição Tavares, Homenagem. In: Celso Furtado. Entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola).

“É preciso pensar as regiões e os urbanos como *loci* de reprodução social específicos, investigar sua decorrente inserção em uma divisão inter-regional do trabalho, ou seja, analisar a produção de espaços concretos, captando suas determinações históricas particulares.”

(Carlos Brandão, Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global)

## Resumo

O Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS) possui longa trajetória e pode ser compreendido em quatro diferentes momentos de implantação na história das experiências de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste. O primeiro momento, 1955-1970, constituiu-se dos estudos coordenados pelo CONDEPE com destaque para a pesquisa de Le Bret, em 1955. O segundo, 1970-1982, caracteriza-se pela institucionalização do PPS pelo governo de Pernambuco em 1974 e pela formulação dos seus primeiros planos diretores. O terceiro, 1983-2014, no governo Fernando Henrique Cardoso, aparece o PPS como um dos maiores portos do Brasil. Mas, foi a partir de 2006 que despontou como um dos maiores projetos do governo federal, o qual reuniu investimentos dos seus programas: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). E, também neste momento, o governo de Pernambuco preparou o seu Novo Plano Diretor Suape – 2030. Partimos da hipótese, nessa tese, de que o Complexo Industrial Portuário de Suape possui uma particularidade: ser idealizado e institucionalizado no período novo desenvolvimentista, caracterizado pelo protagonismo do Estado e dos fundos públicos para alavancagem do desenvolvimento. Esse ponto – ancoragem em projeto de cunho desenvolvimentista - nos permite apresentar semelhanças e diferenças nas propostas do CIPS para o desenvolvimento em fases distintas de sua trajetória histórica: do velho desenvolvimentismo dos anos de 1950 até 1970, até a fase mais recente, nos anos 2000. Em ambos os momentos o Estado foi figura central no desenvolvimento e foi protagonista desse processo ao formular políticas de desenvolvimento. Em contrapartida, a diferença central é a de que no período desenvolvimentista o conceito de desenvolvimento esteve ancorado no eixo da produtividade econômica como condição *ex-ante* de políticas sociais. No novo desenvolvimentismo o conceito de desenvolvimento foi balizado pelo binômio crescimento econômico *com inclusão social*. O objetivo proposto nessa tese é verificar *se* no período de 2003 a 2014 o governo federal formulou políticas sociais com a mesma intensidade que mobilizou recursos para o crescimento econômico para Suape. Esse objetivo foi trabalhado por cinco movimentos de análise: 1) Identificação da concepção de políticas sociais presentes nos Planos Plurianuais do governo federal; 2) comparação do desenho de políticas sociais formulado pelo governo federal com os instrumentos de aplicação direta no território estratégico de Suape, designados pelos cadernos temáticos e pelo Novo Plano Diretor de Suape – 2030; 3) análise dos recursos direcionados para políticas públicas na área social em Suape , a partir de consulta realizada nos programas do governo federal (PAC, BNDES, FNE, Programa Bolsa Família); 4) balanço das mudanças estruturais no território de Suape, em especial pelo levantamento (ou não) da queda de vulnerabilidade social e possíveis alterações recentes. Este movimento priorizou a análise quantitativa dos oito municípios que compõe o território de Suape; 5) Um último movimento realizou o levantamento de ações dos governos estadual e municipais de Pernambuco com o foco em políticas públicas para Suape, utilizando como material básico os PPAs de Pernambuco e dos municípios.

Palavras chaves: Nordeste; Complexo Industrial Portuário de Suape, política social, crescimento concentrado, vulnerabilidade social.

## Abstract

Industrial Port Complex of Suape (IPCS) project has a long trajectory and can be understood in four different moments of deployment in the history of regional development policy experiences to the Northeast. The first moment, 1955-1970, constitutes the studies coordinated by CONDEPE- highlighting to the research of Lebreton in 1955. The second, 1970-1982, is characterized by the institutionalization of the PPS by the Pernambuco government in 1974 and the formulation of its first director's plans. The third, 1983-2014, in the government of Fernando Henrique Cardoso, appears the PPS as one of the largest ports in Brazil. But, it was from 2006 that has emerged as one of the largest projects of the federal government, which brought together investments of its programs: Growth Acceleration Program (PAC); National Bank for Economic and Social Development (BNDES); Northeast Constitutional Financing Fund (FNE). Also in this time, the Pernambuco government prepared its new Suape Director Plan – 2030. Our hypothesis, in this thesis, is that the Industrial Port Complex of Suape has a particularity: be idealized and institutionalized in new developmental period characterized by the protagonism of the State and public funds for the development leverage. This point – anchoring in developmental project - allows us to present similarities and differences in the proposals of the IPCS for development at different stages of its historical trajectory: by the Old developmentalism in the 1950s until 1970, at the latest phase in the 2000s. In both instances, the State was central figure in the development and was the protagonist of this process in formulating development policies. However, the central difference is that in the developmental period the concept of development was anchored in the axis of economic productivity as an *ex-ante* condition of social policies. In the new developmentalism the concept of development was marked by the binomial economic growth with *social inclusion*. The goal proposed in this thesis is to verify that in the period of 2003 to 2014 the federal government has formulated social policies with the same intensity that mobilized resources for economic growth for Suape. This goal was worked for five movement of analysis: 1) Identification of the conception of social policies present in Multi-annuals plans of the federal government; 2) Comparison of social policy design made by the federal government with the instruments of direct application in the strategic territory of Suape, designated by the theme notebooks and the new Director Plan for Suape – 2030; 3) Analysis of resources allocated to public policies in the social area in Suape from consultation realized in federal government programs (PAC, BNDES, FNE, Bolsa Família Program); 4) Assessments of structural changes in the territory of Suape, in special by the survey (or not) of social vulnerability fall and possible recent changes. This movement prioritized the quantitative analysis of the eight municipalities that compose the territory of Suape; 5) A last movement conducted the survey of actions of state and local governments of Pernambuco with the focus on public policies to Suape, using as basic material PPAs of Pernambuco and municipalities.

Key words: Northeast; Industrial Port Complex of Suape, social policy, concentrated growth, social vulnerability.

## Lista de Figuras

Figura 1: Tipologia da PNDR para a identificação das sub-regionais.....	112
Figura 2: Localização das cadeias produtivas de acordo com a divisão da Área de Influência de Suape.....	152
Figura 3: Mapa dos distritos satélites no Complexo Industrial Portuário de Suape.....	159
Figura 4: Estrutura da formulação de programas pelo governo federal.....	171
Figura 5: Alocação de recursos do governo federal por grandes setores (2008-2011).....	178
Figura 6: Regionalização de Pernambuco dividido em 12 RDs.....	223
Figura 7: Localização dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape.....	224

## Lista de Gráficos

Gráfico 1. Comparação do Produto Interno Bruto (PIB) por Estados do Nordeste - 1950-1980.....	78
Gráfico 2. Participação da região NE no valor adicionado bruto dos setores econômicos do Brasil - 1995-2000 (%). .....	101
Gráfico 3. Participação da Bahia, Pernambuco e Ceará no PIB da região NE - 1995-2010.....	102
Gráfico 4. Participação dos setores econômicos no VAB total da região Nordeste - 1995-2010 (%). .....	103
Gráfico 5. Participação dos estados no VAB dos setores na região NE em 2010 (%). .....	104
Gráfico 6. Evolução do investimento público em Suape-PE (R\$ milhões). .....	148
Gráfico 7. Investimento público do governo federal e da Petrobrás (% do PIB). .....	182
Gráfico 8. Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2013 e % do PIB). .....	183
Gráfico 9. Programa Bolsa Família Brasil - valor total dos benefícios (R\$ Milhões). .....	199
Gráfico 10. Programa Bolsa Família por Regiões - valor total dos benefícios (R\$ Milhões) .....	200
Gráfico 11. Programa Bolsa Família por Estado do Nordeste - valor total dos benefícios (R\$ Milhões). .....	201
Gráfico 12. Programa Bolsa Família nos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape – valor total dos beneficiados (R\$ milhões). .....	202
Gráfico 13. Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica (2012). .....	203
Gráfico 14. Expansão da rede federal de educação superior (2012). .....	204

Gráfico 15. Transferência do tesouro nacional (R\$ milhões).....	227
Gráfico 16. Distribuição da população dos municípios de Suape ocupada por grandes grupos de ocupações – 2010.....	236
Gráfico 17. Balanço dos investimentos PAC-PE 2007-2010 (R\$ milhões).....	279
Gráfico 18. Balanço dos investimentos do PAC 2 PE 2011-2014 (R\$ milhões).....	280
Gráfico 19. Balanço dos investimentos do PAC 2 PE no eixo energia 2011-2014 (R\$ milhões).....	285

## Lista de Tabelas

Tabela 1. Renda das Principais Regiões do País em Anos Escolhidos.....	57
Tabela 2. Índice da Produção Agropecuária e Industrial.....	58
Tabela 3. Investimentos em Projetos Aprovados pela SUDENE (a preços de 1967; %). .....	70
Tabela 4. Brasil: opções pelos Fundos de Investimentos e/ou dos Programas (1962-1985) – (%) - Referência: (Setembro de 1988).....	74
Tabela 5. Brasil: distribuição do PIB por regiões (1949-80).....	76
Tabela 6. Participação dos estados do NE no PIB regional (porcentagem).....	78
Tabela 7. PIB <i>per capita</i> dos estados do NE.....	79
Tabela 8. PIB Estadual por setores nos anos 1950/1980.....	79
Tabela 9. IDH por Estados e Macrorregiões, 1987-88.....	80
Tabela 10. Participação no PIB do Brasil (%).....	100
Tabela 11. Valor Adicionado Bruto das Atividades Econômicas no Brasil, NE e Estados da Região em 2010.....	105
Tabela 12. Investimentos em Sub-regiões Nordeste 2005.....	120
Tabela 13. Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MI - 2005-2008.....	122
Tabela 14. População e PIB dos municípios do território de Suape 2012.....	149
Tabela 15. Dados da área de influência de Suape 2002-2006.....	154
Tabela 16. Execução orçamentária do PPA 2012-2015, no ano de 2013 (valores em R\$ bilhões).....	182
Tabela 17. Investimentos do PAC no Brasil em 2007-2010 (em Bilhões R\$).....	184
Tabela 18. Investimentos do PAC no Nordeste 2007-2010.....	185
Tabela 19. Ações do PAC no Brasil Concluídas até 2014.....	187

Tabela 20. 9º Balanço 2011-2014 do PAC – PE.....	188
Tabela 21. Investimento PAC 2011-2014 em Transportes Pernambuco.....	189
Tabela 22. Investimento PAC 2011-2014 em Energia-Pernambuco.....	190
Tabela 23. Projetos do PAC 2011-2014 em Cidade Melhor-Pernambuco.....	193
Tabela 24. Investimento PAC 2011-2014 em Comunidade Cidadã – Pernambuco.....	194
Tabela 25. Investimento PAC 2011-2014 em Minha Casa Minha Vida – Pernambuco.....	194
Tabela 26. Investimento PAC 2011-2014 em Água e Luz para Todos – Pernambuco.....	195
Tabela 27. BNDES Desembolsos por Região (em R\$ Bilhões).....	196
Tabela 28. BNDES Número de Operações por Região.....	196
Tabela 29. BNDES Série de desembolsos por ramos de atividades.....	197
Tabela 30. BNDES Perspectivas do investimento para 2014-2017 (Setores monitorados pelo BNDES).....	197
Tabela 31. BNDES: perspectivas do investimento para o período 2014-2017.....	198
Tabela 32. FNE Participação Setorial nas Contratações <sup>1</sup> – Primeiro Semestre – Período: 1998 a 2013.....	206
Tabela 33. FNE Projetos Contratados na Tipologia PNDR.....	207
Tabela 34. FNE Distribuição Territorial dos Recursos – Primeiro Semestre de 2013.....	209
Tabela 35. FNE 2014: Projeção de Financiamento por Estado e Setor de Atividade (R\$ milhões).....	210
Tabela 36. FNE 2014: Projeção de Financiamento para Atividades e Setores Priorizados pelo Conselho Deliberativo da SUDENE (R\$ milhões).....	211
Tabela 37. FNE Contratações de Valor Superior a R\$ 10 milhões (primeiro semestre de 2013).....	212

Tabela 38. Distribuição dos Investimentos Federais Previstos para o Nordeste em 2013 (R\$ Mil).....	213
Tabela 39. Estrutura da dinâmica demográfica do Complexo Portuário Industrial de Suape.....	225
Tabela 40. Estrutura Etária da População municípios de Suape.....	226
Tabela 41. Longevidade, Mortalidade e Fecundidade municípios de Suape.....	226
Tabela 42. Produto Interno Bruto – PIB, a preços de mercado, das Regiões de Desenvolvimento e dos municípios do estado de Pernambuco - 1999 – 2012 (em R\$ Milhões).....	228
Tabela 43. Produto Interno Bruto – PIB per capita por Regiões de Desenvolvimento e municípios do estado de Pernambuco - 1999 – 2012 (em R\$ 1,00).....	229
Tabela 44. Participação (%) do Produto Interno Bruto – PIB das Regiões de Desenvolvimento e dos municípios no PIB do estado de Pernambuco - 2000– 2012.....	230
Tabela 45. Composição setorial do Valor Adicionado Bruto - VAB por Regiões de Desenvolvimento e por municípios de Pernambuco - 2000 – 2012.....	231
Tabela 46. Vulnerabilidade Social dos municípios de Suape 1991 a 2010.....	231
Tabela 47. Índice de Gini Pernambuco 1991-2010.....	232
Tabela 48. Síntese de dados da educação dos municípios de Suape.....	233
Tabela 49. Síntese de dados IDHM dos municípios de Suape.....	233
Tabela 50. Ocupação da mão de obra nos municípios de Suape 2000 a 2010.....	235
Tabela 51. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Cabo de Santo Agostinho.....	237
Tabela 52. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Ipojuca.....	239
Tabela 53. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Jaboatão .....	241

Tabela 54. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Escada.....	243
Tabela 55. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Moreno.....	244
Tabela 56. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Ribeirão.....	246
Tabela 57. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Rio Formoso.....	248
Tabela 58. Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Sirinhaém.....	249

## Lista de Quadros

Quadro 1. das Fases de Políticas de Desenvolvimento Regional para o Nordeste: 1958 a 2010.....	128
Quadro 2. Momentos de implantação do Projeto do Porto de Suape (1955-2014).....	168
Quadro 3. Projetos do PAC 2011-2014 em Empreendimentos Exclusivos, Energia - Complexo Industrial Portuário Suape.....	191
Quadro 4. FNE - Contratações por Tipo de Município e Estado (Áreas Prioritárias) .....	208
Quadro 5. Número de empregados no mercado formal, por classes de renda nos Municípios de Suape 2000-2013.....	252
Quadro 6. Empresas de capital privado com previsão de investimentos e instalação no Porto de Suape.....	286
Quadro 7 – Empreendimentos do PAC nos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape.....	295

### Lista Siglas e Abreviaturas

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADA	Agência de Desenvolvimento para a Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
APL	Arranjos Produtivos Locais
APP	Administração do Porto de Petrolina
BANDEPE	Banco do Estado de Pernambuco
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CCP	Comissão de Construção do Porto de Petrolina
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CETENE	Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste
CDES	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIPS	Complexo Industrial Portuário de Suape
CITEPE	Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEPE	Comissão de Desenvolvimento Econômica de Pernambuco
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
CONDEPE- FIDAM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODEVASP	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco
CONVIVER	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CVSF	Comissão do Vale do Rio São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EDE	Eixo de desenvolvimento econômico
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
ENIDs	Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FCO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDA	Fundo Constitucional de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FIEP	Federação das Indústrias do Estado da Paraíba
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
EIA	Estudo de impacto ambiental
EIV	Estudo de impacto de vizinhança
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
GRUNE	Grupo de Reequipamento Técnico e Científico das Universidades do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IE	Infraestrutura energética
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras contra as Secas
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IL	Infraestrutura logística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISU	Infraestrutura social urbana
LAEPT	Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Trabalho
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MECOR	Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MINTER	Ministério do Interior
MPOG	Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
NPDS	Novo Plano Diretor Suape
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBF	Programa Bolsa Família
PDCO	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PDE	Programa de Desenvolvimento da Educação

PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDNE	Plano Estratégico para Desenvolvimento do Nordeste
PDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
PE	Pernambuco
PED	Plano estratégico de desenvolvimento econômico
PHIS	Política de Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PDR	Plano de desenvolvimento rural
PDS	Partido Social Democrático
PIN	Programa de Integração Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
PRODEPE	Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
PRODUZIR	Programa de Organização Produtiva de Comunidades
PROJETO	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
SERTANEJO	
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROMESO	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PROMOVER	Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDs	Regiões de Desenvolvimento
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RIMA	Relatório de impacto ao meio ambiente
SAES	Secretaria de Assuntos Econômicos do BNDES
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEHIS	Setor Especial de Habitação de Interesse Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SDEC	Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco
SEAS	Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco
SEPLAN	Secretária de Planejamento de Pernambuco
SISMAP	Sistema municipal de áreas protegidas
SISU	Sistema de Seleção Unificada

SPR	Secretaria de Programas Regionais
SUAS	Sistema de Saúde Único da Saúde
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TDC	Transferência do direito de construir
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
UPE	Universidade de Pernambuco
VTI	Valor de Transformação Industrial
ZEDR	Zona especial de desenvolvimento rural sustentável
ZEIA	Zona especial de atividade industriais e agroindustriais
ZPEC	Zona de Proteção Ecológica
ZIP	Zona Industrial Portuária
ZI	Zona Industrial

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	29
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O NORDESTE: UM BALANÇO HISTÓRICO - 1959/1980</b> .....	44
1.1. Da solução hidráulica ao esboço do planejamento de políticas de desenvolvimento para o Nordeste - 1945 a 1958.....	50
1.2. A estratégia para o desenvolvimento do Nordeste: a proposta do GTDN.....	55
1.3. SUDENE: do impacto político (1959-1964) à crise de governabilidade (1965-1984) .....	59
1.4. Das teses inovadoras do GTDN ao desenvolvimento conservador dos Governos Militares (1965-1970).....	68
1.5. Os Programas Setoriais de Desenvolvimento Regional para o Nordeste (1970-1984).....	71
1.6. Balanço das interpretações dos indicadores econômicos e sociais do Nordeste, 1959 a 1980.....	82
1.7. Considerações Parciais.....	92
<b>CAPÍTULO 2 - A RETOMADA DA QUESTÃO REGIONAL NOS GOVERNOS LULA E ROUSSEFF - 2003/2014</b> .....	95
2.1. A inserção das políticas neoliberais no Brasil e a consolidação dos polos dinâmicos no Nordeste.....	97
2.2. A opção do governo FHC: estabilização da economia e deflagração da guerra fiscal.....	106
2.3. A PNDR: proposta de uma nova política regional para o Nordeste no governo Lula (2003-2010).....	110
2.4. Balanço da Política Nacional do Desenvolvimento Regional no governo Lula.....	118
2.5. Considerações Parciais.....	125

<b>CAPÍTULO 3 – ORIGEM DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO SUAPE E OS SEUS MOMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO (1955-2014).....</b>	<b>129</b>
3.1. Os estudos pioneiros e a gênese do projeto do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-1970).....	133
3.2. A institucionalização do Complexo Industrial Portuário de Suape pelo governo de Pernambuco como pólo de desenvolvimento regional (1970-1990).....	141
3.3. A ascensão do Complexo Industrial Portuário Suape como pólo estratégico do Nordeste (1983-2014).....	147
3.4. Considerações parciais: balanço dos momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-2014).....	164
<b>CAPÍTULO 4 - AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DE SUAPE (2003-2014).....</b>	<b>169</b>
4.1. A política social nos governos Lula e Roussef (2003-2014): uma análise comparativa das medidas propostas pelos PPAs do governo federal e pelo Novo Plano Diretor Suape 2030.....	171
4.2. Os investimentos do governo federal em Pernambuco e no Complexo Industrial Portuário de Suape).....	180
4.3. Balanço das medidas propostas pelos PPAs federais e a aplicação dos recursos no Complexo Industrial Portuário de Suape.....	214
<b>CAPÍTULO 5 - CONCENTRAÇÃO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO DE SUAPE.....</b>	<b>219</b>
5.1. Diagnóstico dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape.....	222
5.2. Perfil da ocupação da mão de obra dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape.....	234
5.3. Balanço dos dados socioeconômicos e de ocupação da mão de obra do território estratégico 2000-2014.....	254

5.4. As ações do governo de Pernambuco para o Complexo Industrial Portuário de Suape 2008-2014.....	256
5.5. Os PPAs dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape.....	265
5.6. Uma leitura do modelo de desenvolvimento dos governos Lula e Rousseff 2003 – 2014.....	270
5.7. O crescimento econômico no Complexo Industrial Portuário de Suape promoveu mudanças estruturais ou concentração de renda, em 2003-2014?.....	276
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>301</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>312</b>
ANEXO 1 – Quadro Principais Informações das RDs de Pernambuco em 2007.....	328
ANEXO 2 – Tabela Pessoas com 10 anos ou mais de idade economicamente ativas em 2010.....	330
ANEXO 3 – Tabela Pessoas Ocupadas por Posição na Ocupação em 2010.....	331
ANEXO 4 – Eixo Promover Sustentabilidade Ambiental do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	332
ANEXO 5 – Eixo Desenvolvimento Rural Sustentável do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	333
ANEXO 6 – Eixo Copa 2014 do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	334
ANEXO 7 – Eixo Aumentar e Qualificar a Infraestrutura para o Desenvolvimento do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	335
ANEXO 8 – Eixo Consolidar o Desenvolvimento, Gerar Emprego e Renda, Promover a Economia do Conhecimento e a Inovação do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	337
ANEXO 9 – Eixo Melhorar a Habitabilidade e Mobilidade do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	339
ANEXO 10 – Eixo Promover Cidadania, Combater a Desigualdade e Valorizar o Esporte, Lazer e a Cultura do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	340

ANEXO 11 – Eixo Universalizar o Acesso a Água e ao Esgotamento Sanitário do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	342
ANEXO 12 – Eixo Pacto pela Vida do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	343
ANEXO 13 – Eixo Pacto pela Saúde do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	344
ANEXO 14 – Eixo Pacto pela Educação do PPA 2012-2014 (PE) para os municípios do território estratégico de Suape.....	345
ANEXO 15 – Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 no Complexo Industrial Portuário de Suape.....	346

## INTRODUÇÃO

A *Questão do Nordeste* foi apresentada como um problema de ordem política desde o século XIX no Brasil. No decorrer desse século, inúmeras agências, programas e planos foram formulados e criados pelo Estado para dar conta do problema das desigualdades regionais<sup>1</sup>, que apresentou a estrutura da região Nordeste em condição de atraso econômico, se comparada as outras do Brasil.

O longo histórico das *políticas de desenvolvimento regional* para o Nordeste, incluindo o reconhecimento do problema e proposta (teórica ou aplicada), pode ser sistematizado em quatro diferentes fases, dotadas de características específicas: 1) a fase de emergência de uma leitura sistêmica, complexa e alinhada às estruturas da condição do subdesenvolvimento, formulada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), consolidada na *Operação Nordeste*<sup>2</sup>, nos anos 1958 a 1964; 2) os programas setoriais de infraestrutura e industrialização balizados pelo instrumento de concessão de financiamento pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) nos governos militares, entre os anos 1965 e 1984; 3) a lacuna de ações deixada para o desenvolvimento regional, em grande medida determinada pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista e pela adoção de um novo repertório de soluções sugeridas pelas

---

1 Uma primeira aproximação da interpretação do subdesenvolvimento do Nordeste em contraposição ao tradicional assistencialismo das obras contra as secas, que foram hegemônicas desde 1900 a 1950, foi concedido por Josué de Castro, em sua obra *Geografia da Fome*, de 1946, e assumiu em 1952 a presidência da Comissão Nacional de Alimentação, responsável pela organização de estudos de base sobre a realidade social no setor de alimentação. Os autores Rômulo de Almeida no Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e Singer, em seu estudo sobre o Nordeste encomendado pelas Nações Unidas, em 1955, incorporaram essa primeira geração de intelectuais posicionados à apresentar um novo repertório para a formulação do diagnóstico do atraso econômico do Nordeste.

2 A *Operação Nordeste* foi constituída: pelo relatório de trabalho do GTDN *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, de 1959, que originou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO); do curso de "Introdução aos problemas do Brasil", ministrado por Celso Furtado destinado aos oficiais das Forças Armadas, em 1959, sediado no ISEB e posteriormente publicado em forma de livro com o título *Operação Nordeste*; dos planos diretores da SUDENE, *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste* e *Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*, respectivamente lançados em 1961 e 1963.

políticas neoliberais, no período de 1985 a 2002; e 4) a retomada da *questão regional* pelo Estado, com políticas fortes na área do estímulo ao desenvolvimento, tanto por intermédio de programas de redistribuição de renda com inclusão social quanto por programas estimuladores do crescimento econômico, nos governos Lula e Dilma Rousseff, compreendeu os anos 2003 a 2014.

Na primeira fase, a *Operação Nordeste*, surgiu a partir do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) em 1958, e no ano seguinte foi crucial para a formação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que apresentou uma nova interpretação que superou o diagnóstico em voga até aquele momento: a de que o atraso econômico era resultado da seca, e a solução era hidráulica - reposicionando a compreensão do atraso dessa região como resultante do subdesenvolvimento determinado pelas suas estruturas econômicas e sociais. O quadro de assimetrias regionais e vulnerabilidade da região Nordeste foi classificado pela Sudene<sup>3</sup> como *Questão Regional* e assumiu uma conotação muito próxima do conceito de subdesenvolvimento. Essa interpretação nos remete ao estudo clássico de Celso Furtado *Formação Econômica do Brasil* e a *Operação Nordeste*, ambos de 1959, que compreendeu esse fenômeno como originário da expansão e sobreposição do capitalismo moderno da Primeira Revolução Industrial (liderada da Europa no século XVIII) às estruturas pré-capitalistas, como o caso da América Latina e do Brasil. A conjunção de duas dinâmicas fundou uma característica particular do subdesenvolvimento brasileiro, denominada dualismo estrutural<sup>4</sup>.

---

3 A SUDENE surgiu em 1959 e foi uma proposta de Celso Furtado ao presidente Juscelino Kubistchek de formular uma instituição regional especializada em Nordeste. Posteriormente, como superintendente desta instituição, Furtado programou, em conjunto com a sua equipe, o Primeiro e Segundo Planos Diretores para o Desenvolvimento Econômico e Social para o Nordeste, e, com o amparo institucional, embarcou em um claro enfrentamento às estruturas econômica e social dessa região.

4 Na Operação Nordeste, Furtado chama a atenção para o crescimento desigual no Brasil, dada pelo crescimento da região Centro-Sul concomitante a estagnação da região Nordeste. Dessa forma, identificou duas dinâmicas contrárias na economia brasileira. Na região Centro-Sul, a economia era dinâmica, ou seja, a industrialização demandava a mão de obra mais qualificada, e os índices de urbanização foram elevados, o que foi determinante para o Centro-Sul exercer o papel de polo dominante no Brasil. Na região Nordeste, após o declínio do ciclo da cana-de-açúcar, a sua economia permaneceu estagnada e retrocedeu à economia tipicamente pré-capitalista (produção de subsistência da sua população). A economia nordestina passou a atuar como complemento (produção e exportação de produtos primários) à demanda da economia do Centro-Sul. E, justamente por esta

A denominada *Questão Nordeste* extrapolou a interpretação de um problema local e de determinações geográficas, inserindo-a, a partir dos anos 1950, em uma interpretação sistêmica, do todo nacional e, em especial, em um tema central para o projeto nacional de integração e modernização. Essa guinada exigiu do Estado instrumentos institucionais para enfrentar esse diagnóstico problemático de superação do subdesenvolvimento, frente à morfologia de estruturas deformadas ao longo do processo de formação histórica e econômica do Nordeste. A racionalidade da mudança, balizada pelo planejamento econômico foi implementada pela Sudene por meio da industrialização; e a ideologia desenvolvimentista esteve na retaguarda da formulação das diretrizes de ação desta instituição - que reconhecia que a via para o desenvolvimento pautava-se pelo crescimento econômico instituído por um projeto fomentado por investimentos nos setores de infraestrutura (energia e transportes) e na indústria. A questão social, antes marginalizada no Primeiro Plano Diretor dessa instituição, em 1961, foi apresentada como novidade em seu Segundo Plano Diretor, organizada pelas diretrizes para o *desenvolvimento do fator humano* e reorganização das terras para agricultura, que foram interpretadas como essenciais para avançar no desenvolvimento do Nordeste. Porém o Golpe Militar de 1964 minou o Segundo Plano Diretor, e as teses originais fundadoras dessa instituição, ao reformular a estratégia de desenvolvimento regional que passou a orientar os programas setoriais, e principalmente ao rebaixar a Sudene, de autarquia à Superintendência vinculada ao Ministério do Interior (Minter).

Na segunda fase, apesar do lampejo de modernização irradiado pela Sudene e a permanência da ideologia desenvolvimentista na condução de estratégias de planejamento nos governos militares (1965-1984) as ações do Estado não extinguiram as assimetrias regionais. Pelo contrário, houve a ampliação desse processo e a justaposição desse fenômeno para a escala inter-regional, o que provocou assimetrias entre os polos de crescimento em determinados nichos produtivos e os de vulnerabilidade social, abandonados pelo vazio de ações do Estado dirigidas a este foco.

---

demanda, por produtos primários, da região Nordeste, que ela não conseguia alcançar a próxima etapa para o desenvolvimento econômico, a industrialização (FURTADO, 1959).

A principal aposta dos governos militares originou do consenso de que a indústria era o ponto fundamental no processo de crescimento econômico do Nordeste e foi incentivada pelos investimentos via Mecanismo 34/18<sup>5</sup> e pelo FINOR, o que acelerou a sua instalação nessa região.

Entretanto, a principal marca dessa fase foi a mudança das ideias iniciais que orientaram o Primeiro e Segundo Planos Diretores da Sudene. Foi extinta a concepção de implantar a indústria autônoma e autossustentada no Nordeste, ou seja, independente da região Centro-Sul. A industrialização no Nordeste foi sistematizada como extensão da linha de produtividade da demanda da região Centro-Sul, posteriormente denominada região Sudeste. A nova ideia que amparou essa instituição esteve balizada sob o preâmbulo - investimentos setoriais na indústria e a reforma na agricultura, que resultou em uma mudança dentro dos parâmetros do *status quo*, ou seja, a modernização dos latifúndios.

Nos governos militares, os programas e planos regionais implementados pelo MINTER prepararam as suas diretrizes embasadas na ideia de implantação de segmentos produtivos no Nordeste sincronizados pela demanda das indústrias do Sudeste. Houve o processo de desconcentração industrial da região Sudeste para o Nordeste como consequência dessa ação do Estado, ficando esta região submissa, porém, aos interesses do capital produtivo de fora do Nordeste. Os investimentos concedidos pelo FINOR ficaram circunscritos às indústrias em algumas sub-regiões do Nordeste. O crescimento econômico financiado pelo Estado não foi capaz de impulsionar o espraiamento dessas atividades econômicas para os territórios vizinhos, o que proporcionou o crescimento setorial *desigual* em determinados *nichos* produtivos e a dependência do fator criativo e inovador da indústria aos centros de decisões do Sudeste.

Na terceira fase, 1985-2002, o Estado desenvolvimentista (já colapsado pelos problemas causados pela crise externa, crise fiscal e inflação) perdeu fôlego e capacidade de induzir investimentos para os programas regionais para o Nordeste.

---

5 No Primeiro Plano Diretor, foi formulado o mecanismo de incentivos fiscais para a instalação de indústrias no Nordeste, denominado Artigo 34. No Segundo Plano Diretor da Sudene, esta ferramenta foi reformulada e foi chamado de Sistema 34/18 (tal denominação se deu em função do artigo 34 da Lei 3995/61 e do artigo 18 da Lei 4239/63).

Nesse contexto, determinado pelo endividamento do Estado nacional e da inserção das políticas neoliberais do Consenso de Washington, a solução do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi a estabilização da economia e adoção da cartilha das reformas neoliberais. A estabilização referia-se ao enfrentamento da crise que desde os anos 1980, ocorria no Brasil dada a acumulação dos altos índices de inflação e juros, em uma conjuntura que preponderava os investimentos estrangeiros especulativos, estimulados pelos juros elevados da economia brasileira (CARNEIRO, 2002).

Se por um lado o governo FHC soube lidar com a estabilização da economia nacional, por outro, absteve-se de elaborar programas de desenvolvimento regional para o Nordeste. Na ausência da ação do Estado, foi deflagrada a “guerra fiscal” entre as unidades federativas da União, o que constituiu a consciência, nesse período, de que as experiências de planejamento da industrialização no Nordeste não foram suficientes para reduzir os problemas de vulnerabilidade social da sua população. O vazio deixado pela crise do Estado desenvolvimentista e a falta de um programa que estimulasse a economia regional nordestina restringiram os estados à adoção da alternativa de concessão de incentivos para a instalação de indústrias em seu território, caracterizados pela isenção de impostos, vantagem de localização, mão-de-obra barata e infraestrutura para viabilizar o funcionamento da indústria recém-instalada. No governo FHC, a questão das desigualdades regionais foi tratada de maneira secundária, conforme o relatório *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (ENIDs), composto por um portfólio que apresentava oportunidades de investimento no setor de logística para os empresários internacionais, o qual acelerou a “guerra fiscal” entre as unidades federativas.

Nesse relatório, foi apresentado um leque de oportunidades para os investimentos do capital estrangeiro no setor de infraestrutura, mais especificamente na área de transportes, o que possibilitaria ampliar a logística para dinamizar o escoamento da produção dos polos dinâmicos do Brasil para o exterior. Os espaços que combinavam vantagens para a alocação de investimentos, como infraestrutura instalada, mão de obra barata e incentivos fiscais, se beneficiaram.

A quarta fase de políticas de desenvolvimento para o Nordeste aconteceu nos governos Lula e Dilma Rousseff, 2003-2014, que adotaram novos parâmetros para problematizar as desigualdades regionais e planejar o desenvolvimento econômico. A

*questão social* foi inserida como central na agenda do Estado, sendo privilegiados temas como distribuição de renda com inclusão social, deflagrada pelo avanço substancial de políticas sociais, tais quais o Programa Bolsa Família (PBF), Luz para Todos, PAC da Saúde, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Minha Casa Minha Vida (MCMV) e aumento do salário mínimo. Estas políticas apareceram ao lado dos programas de crescimento econômico, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a crescente utilização de fundos de investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Petrobras, entre outros, voltados para o desenvolvimento das regiões brasileiras.

Nessa fase, o tratamento concedido ao desenvolvimento regional ganhou relevância, e várias ações do governo Lula pareciam mirar a sua retomada. Foram exemplos a reativação da Sudene, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), a promoção de programas mesorregionais pelo governo federal (PROMESO, CONVIVER, PDFF, PDSA) inseridos nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2012 e, principalmente, a institucionalização, em 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual estruturou a sua estratégia em três bases fundamentais, com o objetivo de transformá-la em Política de Estado:

I) o Mapa da Elegibilidade da Política, que encerra a estratégia de implementação da PNDR Fase II e que determina metas de aplicação de recursos em territórios selecionados; II) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que estabelece condições de um novo padrão de financiamento à questão regional brasileira; III) e a proposição de um novo modelo de gestão da Política, absorvendo novos parâmetros e as novas institucionalidades que estão associadas à complexa governabilidade da questão regional brasileira (BRASIL-MI, 2010, p. 70).

A premissa sugerida para elencar a experiência de planejamento de políticas de desenvolvimento para o Nordeste foi a de que, a partir do governo Lula, diante do quadro de vulnerabilidades sociais e econômica no Brasil, a alternativa para a superação desse diagnóstico foi formular uma estratégia de desenvolvimento organizada pelo binômio programas para o crescimento econômico e programas sociais para a inclusão

social e empoderamento dos atores<sup>6</sup>. Em uma primeira mirada, é possível averiguar que, nesse governo, a percepção de desenvolvimento balizou as políticas públicas e apresentou a emergência da *questão social*, anteriormente tratada de forma marginal (pelas diferentes matrizes do desenvolvimentismo<sup>7</sup> e no momento neoliberal). A questão social foi apresentada nas outras fases de políticas de desenvolvimento para o Nordeste como consequência do efeito de crescimento econômico, quase uma assimilação automática do bem-estar social da população *ex post* aos efeitos gerados pelo setor produtivo. Portanto, a quarta fase de políticas de desenvolvimento para o Nordeste apresenta esse avanço em relação aos anteriores.

Na pesquisa desenvolvida nesta tese, dentre desse universo composto pela longa trajetória de políticas de desenvolvimento regionais para o Nordeste e programadas pelo Estado, foi proposto como recorte e objeto de trabalho o Complexo Industrial Portuário de Suape em função da sua longa presença no quadro: a) do debate sobre as vulnerabilidades do nordeste, entendidas para um marco além da questão da geografia e território; b) por aparecer em variados momentos como projeto estratégico de superação dos entraves para o desenvolvimento de parte da região; c) e por, nesses variados

---

6 Amartya Sen defende uma interessante tese sobre o conceito de desenvolvimento, ao conciliá-lo ao campo das oportunidades econômicas, sociais e políticas. A interpretação de Sen transcende a definição do conceito de desenvolvimento aplicado tanto pelos teóricos neoclássicos, teoria do desenvolvimento, teoria keynesiana, ao apontar que não deve ser restringido apenas pelo produto interno bruto (PIB), pela renda per capita, mas vai além de uma equação esquemática. O desenvolvimento é um processo de expansão de liberdades dos indivíduos, oportunidades econômicas, liberdades políticas e sociais. Sen defende a atuação do Estado, por meio de políticas públicas, na capacitação de indivíduos e no atendimento as suas demandas. O Estado é o progenitor de políticas sociais para a população excluída socialmente (SEN, 2000).

7 A obra clássica *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo* de Bielschowsky apresenta “*O desenvolvimentismo [...] foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza dos brasileiros*” (Bielschowsky, p. 77, [1988] 2000). Os seus objetivos estavam em sintonia por um projeto de formação do capitalismo industrial moderno no país mediado pelas técnicas de planejamento e intervenção do Estado na economia. Apesar da ideologia desenvolvimentista combinar características em comum, se caracterizou por diferentes matrizes. O teórico supracitado expõe três diferentes interpretações desenvolvimentistas: setor público, setor privado, nacionalista. As correntes neoliberal, socialista e o pensamento independente de Ignácio Rangel complementam o pensamento econômico. Essas correntes digladiaram entre si em busca da ascensão do seu projeto de desenvolvimento como hegemônico no aparelho institucional do Estado.

momentos, ter sido expressão ou síntese de uma forma específica de explicar o atraso nordestino e por indicar uma agenda de estratégias para solucioná-lo.

Enquanto origem histórica, esse projeto foi idealizado em 1955, pelo teórico Lebret, em *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco*, e, a partir do governo Lula, despontou como um dos maiores projetos de investimento do governo federal. O longo histórico do Complexo Industrial Portuário de Suape pode ser analisado em paralelo as fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, como um estudo de caso do impacto dessas políticas nesse território.

A hipótese desta pesquisa é a de que o Complexo Industrial Portuário de Suape atravessou as diferentes fases de políticas de desenvolvimento regionais para o Nordeste, podendo ser analisada a partir da detecção de quatro momentos bem delineados em suas características: o primeiro, conjugando esforços teóricos, como os estudos pioneiros sobre o subdesenvolvimento na formação política e econômica do Brasil nos trabalhos de Celso Furtado<sup>8</sup>, o estudo referido com foco no diagnóstico de Pernambuco produzidos por Lebret e Francisco de Oliveira<sup>9</sup>, os relatórios técnicos produzidos pelo governo pernambucano - e que foram centrais para conceder subsídios à formulação de um projeto para o desenvolvimento de Pernambuco (1955-1969); o segundo momento, mais maduro, ocorre com a institucionalização do complexo industrial portuário e o lançamento do primeiro plano diretor com os documentos relacionados ao planejamento do território Porto de Suape, organizado pelo governo estadual de Pernambuco, e abrange o período de 1970 a 1982; o terceiro momento, de 1983 a 2002, marca o começo das atividades da empresa Suape Complexo Industrial Portuário. No governo FHC, o Porto de Suape é eleito como ponto estratégico para o

---

<sup>8</sup> Os primeiros textos produzidos por Furtado trabalharam de maneira pioneira o subdesenvolvimento como originário da formação das estruturas econômicas e sociais do Brasil. Os seus primeiros textos nessa direção são: sua tese de doutorado em economia, *L'économie coloniale brésilienne*, de 1948 (recentemente publicada em português *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII: elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais*. São Paulo: Hucitec/Abphe. 2001); o artigo *Características gerais da economia brasileira*. Revista Brasileira de Economia (março 1950). Rio de Janeiro, pp. 7-37; *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite. 1954.

<sup>9</sup> Oliveira contribuiu nessa direção com o estudo *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de 1959, sobre os problemas e as perspectivas de desenvolvimento para Pernambuco.

crescimento econômico do Brasil - conforme análise do estudo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (1999) produzido no governo FHC. Mas, foi no quarto momento, de 2003-2014, especificamente a partir de 2006, que despontou como uma grande referência dos investimentos do governo federal por intermédio de seus programas de crescimento econômico, a exemplo do PAC - e esta constituiria a quarta fase em que desigualdade regional, o problema do nordeste e políticas de desenvolvimento regionais ancoradas no Complexo Industrial Portuário de Suape apareceriam alinhadas.

Para a execução desta pesquisa, foram levantados e mobilizados os documentos referentes ao Complexo Industrial Portuário de Suape, analisados na ordem cronológica da publicação do estudo ou de implantação do plano ou programa pelo governo. Quanto ao primeiro momento do contexto de Porto de Suape, foram avaliados os seguintes trabalhos: *Estudos Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste* (1955), de Louis Joseph Lebret; *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco* (1959), de Francisco de Oliveira; e o documento *Programas e Realizações*, do Governo de Pernambuco 1967-1970 (publicado em 1971). Esses documentos podem ser apresentados como pesquisas exploratórias que produziram diagnósticos de Pernambuco e em seus respectivos prognósticos ofereceram como ideia matriz a instalação do porto, como uma alternativa para impulsionar o crescimento econômico deste estado e por conseguinte da região Nordeste.

Quanto ao segundo momento, sobre o processo de institucionalização do projeto, foi fundamental a análise de três documentos: *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia* (1974), *Suape: complexo industrial portuário*, de (1978) do Governo do Estado de Pernambuco e *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento* (1982), produzido pela Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (SEAS) e pelo Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE). Este conjunto de programas desenvolveram o projeto inicialmente proposto pelos estudos pioneiros de Lebret, Francisco de Oliveira. Eles foram produzidos pelas agências de planejamento vinculadas ao governo estadual de Pernambuco e a institucionalização da empresa Suape Complexo Industrial Portuário

teve um caráter de enunciação das oportunidades para incentivar os investimentos da iniciativa privada nesse complexo.

No terceiro momento, não houve a sistematização de um programa ou plano específico para o Complexo Industrial Portuário de Suape. O ENIDs não aprofundou os estudos no território estratégico de Suape, apenas formulou alguns projetos de expansão do complexo que constam no Programa Brasil em Ação, concentrando-se em ações logísticas e difícil alcance para a redução das assimetrias sociais.

No quarto momento, o Complexo Industrial Portuário de Suape surpreendeu o cenário nacional pelo forte arranque de investimentos público e privado, e a análise enfocou no plano diretor *O Novo Plano Diretor Suape 2030* produzido em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado (SDEC) e o consórcio Projotec & Planave, em 2010. Este plano diretor foi sistematizado por dois cadernos temáticos: o *Plano de Trabalho Consolidado* (2008) e o *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* (2009).

O recorte cronológico inicial é justificado por ter sido a pesquisa de Lebrez publicado em 1955, um estudo pioneiro sobre alternativas para o desenvolvimento em Pernambuco, o que originou o diagnóstico sobre as condições regionais de subdesenvolvimento e propôs mecanismos de sua superação via implementação de pontos estratégicos em seu território. Nesse contexto, surgiu a ideia do Porto, com destaque para a função que este investimento poderia desempenhar no *arranque* da economia local e regional. O recorte final da análise refere-se ao primeiro mandato do governo Dilma Roussef, em que encontramos o estado mais avançado do recente ciclo de políticas públicas iniciado desde o primeiro governo Lula, em 2003, no enfrentamento do quadro de vulnerabilidades sociais e para o crescimento econômico da região, com foco estratégico para Suape.

O eixo condutor que permite propor a análise entre este período - 1955 e 2014, é justificado por conta do papel central que o Estado ocupou na formulação de estratégias para o desenvolvimento. E, embora o Estado nesses dois extremos identifique o subdesenvolvimento como o obstáculo para o desenvolvimento, a percepção desse conceito é diferente. No início da trajetória do porto de Suape, no auge dos anos desenvolvimentistas da década de 1950, o conceito de subdesenvolvimento estava

relacionado à ausência de diversificação produtiva e aos déficits na produtividade, principalmente a industrial. A alternativa para o desenvolvimento seria a implantação de indústrias, o que apresentaria forças para gerar emprego, renda para o trabalhador, expansão do mercado interno através da demanda da população, formação de poupanças, formando o círculo virtuoso. O Estado desenvolvimentista organizou como medidas para área social a distribuição de bem-estar social, representado por saneamento básico, água potável, energia elétrica, habitação e educação. Essas ações seriam complementares e *ex-post* às medidas econômicas, consideradas prioritárias nos programas e planos desenvolvimentistas. A partir do governo Lula, o governo federal associou o subdesenvolvimento às vulnerabilidades sociais. O Estado considera esse fenômeno como um efeito estrutural e de difícil resolução sem o enfrentamento por meio de políticas públicas adequadas. A emergência das políticas sociais no governo Lula configura a compreensão de desenvolvimento de que somente medidas econômicas não são suficientes para o desenvolvimento, são necessários programas sociais que priorizem a inclusão social e o empoderamento dos indivíduos.

O repertório sugerido pelos estudos para o desenvolvimento de Pernambuco, nos anos 1950, e os planos de desenvolvimento no governo Lula e Dilma Rousseff, a partir de 2003, apresentaram diferenças nos diagnósticos e prognósticos para superação do subdesenvolvimento no território estratégico de Suape. Pode ser afirmado que a partir de 2003 o governo federal ampliou o repertório de política públicas para o tratamento das assimetrias sociais, o que permite que seja identificado como o momento da trajetória do Complexo Industrial Portuário de Suape que mais avançou na sistematização de programas sociais e que dessem conta da pluralidade das demandas sociais.

A questão apresentada nesta pesquisa é avaliar se o governo federal no período de 2003 a 2014 formulou políticas sociais direcionadas ao território estratégico do Complexo Industrial Portuário de Suape em igual medida em que foram implementadas políticas marcadas pelo signo do crescimento econômico estrito senso.

O método para a realização desta pesquisa foi qualitativo, analisados os documentos institucionais dos governo federal, governo estadual de Pernambuco, municípios do entorno de Suape e dos planos diretores de Suape. E, posteriormente, foi realizado o balanço por intermédio dos dados quantitativos para averiguar se houve

mudanças econômicas e sociais no território estratégico de Suape. As fontes quantitativas consultadas foram: Atlas do Desenvolvimento Humano, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relação Anual de Informações Sociais. Como recurso metodológico para buscar atingir o objetivo anunciado, apresentamos cinco movimentos de análise:

1. No primeiro deles procurou-se identificar qual o tratamento dado pelo governo federal à política social. A análise foi realizada nos seguintes Planos Plurianuais formulados pelos Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): Plano plurianual 2004-2007; Plano plurianual 2008-2011: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade; Plano plurianual 2012-2015: plano mais Brasil mais desenvolvimento mais igualdade e mais participação. Para posteriormente, comparar o desenho de políticas sociais formulado pelo governo federal com os instrumentos de aplicação direta no território estratégico de Suape, designados pelos cadernos temáticos e pelo Novo Plano Diretor de Suape - 2030. Os documentos analisados foram organizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado de Pernambuco e pelo Consórcio Planave e Projeteq, reunidos em cadernos temáticos: Plano Diretor de Suape diagnóstico situacional; Plano de Trabalho Consolidado; Infraestrutura Portuária e Desenvolvimento Econômico Empresarial; e o Novo Plano Diretor de Suape 2030.

2. Partindo da seguinte pergunta "há recursos direcionados em políticas públicas na área social em Suape?", procurou-se levantar, a partir dos programas de desenvolvimento econômico do governo federal para região, a existência no plano textual de políticas que incidissem em programas de inclusão social. Foram levantados e tratados os seguintes documentos: a) referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2. Balanço 4 anos: 2007-2010; PAC 2 (9º Balanço 2011-2014); PAC 2 (10º Balanço); e PAC-Pernambuco 9º Balanço (2011-2014); b) referentes aos investimentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): Relatório Anual de 2012; e Relatório Anual de 2013; c) referentes aos investimentos realizados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

(FNE): Relatório de Resultados e Impactos: exercício de 2012; Programação Regional, 2014.

3. Após a consulta aos programas de desenvolvimento econômico do governo federal, foi proposta a seguinte questão: houve mudanças estruturais no território de Suape? Neste etapa, procurou-se avaliar se houve queda de vulnerabilidade social e possíveis alterações recentes neste território. Foi priorizada a análise quantitativa dos oito municípios que compõem o território de Suape, nos anos de 2003 a 2014. Os dados foram coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE).

4. Nesse movimento, buscou-se apresentar as principais ações dos governos estadual e municipais de Pernambuco com o foco em políticas públicas para Suape. Nessa etapa, a análise recaiu sobre os PPAs de Pernambuco e os municipais. No governo estadual deste estado, foram selecionados os seguintes documentos produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pela Agência de Planejamento e Consultoria CONDEPE-FIDEM: Plano Plurianual 2008-2011; Plano Plurianual 2012-2015; e Lei de Revisão Plano Plurianual, 2014. Nos municípios foi realizada a análise dos PPA 2010-2013 de Cabo de Santo Agostinho, PPA 2010-2013 de Escada e PPA 2014-2017 de Moreno. Somente esses municípios haviam formulado os seus PPAs até dezembro de 2014.

5. A interpretação do novo discurso do desenvolvimentismo se diferencia do desenvolvimentismo (dos anos 1930-1980), em que o sinônimo de desenvolvimento esteve muito próximo de indicadores econômicos (PIB, renda per capita, Produto nacional bruto PNB). Para os intelectuais e instituições de desenvolvimento, como Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no novo desenvolvimentismo, esses indicadores não são suficientes para avaliar o desenvolvimento de países. A análise do novo significado de desenvolvimentismo e do novo papel do Estado extrapola os limites anteriormente impostos pelos indicadores econômicos e reposiciona as políticas sociais como centrais neste processo. Nessa direção, foi utilizado, como recurso metodológico e exemplo para

analisar o impacto de programas econômicos e políticas sociais no território estratégico de Suape, o estudo clássico de Celso Furtado *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, de 1957 e *Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais*, de 1974. Nesses estudos, Furtado apontava que as políticas sociais não poderiam ficar condicionadas à condição *ex post* dos programas de crescimento econômico, mas ter protagonismo na agenda estratégica do Estado. As políticas sociais deveriam ser direcionadas para a superação da vulnerabilidade social, orientada à população para conceder direitos provenientes do bem-estar social, capacitando-a pela via da educação, como gerador de potencialidades.

Na análise qualitativa, foram levantados os principais programas de financiamento do governo federal para o Nordeste e principalmente para o Porto de Suape. Esse movimento foi exigido pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional na condução de diretrizes para o desenvolvimento nessa região. Portanto, no intuito de buscar compreender a origem da trajetória e o perfil de investimentos no Nordeste, foram elegidas as fontes de financiamento supracitadas, que foram formuladas por temáticas e objetivos diferentes.

A tese está dividida em cinco capítulos, além da introdução e considerações finais. As fases de políticas de desenvolvimento para o Nordeste foram apresentadas nos capítulos um e dois. O primeiro tratou da política de desenvolvimento para o Nordeste formulada pelo GTDN e pela SUDENE nos governos nacional-desenvolvimentistas. Foram utilizados os documentos *Uma política de Desenvolvimento para o Nordeste*, de 1959, do GTDN, e o *Primeiro e o Segundo Plano Diretor da SUDENE*, respectivamente de 1960 e 1962.

No segundo capítulo, o quadro de assimetrias regionais continuou a fazer parte do diagnóstico do Nordeste no início dos anos 1990. Ele foi apresentado pelos dados econômicos e sociais do Nordeste referentes aos anos 1990. No governo Fernando Henrique Cardoso, foi exposta a abstenção das suas ações em relação à questão regional, reafirmando o cenário intensificado pela *guerra fiscal* no Nordeste. No governo Lula, em uma possível tentativa de retomada da questão regional, foi utilizado o documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que incorporou em suas estratégias medidas de crescimento econômico e social para o desenvolvimento.

No terceiro capítulo, foram apresentados os três momentos de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape por intermédio da análise de documentos institucionais, citados anteriormente no conteúdo metodológico.

O quarto capítulo foi organizado pela apresentação dos PPAs do governo federal, o Novo Plano Diretor de Suape e o balanço dos programas do governo federal que investiram no porto de Suape. Nas considerações parciais, cruzamos os dados obtidos sobre o investimento do governo federal em Suape com as principais ações dos PPAs e do Plano Diretor para Suape.

No quinto capítulo, foi indagado inicialmente se houve mudança estrutural em Suape após o investimento do governo federal. Em seguida, foi realizada uma análise dos dados econômicos, sociais e de vulnerabilidade social dos oito municípios de Suape, no período de 2000-2014, em busca de resultados que expressassem se houve redução da vulnerabilidade do território e possíveis alterações recentes. Os PPAs do governo do estado de Pernambuco e os dos municípios do entorno foram consultados.

Por fim, nas considerações finais, foi realizado o balanço dos investimentos dos governos federal e estadual em programas econômicos e sociais para os municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape. Foi utilizado como método o estudo de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento da Venezuela, o que colaborou para apreender o movimento gerado pelo crescimento econômico em Suape e o seu alcance para os municípios. Seguem as considerações finais após o capítulo cinco.

Uma importante observação sobre o uso de citações das obras no decorrer do texto é a de que procurou-se utilizar a primeira edição, a edição príncipe<sup>10</sup>, embora para algumas obras tenha recorrido a segunda ou terceira edição, nesses casos, e somente nestes, adotei como recurso colocar a referência da seguinte forma: FURTADO, 2007 [1959]. Neste caso optou-se por ressaltar o ano de publicação da edição utilizada e entre colchetes o ano da primeira edição publicada no país de origem.

---

<sup>10</sup> A edição príncipe é a primeira edição publicada da obra. No caso de obras estrangeiras são consideradas a sua primeira edição original, ou seja, em língua estrangeira e não a sua tradução em português.

**CAPÍTULO 1**  
**POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O NORDESTE: UM BALANÇO**  
**HISTÓRICO 1959/1980**

O tema/problema do Nordeste estimulou inúmeros teóricos a se debruçarem sobre esta questão. Há uma vasta literatura que trabalhou este tema, sob diversos enfoques, seja na interpretação da terra, do homem, da luta pela sobrevivência, da empresa açucareira ou das suas relações sociais estabelecidas com a sociedade nordestina. Cito o fragmento da obra regionalista clássica da literatura brasileira, *Os Sertões*, de Euclides da Cunha, que representa o esforço em identificar o Nordeste e principalmente o sertanejo originário desse espaço.

Este desfiar de conjecturas tem o valor único de indicar quantos fatores remotos podem incidir numa questão que duplamente nos interessa, pelo seu traço superior na ciência, e pelo seu significado mais íntimo no envolver o destino de extenso trato do nosso país. Remove, por isto, a segundo plano o influxo até hoje inutilmente agitado dos alísios, e é de alguma sorte fortalecido pela intuição do próprio sertanejo para quem a persistência do nordeste, — o vento da seca, como o batiza expressivamente — equivale à permanência de uma situação irremediável e cruelíssima (CUNHA, 2002 [1902], p. 114)

Mas o nosso sertanejo faz exceção à regra. A seca não o apavora. É um complemento à sua vida tormentosa, emoldurando-a em cenários tremendos. Enfrenta-a, estóico. Apesar das dolorosas tradições que conhece através de um sem-número de terríveis episódios, alimenta a todo o transe esperanças de uma resistência impossível. (CUNHA, 2002 [1902], p 230).

Dentro desse universo que este tema nos apresenta, o objetivo deste capítulo é trabalhar com as políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste no recorte cronológico dos anos 1950-1980 e com a literatura especializada na interpretação do subdesenvolvimento nessa região.

A pretensão deste capítulo pode parecer ousada, ao realizar um balanço das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste com ênfase nesse período cronológico, ou seja, o da ideologia desenvolvimentista. Inúmeras políticas, programas e planos foram delineados para o desenvolvimento do Nordeste, o que pode permitir compreendê-los em três fases distintas: a) 1945-58, da solução hidráulica ao esboço do planejamento do desenvolvimento econômico para o Nordeste; b) 1959-64, a

formulação do documento do GTDN e o impacto político (institucional) do surgimento da Sudene e a aplicação dos seus dois primeiros planos diretores de desenvolvimento econômico e social para o Nordeste; e c) 1964-84, o esvaziamento político desta instituição diante da emergência dos programas setoriais para o Nordeste formulados pelo MINTER.

A amplitude desse quadro composto por diferentes abordagens adotadas pelo Estado desenvolvimentista para a superação do subdesenvolvimento do Nordeste exigiu priorizar a fase do surgimento da Operação Nordeste e a sua institucionalização na Sudene até o momento do Golpe Militar de 1964, delimitado pelo rebaixamento dessa instituição de autarquia para órgão vinculado ao Ministério do Interior durante os governos militares.

Nessa fase de políticas de desenvolvimento para o Nordeste, houve avanços significativos ancorados nos diagnósticos e medidas de ação do GTDN e Sudene, os quais são: 1. o grupo GTDN produziu um revelador diagnóstico do Nordeste, no final dos anos 1950, e, em paralelo, apresentou audaciosas medidas para o enfrentamento do subdesenvolvimento nessa região. Esse documento alterou a interpretação produzida do Nordeste em relação ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) – transitou da solução hidráulica para a questão do subdesenvolvimento (remete ao método do estruturalismo da CEPAL ); 2. a implementação da Sudene provocou um forte impacto político e institucional. Em sua “luta política”, buscou apresentar o problema do Nordeste como uma questão nacional, o que superou a percepção regional dessa problemática. Foi apresentada à opinião pública a necessidade de integração nacional no Brasil, como um fenômeno crítico de ordem pública e nacional, o que requereu medidas audaciosas dessa instituição para o desenvolvimento do Nordeste; e 3. o conceito de desenvolvimento, tal como foi formulado pela ideologia desenvolvimentista, sofreu uma inflexão no pensamento da Sudene, determinada pela emergência da questão social. Ela foi reposicionada da situação marginalizada no Primeiro Plano Diretor para ascendente no Segundo Plano Diretor, apesar de permanecerem como centrais as medidas de ação para a indústria e a infraestrutura do Nordeste. No Segundo Plano Diretor da Sudene, se comparadas aos outros programas ou planos do Estado que o antecederam, as medidas no setor de infraestrutura e produtividade para o desenvolvimento permaneceram centrais, porém se diferenciaram

ao destacar a necessidade de ações para a pesquisa de recursos e para o aperfeiçoamento do fator humano.

De acordo com o plano diretor supracitado, a interpretação do *fator humano* corresponde à superação do analfabetismo e à qualificação técnica do pessoal em níveis médio e superior, bem como à distribuição cada vez mais equitativa de produto social, compreendido como elevação dos salários reais e melhoria das condições de bem-estar da população, determinado pelos serviços públicos (como acesso à água potável, saneamento básico e assistência financeira na construção de habitações). Portanto, pode ser afirmado que a questão social, antes escamoteada ou compreendida como consequência do processo de desenvolvimento, foi apresentada pelo Segundo Plano Diretor como um ponto necessário para promover o desenvolvimento, não se limitou somente aos investimentos em infraestrutura e nos setores produtivos, mas apresentou-se como indispensáveis os recursos aplicados na capacitação do fator humano e no bem-estar social.

Nas primeiras fases do desenvolvimento cabe remover a barreira do analfabetismo e a da insuficiência generalizada do pessoal técnico de níveis médio e superior. Temos aqui outro tipo de pré-investimento de longa maturação, mas imperioso, cujo não atendimento nas proporções requeridas poderá estrangular todo o processo de crescimento em fases subsequentes (SUDENE, 1966b [1962], p. 11).

A conotação assumida pela *questão social* ao longo dos anos foi interpretada sob diferentes enfoques. Como exemplo, de maneira sumária, aponto uma possível relação de interpretação dela em dois momentos, a dos anos 1950 e 2000. Nos anos 1950, a *questão social* fez parte do processo de desenvolvimento como consequência direta dos efeitos dos investimentos nos setores de infraestrutura, indústria e agropecuária. A centralidade dos investimentos nos governos desenvolvimentistas esteve circunscrita por ações nesses setores. Em contrapartida, a partir de 2003, a questão social foi compreendida como próxima às assimetrias sociais e declarada como uma das prioridades do governo federal. Os programas formulados pela instância federal priorizaram a redistribuição de renda como alternativa para a saída da pobreza.

Nessa direção, apesar dos governos desenvolvimentistas, no período de 1950 a 1980, priorizarem em seus programas e planos de desenvolvimento medidas em setores

produtivos e infraestrutura, o Segundo Plano Diretor da Sudene deu lampejos em direção ao desenvolvimento equitativo ao reposicionar a questão social como parte do processo de desenvolvimento, pois ele está intimamente vinculado às demandas sociais.

Nesse sentido, pode ser apontado que houve a transição da “questão social” da posição marginalizada pelo Primeiro Plano Diretor da SUDENE para uma das prioridades no Segundo Plano, discurso afinado tanto pelas produções bibliográficas do seu mentor, Celso Furtado<sup>11</sup>, quanto pelas diretrizes propostas pelo Segundo Plano Diretor da Sudene, justificado pelas seguintes proposições: 1) a qualificação da mão de obra para operar a indústria era um problema emergencial, pois a ausência de treinamento retardaria o processo de inserção da industrialização no Nordeste; 2) a reforma de bases foi uma bandeira levantada para a agenda do Estado no período 1959-64, fortemente defendida por Celso Furtado, que ocupava a posição de *policy marker* no Estado – como diretor do BNDE, em 1958, Superintendente da Sudene, 1959-62 e Ministro do Planejamento, 1962-64; e 3) Furtado apresentou em seu repertório a reforma de base como alternativa para avançar no processo de desenvolvimento do Brasil, repertório priorizado em sua produção bibliográfica de 1961-64 nas obras, *O Estado subdesenvolvido e a democracia*, de 1961, *A Pré-Revolução Brasileira*, de 1962, *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964, e nos artigos *Política econômica e reforma de base*, de 1962, *Reflexões sobre a pré-revolução brasileira*, de 1962, *A luta pelo Nordeste e a estratégia da SUDENE*, de 1962 e *Obstáculos políticos ao crescimento econômico*, de 1965.

O balanço proposto neste capítulo, dos programas e planos regionais de desenvolvimento para o Nordeste, nos anos 1950 a 1980, procurou apresentar a longa trajetória da experiência de planejamento formulado pelo governo federal para o enfrentamento do subdesenvolvimento. Ao longo desse período, a compreensão de desigualdades regionais foi se transformando, da pioneira interpretação de Celso Furtado sobre o desenvolvimento desequilibrado do Nordeste em relação ao Centro-Sul

---

<sup>11</sup> A este respeito, consultar o artigo *O subdesenvolvimento no pensamento de Celso Furtado um diagnóstico dinâmico (1950-64)* de Wilson Vieira. O autor aponta o dinamismo no diagnóstico do subdesenvolvimento no pensamento furtadiano. A análise de Furtado sobre a compreensão da realidade deu saltos de reflexão a partir da situação histórico-social, permitindo produzir uma interpretação original do subdesenvolvimento, que extrapola o campo da economia para outras áreas do conhecimento.

à questão da polarização do crescimento econômico em determinados espaços do Nordeste, simultânea ao alargamento das assimetrias sociais nessa região. A trajetória do Complexo Industrial Portuário de Suape está inserida e perpassou por todas essas fases. Por conta disso, pode ser afirmada a necessidade de apresentar o contexto em que ele foi idealizado nos anos 1950 e as suas metamorfoses ao longo das décadas seguintes.

O capítulo foi dividido em tópicos que priorizaram diferentes tratamentos concedidos pelos programas para as desigualdades regionais, sendo cada programa ou plano apresentado de modo que fosse possível discernir diagnóstico e prognóstico para o desenvolvimento do Nordeste. Este capítulo, além dessa introdução, foi dividido em cinco subseções. A primeira e a segunda seções apontaram a mudança da racionalidade do desenvolvimento econômico para o Nordeste, da compreensão do atraso enquanto resultado das secas, interpretação oferecida pelo DNOCS, para a compreensão do GTDN, e do atraso econômico enquanto um problema estrutural da economia. A terceira seção, por sua vez, trabalhou com o impacto institucional promovido pela institucionalização da Sudene na concentração de forças políticas e sociais do Nordeste e a sua proposta de desenvolvimento econômico inserida em seus Primeiro e Segundo Planos Diretores (1961-1964). O Golpe Militar de 1964 enfraqueceu institucionalmente a Sudene, contudo, mesmo sob essas circunstâncias, foram formulados os seus Terceiro e Quarto Planos Diretores. Nesse momento, essa instituição de desenvolvimento regional do Nordeste foi alvo de suspeitas de corrupção, e o seu prestígio político foi atingido. Em paralelo, os governos militares enunciaram os Programas Setoriais para o Nordeste, incluídos no Primeiro e Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (I e II PDNs). Na quarta seção, foram tratados os programas setoriais agrícolas - de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Projeto Sertanejo), e os programas industriais Sistema de Financiamento (FINOR). A descrição desses programas será concluída com o balanço dos dados econômicos e sociais apresentados nos anos 1960-80, do Nordeste. E, finalmente, na quinta seção, foi realizado um balanço crítico da literatura da economia política dos programas para o Nordeste, de 1959-1980.

### **1.1. Da solução hidráulica ao esboço do planejamento de políticas de desenvolvimento para o Nordeste - 1945 a 1958**

Desde o início do século XX, foram aplicadas ações conduzidas pelo Estado com o objetivo de redução do atraso econômico do Nordeste. Pode-se dizer que é um consenso entre estudiosos brasileiros indicar o DNOCS como a primeira experiência de intervenção do Estado para solucionar os problemas do Nordeste (OLIVEIRA, 2008 [1977]).

Em 1945, surgiu o DNOCS, que substituiu a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas, de 1919, antes denominada Inspetoria de Obras contra as Secas (IFOCS), formada em 1909, no governo de Nilo Peçanha. A sua equipe foi composta por um grupo multidisciplinar de biólogos, engenheiros, geólogos e agrônomos liderados por Miguel Arrojado Lisboa e José Augusto Trindade, este responsável pela comissão científica. Mais tarde, a coordenação foi ocupada pelo engenheiro José Guimarães Duque, que prestou uma ótima colaboração para o avanço do conhecimento físico do Nordeste semiárido. Apesar desses esforços, os seus estudos se limitaram em avançar sobre o conhecimento da estrutura socioeconômica dessa região (OLIVEIRA 2008 [1977]; COHN, 1976).

O DNOCS foi criado como um departamento ao qual competia o combate da seca em todo território nacional. O seu diagnóstico sobre o atraso econômico do Nordeste foi resultado das secas, e a solução indicada se limitou à construção de açudes, ou seja, foi a chamada “solução hidráulica”. A interpretação do DNOCS sobre o diagnóstico e alternativas para o problema das secas não avançou em sua sistematização e se esquivou da questão do subdesenvolvimento no Nordeste (OLIVEIRA, 2008 [1977]).

Em 1951, uma severa estiagem atingiu o Nordeste e chamou a atenção das autoridades públicas para as desastrosas consequências sociais. O DNOCS foi alvo de críticas devido a sua ineficiente política de armazenamento de água e principalmente em relação as suas irregularidades - as denúncias de corrupção na administração das frentes de trabalho e na distribuição de alimentos às populações flageladas, como contrapartida aos votos concedidos por elas aos candidatos políticos, ofuscou o seu prestígio político. O abalo político sofrido pela instituição exigiu do governo Getúlio Vargas providências

urgentes. Em 1952, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que contava com 80% dos orçamentos federais, os quais anteriormente eram destinados ao fundo de combate às secas (CARVALHO, 1988).

O BNB oferecia investimento, empréstimos a médio e longo prazo, direcionado para a agropecuária e a indústria de lavouras resistentes às estiagens. O banco enfrentou dificuldades em exercer essas funções centralizando-as em operações de natureza comercial. A singularidade desta instituição era o tratamento dos problemas regionais do Nordeste, não houve, mudança na interpretação e solução do subdesenvolvimento do Nordeste, permanecendo em voga o típico assistencialismo em circunstâncias de seca, sem alteração da indústria da seca (GOODMAN e ALBUQUERQUE, 1974).

No ano seguinte da criação do BNB, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) encomendou ao professor inglês Hans Singer, técnico das Nações Unidas, um relatório sobre o diagnóstico da região Nordeste. Esse estudo foi considerado pioneiro na análise do desenvolvimento econômico do Nordeste e esboçou uma nova interpretação para os seus problemas.

Singer fez a seguinte ressalva no prefácio do seu relatório. “As duas fases dos estudos nordestinos, de que o Relatório Singer seria o marco divisório, podem, com efeito, ser nitidamente delimitadas. Antes dêle, muita coisa já se havia feito, no sentido da apresentação do problema (precisa, às vezes: vagamente, quase sempre) do atraso nordestino, sob forma literária, inclusive poética, ou cultural, no sentido que os modernos sociólogos dão a este termo. Com H. W. Singer, entra-se numa fase que se poderia considerar como de reação contra o subdesenvolvimento econômico do Nordeste – que poetas, romancistas, folhetinistas e sociólogos haviam descrito, às vezes através de livros que alcançaram repercussão não somente nacional, mas até universal” (POMPEU, 1962 [1952], p. 5)

O relatório de Hans Singer apresentou o diagnóstico do subdesenvolvimento do Nordeste formado por intermédio de um material estatístico e propôs medidas técnicas para combatê-lo. Foi identificado que a renda do Nordeste sofreu uma queda de participação na renda nacional de 31,2%, em 1939, para 15,9%, em 1951. A disparidade regional entre o ritmo de crescimento econômico do Nordeste em relação ao Centro-Sul avançou desde 1939. O teórico supracitado destacou esse fenômeno como persistente e

enunciou que poderia levar a processos cumulativos<sup>12</sup>, o que significaria dissipar esses efeitos para outras regiões provocando o retardo do processo de industrialização.

Para este teórico, os pontos que evidenciaram o atraso relativo do Nordeste com o Brasil podem ser classificados nos seguintes tópicos: a) menor proporção da população ativa do Nordeste sobre o total da população do Brasil (40% no Nordeste e 37,1% no Brasil, em 1940); b) menor quantidade de terra por pessoal ocupada na agricultura, 1,083 ha no Nordeste e 1,523 ha no Brasil, em 1949; e c) maior porcentagem da mão de obra no setor primário (77% no Nordeste e 67% no Brasil, em 1946). Complementa o quadro de atraso regional a baixa produtividade em atividades não-agrícolas e por hectare na agricultura aliada ao subemprego urbano (SINGER, 1962 [1952], p. 97-101).

A alternativa receitada por Singer para esse diagnóstico seria coordenar investimentos nos setores agrícolas e industriais do Nordeste, o que reduziria o custo real da produção de artigos e ampliaria as oportunidades de emprego em outros setores, além do da agricultura. Assim, a proposta do relatório de combater o atraso do Nordeste se desdobrou em duas frentes: a) a expansão da área de irrigação e deslocamento das populações para as sub-regiões úmidas, costeiras e de fronteira do Nordeste como medidas parciais para minimizar os efeitos do excedente demográfico; b) dada a diversidade geoeconômica, recomendou-se uma política com projetos específicos para cada sub-região e a aplicação de investimentos compensatórios (SINGER, 1962 [1952], p. 124).

O cenário proporcionado pela seca e atraso econômico do Nordeste não foi o único fator que alertou o governo federal sobre a possibilidade de colapso. A

---

12 Myrdal aprofundou alguns anos mais tarde a metodologia da causação circular dos processos e a utilizou para efetuar o diagnóstico de regiões subdesenvolvidas. O processo acumulativo propõe que o “círculo vicioso da pobreza” que está inserido em países subdesenvolvidos reproduz os chamados “efeitos regressivos”. Porém, Myrdal alerta sobre a amplitude que o círculo vicioso pode atingir, caso um país esteja em crescimento econômico, proliferando os “efeitos progressivos” nesta economia. Os “efeitos propulsores” são originários de um impulso em um centro de expansão industrial e se difundem a outras localidades ou regiões, estimuladas pelas demandas ampliadas para seus produtos produzidos, do mesmo modo que os “efeitos regressivos” podem ser ampliados em circunstâncias de estagnação ou depressão econômica para áreas circunvizinhas (MYRDAL, 1965 [1957]).

reinvidicação das Ligas Camponesas<sup>13</sup>, a favor dos direitos dos trabalhadores rurais e da repartição dos latifúndios entre os camponeses, contribuiu fortemente para a tomada de decisão em organizar alternativas para o desenvolvimento regional do Nordeste, o que colaborou no processo de instalação da SUDENE (COHN, 1976).

A formação das Ligas Camponesas partiu da insatisfação em relação às áreas mais desenvolvidas do país, exigências para solucionar o limitado acesso à terra pelos trabalhadores rurais. Nesse contexto, os trabalhadores entraram em cena como atores e agentes políticos, e emergiram como ameaça ao sistema político nordestino orientado pelo coronelismo e o voto de cabresto (OLIVEIRA, 2008 [1977]).

A Igreja Católica foi um fator determinante nesse processo, pois aliou-se às reinvidicações das Ligas Camponesas na luta contra as desigualdades sociais no Nordeste. Em 1956, a reunião dos bispos do Nordeste, realizada em Campina Grande, apresentou o posicionamento crítico da igreja frente à realidade nordestina e somou forças às reinvidicações por melhores condições de trabalho para a mão de obra rural. Essa situação gerou duas consequências: a primeira, a tomada de consciência do governo Juscelino Kubistchek perante a formação das Ligas Camponesas, em 1955; a segunda, os problemas estruturais do Nordeste tomaram grande repercussão e se tornaram prioritários para este governo, que contou inclusive com a participação do presidente Kubistchek da reunião dos Bispos, em 1956 (COHN, 1976).

No ano de 1958, a seca assolou a região do Nordeste. O DNOCS, enquanto instituição responsável ao combate às secas, não correspondeu às expectativas das demandas do Nordeste e foi alvo de indignação pública, sendo acusado de utilizar os recursos federais para influenciar favoravelmente a vitória nas eleições estaduais de vários candidatos a governadores de partidos políticos de oposição ao Governo federal. O cenário de calamidade pública associado à derrota do Partido Social Democrata (PSD), de Juscelino Kubistchek, nas eleições em vários Estados do Nordeste exigiu do

---

13 As Ligas Camponesas foram a “ponta da lança” que enfrentaram os coronéis, que permanecia no poder local, eleição após eleição, perpetuando-se como representante da oligarquia rural. A repercussão da Liga Camponesa na América Latina foi coetânea com o movimento deflagrado pela revolução do Partido Comunista em Cuba. Na década de 1950, ressonou a influência dessa revolução para os grupos oposicionistas na América Latina, desencadeando reações revolucionárias (COHN, 1976).

Governo Federal medidas urgentes que dessem conta da “Questão Regional” (CASTRO, 1975; GOODMAN e ALBUQUERQUE, 1974).

O presidente da república, Juscelino Kubistchek, com o objetivo de sistematizar uma estratégia de ataque à problemática questão regional, nomeou Celso Furtado como interventor do GTDN, em 1958, e foi produzido um diagnóstico profundo da realidade nordestina e um plano de ação com sugestões concentradas para essa região. Em 1959, sob a tutela de Furtado, foi organizado o relatório *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* sobre as atividades previstas e o seu orçamento. No mesmo ano, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO) e, no ano vindouro, foi formalizado o surgimento da Sudene.

O relatório GTDN, *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, superou a interpretação da questão climática do DNOCS sobre o atraso econômico do Nordeste, transitando da interpretação hidráulica para a do subdesenvolvimento: em seu diagnóstico, constatou-se que o predomínio do latifúndio nessa região, que concentrava a mão de obra no setor primário-exportador, associado ao alto crescimento demográfico e à baixa remuneração dessa força de trabalho, criou o cenário da persistência das vulnerabilidades econômica e social (o atraso) da região. Da ideologia à prática, o *Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste* da Sudene foi orientado pela interpretação do GTDN e aplicou ações para superação do subdesenvolvimento.

O ponto de partida para a interpretação do Nordeste, enquanto região-problema, foi resultado da concepção formulada pelo GTDN sobre o subdesenvolvimento. A sua visão estava relacionada à realidade socioeconômica nordestina, os seus agentes, os condicionantes estruturais, a relação com outras regiões do Brasil e, a partir disso, as medidas mais amplas e profundas foram propostas conforme veremos no próximo tópico.

## **1.2. A estratégia para o desenvolvimento do Nordeste: a proposta do GTDN**

A Operação Nordeste foi formulada com a responsabilidade de apresentar diretrizes para a reestruturação da economia nordestina, de modo a reverter o relativo atraso dessa região em comparação à Centro-Sul. O GTDN, em seu relatório, propôs uma estratégia de diagnóstico e de intervenção, orientada pela ideia de planejamento

setorial. Este documento apontou a necessidade de reformulação da estratégia de atuação do governo federal no Nordeste e o estabelecimento de uma política para a transformação estrutural de todo o sistema social dessa região (GOODMAN e ALBUQUERQUE, 1974; GTDN, 1997 [1959]).

A análise elaborada pelo grupo de trabalhos referido evidenciou em seu diagnóstico: a) a baixa renda da população; b) a concentração de renda nos setores da elite; c) o comércio desigual do Nordeste com o Centro-Sul; d) a pauta de exportações pouco diversificada e reunida em produtos primários; e e) a economia do semiárido especializada na atividade econômica da pecuária e na atividade agrícola de subsistência (GTDN, 1997 [1959]).

A interpretação do GTDN sobre o atraso econômico apresentou em seu diagnóstico uma característica peculiar do subdesenvolvimento, a existência de dois núcleos de produtividade no Nordeste. No primeiro, chamado de “Litoral Úmido”, a principal atividade produtiva era a cana-de-açúcar para exportação (monocultura), o capital se concentrava nas mãos da elite. No segundo, o “Semiárido”, sub-região com a economia pouco diversificada e focada na pecuária (latifundiários) e na agricultura de subsistência (dos trabalhadores rurais), o que resultava em sistema de acumulação de capital restrito à elite, e os trabalhadores sobreviviam em nível de subsistência.

O relatório do GTDN (1997[1959]) questionava como seria possível formular nichos de produtividade no Semiárido. Nessa sub-região, foi explorada uma única atividade econômica, a pecuária, monopolizada pelas elites locais. Subjacente a esta situação, o pequeno produtor rural tinha a sua sobrevivência comprometida, consequência da sua pequena produtividade de subsistência sazonal e das limitadas condições impostas pela atividade pecuária<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> No final do século XVIII no Nordeste, a empresa açucareira declinou, e a pecuária, atividade econômica de subsistência, emergiu como alternativa para a migração da mão de obra que antes estava voltada para a empresa açucareira. Nesse sentido, esta configuração moldou a estrutura econômica dessa região, transitando de uma economia dinâmica no século XVII para uma região que retrocedeu a produzir apenas o necessário para a subsistência da população. A mão de obra antes concentrada no sistema produtivo do açúcar se dispersou em busca de emprego na pecuária extensiva, o que determinou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, ocasionando o retrocesso às técnicas artesanais de produção (FURTADO, 2007 [1959]). Na primeira metade do século XX, o atraso econômico do Nordeste permaneceu sistêmico, do ponto de vista econômico não houve o surgimento de nenhuma atividade econômica que fosse capaz de dinamizar

A questão central é, portanto, a seguinte: como elevar a produtividade da economia da região semi-árida? Para alcançar esse objetivo será necessário integrar o mais possível, no mercado, a unidade produtiva típica. No momento presente, essa unidade se articula com o mercado por meio da pecuária e da produção de algumas xerófilas, particularmente o algodão mocó. As condições ecológicas indicam claramente que a economia dessa região deve basear-se nesses dois elementos. Estabelecidos este ponto de partida, cabe indicar: quais são as características dimensionais e de organização que melhor se adaptam a uma unidade econômica, especializada na cultura de xerófilas e na pecuária, capaz de alcançar um grau razoável de produtividade? (GTDN, 1997 [1959], p. 421).

A crise no Semiárido foi consequência da estrutura latifundiária de terras, que afetou a produção de alimentos dos trabalhadores rurais e não os permitia saírem da situação de subsistência. Essa crise apresentou fortes repercussões sociais, enrijeceu a estrutura social e reafirmou a concentração de renda nas mãos dos latifundiários (GTDN, (1997 [1959])).

O GTDN (1997 [1959]), em seu diagnóstico<sup>15</sup> da economia nordestina, concluiu que a crise de produtividade do Semiárido não foi a única barreira para empreender o desenvolvimento do Nordeste. Embora a economia brasileira apresentasse, nos anos 1950, um ritmo acelerado de crescimento econômico, os efeitos de estímulo à expansão da dinâmica do mercado se limitaram a uma desigual distribuição para as unidades federativas brasileiras. O chamado “desenvolvimento desigual” beneficiou unicamente a região mais industrializada (Centro-Sul), enquanto na região atrasada (Nordeste) assegurou a sua pauta exportadora no setor primário e complementou a demanda da região industrializada do Brasil. A tabela 1, extraída do relatório GTDN, comparou a evolução da renda do Nordeste com a do Centro-Sul, que registrou a sua involução.

---

a economia e a permanência de uma estrutura latifundiária que beneficiava somente uma pequena parcela da população aprofundou o drama social do Nordeste. A partir dos anos 1950, o Estado desenvolvimentista interviu no Nordeste via os planos diretores da SUDENE, que buscavam implantar a indústria aliada à modernização da agricultura.

15 Furtado, em uma *Política de Desenvolvimento para o Nordeste* e em *Operação Nordeste*, aponta para o caso do crescimento econômico da região Centro-Sul em relação à estagnação da região Nordeste.

**Tabela 1. Renda das principais regiões do país em anos escolhidos**

<b>Discriminação e Ano</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Centro-Sul</b>	<b>Total</b>
Renda (em milhões de cruzeiros)				
1948	5 766	25 523	133 387	164 675
1956	25 023	102 000	637 005	764 028
Idem (porcentagem)				
1948	3,50	15,49	81,01	100,00
1956	3,27	13,35	83,38	100,00
Renda per capita (em cruzeiros)				
1948	1 764	1 627	4 358	3 323
1956	6 322	5 450	17 029	12 718

Fonte: GTDN (1997 [1959]).

Conforme a tabela supracitada, a situação de desigualdades regionais se agravou devido ao crescimento proporcionado pela alta dinamicidade da economia do Centro-Sul, em contraste com a estagnação da economia do Nordeste. Dessa forma, foram identificadas duas dinâmicas contrárias na economia brasileira. O crescimento desigual concedia, inevitavelmente, para a região Centro-Sul maiores benefícios em suas relações comerciais com a região Nordeste. A economia do Centro-Sul era dinâmica, consequência da implantação da industrialização, que demandou um perfil de mão de obra mais qualificada, e a migração da área rural para a urbana concentrou um índice de urbanização elevado, o que foi determinante para o Centro-Sul exercer o papel de polo dominante<sup>16</sup> sobre a região Nordeste (FURTADO, 1959; GTDN, (1997[1959])).

Na região Nordeste, após o declínio do ciclo da cana-de-açúcar, a sua economia permaneceu estagnada e retrocedeu à economia tipicamente pré-capitalista (produção de subsistência). A economia nordestina atuou como complemento (produção e exportação de produtos primários) à demanda da economia do Centro-Sul. E, justamente por atender essa demanda, por produtos primários, o Nordeste não conseguia reunir recursos suficientes para a industrialização (FURTADO, 1959).

16 Cano (2007 [1981]) alerta para o erro conceitual usualmente praticado por alguns pesquisadores acerca da aplicação da relação centro-periferia da Cepal à dimensão regional. O referido autor procura desmitificar o “mito” do imperialismo paulista em relação à região Nordeste. Nos marcos internos de um país, não há fronteiras políticas ou alfandegárias internas, evitando apontar um suposto “imperialismo interno”. Entretanto, a posição de destaque da região Sudeste sobre as demais do país derivou da concentração automática de capital, mediante os interesses privados em detrimento de outras regiões. Dessa maneira, houve a concentração de capital em um Centro Dominante, que norteou os rumos do processo de acumulação de capital à escala nacional.

Na tabela 2, foram reunidos os índices de produção dos dois principais setores da economia - agropecuária e indústrias no Nordeste e no Centro-Sul. Após o ano de 1950, a produtividade agropecuária e industrial do Centro-Sul ganhou fôlego e se distanciou da do Nordeste. Os dados registraram a liderança da produtividade no setor industrial do Centro-Sul em relação ao Nordeste, concomitante ao vagaroso crescimento dessa região.

**Tabela 2. Índice da produção agropecuária e industrial**

Anos	Agropecuária		Indústrias	
	Nordeste	Centro-Sul	Nordeste	Centro-Sul
1948	100,00	100,00	100,00	100,00
1949	102,3	104,1	101,1	105,3
1950	107,5	107,8	103,9	118,8
1951	88,2	114,3	110,5	132,3
1952	95,9	123,5	113,0	141,9
1953	98,0	121,1	121,3	148,2
1954	114,1	129,6	128,6	160,7
1955	118,7	137,5	142,5	168,0
1956	125,2	132,4	149,8	181,2

Fonte: GTDN (1997 [1959]).

O reduzido nível de articulação econômica da região Nordeste com a região Sul foi um dos principais obstáculos para o seu desenvolvimento econômico<sup>17</sup>. Dessa forma, o setor industrial da região Sul progrediu e promoveu condições suficientes para o seu crescimento sustentado pelo mercado interno e pela redução da sua dependência em importações de produtos (FURTADO, 1960).

O plano de ação do GTDN foi articular a política industrial aos seguintes pontos: a) promover oferta de emprego à massa populacional flutuante; b) substituir a antiga classe dominante (oligarquia) por uma classe dirigente que visasse ao desenvolvimento; c) providenciar para o Nordeste capitais formados em outras atividades econômicas; d) conceder autonomia e expansão manufatureira, através da industrialização; e) transformar a economia agrícola da faixa úmida pela ampliação da oferta de alimentos;

<sup>17</sup> Aponto como referência para a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, o dualismo estrutural, consultar a respeito a dissertação de mestrado de Gustavo Louis Henrique Pinto *Metamorfoses do rural no pensamento de Celso Furtado (1948-1964)*, de 2012.

e f) promover o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para a faixa úmida do *hinterland* maranhense (GTDN, 1997[1959]).

A estratégia do GTDN concedeu fortes subsídios para a orientação das diretrizes formuladas e aplicadas pela Sudene. O Primeiro e Segundo Planos Diretores dessa instituição enveredou por esse caminho, apesar de marginalizar algumas das propostas elaboradas pelo GTDN, como a reforma agrária.

### **1.3. SUDENE: do impacto político (1959-64) à crise de governabilidade (1965-84)**

Em 1959, orientado pelas medidas encaminhadas pelo GTDN, foi formada a Sudene, uma estrutura administrativa norteada por uma política de industrialização para o Nordeste. A Sudene surgiu como uma autarquia, que significava ter um nível institucional equiparado ao de um Ministério, respondendo diretamente à Presidência da República. Celso Furtado foi o primeiro superintendente dessa instituição, composta juntamente por uma Secretaria Executiva, de técnicos e burocratas, por um Conselho Deliberativo, tendo um caráter político, pois reuniu alguns Ministros, os nove governadores da região Nordeste e o de Minas Gerais<sup>18</sup>.

Furtado (2009 [1959]), em seu discurso de posse como superintendente da Sudene, aponta a necessidade do pacto político entre o governo federal e os estaduais dessa região para o aperfeiçoamento das instituições democráticas e para a execução de medidas em seus planos diretores.

Esses elementos de reforma política, contidos na Lei da Sudene, são da mais alta significação, porquanto os objetivos do desenvolvimento, traduzindo os ideais da convivência social, devem constituir denominador comum na ação política e ser afastados das faixas de fricção da luta partidária (FURTADO, 2009[1959], p. 166)

A institucionalização e o funcionamento da Sudene dependeriam do pacto político, formado entre o Presidente da República - Juscelino Kubstichek,

---

18 A área de atuação da SUDENE, além dos nove Estados do Nordeste, encampou o Norte do estado de Minas Gerais, área que compôs o chamado “Polígono das Secas” do Nordeste.

Superintendente deste órgão - Celso Furtado, com os nove governadores da região Nordeste. Este processo esbarrou em inúmeros interesses particulares dos dirigentes estaduais, o que dificultou a formação de uma “aliança” em torno da “questão das desigualdades regionais”.

Uma ideia simples cristalizou-se então: o problema do Nordeste é essencialmente *político*. Na medida em que essa região perdeu o acesso aos verdadeiros centros de decisão do país, ela acabou assumindo um verdadeiro estatuto colonial. Como “região problema”, que vive pedindo “ajuda”, que aceita ser considerada como uma “carga”, o Nordeste foi relegado ao segundo plano das prioridades nacionais. O lançamento da Operação Nordeste pelo presidente Kubitschek, em 1959, constituiu uma tentativa de modificar esse estado de fato. Sob a aparência de uma simples reforma administrativa, decidida por uma lei ordinária, promoveu-se uma mudança na própria estrutura da federação: os governadores dos nove estados da região iam agir conjuntamente, num quadro institucionalizado, com o apoio de amplos recursos técnicos e se fazendo representar nos centros nacionais de decisão. Um poder burocrático não podia mais agir sem tomar conhecimento da realidade da região (FURTADO, 2009 [1979], p. 181).

Para Furtado (2009 [1962]), o funcionamento desta instituição deveria conciliar a ação técnica e o comando político. Em outras palavras, não é possível executar a política de desenvolvimento sem o seu alcance aos principais centros do poder político. Para o referido teórico, a Sudene possui a união entre a política, representada pelo seu Conselho Deliberativo composto pelos nove governadores do Nordeste, e a técnica, balizada em seus Planos Diretores pelo diagnóstico do Nordeste e um plano de ação para a saída do subdesenvolvimento. Portanto, a junção desses dois elementos permitiu que a Sudene apresentasse as medidas para as prioridades do Nordeste à opinião pública.

Tomado o estudo realizado por Lima (2009) acerca dos “embates políticos” travados por Celso Furtado e o Conselho Deliberativo da Sudene<sup>19</sup> no período de 1959-

---

19 Oliveira (2008 [1977]), em seu estudo clássico sobre as origens da Sudene, fez uma análise dos principais personagens que estiveram inseridos no processo de formação dessa instituição. Segundo o autor, figuras públicas, como Celso Furtado, Cid Sampaio, João Goulart, Francisco Julião, Miguel Arraes, podem ser compreendidas como *personas*, seguindo a terminologia de Karl Marx, ou representantes das forças sociais que estavam em fricção naquela ocasião.

64, é possível registrar dois importantes episódios. O primeiro embate, 1959-61, antecipou a aprovação do Primeiro Plano Diretor dessa instituição e foi marcado pela disputa dos interesses estadualistas dos representantes das unidades federativas da região Nordeste. As articulações classistas cederam lugar ao discurso de cada um dos estados da região Nordeste pela captação dos recursos financeiros. O embate ficou polarizado entre os estados nordestinos da área litorânea, Bahia e Pernambuco, produtores de cana-de-açúcar, e os da área seca, Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte, circunscritos pela produção da pecuária e algodão. Dessa forma, tomaram a “frente” em defesa do discurso da SUDENE os governadores de Pernambuco e da Bahia, desde que houvesse investimentos em seus territórios.

Em 1962, a SUDENE enfrentou a feroz batalha para aprovação das suas medidas diante do pensamento conservador do Conselho Deliberativo e pela Câmara dos Deputados. Cid Sampaio<sup>20</sup>, que inicialmente apoiou a SUDENE, voltou-se contra o campo de ação dela, alinhado pela maioria dos governadores. O Segundo Plano Diretor da SUDENE incorporou demandas sociais em suas diretrizes de ação, apresentando, assim, propostas de distribuição da estrutura fundiária, capacitação do fator humano pela educação e medidas de bem-estar social para toda população nordestina. Por outro lado, o Conselho Deliberativo, temendo que as medidas reformistas pudessem ser institucionalizadas, abandonou o discurso que representava os interesses interestaduais e se uniu em um só coro contra a SUDENE. Pretendiam esvaziar esse órgão mediante os acordos estabelecidos com o governo norte-americano e a desaprovação da opinião pública das ações da SUDENE (LIMA, 2009).

O Primeiro e Segundo Planos Diretores produzidos no período de 1959 a 1964 expressaram as concepções de Celso Furtado pela transformação econômica e política da região Nordeste. O Primeiro Plano Diretor, após um longo período de espera, vinte e um meses aguardando a sua aprovação pela Câmara dos Deputados, foi instituído pela Lei nº. 3.995 de 14 de dezembro de 1961, com orientação para o combate à pobreza do

---

20 Segundo Lima (2009), a mudança de posição de Sampaio de incentivador da Sudene para opositor foi dada pela subida ao poder de João Goulart e a possível ameaça do candidato ao governo de Pernambuco, Miguel Arraes. Em paralelo, a medida proposta pela Sudene de reorganização da produção da Zona da Mata providenciou determinantes para oposição de Sampaio a essa instituição.

Nordeste. As suas principais diretrizes estiveram direcionadas para o suporte à formulação da infraestrutura - energia e transportes e indústria de base.

Ele foi formulado sob orientação do diagnóstico estrutural do subdesenvolvimento da região, tendo como foco o enfrentamento das desigualdades regionais e dos determinantes econômicos, sociais e políticos oriundos dessas estruturas deformadas. Três constatações foram analisadas como decisivas para o agravamento do subdesenvolvimento: a) o Nordeste é uma das regiões em que a população vive em condições precárias; b) a região apresenta potencial inexplorado para o seu desenvolvimento, havendo uma variedade de recursos naturais subutilizados e contingente populacional suficiente para receber treinamento e assimilar técnicas modernas; e c) a liderança do Poder Público, no processo de formação de capital, é primordial para que seja reduzida a distância (econômica, social e infraestrutura) que separa o Nordeste do Sul do país (SUDENE, 1966a [1961]).

Como propostas para superação do subdesenvolvimento, o Primeiro Plano Diretor indicou diretrizes balizadas majoritariamente por duas frentes de trabalhos: 1) modernização da infraestrutura com investimentos nos setores de transporte e de energia elétrica, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água e prioridade nos investimentos aos serviços de abastecimento de água urbanos no interior dessa região; e 2) reorganização da economia com reestruturação da economia rural da zona úmida e na caatinga, com a conciliação racional dos recursos de terra, colonização da zona úmida, do Maranhão e Sul da Bahia, coordenação dos investimentos públicos e privados para as indústrias de base (SUDENE, 1966a [1961]).

A lei nº 3692 atribuiu à SUDENE a responsabilidade de formular diretrizes de uma política de desenvolvimento regional. Com base nessa lei, essa instituição aplicou uma reforma administrativa para executar as técnicas de planejamento combinadas com o mecanismo de incentivos fiscais, o Artigo 34, considerado estímulo para formação de empresas nacionais privadas especializadas em diferentes setores produtivos no Nordeste.

O artigo 34 outorgou isenção de até 50% dos impostos de renda de pessoas jurídicas que optassem em aplicá-los em investimentos no Nordeste, no intuito de estimular essa região (SUDENE, 1966a [1961]). Os incentivos fiscais para empresas nacionais privadas foram:

a) concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou autorização para licenciamento de importação sem cobertura cambial, para equipamento destinado ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas considerados essenciais ao desenvolvimento da região; b) isenção de quaisquer impostos e taxas à importação de equipamentos destinados ao Nordeste, considerados, preferencialmente, os das indústrias de base e de alimentação, desde que não se trate de máquinas e equipamentos usados ou reconicionados, nem haja similar no país; c) recomendação de financiamento ou aval a investimentos para o desenvolvimento econômico do Nordeste, enquadrado no Plano Diretor da SUDENE, a serem concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico ou Banco do Nordeste do Brasil (SUDENE, 1966a [1961], p. 154/155).

A exigência da SUDENE (1966a [1961]) para concessão desses incentivos à instalação da indústria no Nordeste foi prioritária aos setores: infraestrutura econômica, especialmente energia elétrica, serviços básicos de transporte e comunicações, extração de recursos minerais; indústrias estratégicas e as que utilizavam como insumo as matérias-primas locais; reequipamento de indústrias de alimentos, produção agrícola, pesca e armazéns.

O prognóstico da Sudene propunha avançar em duas frentes: a reorganização da agropecuária e a política de industrialização. O programa de desenvolvimento agropecuário do Nordeste foi empregado em conjunto pelo Ministério da Agricultura, o DNOCS, a Comissão do Vale do rio São Francisco - CVSF, o BNB e outros órgãos com supervisão e investimento de fundos da Sudene. O investimentos para o quinquênio (1960-1965) estavam direcionados em três vertentes: ampliação da oferta de terras; reorganização da economia da zona semiárida<sup>21</sup>; e pesquisa e experimentação (SUDENE, 1966a [1961]).

A política de industrialização da SUDENE interveio nos seguintes pontos: a) promoção de infraestrutura para o transporte e a energia, capacitando o meio com condições para uma distribuição da atividade industrial de base econômica; b) coordenação de incentivos proporcionados pelo governo federal às iniciativas privadas;

---

21 Os investimentos na reorganização da economia do Semiárido mediarão projetos prioritários em atividades distribuídas na produção de algodão arbóreo, mamona, oiticica e plantas forrageiras (SUDENE, 1966a [1961]).

c) modificação da estrutura industrial, pela criação de indústrias de base altamente germinativas, como a siderúrgica; d) reorganização e reequipamento das indústrias tradicionais, como a têxtil; e) aproveitamento das matérias-primas locais; e f) reestruturação das atividades artesanais (SUDENE, 1966a [1961]).

O Segundo Plano Diretor da SUDENE foi elaborado para ser aplicado no período de 1963/65 e deu continuidade às diretrizes estabelecidas pelo seu antecessor. Este plano apresentou como novidade investimentos em medidas para o desenvolvimento do fator humano e de bem-estar social da população. Do Primeiro para o Segundo Plano Diretor da SUDENE, os investimentos em infraestrutura foram reduzidos e reinvestidos para outros setores, com destaque para o aumento nos investimentos no fator humano e bem-estar social.

Ao contrário do Primeiro Plano Diretor, em que os investimentos infra-estruturais representavam 75 por cento do esforço total, a construção da infra-estrutura de transportes e fornecimento de energia já não absolverá mais de 46 por cento dos recursos do Segundo Plano. Os investimentos diretamente ligados à produção tiveram sua participação elevada de 15 para 24 por cento do total. Os pré-investimentos cresceram de forma substancial, elevando-se sua participação de 5 para 15 por cento, sendo praticamente todo o incremento corresponde a recursos destinados à melhor capacitação do fator humano. A modificação mais importante, todavia, é a que se observa com respeito aos investimentos ligados ao bem-estar social: a participação destes cresce de 5 para 15 por cento [...] A concentração de esforços na construção da infra-estrutura é explicável nas primeiras fases do desenvolvimento, mas deve ser superada assim que o Poder Público esteja aparelhado para entrar em setores mais complexos, como os dos pré-investimentos. É sobretudo quando começa a investir na pesquisa sistemática dos recursos e no aperfeiçoamento do fator humano que o Poder Público se transforma em efetivo agente do desenvolvimento.[grifo meu]. Dêste ponto de vista, o Segundo Plano Diretor representa progresso substancial com respeito ao anterior (SUDENE, 1966b [1962], p. 9).

O técnico em educação Antônio Cabral de Andrade da SUDENE, em sua entrevista para o jornal do Commercio de Pernambuco, publicada em fevereiro de 1963, afirmou que o sentido da educação não possui um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar o desenvolvimento. Para tanto, a Sudene se posicionou para amparar o ensino agrícola e industrial, os cursos técnicos e de ensino superior, para qualificar a mão de obra para assumir postos de trabalhos na indústria e na agricultura. Entretanto, neste

plano Diretor, a maior porcentagem de investimentos permaneceu no setor de infraestrutura, reafirmando-a como prioridade para essa instituição (JORNAL DO COMMERCIO, 1963).

As diretrizes do Segundo Plano Diretor da Sudene (1966b [1962]) para o setor de Pesquisa, Educação de Base e Saúde levantaram por intermédio de pesquisas os recursos naturais disponíveis na região, como ponto de partida para identificar e investir em atividades agrícolas e em ações para eliminação do analfabetismo, em conjunto com a ampliação da oferta de cursos técnicos para qualificação da população. No setor da Reforma Administrativa, criaram-se dois fundos de financiamento, mecanismo 34/18, para reorganizar a Economia e estimular os investimentos da iniciativa privada. No setor de infraestrutura, deu-se continuidade à instalação de infraestrutura de serviços, transportes e energia, iniciada no Plano Diretor anterior.

A legislação que estabeleceu o Segundo Plano Diretor introduziu algumas mudanças institucionais. O mecanismo de incentivos fiscais formulado com o Primeiro Plano Diretor foi alterado, antes denominado Artigo 34, sendo a sua cobertura estendida para empresas de capital estrangeiro registradas no país, o que promoveu a isenção de imposto de renda e aprovação dos seus projetos para o Nordeste. O novo mecanismo foi chamado de Sistema 34/18 (recebeu tal denominação em função do artigo 34 da Lei 3995/61 e do artigo 18 da Lei 4239/63), o qual surgiu como uma das alterações aos incentivos fiscais concedidos às empresas privadas.

As mudanças que ocorreram no sistema 34/18 convergiram na expansão de seus recursos financeiros ao setor agrícola e até mesmo às empresas internacionais. Soma-se a estas alterações, a determinação de que o optante poderia ser o próprio investidor, nacional ou não. Os seus investimentos também foram direcionados para pesquisa em recursos minerais, indústria siderúrgica, redução do impacto das flutuações na taxa de câmbio sobre empreendimentos que se beneficiaram de investimento externo e permissão da mobilização de recursos para financiar habitações populares (GOODMAN e ALBUQUERQUE, 1974: 196-197).

Para o setor de educação, a SUDENE (1966b [1962]) propôs como medida a ampliação da capacidade instalada do sistema educacional do Nordeste, para determinar padrões mínimos de cultura à população da região, treinamento da mão de obra, com os

níveis médio e superior de educação. O programa formulado pelo órgão abrangeu os seguintes projetos:

- a) aumento das matrículas no ensino primário; b) ampliação e reequipamento da rede de escolas técnicas e industriais de nível médio; c) ampliação e reequipamento da rede de escolas agrícolas de nível médio; d) melhoria de ensino técnico de nível superior; e) formação de pessoal destinado aos Estados e Municípios; f) formação de pessoal para a SUDENE (SUDENE, 1966b [1962], p. 31).

A ausência de técnicos qualificados de nível superior representou um dos principais entraves à execução dos planos diretores de desenvolvimento regional. O estudo realizado pelo Grupo de Reequipamento Técnico e Científico das Universidades do Nordeste (GRUNE), a Sudene e o Ministério da Educação e Cultura, identificou como prioridades a expansão de Escolas de Nível Superior e a reestruturação do nível técnico científico no Nordeste (SUDENE, 1966b [1962]).

Para o primeiro objetivo, foram instituídas metas para apoio em infraestrutura, financeira e orientação de aptidão ao aluno que pretendesse avançar seus estudos ao nível superior. A Sudene declarou seu incentivo à criação de novos cursos superiores de Agronomia, Veterinária e Engenharia, ampliando a oferta anual de 500 bolsas aos alunos. O segundo objetivo focou a reestruturação do ensino técnico científico através da ampliação de Institutos criados pela GOSUPI e expansão de vaga para a pós-graduação em universidade existente no Nordeste - Ceará, Recife e Bahia. Ainda, o aperfeiçoamento do ensino e pesquisa no setor de Ciências Básicas (Física, Matemática e Química) como medida que antecederesse a criação de futuros Institutos; a melhoria do ensino da Universidade Rural de Pernambuco para a formação de docentes para Escolas Agrícolas de nível médio da região; e o reequipamento e ampliação das Universidades nos setores em que há maior demanda por pessoal (SUDENE, 1966b [1962]).

O Segundo Plano Diretor (1966b [1962]) apresentou como medida para a reestruturação da economia agropecuária do Nordeste o Projeto de Colonização do Maranhão. Este projeto de migração foi direcionado pelos seguintes fatores: organização do escritório base em Pindaré-Mirim, de Operações e Coordenação Geral do Projeto; instalação de escolas; programa de saúde; comercialização e organização econômica; e infraestrutura e logística.

A Sudene reorganizou a economia agropecuária com projetos nos seguintes setores: equalização da produção de alimentos com a sua demanda; melhoria da pecuária; produção de algodão; pesquisas agrônômicas; organização de cooperativas rurais; incentivos à fruticultura; e conservação do solo, expansão da área de irrigação do São Francisco. Por sua vez, a sua política industrial foi direcionada para prosseguir às diretrizes iniciadas pelo seu Primeiro Plano Diretor nos setores: têxtil, produção de sal, oportunidades de investimentos na produção de mamona, óleos vegetais, curtume e indústria siderúrgica.

O setor de infraestrutura permaneceu como uma das metas prioritárias do Segundo Plano Diretor. O seu objetivo principal foi construir uma Rede Prioritária com recursos para investimentos em um sistema de estradas, como eixo de unificação das capitais da região e os centros de produção aos portos, de modo que facilitasse o transporte de mercadorias do Nordeste para os Estados do Sul do país (SUDENE, 1966b [1962]).

Mesmo após o Golpe Militar em 1964, a Sudene permaneceu ativa, porém o seu Segundo Plano Diretor foi interrompido. O status institucional da instituição foi rebaixado, passou de autarquia, que respondia somente à Presidência da República, para agência confiada ao MINTER. Nessas condições, o MINTER assumiu, ao lado do recém-inaugurado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), as responsabilidades relativas ao desenvolvimento regional (CARVALHO, 1988).

No período de 1959-1964, a SUDENE foi uma instituição responsável pelo planejamento econômico regional, balizada pela racionalidade do planejamento, e suas diretrizes para o desenvolvimento continham respaldos técnicos, amparados por pesquisas e diagnósticos do Nordeste. A política de desenvolvimento da Sudene permaneceu ativa após a sucessão dos presidentes Kubitschek, Quadros e Goulart, acima dos interesses particulares dos seus partidos políticos. Após o golpe militar de 1964, a Sudene passou a operar como instituição de repasses de incentivos financeiros, por intermédio do Mecanismo 34/18, que se tornou o FINOR. A sua excepcionalidade em formular uma política de desenvolvimento regional e conduzir a sua estratégia através dela foi retirada. Apesar de, ainda no período dos governos militares terem sido

produzidos o Terceiro e Quarto Planos Diretores, o último foi substituído pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (FURTADO, 2009 [1979]).

#### **1.4 Das teses inovadoras do GTDN à modernização conservadora dos governos militares (1965-1970)**

A partir de 1964, houve profunda mudança na orientação das diretrizes da Sudene: foram substituídas as teses do GTDN que haviam idealizado implantar a indústria no Nordeste, de forma que ela atuasse de maneira independente à da polarização exercida pelas indústrias do Centro Sul, concedendo subsídios para formulação do Primeiro Plano Diretor da Sudene pela lógica de atender à demanda do Centro Sul; a Sudene passou de instituição formuladora de uma política regional para o Nordeste para um instrumento de incentivos fiscais aos programas setoriais formulados pelo MINTER; e a questão social que havia sido apresentada no Segundo Plano Diretor da Sudene foi marginalizada em prol da máxima: criar forças de *arranque* na economia a qualquer custo para gerar o crescimento econômico.

O Terceiro Plano Diretor, formulado para o período de 1966/68, por meio do artigo de concessão de incentivos fiscais 34/18, priorizou projetos nos setores de bens intermediários e de capital, expandiu a sua área de cobertura de incentivos fiscais regionais para as regiões Amazônia e Espírito Santo e outros setores da economia, tais como reflorestamento, turismo, pesca, indústria aeronáutica e educação (CARVALHO, 1988; GOODMAN e ALBUQUERQUE, 1974).

Dado que a possibilidade de dedução de até 50% do imposto de renda se estende a todo o Território Nacional, não é de se estranhar que a grande maioria dos recursos seja de propriedade extra-regional. Grande número de aplicações corresponde meramente à criação de sucursais de empresas sediadas na área São Paulo-Guanabara – filiadas, por sua vez, em muitos casos, a empresas sediadas no exterior. Esta tendência só se tem acentuado, à medida que diminui o peso relativo dos investimentos de renovação e entre as novas aplicações crescem em importância as atividades de maior sofisticação tecnológica (CASTRO, 1980, p. 202).

As empresas aproveitaram o benefício concedido pelo governo federal, que subtraiu parte do seu imposto de renda e empréstimos tomados do fundo 34/18, para se instalarem no Nordeste em busca de matérias-primas e minerais. A opção política por investimentos setoriais para a industrialização e a “vantagem locacional” de abundância de recursos naturais e da mão de obra barata descaracterizaram a proposta inicial da Sudene, de transformações estruturais no Nordeste (CASTRO, 1980).

A Zona da Mata, em vez da diversificação proposta pelos planos iniciais da SUDENE, conheceu o fortalecimento do monopólio da cana, estimulado pela possibilidade de produzir álcool [...] A fronteira agrícola do oeste nordestino se fecha. A região foi rapidamente ocupada não pelos sertanejos como uma agricultura mercantil de alimentos para o mercado interno, como proposto pelos programas iniciais da SUDENE, mas pelos capitalistas do Centro-Sul plantando soja ou melão, para exportação, e consolidando ali, também, a grande propriedade. No Semi-Árido, a pecuária se firma como atividade cada vez mais hegemônica expulsando o milho, o feijão, e com eles os arrendatários e parceiros e portanto consolidando também a grande propriedade (ARAÚJO, 2000b, p.18/19).

Questões que foram emergentes para o GTDN e aos dois primeiros Planos Diretores da Sudene haviam sido escamoteadas pelo Terceiro e Quarto Planos Diretores. A restrita diversificação produtiva do Nordeste e a conservação da estrutura produtiva, liderada pela elite local, excluíram a oportunidade de emergência de pequenos agricultores, o que determinou a permanência e expansão da monocultura no Nordeste. O estreitamento das relações comerciais com o Centro-Sul, associado à complementação da produção industrial do Nordeste aos insumos industriais produzidos com o Centro-Sul, escaparam à alternativa inicialmente proposta pelo GTDN, a de concluir o ciclo produtivo industrial no Nordeste. A proposta do relatório do GTDN de reorganização fundiária foi arquivada, e a intervenção no Semiárido reforçou a concentração de investimentos em agricultura irrigada e na pecuária em pontos focais. O monopólio da cana na Zona da Mata foi reafirmado, e a expansão da produção agrícola para as terras úmidas foi engavetada, sendo os incentivos fiscais concedidos pelo mecanismo 34/18 concedidos em grande medida aos empresários oriundos do Centro-Sul ou agricultores que faziam parte da elite nordestina (ARAÚJO, 2000b).

Apesar do lançamento do Quarto Plano Diretor da SUDENE para o período 1969-73, as orientações propostas pelo Minter e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral permaneceram ordenadas em atividades agropecuárias que reafirmaram a estrutura latifundiária e a exclusão dos pequenos e médios proprietários rurais dos benefícios gerados pelo crescimento econômico. No processo de industrialização, os investimentos foram concentrados em particular nas cidades de Recife e Salvador. O diagnóstico do Quarto Plano Diretor da Sudene alertou sobre a iminência das disparidades intra-regionais de níveis de renda sobrepujar as inter-regionais (SUDENE, 1968).

Conforme atesta a tabela 3, houve preponderância de investimentos aprovados pela SUDENE em apenas dois estados do Nordeste em específico, a Bahia, com 39,7%, e Pernambuco, com 34,0%, o que representou mais de 70% dos investimentos totais em projetos. (SUDENE, 1968).

**Tabela 3. Investimentos em Projetos Aprovados pela SUDENE (a preços de 1967%)**

ESTADOS	1960	1962	1964	1966	1967	TOTAL	%	nº de empresas
MA	-	12.163	295	1.413	15.544	33.280	1,3	11
PI	-	315	662	4.255	35	8.308	0,3	9
CE	5.430	37.444	9.620	13.119	96.324	185.670	7,1	85
RN	-	2.698	1.976	11.833	35.228	90.225	3,5	23
PB	9.643	32.830	2.495	7.313	62.415	143.327	5,5	61
PE	77.755	11.788	54.625	135.830	306.248	884.908	34,0	162
AL	7.536	2.355	3.997	7.009	120.103	151.413	5,8	24
SE	-	6.299	2.125	14.401	5.437	46.508	1,8	10
BA	29.795	22.142	256.865	178.400	145.753	1.031.003	39,7	105
MG	-	-	1.503	12.215	12.503	26.221	1,0	7
<b>TOTAL</b>	<b>130.159</b>	<b>128.013</b>	<b>334.163</b>	<b>385.788</b>	<b>1.099.590</b>	<b>2.600.863</b>	<b>100,0</b>	<b>497</b>

Fonte: SUDENE, 1968, p. 64.

Os fatores que contribuíram para a estagnação econômica de determinadas unidades federativas dessa região foram devido à reduzida criação de empregos diretos pela industrialização e à baixa participação dos salários no valor agregado de novos projetos. A proposta formulada pelo Plano Diretor para superação desta situação crônica foi a formação do mercado interno regional, condição basilar para a expansão industrial e a incorporação da força de trabalho marginalizada (SUDENE, 1968).

Em 1970, o Nordeste foi atingido por uma forte seca, e a Sudene por severas críticas dos governadores em relação à conduta do seu Quarto Plano Diretor. Eles exigiram medidas mais eficazes do governo federal, que por sua vez extinguiu esse Plano Diretor que tinha previsão de duração de 1969 a 1973. Ele foi substituído pelo Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento ( I PND), 1972/1974, que instituiu, por intermédio dos recursos do Sistema 34/18, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) (CARVALHO, 2001).

As palavras do mentor e primeiro Superintendente da SUDENE ao final dos anos 1970, Celso Furtado, expressaram o significado dessa instituição nos governos militares:

Pensar o Brasil a partir do Nordeste tornou-se tão esdrúxulo que ninguém teve a ideia de imaginar que a Sudene possa ser outra coisa além de um organismo tecnocrático, encarregado de administrar os inventivos fiscais. Subordinada a um ministro de Estado como um cargo público a mais e reunindo governadores que nada mais são do que funcionários do governo central, ela não mais existe senão como um fantasma – ruína de uma instituição que ninguém sabe por que foi criada (FURTADO, 2009 [1979], p. 182).

Nesse momento, a situação da SUDENE refletia o título do segundo volume da autobiografia de Celso Furtado, *A fantasia desfeita*, pois perdeu a autonomia na formulação de programas e projetos para o desenvolvimento do Nordeste e principalmente, a sua excepcionalidade de atuação política. A SUDENE perdeu a sua força política para dialogar com os governadores do Nordeste, o que permitia que as suas medidas propostas fossem aplicadas nesta região.

### **1.5 Os programas setoriais de desenvolvimento regional para o Nordeste 1970-84**

Nos anos 1970, as demandas sociais, como desconcentração fundiária, distribuição de renda, ampliação dos serviços de saúde, educação e habitação, não foram prioritárias para os programas setoriais de desenvolvimento regional. O quadro de desigualdades sociais permaneceu inalterado após uma sucessão de programas setoriais formulados pelos governos militares.

Os programas agrícolas - Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Projeto Sertanejo) - foram aplicados e trouxeram uma modernização conservadora para o Nordeste, a reforma agrária foi engavetada. Ao passo que o Terceiro e Quarto Planos Diretores da Sudene, o FINOR e o II PND, modificaram a estrutura industrial dessa região, que passou a produzir bens intermediários (CARVALHO, 2001).

Não há dúvidas de que os Planos Diretores da Sudene em conjunto com os programas setoriais promoveram resultados para o Nordeste (conforme foram apresentados nesse tópico), porém os efeitos obtidos convergiram para o crescimento econômico concentrado em determinados estados, principalmente Pernambuco e Bahia, enquanto em outros estados ampliou o hiato econômico e social. As assimetrias regionais não foram minimizadas pelos programas aplicados pelos governos militares. Essa problemática se aprofundou com a crise da economia externa nos anos 1970 (os dois choques do petróleo<sup>22</sup>, respectivamente em 1973 e 1979), que colaborou para ampliar a dívida externa brasileira, e a economia nacional ingressou em um cenário de recessão e inflação.

O Programa de Integração Nacional (PIN)<sup>23</sup> e o Programa de Redistribuição de Terras e de Fomento à Estrutura Agrária do Norte e do Nordeste (PROTERRA) foram financiados via recursos orçamentários da União, empréstimos internacionais e pelos incentivos fiscais para o Nordeste, mediados pelo mecanismo 34/18. As diretrizes que encamparam esses programas pretendiam reorganizar a estrutura agropecuária do Nordeste e deslocar a população nordestina para a Amazonas, através de projetos em infraestrutura, como a construção da rodovia Transamazônica e da Cuiabá-Santarém. Segundo Carvalho (2001), os objetivos reais do Governo Federal, que amparou este programa, foram o de manter intacta a estrutura agrária do Nordeste, o que desestimulou

---

22 Sobre a crise do petróleo o seu impacto na economia mundial ver a obra de Gilpin, *O desafio do capitalismo global* (2004).

23 O governo criou o Programa de Integração Nacional (PIN), através da Lei nº 1.106/70.

a reforma agrária e a redução dos fluxos migratórios em direção aos grandes centros do Sul e Sudeste do País.

Conclui-se que, apesar do PROTERRA apresentar a proposta de distribuição de terra, os resultados obtidos mantiveram inalterada a estrutura agrária do Nordeste e estimularam a sua modernização, ao invés da sua reestruturação. O crédito que deveria ser destinado ao pequeno proprietário permaneceu restrito à grande propriedade. A pecuária semiextensiva especializada na produção de carne foi favorecida e colaborou para enrijecer a oferta por novos empregos. Por último, a reestruturação fundiária prevista resultou em deficiente adesão dos proprietários das terras (PIMES, 1984).

Em meados de 1974, foi criado pelo governo federal o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)<sup>24</sup>. Os programas regionais que fizeram parte deste plano para o Nordeste seguiram as orientações gerais de conclusão do ciclo da industrialização da economia brasileira nos setores de infraestrutura, bens de produção (capital e insumos) e energia, limitando-se a um tratamento específico para os problemas regionais do Nordeste (HEMMAN, 2005).

No mesmo ano, foram criados, pelo Decreto-Lei nº 1.376, três fundos de investimentos: o do Nordeste (FINOR); o da Amazônia (FINAM); e outro para os setores de reflorestamento, pesca e turismo - Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET). A supervisão desses fundos ficou sob responsabilidade, respectivamente, da SUDENE, da SUDAM e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), no caso do reflorestamento; a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em relação à pesca; e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), sobre o turismo (CARVALHO, 1988).

Os programas do I PND absorveram 50% das deduções fiscais consignadas aos Fundos do Nordeste, 30% para o PIN e 20% para o PROTERRA. Na eclosão da crise fiscal-financeira do Estado brasileiro, a participação do FINOR no total dos incentivos

---

24 As suas principais metas eram ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infraestrutura para produção e comercialização agrícola, para abastecer o mercado interno e a exportação. No setor de bens de produção, o seu objetivo eram os segmentos da siderurgia, química pesada, metais não ferrosos e minerais não metálicos. No setor energético, os investimentos priorizaram a pesquisa, exploração e produção de petróleo e ampliação da capacidade de geração de energia hidrelétrica. Essas diretrizes conduziram a complementação da industrialização por substituição de importações no Brasil e redução da sua dependência externa (HEMMAN, 2005).

fiscais foi reduzida para cerca 20% do que o proporcionalmente alcançado por ocasião da criação dessa instituição de desenvolvimento regional (CARVALHO, 2006).

**Tabela 4. Brasil: opções pelos Fundos de Investimentos e/ou dos Programas (1962-1985) – (%) - Referência: (Setembro de 1988)**

Anos	FINOR	FINAM	FISET	PIN	PROTERRA	FUNRES EMBRAER MOBRAL	Total
1963	87,5	12,5					100,0
1965	93,0	7,0					100,0
1967	76,0	22,0	2,0				100,0
1970	55,0	20,4	24,6				100,0
1971	33,0	14,6	22,2	30,2			100,0
1972	24,5	9,0	16,5	30,0	20,0		100,0
1975	25,6	8,1	15,4	28,7	19,1	3,1	100,0
1977	20,1	7,0	17,2	30,4	20,3	5,0	100,0
1980	19,1	8,3	19,8	28,6	19,0	5,2	100,0
1982	21,9	9,2	16,2	28,5	19,0	5,2	100,0
1985	26,2	7,3	13,3	28,6	19,0	5,6	100,0

Fonte: LIRA (2008).

O II PND organizou programas especiais direcionados para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas e programas orientados pela instalação de Complexos Industriais na região. Foram esquematizados o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Programa Sertanejo) (CARVALHO, 2001).

O POLONORDESTE<sup>25</sup> previa uma política de desenvolvimento direcionada para o setor agrícola do Nordeste. Partiu da tese de investimentos em polos estratégicos<sup>26</sup>, selecionou como subáreas estratégicas os Vales Úmidos, as Serras Úmidas, a Agricultura Seca, os Tabuleiros Costeiros, a Pré-Amazônia. As suas

25 Foi instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 74.794 de 30.10.74, de acordo com as orientações estabelecidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79).

26 A tese de Perroux (1977) trabalha com a análise do complexo de indústrias e crescimento. Em um primeiro momento, os investimentos do Estado são guiados para a indústria-chave, que, por consequência, produzirá sinergias para o surgimento de outras indústrias em seu entorno, de modo que resulte em uma estrutura articulada, o que dinamizará o mercado interno através de empregos, renda para população, consumo e demanda por novos produtos.

principais diretrizes foram enviasadas pelos seguintes pontos: a) seleção de subáreas dentro das áreas do projeto para a ação vertical do programa; b) ações devendo ser restritas a produtores rurais de baixa renda da agricultura e a pecuária; c) transferência do apoio concedido aos projetos existentes no litoral úmido para as populações pobres da Zona Canavieira do Nordeste; d) abertura de novas fronteiras na pré-Amazônia Maranhense, oeste da Bahia e sul do Piauí; e) direcionamento dos projetos estagnados no semiárido para ações que efetivamente combatam as secas; f) controle dos custos de operações dos diversos serviços, de modo que permitam investimentos que gerem benefícios diretos aos pequenos produtores; g) inclusão da atividade comunitária como estratégia de participação do processo de planejamento, execução e acompanhamento da programação; h) representação constituída por lideranças sindicais e comunitárias no acompanhamento das atividades de planejamento e execução do Programa; i) sincronização entre a coordenação regional e as unidades técnicas de forma a manter a unidade das diretrizes estabelecidas pelo programa geral; e j) garantia do acesso à terra aos pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados (BNB, 1985).

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO), autorizado pelo decreto nº 78.299, em 1976, foi projetado especificamente para o Semiárido do Nordeste. O seu objetivo principal foi fortalecer a economia das unidades de produção agropecuárias, especificamente para pequenas e médias do semiárido nordestino, contra os efeitos das secas. As suas metas se preocuparam com: a) reorganizar as unidades produtivas para preservar e expandir os empregos; b) conceder subsídios para resistir aos impactos das secas associadas à implementação da agricultura irrigada; c) capacitar os imóveis com o padrão produtivo e capacidade de empregos; d) estimular a valorização hidro-agrícola das pequenas e médias propriedades, através da construção de açudes e poços; e) introduzir técnicas agronômicas modernas para as lavouras xerófilas; e f) incentivar a associação dos produtores e cooperativas de modo que assegurem o apoio às suas atividades (BNB, 1985).

O público alvo definido como prioritário para receber os benefícios do Projeto Sertanejo foi classificado nas seguintes categorias:

ESTRATO I – trabalhadores sem terra (arrendatários, ocupantes, parceiros, etc) e assalariados; ESTRATO II – pequenos proprietários; ESTRATO III – médios proprietários que disponham de estabelecimentos em área de até 500ha, desde que apresentem possibilidades de valorização integrada de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de utilização de mão de obra; e, ESTRATO IV – proprietários de terras com área superior a 500ha, cujos projetos, aprovados pela SUDENE e pelo INCRA, proporcionem o acesso à terra dos trabalhadores dos estratos I e II (BNB, 1985, p. 221/222).

Segundo a análise de Carvalho (2001) os resultados do programa Sertanejo e POLONORDESTE contribuíram para centralização dos recursos para os grandes e médios proprietários de terras. No caso do Programa Sertanejo, os três primeiros estratos somavam 95% da população dos agricultores, e o programa beneficiou majoritariamente, com 80% dos seus recursos financeiros, os estratos III e IV, sendo a mão de obra empregada nesses estratos estimada em menos de 30%. Em outras palavras, a população que deveria ser beneficiada pelo programa não foi.

As políticas de industrialização regional e de substituição de importação de petroquímicos do II PND promoveram no Nordeste o avanço da indústria de bens intermediários em detrimento do segmento da indústria de bens de consumo não-duráveis, da indústria têxtil e dos setores alimentícios. O resultado mais expressivo foi a maior participação da indústria de bens intermediários na montagem do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia (GUIMARAES, 1995).

Apesar do crescimento de alguns estados nordestinos, os resultados promovidos pelos programas do II PND pouco alteraram a participação no setor de transformação do Nordeste no período, 1949-1980, no produto interno bruto do Brasil. Houve uma ligeira expansão da indústria do Nordeste a partir de 1970 até 1980, em paralelo com a redução da participação industrial do Sudeste no PIB do Brasil. Porém, não alterou de maneira significativa a participação de ambas as regiões no PIB.

**Tabela 5. Brasil: distribuição do PIB por regiões 1949-80 (em porcentagem)**

<b>Regiões</b>	<b>1949</b>	<b>1959</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>
Norte	1,7	2,0	2,2	2,2	3,2
Nordeste	14,1	14,1	12,0	11,5	12,2
Sudeste	66,5	64,1	65,0	63,8	62,2
Sul	15,9	17,4	17,0	18,2	17,3

Centro-Oeste	1,8	2,4	3,8	4,3	5,1
--------------	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: GUIMARÃES, 1990, p. 154.

Em 1990, o Sudeste recuou para 69%, enquanto o Nordeste avançou de 5,7% para 8,4%, a participação na indústria do Brasil. As regiões Norte, Sul e Centro-Oeste acompanharam esse movimento de desconcentração da produção nacional do Sudeste para outras regiões, que havia se iniciado pelas atividades agrícolas, pecuárias e, por fim, a industrial (ARAÚJO, 2000a, p. 116/117).

De acordo com os dados apresentados por Guimarães (1995) na tabela supracitada, no Sudeste residem 42,6% da população, representando 59% do produto interno e 66% do produto industrial. A renda por habitante nessa região foi quase três vezes (2,9) maior do que a do Nordeste. Portanto, as desigualdades regionais permaneceram expressivas no Brasil.

Nos anos 1980, o resultado do II PND consolidou os polos para exportações e complexos industriais em cidades específicas do Nordeste. O plano direcionou investimentos no III Polo Industrial Diversificado do Nordeste (Ceará), o Complexo Químico e Metalúrgico (Rio Grande do Norte), o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial de Base de Sergipe e o Polo Petroquímico de Camaçari (CARVALHO, 2001).

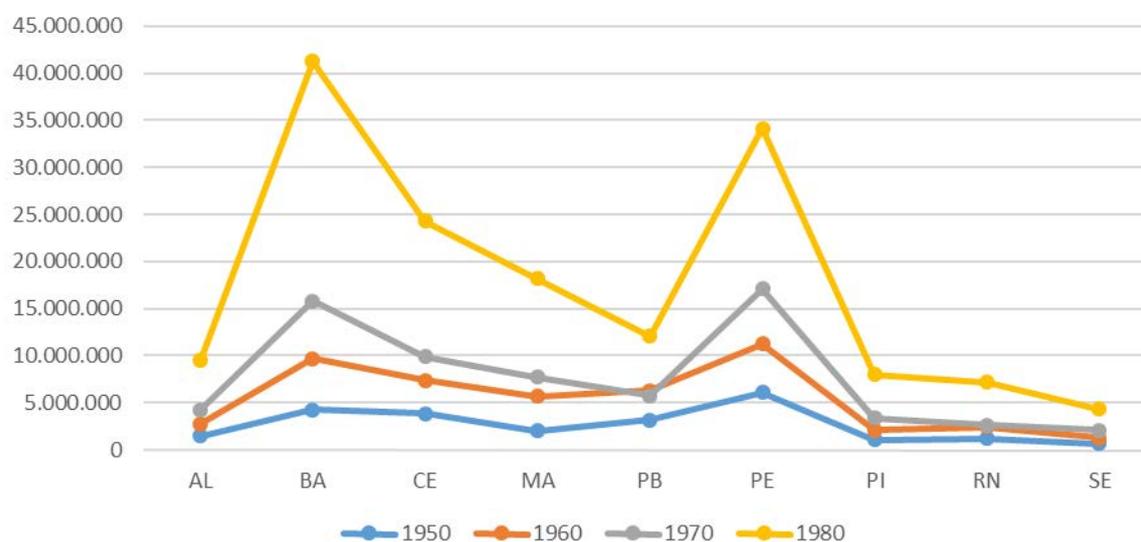
Ao final desse período, alguns pólos, hoje “ilhas de dinamismo” na região, já se estavam estabelecendo plenamente: o Pólo Petroquímico de Camaçari, o Pólo Mínero-metalúrgico do Maranhão, o Pólo de Fruticultura/Agricultura Irrigada de Petrolina/Juazeiro e o Pólo Têxtil/Confecções de Fortaleza. São, na verdade, produtos de desenvolvimento das políticas e do II PND e das políticas regionais (CARVALHO, 2001, p. 68).

Pode se afirmar que as desigualdades intra-regionais se dilataram em uma proporção acelerada nos anos 1970/80. Os governos militares priorizaram a integração física territorial do país em coordenação com a expansão do mercado interno nacional. Nesse contexto, elas se vincularam à integração produtiva comandada pelo grande capital industrial e pelo Estado nacional. Além disso, elas estavam fortemente conectadas com o comércio exterior, exerceram força política e econômica maior do que as outras sub-regiões do Nordeste, o que estabeleceu uma situação de dominação dos

investimentos estrangeiros e nacionais nos principais polos de dinamismo, deixando à margem as outras sub-regiões dessa região (ARAÚJO, 2000; OLIVEIRA, [1977] 2008).

O gráfico a seguir evidencia o crescimento acelerado do produto interno bruto (PIB) nos estados da Bahia e Pernambuco, enquanto os demais mantiveram um baixo ritmo de crescimento.

**Gráfico 1. Comparação do Produto Interno Bruto (PIB) por Estados do Nordeste - 1950-1980 (R\$ milhões)**



Fonte: IPEA. Frequência: Anual de 1939 até 2009. Unidade: R\$ de 2000

A tabela 6 apresenta a participação dos estados no produto interno bruto do Nordeste, o que reforça a informação apresentada no gráfico 1, os estados da Bahia e Pernambuco superaram com folga a participação dos outros.

**Tabela 6 – Participação no PIB regional (porcentagem)**

Estados	1950	1960	1970	1980
AL	5,79	5,45	5,81	5,54
BA	25,78	28,65	32,50	36,23
CE	14,29	13,27	12,30	12,87
MA	5,37	7,46	7,03	7,06
PB	10,07	9,60	6,08	5,46
PE	26,32	23,5	24,87	21,16
PI	2,92	2,77	3,14	3,14

RN	6,15	6,00	4,58	5,30
SE	3,30	3,31	3,69	3,25
Nordeste	100	100	100	100

Fonte: Ipeadata

A tabela 7 apresenta o produto interno bruto *per capita* dos estados do Nordeste e o maior índice permanece na Bahia e em Pernambuco, o que comprova forte aceleração do crescimento econômico nessas unidades federativas. Apesar dessa informação, Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe se aproximaram do pib *per capita* dos estados supracitados, mesmo com um ritmo de crescimento econômico muito díspare do constatado na Bahia e Pernambuco, conforme atestam as informações no gráfico e tabela supracitada.

**Tabela 7 – Estados do Nordeste PIB *per capita***

Estados	1950	1960	1970	1980
AL	1.611	2.325	3.253	6.757
BA	1,622	2.595	3.857	9.272
CE	1.612	2.162	2.508	5.890
MA	1.031	1.614	2.091	4.275
PB	1.787	2.584	2.271	4.774
PE	2.358	3.086	4.286	8.335
PI	850	1.189	1.662	3.549
RN	1.933	2.819	2.628	6.753
SE	1.559	2.358	3.642	6.901

Fonte: Ipeadata

A tabela 8 mostra os detalhes do crescimento dos estados Nordestinos por setor, de 1950 até 1980. No setor de transformação, assistimos que a Bahia, em primeiro lugar, expandiu de forma acelerada o seu crescimento industrial entre os anos de 1965 a 1980. Em segundo lugar, estava o estado de Pernambuco, a sua produção industrial deslanchou no mesmo período em que o observado na Bahia.

**Tabela 8. PIB Estadual por setores nos anos 1950-1980**

	Estado	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Agr	AL	291.196	311.880	544.821	690.680	553.772	820.840	1.185.483
	BA	1.278.608	1.644.569	2.294.600	2.756.770	2.513.273	3.685.285	5.358.833

	CE	806.970	651.014	1.092.924	1.538.553	780.960	1.295.504	1.797.148
	MA	285.022	424.741	751.001	941.794	1.015.248	1.491.954	2.035.834
	PB	622.930	626.079	1.096.700	1.364.873	544.897	932.869	880.502
	PE	928.585	916.259	1.428.814	1.976.053	1.178.540	1.614.071	2.119.286
	PI	157.234	175.709	262.426	412.622	331.908	535.192	652.097
	RN	353.555	350.757	567.852	735.750	285.760	583.508	605.546
	SE	135.479	182.838	284.551	380.249	262.686	333.964	513.642
	AL	119.634	146.122	151.477	187.634	326.583	628.107	1.153.565
	BA	256.203	448.020	699.270	613.912	2.158.291	4.422.236	12.372.321
Indústria	CE	102.105	139.766	212.523	382.385	681.565	1.315.149	3.434.646
	MA	52.884	103.082	149.535	151.624	197.015	341.928	1.390.044
	PB	125.213	114.753	173.769	198.373	299.959	764.560	1.318.514
	PE	614.050	671.139	745.778	891.439	1.819.283	3.787.758	6.410.465
	PI	12.511	20.597	31.630	38.294	72.771	160.876	600.689
	RN	62.689	61.697	121.442	148.936	255.587	719.960	1.692.691
	SE	70.017	73.337	72.010	83.483	315.934	588.817	855.081
	AL	45.424	69.914	101.276	110.379	118.919	197.511	846.566
	BA	266.404	570.927	820.320	1.066.082	800.484	1.610.354	3.741.330
Serviços	CE	121.317	215.879	329.624	416.734	365.631	695.006	1.538.844
	MA	44.301	100.763	160.619	223.568	150.867	282.993	551.551
	PB	62.887	110.274	147.040	167.041	147.317	256.977	550.857
	PE	241.18	480.099	648.820	792.133	678.015	1.286.478	2.848.780
	PI	29.809	47.330	60.420	83.103	81.645	156.628	311.604
	RN	39.647	61.682	101.520	124.047	108.269	220.341	518.436
SE	29.512	55.957	84.213	107.775	76.321	168.840	307.062	

Fonte: IPEA. Frequência: Anual de 1939 até 2009. Unidade: R\$ de 2000.

Essas desigualdades se reproduziram nos indicadores sociais, esperança de vida, taxa de alfabetização, PIB *per capita*, indicadores de carência e no IDH. No final dos anos 1980, houve um expressivo distanciamento nesses indicadores sociais entre as regiões Sudeste e Nordeste.

**Tabela 9. IDH por estados e macrorregiões nos anos 1987-1988**

	Esperança de vida ao nascer (anos) (a)	Taxa de alfabetização (%) (b)	PIB per capita (ppc\$ de 1987) (c)	Indicadores de carência				IDH	PIB per capita (us\$ de 1988)
				(A)	(B)	(C)	(A+B+C)/3		
<b>REGIÕES</b>									
NE	58,8	63,5	1793	0,536	0,416	0,324	0,425	0,577	1055
NO	68,2	88,1(b)	2357	0,276	1,994	0,230	0,234	0,766	1696
CO	68,4	83,1	3548	0,273	0,193	0,097	0,188	0,812	2110

SE	67,1	88,2	6162	0,309	0,135	0,000	0,148	0,852	2989
SU	70,1	87,5	4797	0,227	0,143	0,000	0,123	0,877	2547
BR	64,9	81,1	4307	0,368	0,216	0,034	0,206	0,794(c)	2241
<b>ESTADOS</b>									
PB	51,9	63,1	1261	0,724	0,421	0,432	0,526	0,474	718
AL	53,9	56,1	1759	0,669	,0501	0,324	0,498	0,502	1070
PI	62,6	55,9	917	0,432	0,503	0,536	0,490	0,510	594
CE	54,0	62,3	1526	0,667	0,430	0,370	0,488	0,511	805
MA	60,7	57,2	1053	0,484	0,488	0,491	0,488	0,512	607
RN	52,8	63,6	1686	0,699	0,415	0,338	0,484	0,516	1290
SC	69,6	88,5	4588	0,240	0,131	0,016	0,129	0,871	2608
DF	68,9	92,0	7411	0,260	0,091	0,000	0,117	0,883	4215
RS	72,6	89,5	5499	0,158	0,120	0,000	0,093	0,907	2844
PE	54,7	67,2	2199	0,648	0,374	0,252	0,425	0,575	1088
SE	60,6	61,3	1800	0,486	0,441	0,317	0,415	0,585	1655
BA	62,7	67,8	2384	0,429	0,367	0,226	0,341	0,659	1446
PA	67,2	87,9(b)	2068	0,306	0,187	0,272	0,255	0,745	1421
GO	67,1	81,9	2434	0,309	0,206	0,219	0,245	0,755	1486
MT	68,8	80,1	3186	0,262	0,277	0,132	0,207	0,793	1936
MG	66,7	82,3	3708	0,320	0,202	0,083	0,201	0,799	2010
AM	68,6	89,0(b)	3658	0,268	0,193	0,087	0,182	0,818	2441
ES	70,6	79,3	3700	0,213	0,236	0,083	0,177	0,823	2217
PR	67,7	84,7	4186	0,292	0,174	0,043	0,170	0,830	2334
RJ	66,8	90,5	6525	0,317	0,108	0,000	0,142	0,858	3059
SP	67,0	90,5	7409	0,311	0,108	0,000	0,140	0,860	3503

Fonte: Extraído BRASIL, Congresso Nacional. Comissão Especial Mista. Relatório Final. Relator: Senador Beni Veras. Brasília, 1993. 3V.

(a) Calculado para permitir comparabilidade com os IDH elaborados pelo PNUD.

(b) Inclui apenas a população urbana.

(c) O IDH pelo PNUD para o Brasil (1985/7) é de 0,784.

O processo de desconcentração industrial de São Paulo para outros estados brasileiros não reduziu as desigualdades regionais, o cenário da participação industrial no produto interno bruto do país, ao final dos anos 1970, permaneceu localizado na região Sudeste. Segundo Araújo (2000a), a base industrial continuou abrigada nessa região, que representa 11% do território nacional, respondendo em 1970 por 81% da atividade industrial do país, sendo São Paulo responsável por 58% da produção da indústria existente.

Diante desses fenômenos, foram produzidas diversas interpretações de teóricos sobre as consequências das políticas desenvolvimentistas para o Nordeste, no período de 1959 a 1989. Cano apontou que o Nordeste participou de uma possível desconcentração industrial do Sudeste. Guimarães, por sua vez, compreendeu que, a partir da integração da economia nordestina com a do mercado nacional, ficaram mais

vulneráveis as crises econômicas. Pacheco apreendeu que a economia nordestina, no final dos anos 1980, ingressou em um processo de desfragmentação e se beneficiaram do comércio internacional apenas os denominados polos de exportações, que foram alvo dos investimentos público e privado. Diniz, por fim, compreendeu que, no início dos anos 1990, foi retomada a concentração de investimentos em determinadas cidades, que anteriormente receberam investimentos no setor de transformação.

Essas diferentes visões sobre a dinâmica que tomou a economia nordestina durante o processo de industrialização auxiliaram a compreensão dos problemas que persistiram e que surgiram a partir dos anos 1990 nessa região.

### **1.6 Balanço das interpretações dos indicadores econômicos e sociais do Nordeste, 1959 a 1980**

As transformações ocorridas na economia mundial rebateram com intensidade na economia brasileira e exigiram novas estratégias para promover o desenvolvimento do Nordeste. Nesse cenário, os programas produzidos pelo Estado desenvolvimentista cederam lugar à “guerra fiscal” entre os Estados do Nordeste. Na ausência de uma política de desenvolvimento que enfrentasse os problemas da economia nordestina, cada unidade federativa optou por oferecer incentivos fiscais às empresas para se instalarem em seu território, via Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE.

O resultado foi a consolidação dos chamados polos de desenvolvimento, e suas implicações restringiram o crescimento econômico para poucos Estados do Nordeste. Apostar em polos de exportação de sub-regiões nordestinas direcionadas para o comércio internacional e fazer dessa opção uma estratégia para o desenvolvimento regional concretizou a pior das hipóteses para buscar o desenvolvimento.

O esgotamento do ciclo de acumulação acelerada na economia brasileira suscitada pelo “milagre brasileiro” cedeu espaço ao endividamento externo. O governo federal absorveu as dívidas do setor privado e transformou em dívida pública, o que gerou uma condição de extrema fragilidade financeira e profunda crise fiscal do Estado. Os setores que receberam investimentos do governo federal perderam fôlego em paralelo com o cenário internacional preocupante, pois havia eclodido o primeiro choque do petróleo, o que permeou em um cenário de recessão mundial. O Sistema

34/18 foi questionado, principalmente pela redução dos seus recursos para o Nordeste em detrimento do surgimento da FINAM e transferência de parte deles para a Amazônia (CARVALHO 2006; FERREIRA, 2009).

No período de 1950-80, as políticas para o desenvolvimento do Nordeste não conseguiram provocar os efeitos de propulsão através dos pontos focais para a industrialização capital intensiva, segundo prediz a tese dos “polos de crescimento” de Perroux. Conforme aponta Lima (2007), as indústrias instaladas se restringiram a um crescimento focal, ou seja, não houve articulação das atividades econômicas, que receberam investimentos do governo federal, com outros segmentos da indústria, e a inclusão de grupos sociais durante a expansão da economia ficou comprometida.

Neste ínterim de profundas transformações econômicas e políticas, abriram-se quatro importantes chaves explicativas que podem colaborar na compreensão deste processo e das suas consequências para a economia nordestina no final dos anos 1980: 1) Diniz (1993) entendeu que as mudanças espaciais da atividade industrial caminham em direção à reconcentração na área mais desenvolvida do país; 2) Cano (2007 [1981]) interpretou que alguns fatores contribuíram para frear o crescimento das regiões atrasadas no Brasil, ao mesmo tempo em que outros teriam favorecido a desconcentração da atividade produtiva; 3) Para Pacheco (1996), apesar da desaceleração do ritmo de desconcentração, pós anos 80, o processo de desconcentração da atividade produtiva não foi interrompido, mas se manifestava sob a dimensão da fragmentação da economia nacional; e 4) Guimarães Neto (1997) afirmou que não é possível discernir se há uma continuidade da desconcentração ou reconcentração de investimentos nas regiões brasileiras.

Portanto, esse cenário desenhado da economia brasileira no período, entre os anos 1980 e 1990, apresentou uma nova tendência das assimetrias regionais, diferente do diagnóstico formulado por Celso Furtado à frente do GTDN, nos anos 1950. A economia nordestina ingressou na modernização pela via da industrialização à custa da expansão da vulnerabilidade social da sua população e a deixou a mercê de uma perspectiva desoladora condicionada pelas políticas neoliberais. O teor crítico dos teóricos da economia política em relação a esse quadro engrossou o coro em relação à ausência de planejamento de políticas regionais e sociais nos governos Collor, Itamar

Franco e Fernando Henrique Cardoso que enfrentassem as vulnerabilidades sociais e a sua submissão à cartilha do Consenso de Washington.

Cano (2007 [1981]) interpretou o processo de desconcentração produtiva como consequência da integração no mercado interno entre o Centro-Sul e o Nordeste. Segundo o autor supracitado, esse processo, em paralelo com a ausência de barreiras protecionistas, permitiu a abertura do mercado regional, e alguns estados levaram vantagem em relação a outros na competição da concorrência produtiva. Os fenômenos reproduzidos foram diferentes para as macrorregiões brasileiras, denominados “efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio, e de destruição”.

Os efeitos de estímulos podem ser gerados pela substituição de produtos importados pela sua produção nacional, sendo a demanda anteriormente atendida pelas importações substituída. O segundo fator que os estimularam foi a expansão da demanda urbana em recuperação da crise e crescimento da economia. Por outro lado, o fator que poderia contribuir para a inibição desses estímulos foi a concorrência entre regiões produtoras de artigos semelhantes. O teórico referido salienta que a região que detiver maior concentração industrial ou base de recursos naturais adquirirá vantagem sobre a outra (CANO, 2007 [1981]).

Os efeitos de inibição ou bloqueio poderiam ser consequência da concorrência regional ou nacional no mercado interno entre produtores de bens industriais. A vantagem competitiva favoreceria o “polo” dominante, em que estão concentradas as unidades produtivas e barreiras à entrada de produtos importados. No caso do processo de integração nacional, Cano (2007 [1981]) afirma que os efeitos de destruição atuariam em três momentos:

O primeiro (1930-50) pertence à etapa da industrialização restringida e termina antes que a reabertura maior do comércio exterior propiciasse a retomada das importações de bens de capital, que promoveriam o reequipamento de muitas indústrias de bens de consumo não-durável, sobretudo na Região Centro-Sul. O segundo (1951-62) compreende o fim da etapa da industrialização restringida e a implantação da industrialização pesada. O terceiro inicia-se a partir da crise (1962), quando o caráter da dominância sofreria marcada alteração. Os dois primeiros compreendem o processo de integração com *dominação do mercado nacional* pelo capital industrial sediado no pólo; o terceiro tem significado mais amplo, dado que não apenas o

mercado é dominado - via concorrência - mas também a acumulação de capital (CANO, 2007 [1981], p. 191/192).

A partir dos anos 1960, esse processo deslanchou no Brasil determinado por intermédio de subsídios de investimentos privados nas regiões Norte e Nordeste. Esse período coincidiu com o começo do funcionamento do sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste. Parte do excedente de capital gerado pelo estado de São Paulo foi convertido em novo capital produtivo e direcionado às regiões incentivadas, o que facilitou a dominação do mercado nacional pela via de investimentos privados oriundos de São Paulo (CANO, 2007 [1981]).

Desse modo, o processo de desconcentração produtiva iniciou no período do auge do desenvolvimentismo, denominado fase da industrialização pesada. Os efeitos da crise externa, pós Segunda Guerra Mundial, recaíram sobre a economia nacional, e a sua reação foi reduzir as importações através da estratégia do modelo de substituição de importações, gerando investimentos nas indústrias e na agricultura do mercado interno. O Plano de Metas direcionou seus investimentos para o setor de bens de produção e o setor de bens de consumo duráveis em específico para o estado de São Paulo, iniciando um novo ciclo de acumulação de capital. Posteriormente os seus investimentos foram guiados às regiões periféricas (CASTRO, 1980; MELLO, 1982).

No estado de São Paulo, o efeito desse movimento participou do processo de gestação de indústrias e desencadeou o processo de unificação do mercado interno nacional, do qual germinou uma relação de complementação com as regiões produtoras de insumos básicos - Nordeste. Os investimentos do governo federal para a promoção da industrialização nessa região propiciaram a inserção de indústrias (filiais) do Sudeste e desarticularam a base da sua estrutura produtiva. Em outras palavras, reposicionaram a produtividade da sua indústria de acordo com a demanda por produtos básicos do estado de São Paulo (GUIMARÃES, 1990).

O processo de desconcentração industrial do Sudeste em direção à periferia provocou crescimento econômico assimétrico de algumas das unidades federativas em detrimento de outras, no Nordeste.

Guimarães (1990) teceu uma sistemática visão do rebatimento desse processo para o Nordeste. Os resultados das políticas aplicadas desde os anos 1950

desencadearam quatro mudanças notáveis para a economia regional nordestina. A primeira foi a ampliação da articulação comercial, predominante nos anos 1950, liderada pela economia industrial paulista que buscou a expansão para sua demanda em outras regiões do País. Os incentivos concedidos pelo Estado por intermédio da SUDENE propuseram a modernização das indústrias locais do Nordeste. Contudo, subjacente a essa manobra de incentivos fiscais propalados pelo governo federal, estava em curso o aumento da competição inter-regional, o que implicou em um “confronto” entre a indústria paulista e a nordestina, em processo de modernização. A segunda mudança foi a integração produtiva, que marcou fortemente os anos 1970, caracterizada pela transferência de capitais de regiões mais industrializadas para as demais, suscitando a expansão dos seus investimentos e a ocupação em espaços econômicos regionais. Essa mudança resultou no avanço e inserção da indústria oligopolista em regiões periféricas. A terceira alteração foi a entrada na economia mundial, consolidada no período do “milagre econômico” (1968-73) e ampliada pela necessidade de gerar divisas para a balança de pagamentos e saldar a dívida externa. Por fim, a quarta mudança implementada durante o governo dos militares, foi a integração do mercado interno nacional via físico-territorial, aplicada sob infraestrutura, transportes e comunicação, conectando todas as regiões brasileiras.

Para Guimarães (1995), o processo de desconcentração estagnou no final dos anos 1970 e esteve relacionado às novas formas de articulação das unidades da Federação e de sub-regiões do interior do Brasil. A interrupção desse fenômeno foi associada à crise, à intensificação da crise fiscal e financeira do setor público e à instabilidade do final dos anos 1980. O Estado desempenhou, no período desenvolvimentista, o financiamento e articulação das distintas frações de capital, considerados o tutor de grandes transformações ocorridas no País desde o início da industrialização.

As consequências desse processo para as regiões brasileiras foram o crescimento industrial das regiões periféricas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste), que esteve associado ao conjunto de incentivos fiscais e financeiros formulado pelo Estado para atrair o capital produtivo. A entrada de capital produtivo no território dessas regiões repercutiu em dinâmicas internas diferenciadas nelas. No caso do Nordeste, formou um polo da

indústria de bens intermediários, voltado para o consumo produtivo da indústria brasileira.

Na década de 70, a consolidação do eixo químico da região que atualmente se estende pela faixa litorânea, integrando o pólo petroquímico de Camaçari, o complexo integrado de base de Sergipe e o pólo cloro químico de Alagoas [...] o grupo de bens intermediários no Nordeste passou, de 1970 para 1980, de uma participação de 34% para 47%: o de bens não duráveis registra um declínio relativo de 57% para 39% (GUIMARÃES, 1990, P. 149).

A integração produtiva resultou em mudanças econômicas nos anos 1980, sendo acentuados o dinamismo regional e as relações inter-regionais. Segundo Guimarães (1990), na fase do milagre econômico (1969-72), houve o crescimento das regiões menos industrializadas, e, na fase de crise e desaceleração (1973-80), elas obtiveram taxas menores do que as de mais alta renda, no caso Sudeste. O processo de “reversão da polarização” foi constatado ao observar as informações sobre o produto industrial, alterando a intensificação da produção de recursos no setor de transformação, em específico para o Sudeste. A influência desse processo influenciou o crescimento isolado de áreas restritas nas regiões menos industrializadas.

Segundo Guimarães (1995), a heterogeneidade<sup>27</sup> na sociedade brasileira refletiu na desigualdade pessoal de renda e de condições de vida, presentes em diferentes regiões, sub-regiões e unidades federativas. Essas desigualdades não podem ser associadas a espaços economicamente independentes e autônomos, como Oliveira (2008 [1977]) compreendeu o Nordeste antes da etapa de integração com o mercado nacional, fragmentado nos denominados “arquipélagos” da fase primário-exportadora.

Francisco de Oliveira compreende a emergência do planejamento regional como oriundo da divisão regional do trabalho no Brasil, sob a ótica do processo de acumulação de capital e homogeneização do espaço econômico capitalista do Brasil. A interpretação do autor supracitado recusa a interpretação tradicional desse processo, a dos “desequilíbrios regionais”, utilizado pela SUDENE e outras políticas de

---

27 De acordo com Araújo (2000a), o conceito “heterogeneidade” é oriundo do contexto desigual condicionado por regiões e sub-regiões industrializadas, com renda por habitantes superior à de países industrializados, em paralelo com regiões e sub-regiões atrasadas, caracterizadas pela pobreza e miséria proporcionadas pelo subdesenvolvimento e o atraso social.

desenvolvimento regional do Brasil. Ele se justifica por denominá-la como uma base estática que se concentra na avaliação de resultados do desenvolvimento diferenciais inter-regionais e não sobre o processo que determina a constituição dessa diferenciação. A base teórica dessa interpretação tradicional é resultado do estruturalismo latino-americano, contudo não deixa de estar vinculada à teoria neoclássica, que manipula a ótica alocação de fatores, dos desequilíbrios na função de produção regional, de que os diagnósticos do desemprego e da inadequação da economia da zona semiárida do Nordeste são os exemplos mais conspícuos (OLIVEIRA, 2008 [1977], p. 142)

Para Oliveira (2008 [1977]), a formação espacial do Nordeste foi semelhante a um “arquipélago” formado por ilhas de dinamismo. A imagem proposta pelo autor é que a definição de região no período da Colônia foi formada por centros especializados na produção de atividade primária e que quase não se ligavam umas com as outras, devido a sua intensa articulação com o comércio exterior. Portanto, o conjunto desses centros produtivos formava as regiões<sup>28</sup>, diferentemente da definição atualmente empreendida de Nordeste.

Pacheco (1996) acompanhou o processo de desconcentração da dinâmica econômica territorial do país e identificou, no final dos anos 1980, um novo cenário em que a economia brasileira estava imersa, o das estratégias das empresas transnacionais, abertura do mercado interno e reestruturação produtiva. O processo de desconcentração da produtividade industrial seguiu os “efeitos de destruição”, anunciados por Cano (2007 [1981]), o que estabeleceu ampliação das desigualdades inter-regionais e intra-regionais.

---

28 O autor supracitado explica que, por exemplo, nos estados que conhecemos como Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas, essa “região” foi conhecida como maior centro produtor de açúcar do Nordeste, enquanto Ceará e Piauí apresentam atividades econômicas pouco expressivas. O Maranhão, por sua vez, estendeu as suas relações comerciais com o capitalismo mercantil. Embora a produção açucareira nos estados conhecidos como Bahia e Sergipe fosse satisfatória, eles não eram considerados como integrantes do Nordeste pelas suas relações com o capitalismo europeu. A classe social fundada na produção de açúcar dos estados de Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte era a mesma, independente dos parentes sociais dos estados mais ao norte e exercendo a sua hegemonia sobre todos os estados. No conhecido estado da Bahia, não havia ligação entre familiares com outros estados, o que determinava que a classe dominante de outros estados não era reconhecida na Bahia, ou, mais especificamente, significava dizer que a reprodução de capital mercantil fechava-se sobre si mesmo, no mesmo território, da Bahia para metrópoles coloniais, isto é, a Bahia era outra região.

Há aqui algo muito significativo: a transição entre duas formas de inserção do mundo; o que ocorria fora do País não deixou de ser determinante para as possibilidades brasileiras, e muito do que se assistiu (ou deixou-se de assistir) na forma de engajamento do País ao comércio internacional é resultado dessas transformações. Ou seja, já estavam em curso processos cujos determinantes não se atinham mais à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com as políticas de desenvolvimento regional e seus mecanismos de incentivos, patrocinavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras (PACHECO, 1996, p. 4).

O teórico supracitado compreendeu esse movimento da economia regional como uma tendência à fragmentação da nação, propagada pela diferenciação do desenvolvimento da agricultura e da industrialização “periférica”, que modificou a dimensão dos fluxos comerciais e as estruturas produtivas de diversas regiões. Esse processo resultou na diferenciação do espaço nacional com a expansão da heterogeneidade interna e reforçou as “especializações”, como convencionou-se na literatura da econômica política denominá-las “ilhas de prosperidades” (PACHECO, 1996).

Nos anos 1980, o Estado desenvolvimentista e as políticas regionais chegaram à exaustão de um modelo. Elas produziram dinâmicas na economia regional brasileira e novas tendências nas atividades econômicas sob o contexto de globalização e de “integração competitiva” orquestrada pelo mercado. A reflexão de Araújo (2000a) desse momento complexo da economia brasileira foi interpretada com base na hipótese de Pacheco, de fragmentação espacial do país e de inserção passiva do Brasil nos mercados em globalização. A autora supracitada se refere a essa fragmentação como “desintegração competitiva” que pode ser enfrentada por uma nova política nacional de desenvolvimento regional, a qual requer a articulação entre o Estado e as demais instâncias do Poder Executivo (ARAÚJO, 2000a).

Araújo (2000a), seguindo a tese de Pacheco (1996) de heterogeneidade intra-regional, acompanhou o processo de desconcentração da expansão da agricultura e da indústria para regiões ou sub-regiões menos desenvolvidas. A autora salienta que ela modificou a dinâmica regional e norteou a diferenciação do espaço nacional, composto

por redutos produtivos dinâmicos. Foram exemplos dessa situação o polo de eletroeletrônicos na Zona Franca de Manaus, da mineração no Pará, bens intermediários químicos no Nordeste oriental, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte e sub-regiões estagnadas ou de baixa renda.

A tendência dos prováveis investimentos sugere que, após o movimento de desconcentração, poderia ocorrer um processo de concentração espacial do dinamismo econômico em algumas sub-regiões. A hipótese de Araújo (2000a) caminhou na direção de reconcentração espacial e de acirramento de desigualdades regionais, em um contexto mais difícil do que o averiguado nos anos 1970: a) inserção do país e das regiões na economia mundial, em um cenário de disputada competição; b) situação de debilidade econômica, por conta do fim do modelo desenvolvimentista e grave crise fiscal do Estado, o que dificultou a formulação de políticas de desenvolvimento contra as desigualdades regionais; e c) pela crise na federação, conforme apontam os estudos do FUNDAP.

Araújo (2000a) afirma que a situação apresentada da economia regional nacional poderia gerar a inserção do Brasil na economia mundial globalizada amplamente diferenciada, ou seja, de acordo com os diferentes subespaços econômicos do país, o que privilegiaria as sub-regiões dinâmicas em detrimento das estagnadas e geraria profundas desigualdades.

Alguns autores chegam a compreender o cenário de crise do Estado e das novas orientações do governo, entre o período 1980 a 1990, como de reconcentração, como é o caso de Diniz (1993). A partir da sua tese, denominada de investimento “poligonal”, rebate o efeito de desconcentração industrial de São Paulo e considera que um limitado número de novos polos de crescimento e regiões reconcentrou novas atividades econômicas. Para o teórico, essas novas atividades se reconcentraram em novos centros no próprio estado de São Paulo ou próximos dele.

De acordo com a tese do teórico referido, o desenvolvimento poligonal está associado a um conjunto de forças, sendo cinco delas as mais representativas: 1) a desconcentração produtiva da Área Metropolitana de São Paulo e formação de economias de aglomeração em outros centros urbanos; 2) as políticas de desenvolvimento instituídas pelo Estado, por meio de incentivos fiscais, instalação de infraestrutura e investimentos diretos, que motivaram a desconcentração produtiva.

Apesar de as políticas estaduais caminharem em direção contrária à das federais, houve incentivo à instalação de novas indústrias em sua região; 3) a demanda por recursos naturais, que impulsionou os investimentos para novas regiões; 4) a concentração social e espacial de renda e o forte poder de compra e de pesquisa que se reuniram em regiões com maior base econômica; e 5) as políticas de desenvolvimento praticadas nos governos dos militares, as quais ampliaram a rede de infraestrutura de transportes e comunicações, o que proporcionou forte competição interempresarial e contribuiu para a desconcentração geográfica da produção.

A partir dos anos 1970, iniciou-se o processo de reversão da polarização industrial no estado de São Paulo. Contudo, esse processo não fluiu homoganeamente para todas as regiões do País, sendo contido em direção ao interior do estado de São Paulo. Posteriormente, o movimento se estendeu para uma área poligonal constituída por Belo Horizonte - Uberlândia - Londrina e Maringá - Porto Alegre - Florianópolis - São José dos Campos, onde foi observado um processo de reconcentração produtiva (DINIZ, 1993).

As consequências geradas pelo fenômeno de desconcentração produtiva no final dos anos 1980 evidenciaram a reversão da polarização da Área Metropolitana de São Paulo para áreas com estrutura econômica mais avançada, isto é, as do polígono elencado por Diniz (1993). Subjacente a esse fenômeno, houve o recuo da promoção pelo Estado desenvolvimentista de política de desenvolvimento regional para o Nordeste, que demonstrou a sua fragilidade em sustentar o crescimento diferenciado.

Em termos estruturais, observam-se mudanças significativas no papel do Estado e nas relações comerciais do Brasil com a economia mundial (...) o Estado forte (...) está cedendo lugar a um Estado financeiramente reduzido e descentralizado, com diminuição da força financeira e indutora da União. Isto tem de imediato, uma implicação no poder intervenção reguladora do Governo Federal no terreno regional. Ao mesmo tempo, o Brasil está acelerando o processo de abertura da sua economia e sua exposição à concorrência internacional, com todas as implicações e riscos decorrentes dessa reestruturação da economia. O setor produtivo das regiões mais industrializadas está passando por importante reestruturação comercial (...) por isso está mais capacitado para aproveitar as oportunidade e enfrentar os desafios decorrentes do novo ambiente político e das novas condições econômicas. Antes de mais nada, esse setor está melhor preparado para ocupar espaços no comércio internacional (...) Essa vantagem competitiva do Sul e do Sudeste pode gerar um

aprofundamento da defasagem e mesmo deslocamento setorial das economias do Norte e Nordeste, particularmente integradas à economia nacional. Se, por um lado, são as economias do Sul e do Sudeste que se preparam para a concorrência internacional, por outro, a abertura externa da economia brasileira pode acabar com os mercados regionais cativos da indústria do Sul/Sudeste, protegidos pelas barreiras à importação que começam a cair rapidamente. Desta forma as regiões periféricas podem se liberar do domínio do Sudeste buscando parceiros externos; com efeito favorável de desconcentração mas risco de fragmentação regional. Além disso, as regiões menos desenvolvidas, Nordeste e especialmente a Amazônia, têm grandes potencialidades próprias que permitem ocupar espaços específicos no contexto internacional em um processo de desenvolvimento endógeno (PACHECO, 1996, p. 44/45/46, *apud* Brasil, Congresso Nacional, Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro, "Relatório Final", Brasília, 1993, v.3, p.28).

Esse trecho foi retirado do relatório produzido pela Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional, de 1993, em que foi destacado o esgotamento do Estado promotor de políticas de desenvolvimento regional em um cenário de abertura do mercado interno e a expansão do comércio internacional nos estados do Nordeste, propalada pelas políticas neoliberais.

### **1.7 Considerações Parciais**

Este capítulo foi balizado pela análise das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste no período desenvolvimentista, que podem ser elencadas em três diferentes fases, no período de 1945 a 1984. Essas três fases compartilham semelhanças, quais sejam: o consenso em torno da problemática do atraso do Nordeste em relação às outras regiões do Brasil, especificamente o Sudeste e sob a batuta do Estado desenvolvimentista foram elaborados programas e planos regionais para o desenvolvimento do Nordeste.

Nessas fases, pode ser apontado que houve interpretações diferentes em relação aos prognósticos para a saída do subdesenvolvimento no Nordeste: 1) na primeira fase, 1945-1958, o problema fundamental que impedia o desenvolvimento do Nordeste era a seca, e o DNOCs apresentou como repertório para combatê-la a solução hidráulica; 2) na segunda fase, 1959-1964, a Sudene identificou que o subdesenvolvimento no Nordeste era de difícil apreensão e apresentava uma particularidade, a da existência de

dois núcleos de produtividade (o litoral úmido e o semiárido), o que requereria uma atuação mais incisiva e organizada do órgão de desenvolvimento regional. A Sudene, amparada pela racionalidade do planejamento, propôs em seu Plano Diretor investimentos na infraestrutura (transportes e energia elétrica) e na indústria, como solução para a superação do subdesenvolvimento no Nordeste; 3) na terceira fase, 1965-1984, a racionalidade do planejamento com ênfase na indústria permaneceu, mas o seu tratamento foi modificado. O II PND compreendeu que os investimentos do governo federal deveriam ser canalizados em programas setoriais para o Nordeste.

O conceito de desigualdades regionais sofreu alteração conforme os programas de desenvolvimento regionais eram formulados pelo governo federal, nas diferentes fases das políticas regionais. A principal modificação foi da segunda para a terceira fase. A concepção de desigualdades regionais foi identificada pelo GTDN como resultado da dinâmica econômica diferenciada entre as regiões Nordeste e a Sudeste. Na primeira, a economia pautou-se em produtos primários exportadores e na produção monocultura, o que demandava mão de obra pouco qualificada, enquanto no Sudeste a economia era diversificada por conta da industrialização. A relação comercial entre essas duas regiões desfavorecia o Nordeste, pois a economia desta região estava enclausurada na atividade cíclica da cana-de-açúcar, em estado de estagnação econômica. Ao passo que, no Sudeste, o ritmo da economia era intensificado pelo ritmo da industrialização e ocupou o papel de polo dominante sobre a região Nordeste. Estabeleceu-se, assim, uma relação de dependência do Nordeste, que atuava conforme a demanda por produtos primários do Sudeste, o que colaborou para especialização da sua economia na produção de produtos primários, com a importação de produtos industrializados do Sudeste.

Uma possível segunda definição para o fenômeno das desigualdades regionais foi elaborada embasada no contexto do Nordeste, no final dos anos 1980. Embora o Estado desenvolvimentista tenha colaborado por intermédio de programas de desenvolvimento regionais na instalação de indústrias no Nordeste, permaneceram as desigualdades regionais com o Sudeste. Mais do que isso, os investimentos do governo federal e da iniciativa privada no Nordeste foram pontuais, em determinados espaços, o que forjou polos de desenvolvimento.

Ao contrário do que propuseram as teses de Myrdal (1957), Hirschman (1958) e Perroux (1955), a dinâmica criada nesses espaços não transbordou para os espaços

vizinhos, pelo contrário, ficaram concentrados. Esse fenômeno criou a problemática das desigualdades intra-regionais, em que determinadas cidades possuíam dinâmica; em contrapartida outras tinham ausência de forças de arranque em sua economia, o que não permitiria que se formassem nichos produtivos.

Consoante a esse fenômeno, das desigualdades intra-regionais, ampliaram as assimetrias sociais do Nordeste com o Sudeste, e os recursos do governo federal no período desenvolvimentista ficaram limitados aos setores produtivos da economia. A área social foi marginalizada pelos programas e planos regionais - determinante que aprofundava a complexidade do subdesenvolvimento e formava um quadro de extremas vulnerabilidades sociais.

Portanto, no final dos anos 1980, um novo quadro de desigualdades intra-regionais foi formado entre as unidades federativas da região Nordeste, em paralelo com o esgotamento do fôlego do Estado desenvolvimentista para a formulação de programas e planos de desenvolvimento. Nesse cenário, de perda de fôlego do Estado desenvolvimentista determinado pelo seu endividamento, foi proposta, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a cartilha do Consenso de Washington receitada aos países da América Latina, que estavam na mesma situação de endividamento.

Em seguida, partiu-se dessa premissa, a do esgotamento do Estado desenvolvimentista nos anos 1980 e da marginalização de programas regionais no governo Fernando Henrique Cardoso, que pouco avançou na sistematização e aplicação de programas regionais no Nordeste.

**CAPÍTULO 2**  
**RETOMADA DO PROTAGONISMO DA QUESTÃO REGIONAL - OS**  
**GOVERNOS LULA E ROUSSEFF (2003-2014)**

No período de 1950-2000, o Nordeste consolidou a sua economia capitalista em atividades urbano-industriais. Guardadas as suas devidas especificidades sub-regionais, houve a articulação e a integração delas com a economia nacional, estimulada pelos investimentos públicos - Mecanismo 34/18, FINOR, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), bem como pelos interesses empresariais atraídos pelas facilidades fiscais e creditícias. Porém, a modernização na economia nordestina não ocorreu de maneira equilibrada, ou seja, permaneceu a sua estrutura heterogênea, no tocante às suas estruturas produtivas e ao surgimento de novos espaços econômicos polarizados pela indústria (nas cidades metropolitanas), pela agricultura de grãos (oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sudeste do Maranhão), pela fruticultura irrigada (vales úmidos de quase todos os estados da Região) e por alguns serviços modernos (CARVALHO, 2003).

Retomando as quatro fases de políticas de desenvolvimento regional do Nordeste, o foco do segundo capítulo é aprofundar o debate na terceira e quarta fases. Além dessa introdução, o capítulo dois está dividido em quatro tópicos.

No primeiro tópico, o objetivo é apresentar o quadro econômico e social do Nordeste, dos anos 1990 até 2010. Apesar dos avanços concedidos pelos investimentos do Estado desenvolvimentista, nos anos 1960-1980, e do processo de desconcentração industrial que rebateu sob essa região, os seus indicadores econômicos e sociais apresentaram significativa distância dos do Sudeste, região que concentra a maior porcentagem do Valor de Transformação Industrial (VTI ).

O descompasso entre a economia nordestina e a do sudeste não foi o único traço que pôde ser registrado nos anos 1990. Durante o processo de desconcentração industrial, nos governos militares, da região Sudeste para a Nordeste, houve a polarização de investimentos em alguns estados da região Nordeste em relação a outros, o que verticalizou o crescimento somente em alguns deles, caso da Bahia, Pernambuco e Ceará, que registraram mais de 70% do PIB do Nordeste, em 1990. Portanto, o objetivo neste tópico é apresentar os dados econômicos e sociais que justificam essa concentração de investimentos nos denominados “polos de dinamismo” do Nordeste.

O segundo tópico apresenta as ações promovidas pelo governo FHC (1994-2002) para o desenvolvimento regional do Nordeste. Nesse governo, o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) mapeou os locais com dinamismo

econômico como estratégia para influenciar a aplicação dos investimentos estrangeiros. Sua proposta para a região Nordeste foi implantar a modernização e expansão da infraestrutura - transportes, destacando-se a revitalização da Hidrovia São Francisco, ampliação da ferrovia, particularmente o trecho que liga Petrolina-Salgueiro e da Transnordestina e adequação e modernização do Porto de Suape (PE). Houve preferência em ampliar e modernizar a infraestrutura de polos de dinamismo consolidados da economia nordestina, o que resultou na exclusão desse processo outras localidades.

O tópico três foi dedicado ao tratamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o seu plano macrorregional, o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste (PDNE) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para o Semiárido (PDSA). Essa política foi formulada e discutida a partir de 2003 e institucionalizada em 2007. Com uma nova proposta para o desenvolvimento do Nordeste, propôs atuar em duas frentes, balizada pelo binômio de promoção da inclusão social associada ao crescimento econômico de sub-regiões de baixa renda.

O objetivo da avaliação da PNDR e dos seus planos macrorregionais para o Nordeste é verificar se o discurso do novo modelo de desenvolvimento entoado pelo governo federal em suas políticas foi sustentado em seus projetos para o Nordeste. A sua proposta é inovadora se comparada com o histórico de programas e planos formulados anteriormente para essa macrorregião (no período desenvolvimentista), cuja prioridade era o viés produtivo, o da expansão da indústria “a todo custo”, sem maiores preocupações com o tema da inclusão ou bem-estar social.

## **2.1. A inserção das políticas neoliberais no Brasil e a consolidação dos polos dinâmicos no Nordeste.**

A exaustão do Estado desenvolvimentista sob o contexto do processo de globalização cedeu espaço às políticas de cunho liberal, denominadas políticas neoliberais. O quadro de desigualdades regionais apresentado pela Sudene nos anos 1950 não recuou no Nordeste em relação ao Sudeste. Entretanto, a economia nordestina

sofreu mudanças, foi forjada uma estrutura industrial baseada em bens de consumo não duráveis e em recursos naturais.

Os dados demonstram que houve mudança na base produtiva desta região, a participação no Valor de Transformação Industrial (VTI) dos bens duráveis declinou, de 66% em 1960 para 42% em 1984, enquanto a participação no VTI dos intermediários aumentou, de 31% em 1960 para 49% em 1984. Em alguns estados do Nordeste, houve a transição da economia baseada em recursos primários para a formação de uma base industrial de bens intermediários, ou seja, especializaram-se em segmentos produtivos mais qualificados. Em paralelo, o projeto de industrialização nordestina forjado obedeceu à demanda por produtos do Sudeste, assumindo a função de fornecedor de insumos para o setor de transformação final nessa região (LIMA, 1994, p. 57).

O crescimento econômico de sub-regiões do Nordeste, ocasionado pelos investimentos dos programas e políticas regionais, resultou na formação de “frentes de expansão” ou “polos dinâmicos”: o Complexo Petroquímico de Camaçari (BA), as zonas agroindustriais de Petrolina/Juazeiro do submédio São Francisco (PE) e dos cerrados do Oeste da Bahia, o polo têxtil/confecções de Fortaleza (CE) e o polo mineiro-metalúrgico Carajás-São Luís (MA). Acrescentam-se às “manchas de dinamismo” os municípios litorâneos com ênfase na atividade turística, como Salvador, Maceió, Recife, Natal, Fortaleza e o Sul da Bahia (ARAÚJO, 2000a).

Outro ponto que merece realce é a concentração de atividades produtivas, em nível regional, nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Uma idéia dessa concentração é dada pelos valores das liberações de incentivos fiscais via SUDENE. De um total de US\$ 6,7 bilhões, liberados ao longo de três décadas (1963/90), foram alocados 29,4% na Bahia, 17,5% em Pernambuco e 16,0% no Ceará, ou seja 62,9% (LIMA, 1994, p. 58).

A visão de Lima (1994) contrariou a interpretação de que esses polos no Nordeste estiveram somente articulados com o comércio internacional, após a abertura do mercado interno do Brasil no governo Collor, e não proporcionaram *efeitos para frente*. O teórico referido considerou equivocada a ideia de associar o crescimento econômico dessas sub-regiões do Nordeste como pontos de enclaves. Elas foram capazes de produzir efeitos importantes sobre o nível de renda, emprego e

diversificação da economia em cada uma das sub-regiões, assumindo importante função na divisão interna de atividades industriais - produção de bens intermediários.

Apesar da interpretação otimista de Lima sobre esse movimento, a modernização de específicas sub-regiões do Nordeste consolidou a persistência em outras sub-regiões de atividades econômicas tradicionais, como as zonas canavieiras<sup>29</sup>, cacauceiras e o sertão do semiárido, redutos com forte concentração de renda e baixa distribuição de renda. O crescimento ficou restrito em determinados nichos produtivos do Nordeste e colaborou para manter inalterada a rígida estrutura econômica e social.

Nos anos 1990, em um contexto de abertura, acirrou-se a competitividade dos polos dinâmicos entre si e em relação a outras sub-regiões do Nordeste, do Sudeste e do exterior. A ausência de cobertura de políticas de desenvolvimento, do governo federal, para o Nordeste permitiu que o mercado orientasse esse movimento, beneficiou as sub-regiões melhores preparadas em infraestrutura e com indústrias instaladas. Oliveira (2004) afirma que a escolha locacional do investimento privado obedece à lógica do capital financeiro, promovido pelo governo federal e estadual. “*Há apenas uma sobredeterminação financeira, de capital estatal, que distribui no espaço as localizações produtivas*” (OLIVEIRA, 2004, p. 22). Como consequência da ausência da tutela do Estado na formação de política de desenvolvimento regional, tomou o seu lugar a *guerra fiscal* entre Estados e municípios, que batalharam para consolidar focos de dinamismo em suas áreas de atuação. A combinação dessas consequências consolidou a formação de espaços não-competitivos (ARAÚJO, 1997).

Em face do exposto, parece claro que as tendências de mercado visam a aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e fragmentar o Brasil, destacando os “focos de competitividade e de

---

29 Nos anos 1970, na sub-região canavieira, foi aplicado o programa PROÁLCOOL, o que colaborou para a concentração de terras em poucas mãos. No semiárido, a sua economia é especializada na produção do algodão, com a crise em sua produção, resultado da presença do bicudo. Com a inserção de tecnologia e a modernização da indústria têxtil, intensificou-se a concorrência e alterou-se a demanda do produto, contribuindo para dificultar a sobrevivência dessa atividade econômica e a da sua população, dela dependente. Na sub-região cacauceira, a resistência à mudança e a queda internacional dos preços nos anos 1990 colaboraram para a crise nessa localidade (ARAÚJO, 1997).

dinamismo” do “resto” do país para articulá-lo à economia global. A *inserção seletiva* promovida pelas novas tendências terá, como contraface da mesma moeda, o abandono das “as áreas de exclusão” (ditas não competitivas). Poderia estar sendo traçado, assim, o roteiro da desintegração nacional (ARAÚJO, 2000a, p. 129).

O surgimento dos polos dinâmicos no Nordeste foi resultado dos investimentos de fundos públicos e privados, contudo, de acordo com os dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é possível afirmar que a distribuição das atividades econômicas permaneceu concentrada na região Sudeste. Mesmo após várias décadas de políticas de desenvolvimento regionais para o Nordeste, a sua participação no produto interno bruto (PIB) brasileiro se manteve constante, em torno de 13%. Essa afirmação pode ser comprovada ao assistirmos à evolução em perspectiva comparada do percentual do PIB *per capita* das regiões, de 1995 até 2010.

**Tabela 10. Participação no PIB do Brasil (%)**

Unidades Geográficas	Participação no PIB do Brasil (%)					
	1995	1998	2001	2004	2007	2010
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Norte</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>
<b>Nordeste</b>	<b>12,0</b>	<b>12,4</b>	<b>12,6</b>	<b>12,7</b>	<b>13,1</b>	<b>13,5</b>
Maranhão	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
Piauí	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Ceará	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,1
Rio Grande do Norte	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
Paraíba	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Pernambuco	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5
Alagoas	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Sergipe	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Bahia	3,7	3,9	3,9	4,1	4,1	4,1
<b>Sudeste</b>	<b>59,1</b>	<b>58,2</b>	<b>57,7</b>	<b>55,8</b>	<b>56,4</b>	<b>55,4</b>
<b>Sul</b>	<b>16,2</b>	<b>16,2</b>	<b>16,7</b>	<b>17,4</b>	<b>16,6</b>	<b>16,5</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>8,4</b>	<b>9,0</b>	<b>8,5</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>9,3</b>

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil 2010.

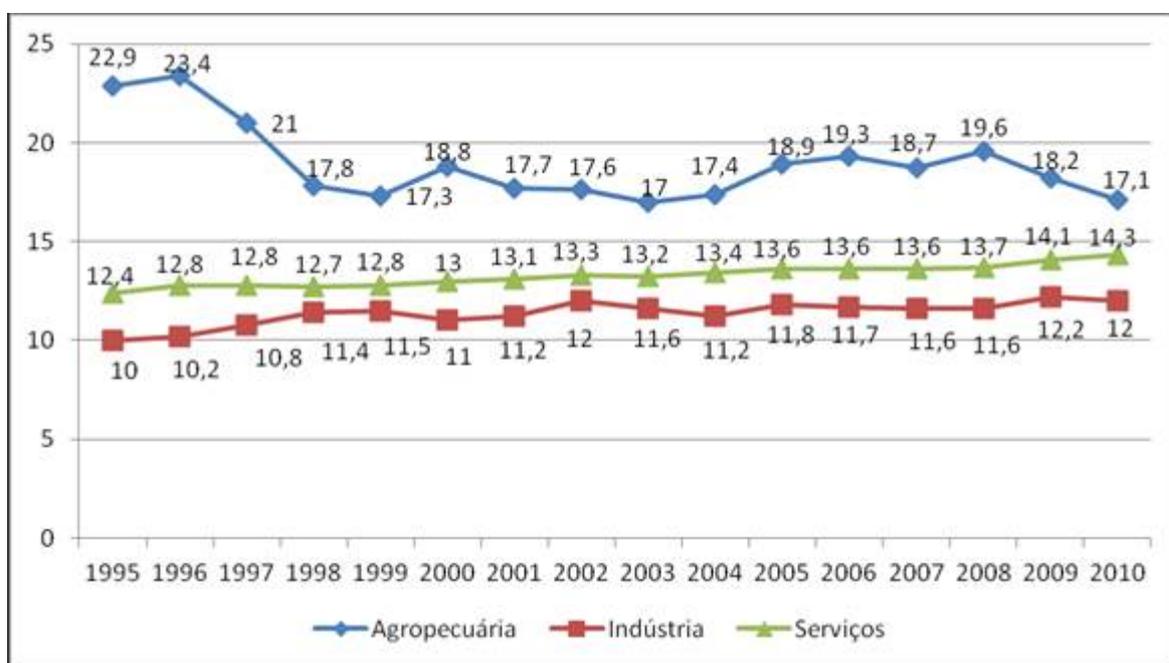
Nota: Os valores de 1995 a 2001 foram retirados da série retropolada divulgada pelo IBGE nas Contas Regionais do Brasil 2010

In: ETENE 2013.

Esta tabela mostra a evolução da estrutura produtiva do Brasil, com foco no PIB dos setores industrial, indústria de transformação e agropecuário. Pode se observar nela a desconcentração produtiva do Sudeste no PIB industrial para as outras regiões. Em 1970, cerca de 80% do PIB industrial estava concentrado nesta região; em 2007, esta

participação foi reduzida a 60%. Todas as outras regiões se beneficiaram com a redução da participação do Sudeste nesse setor. No PIB agropecuário, observamos o avanço das regiões Norte e Centro-Oeste, em contrapartida da redução da participação das regiões Sudeste e Nordeste. Pode se afirmar que essa desconcentração produtiva moldou a estrutura produtiva recente do país, porém ela conservou-se condensada na região Sudeste.

**Gráfico 2. Participação da região NE no valor adicionado bruto dos setores econômicos do Brasil - 1995-2000 (%)**

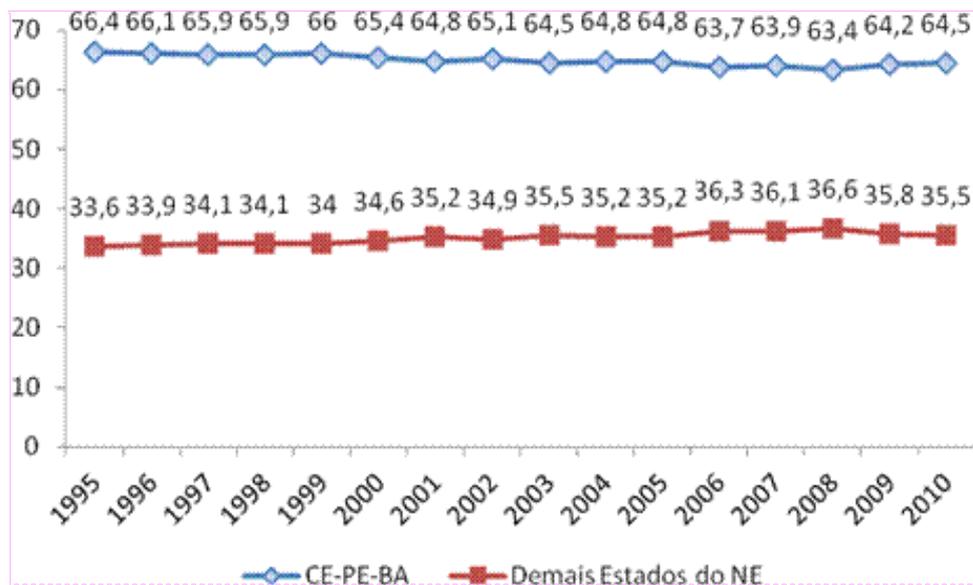


Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010.

Elaboração: BNB/ETENE/Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação. In: ETENE, 2013.

Outro indicador que aponta para o crescimento econômico concentrado em algumas unidades federativas do Nordeste no início dos anos 1990 é a participação deles no PIB dessa região. Podem ser identificados nessa macrorregião brasileira três Estados que contribuíram mais incisivamente nesse processo: Bahia, Pernambuco e Ceará. O gráfico a seguir apresenta a liderança dessa tríade na participação do PIB do Nordeste, no início dos anos 1990, a qual representava quase 70% do PIB dessa região.

**Gráfico 3. Participação da Bahia, Pernambuco e Ceará no PIB da região NE - 1995-2010**



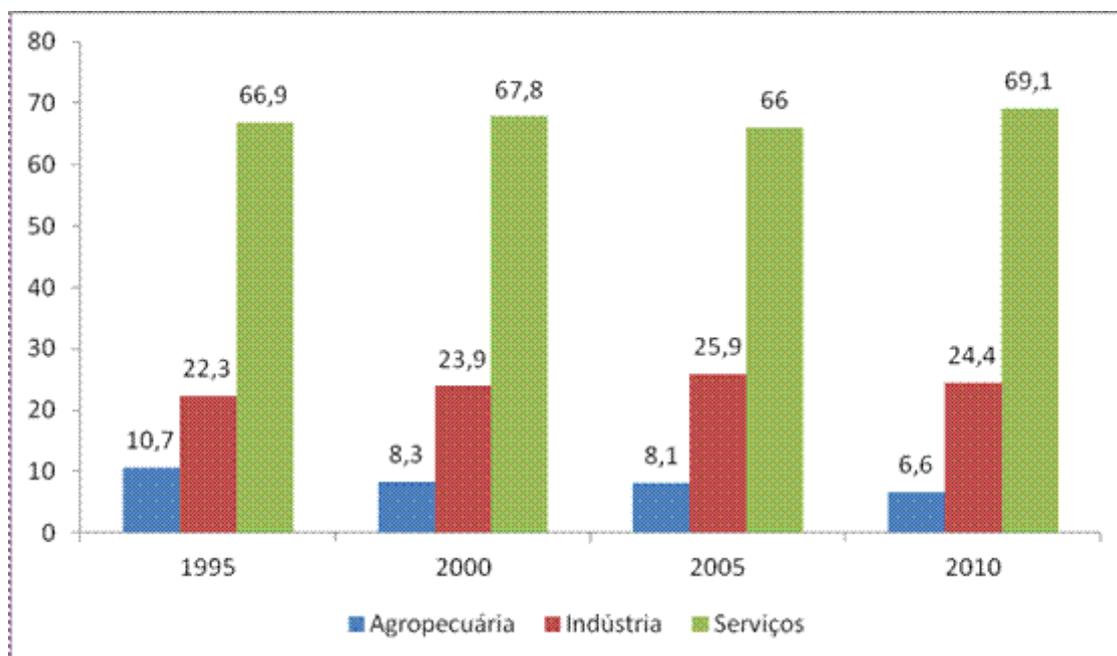
Fonte: IBGE, Constas Regionais 2010.

Elaboração: BNB/ETENE/Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação.

In: ETENE 2013.

A evolução da economia do Nordeste pode ser registrada pela análise que está impressa no gráfico 4, da participação dos setores em seu PIB. No setor da agricultura, foi verificada uma redução em sua participação no PIB do Nordeste, com decréscimo de 10,5%, em 1995, para 6,6%, em 2010. No setor de transformação, foi observada uma oscilação positiva, de 22,3%, em 1990, para 24,4%, em 2010. O setor de serviços se destacou ao longo dessa série de dados, passando de 66,9%, em 1990, para 69,1%, em 2010. Contudo, apesar dos setores de transformação e de serviços oscilarem positivamente nessa série histórica, não se pode afirmar que houve uma melhora qualitativa, uma vez que foi verificado, no início dos anos 1990 a 2010, que o ritmo da economia nordestina estagnou, conforme comprova o gráfico a seguir.

**Gráfico 4. Participação dos setores econômicos no VAB total da região Nordeste - 1995-2010 (%)**



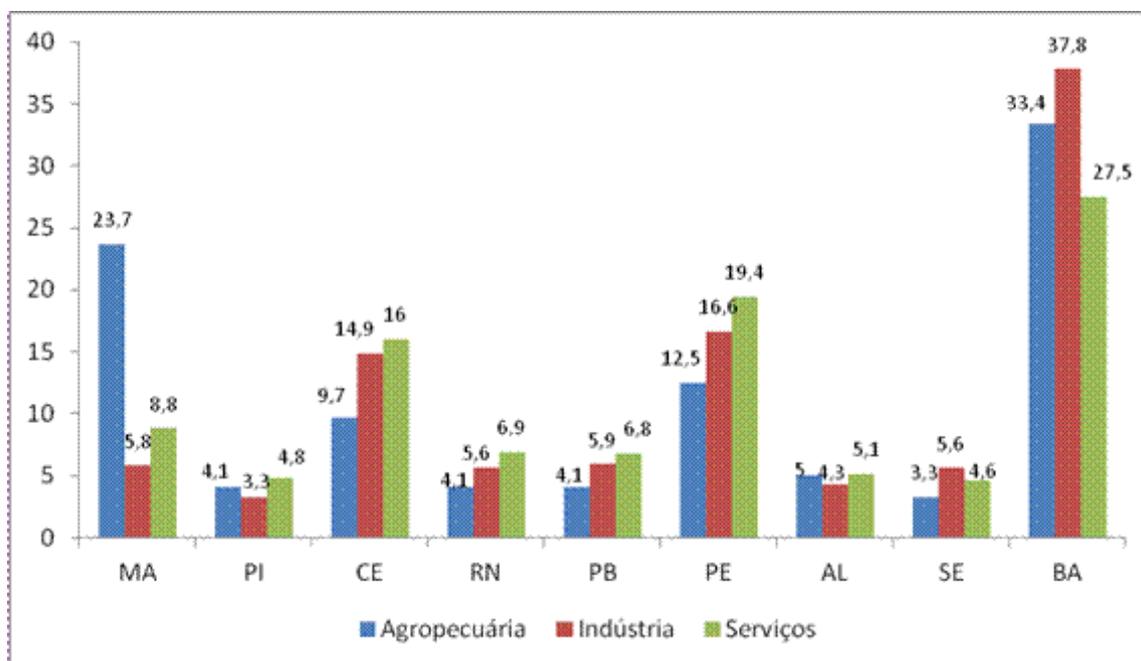
Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010.

Elaboração: BNB/ETENE/Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação.

In: ETENE, 2013.

O Gráfico 5 demonstra como os estados da região Nordeste participaram do PIB regional no ano de 2010. No setor agropecuário, destacou-se o estado da Bahia, representado por 33,4% do PIB nesse setor do Nordeste. Em segundo lugar, ficou o estado do Maranhão, com 23,7%, que representou uma tendência de crescimento recente, território em que a produção de grãos estava em expansão. Esse estado, em conjunto com as participações de Pernambuco, com 12,5%, e Ceará, com 9,7%, concentrou mais de 80% do PIB da agropecuária. No setor de transformação, não temos surpresas em relação à participação do PIB industrial do Nordeste: Bahia liderou com 37,8%, acompanhada por Pernambuco, 16,6%, e Ceará, 14,9%. Novamente, foi registrada uma concentração na participação do PIB industrial nesses 3 estados. Finalmente, no setor de serviços, a participação do PIB de serviços do Nordeste permaneceu com Bahia, 27,5%, Pernambuco, 19,4% e Ceará, 16%.

**Gráfico 5. Participação dos estados no VAB dos setores na região NE em 2010 (%)**



Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010.

Elaboração: BNB/ETENE/Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação.

In: ETENE, 2013.

A despeito do momento atual da economia, não pode ser visualizada uma alteração no ritmo de participação nos setores agropecuário, indústria e serviços do Nordeste em relação às outras macrorregiões brasileiras. É possível assegurar que há continuidade das assimetrias regionais e existência desse fenômeno dentro da macrorregião do Nordeste, conforme apresenta de maneira apurada a tabela . Novamente nos defrontamos com concentração de segmentos produtivos nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará.

**Tabela 11. VBA das atividades econômicas no Brasil, NE e estados da região em 2010**

Atividade econômica	Valores Correntes (R\$ milhões)										
	Brasil	NE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA
Valor Adiciona do Bruto Total	3.227.181	446.063	40.454	19.611	6 8.264	2 8.543	2 8.561	8 1.629	2 1.932	2 1.377	135.693
Agropecuária	171.177	29.356	6.969	1.216	2.837	1.205	1.212	3.662	1.476	982	9.796
Indústria	905.852	108.639	6.351	3.622	16.187	6.128	6.433	18.077	4.648	6.104	41.090
Indústria extrativa	95.886	7.139	980	73	275	1.725	143	196	194	1.232	2.322
Indústria de transformação	523.616	48.735	1.338	1.227	7.782	1.993	2.673	8.866	2.041	1.580	21.235
Construção civil	182.477	31.913	3.141	1.359	3.893	2.024	2.130	4.938	1.444	1.630	11.353
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	103.873	20.852	892	962	4.236	386	1.488	4.077	970	1.662	6.179
Serviços	2.150.151	308.067	27.134	14.774	49.240	21.210	20.915	59.891	15.807	14.291	84.807
Comércio	404.007	64.121	6.253	3.350	11.110	4.582	3.765	12.063	3.489	2.756	16.753
Serviços de informação	103.977	8.634	619	3 16	1.461	524	5 42	1.710	455	3 58	2.648
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	242.410	20.152	1.175	741	3.803	1.090	1.132	4.517	913	856	5.927
Atividades imobiliárias e aluguéis	252.823	34.448	3.226	1.570	5.233	2.144	2.181	6.361	1.545	1.630	10.559
Administração, saúde e educação públicas e seguridade Social	522.777	103.291	9.587	5.712	15.486	8.094	9.540	19.608	6.139	5.632	23.493
Outros serviços	462.221	58.356	3.818	2.448	9.728	3.767	2.909	12.099	2.394	2.162	19.030

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010.

In: ETENE, 2013.

A expansão dos desequilíbrios econômicos entre os estados brasileiros constituiu em um problema federativo. Nos anos 1980, a questão regional no federalismo brasileiro foi reduzida às transferências de fundos constitucionais (FDE, FDA e FCO), o que descentralizou a coordenação do Estado no planejamento e repassou esta tarefa aos municípios. As unidades federativas carentes por uma política de desenvolvimento regional utilizaram como último recurso para impulsionar o seu crescimento econômico o incentivo fiscal concedido às indústrias para se instalarem em seus territórios.

O surgimento da chamada guerra fiscal entre os estados brasileiros adveio de alguns determinantes, a competição por investimentos privados entre eles foi dilacerada em condições assimétricas: o contexto de abertura comercial e competitividade em atrair investimentos estrangeiros; a utilização da oferta de mão de obra barata como vantagem comparativa praticada pelos estados nordestinos; e a desorientação do governo federal em agir em conjunto com as unidades federativas. Portanto, nos anos 1990, o enfoque espacial privilegiou as atividades produtivas distribuídas regionalmente, articulou-as entre si e com o exterior, e intensificou os eixos exportadores (ISMAEL, 2009).

## **2.2. A opção do governo FHC: estabilização da economia e deflagração da guerra fiscal**

Na passagem do final da década de 1980 para o início da de 1990, as políticas neoliberais, em conjunto com o Consenso de Washington, fizeram uma série de recomendações para os países latino-americanos. O receituário das políticas neoliberais, com forte inclinação ortodoxa, propunha o fortalecimento do papel dos mercados na alocação de recursos, a redução do tamanho e das atribuições do Estado, incluindo a privatização de empresas estatais e serviços públicos, a adoção de medidas de liberalização do comércio exterior, as movimentações internacionais de capital e o favorecimento de investimento estrangeiro direto (RODRIGUEZ, 2009).

O governo FHC, iniciado em 1995, adotou uma agenda de medidas impostas pelo receituário neoliberal do Consenso de Washington e do FMI, em um cenário de enfrentamento de difíceis tarefas, como as reformas institucionais e a inflação. A opção adotada foi assegurar o processo de estabilização da economia brasileira subjacente ao

esvaziamento de ações e políticas para o desenvolvimento nos dois primeiros anos do seu governo. Somente em 1996 foi colocado em prática o Plano Plurianual (1996-1999) que abrangeu os estudos *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*.

Uma possível aposta desse governo para o desenvolvimento regional foi o estudo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* (ENIDs), que identificou oportunidades para investimentos públicos e privados e foi encomendado a um consórcio da empresa (Consórcio Brasileira), formado por Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., pela Bechtel International Inc. e pelo Banco ABN Amro S.A., nos anos de 1998/99 (ABLAS, 2003).

O ENIDs foi incorporado ao programa *Avança Brasil* e partiu da ideia de priorizar projetos em infraestrutura como ponto nodal para a integração do mercado nacional com o exterior. Esse processo se realizaria em paralelo à parceria do governo federal com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

A princípio o objetivo do ENIDS foi reduzir as desigualdades inter-regionais através do desmanche da divisão tradicional do IBGE, das cinco macrorregiões brasileiras. Portanto, as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste seriam substituídas por nove regiões novas, delimitadas a partir da sua potencialidade econômica. Essa mudança permitiria diluir as macrorregiões tradicionais e formar novas regiões, com perfis econômicos equilibrados de modo a reduzir as desigualdades regionais, principalmente da região Nordeste. Foram elaborados cinco grandes espaços para o destino dos investimentos privados. O primeiro, formado pelo Eixo Sul, composto por Sudoeste e Sul, adentrando em direção ao MERCOSUL. O segundo, o Eixo Centro-Oeste, constituído pelo Oeste e Araguaia Tocantins. O terceiro, Eixos do Nordeste, sendo representados pelo São Francisco e o Transnordestino. O quarto Eixo foi formado pela região Amazônica, pelos Eixos Madeira-Amazonas e Arco Norte. O quinta constitui-se pela rede Sudeste, formada por essa macrorregião (CARVALHO, 2003).

A intenção desse estudo foi identificar um conjunto de projetos, principalmente no setor de infraestrutura, condizentes com as potencialidades de áreas selecionadas como fonte de dinamismo ou denominadas polos de desenvolvimento. Coincidência ou não, as áreas identificadas possuíam o histórico de alocação de recursos financeiros em

décadas anteriores, o que potencializaria uma possível reconcentração de investimentos (CARVALHO, 2003; ABLAS, 2003).

A equipe técnica do ENIDs formulou um portfólio de projetos que orientasse os investimentos privados no setor de infraestruturas, oportunamente apresentados nos programas *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*. Desse modo, para a iniciativa privada, foi delegada a competência de projetar investimentos como estratégia para estimular o desenvolvimento econômico nas macrorregiões brasileiras (COUTINHO, 2003).

Dado um mínimo de investimento do Estado, deposita-se na iniciativa privada a liderança do processo de desenvolvimento. Obviamente, isso só poderia ganhar consistência se a economia tivesse condições de sustentabilidade do crescimento com um mínimo de confiabilidade, para que o setor privado se dispusesse a correr os riscos com base em cálculos menos voláteis [...] na prática o que está sendo tocado do projeto é aquilo que o Estado pode fazer. O que o setor privado está fazendo, por si, é quase nada. [...] Em suma, é a confissão de que o que está efetivamente sendo feito nos grandes “eixos” logísticos é tão somente aquilo que o Estado tem condições de fazer, ou seja, desengargalar os pontos de estrangulamento mais evidentes, mais críticos, que já estavam colocados, desde o início dos anos 80 (COUTINHO, 2003, p. 41).

A ausência de políticas regionais, em conjunto com a intensa financeirização e a mundialização de capital produtivo<sup>30</sup>, gerou uma tendência de escolha locacional, determinada em primeira instância pelos aportes de capital financeiro, promovidos pelo governo federal e estadual. Nesse cenário, as unidades federativas utilizaram como solução para a atração de investimentos privados a isenção do ICMS. A disputa por esses recursos, entretanto, em um momento de baixa da economia levou a uma exacerbação da guerra fiscal. A política de estabilização da economia colocada em prática pelo Estado providenciou um ciclo de investimento privado, de curto prazo, sendo a indústria automobilística um exemplo de realocação provocada pela guerra

---

30 Não há qualquer lógica locacional apoiada em paradigmas da especialização regional, cadeias produtivas. A mundialização do capital produtivo funciona sob a ótica de que suas unidades produtivas se concentram no território em que há maiores vantagens locais. No Nordeste, os polos mais dinâmicos são articulados com o comércio exterior pela sua pauta especializada em commodities. A acumulação de capital está restrita a um limitado número de indivíduos, de modo a enrijecer a distribuição de renda (MACEDO, 2002).

fiscal através da atração de projetos para os estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (COUTINHO, 2003; OLIVEIRA, 2004).

Diferentemente do proposto pelos estudos da ENIDs, uma política regional deveria ter como meta principal a redução sistemática das desigualdades regionais através do preâmbulo equidade e eficiência<sup>31</sup>. Essa política deve estabelecer uma nova métrica para tecer soluções para cada região do Nordeste, propondo soluções específicas para cada uma delas. No contexto de globalização, a política nacional deve estimular a integração dos espaços regionais, por meio da divisão espacial do trabalho, pela articulação das diferentes sub-regiões, fortalecendo-as através do crescimento econômico para a sua inserção no mercado mundial (ARAÚJO 2000a).

Diniz (2006) afirma que existe uma grande dificuldade em estabelecer um fio nodal entre o debate teórico contemporâneo da problemática regional e urbana com as correntes de pensamento econômico e interdisciplinar. A ausência de uma explicação satisfatória que dê conta de acompanhar os fenômenos territoriais contemporâneos apresenta uma lacuna, havendo a necessidade de contínuo esforço nessa reconstrução teórica. Há uma grande dificuldade para a passagem do nível teórico para o operacional. Diniz defende a pluralidade dos estudos, no campo da ciência política, economia, geografia, urbanismo, sociologia, engenharia, estudos ambientais entre outros, pela elevada complexidade exigida para averiguar as questões regionais ou urbanas.

O governo deve institucionalizar uma política nacional que retome o planejamento e o articule em múltiplas escalas e instâncias de Governo (Federal, Estadual, Municipal, Metropolitana) entre os Poderes Executivos, as empresas privadas e a sociedade civil. A prioridade de uma política nacional é identificar em um primeiro plano as forças do mercado em relação às potencialidades de expansão produtiva (agrícola, industrial, mineral, de serviços). A política nacional deve alinhar-se com as prioridades regionais e setoriais ao determinar: a) um novo recorte em múltiplas escalas; b) a centralização dos recursos orçamentários em uma instituição voltada para o desenvolvimento regional; c) a integração no plano infraestrutural e logístico das sub-

---

31 Entende-se por equidade a redução das desigualdades de renda, oportunidades de emprego, qualidade de vida da população. Por eficiência compreende-se a melhoria da base econômica regional através da programação de uma estrutura produtiva capaz de competir no mercado nacional e no internacional (ARAÚJO, 2000a).

regiões interiores e dos países sul-americanos; d) o pacto federativo para eliminar a guerra fiscal; e) a mobilização de agentes locais que permita estabelecer o diálogo da sociedade civil com o Estado; e f) o desenho institucional de agências de desenvolvimento regional com a macroeconomia e as políticas setoriais (DINIZ, 2006).

Nos anos 1990, o Estado abandonou as políticas de desenvolvimento regional e esvaziou os órgãos mentores de planejamento regional, utilizando como iniciativa o livre mercado, munido de subsídios fiscais, e a guerra fiscal entre os estados federados para reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Carleial (2012) afirma que a adoção do repertório apresentado pelo livre mercado não concederia instrumentos suficientes para a redução das desigualdades regionais. O contexto atual necessita da construção de estratégias e de novos instrumentos que favoreçam o desenvolvimento equilibrado do país, que requer uma Política de Desenvolvimento Regional.

Por fim, no governo FHC, sacramentou-se a omissão do Estado na formulação de políticas de desenvolvimento regional com a extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Amazonas (SUDAM) e da Sudene, que deram lugar à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e à Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). No governo Lula, a Sudene e a Sudam foram reativadas, sendo institucionalizada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o que sinalizou uma possível retomada da questão regional, sob um novo discurso para o desenvolvimento.

### **2.3. A PNDR: proposta de uma nova política regional no governo Lula (2003-2010)**

No Governo Lula, nota-se a retomada da liderança do Estado na promoção de políticas ativas compromissadas com os vários segmentos da sociedade, o que instiga *a retomada de um debate mais estrutural e plural no Brasil sobre as perspectivas de um desenvolvimento socialmente inclusivo, economicamente competitivo, ambientalmente responsável e territorialmente integrador*. (GALVÃO, p. 112, 2007).

Uma das prioridades assumidas pelo Governo de Lula foi o tratamento para reduzir as desigualdades regionais. Dessa maneira, integraram o Plano Plurianual 2004-2007 os programas com o perfil de desenvolvimento regional balizados pelo binômio,

crescimento econômico por meio de arranjos produtivos locais (APLs) e inclusão social: 1. Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); 2. Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (Promover); 3. Programa da Faixa de Fronteira para as áreas de fronteira e o Desenvolvimento Integrado; 4. Programa Sustentável do Semi-Árido (Conviver), especificamente para o Semiárido do Nordeste. Nesse PPA, foram estabelecidas como prioridades:

a inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL-MPOG, 2003, p. 15).

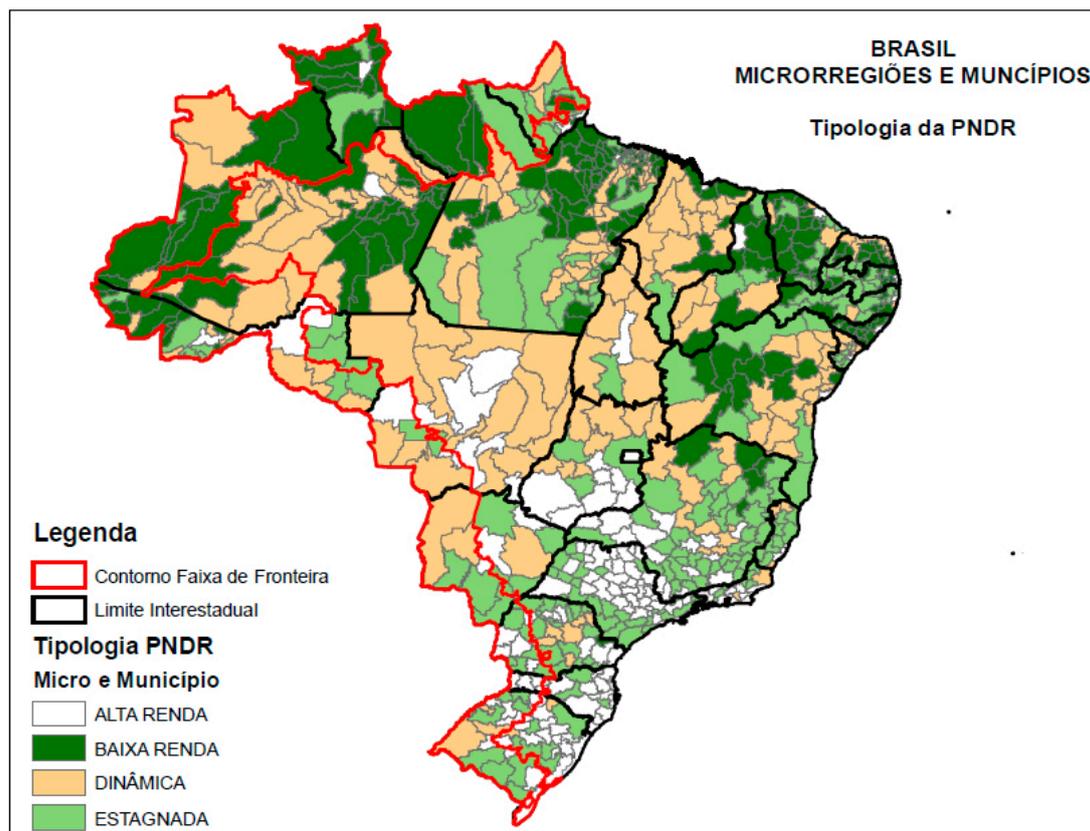
A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi apresentada em 2003, sendo suas ações direcionadas para políticas sociais, prenunciadas pelo lançamento do Programa Fome Zero. Em junho de 2004, a PNDR foi avaliada pelos 21 ministros que compuseram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Nesse mesmo ano, ela obteve seu mais elevado aval, chancelada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em reunião com o presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. A PNDR foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, a qual sinalizou lampejos de esperanças para a retomada da questão regional (GALVÃO, 2007).

Inicialmente, a PNDR foi formulada como uma política de governo subjacente às propostas de reativação das Superintendências de Desenvolvimento (Sudam, Sudene e Sudeco), a reorientação do Fundo Constitucional de Financiamento (FNO, FNE e FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE).

As diretrizes centrais que orientaram essa política foram o Mapa da Elegibilidade da Política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (fonte de financiamento) e um novo modelo de gestão pública, articulado pela promoção do diálogo entre sociedade civil e instituições governamentais. A taxonomia formulada segundo as variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per*

*capita* dos municípios foi método para intervenção dessa política no território. O resultado foi a identificação de quatro grupos formados por sub-regiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda (BRASIL-MI, 2005a).

**Figura 1. Tipologia da PNDR para a identificação das sub-regionais**



Fonte: BRASIL-MI, 2003.

O quadro de desigualdades e vulnerabilidade social permaneceu entre as regiões Sudeste e Nordeste, conforme podemos observar no mapa anterior, tipologia dos municípios da PNDR. Há preponderância de sub-regiões de baixa renda e estagnadas no Nordeste, na comparação com a região Sudeste. Diante desse quadro, a PNDR estabeleceu como diretrizes para a sua atuação:

a) Participação social e empoderamento de atores nos territórios – o protagonismo compartilhado é uma das premissas estabelecidas pelo novo paradigma de desenvolvimento regional no Brasil, sendo o controle social e a participação coletiva fatores indissociáveis da nova

estratégia; b) Integração dos entes governamentais e de atores representativos dos territórios (governos, sociedade civil em geral, iniciativa privada etc.) [...]; c) Soluções apropriadas para cada tipo de território – definidas a partir da história, da dinâmica, da realidade, da inserção econômica e social e de outras características regionais. Não existe solução única para o desenvolvimento regional brasileiro (BRASIL-MI, 2010, p. 76/77).

A PNDR, para a operação dessa tarefa, apresentou como proposta de financiamento a criação do FNDR. O objetivo desse fundo era ampliar os recursos destinados ao setor produtivo em infraestrutura às atividades de pesquisa e desenvolvimento para fortalecer a infraestrutura tecnológica, o que poderia garantir a expansão da produtividade e melhores condições de emprego aos trabalhadores das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O FNDR seria composto pelos seguintes fatores:

Ao FNDR serão destinados 3,11% do produto da arrecadação do(s): a) Imposto de Renda (IR); b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); c) Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços – novo imposto que propõe substituir o PIS, a Cofins, a Cide e a Contribuição sobre folha para o Salário Educação – (IVA-f); e d) outros impostos que venham a ser criados (BRASIL-MI, 2010, p. 85).

A reprovação da proposta de formação do FNDR para o financiamento da PNDR limitou a sua extensão de atuação, e até mesmo a inviabilizou, enquanto política que propunha atuação incisiva em todo o território brasileiro contra as desigualdades regionais. Os principais recursos para o financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional foram o Orçamento Geral da União (OGU), os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) e os incentivos fiscais para a Amazônia e para o Nordeste.

Para Araújo (2000a), o FNDR desempenharia um poderoso instrumento para o desenvolvimento regional, pois, por intermédio dele, seriam balizadas as metas para a redução das desigualdades regionais. A sua execução seria providenciada por recursos federais, estaduais e privados, ficando os Comitês Regionais responsáveis pela sua gestão. Portanto, para a autora supracitada, o FNDR poderia reunir recursos e destiná-

los às ações definidas como fundamentais pelo Conselho Nacional de Políticas Regionais.

A PNDR foi dividida em três planos macrorregionais direcionados às regiões com altos índices de vulnerabilidade econômica e social. Na região Norte, foi instituído o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado junto com o Ministério do Meio Ambiente. Para a região Nordeste, foi proposto o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). E, por fim, para a região Centro-Oeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) (BRASIL-MI, 2005a).

Para as sub-regiões consideradas estratégicas e prioritárias, foram formulados programas de intervenção que conciliassem ações para suprimir as suas deficiências: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA). A justificativa para denominar essas sub-regiões como prioritárias foi o alto índice de pobreza avaliado no Semiárido e a importância estratégica na integração econômica sul-americana na Faixa de Fronteira (BRASIL-MI, 2005a).

A PNDR pode ser considerada um grande guarda-chuva que poderia orientar, através das suas estratégias (supracitadas), os planos macrorregionais (PDNE, PDSA, PAS, PDCO) e os programas regionais (PROMESO, CONVIVER, PDFF), buscando conciliar as suas diretrizes com as demandas dos atores locais, iniciativa privada e sociedade civil.

O PDNE segue a orientação da taxonomia da PNDR para intervir nas sub-regiões do Nordeste. Em seu diagnóstico da região Nordeste, apontou problemas econômicos, científicos e tecnológicos, sociais e ambientais. Os problemas econômicos derivam da baixa competitividade da produção; do reduzido crescimento da economia regional nas últimas décadas; da fragilidade da agropecuária; da desestruturação dos segmentos tradicionais e incapacidade da região para redefinir formas de integração capazes de contribuir positivamente para o seu dinamismo econômico; da insuficiente dotação da infraestrutura econômica e sua inadequação em relação aos polos mais dinâmicos da economia regional; da reduzida qualificação de mão de obra; e do baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região (BRASIL-MI, 2006).

Os problemas científicos e tecnológicos no Nordeste apresentados pelo diagnóstico do PDNE partiram da restringida capacidade da região na geração, absorção e difusão de conhecimento científico e tecnológico; da desarticulação entre o sistema de geração e o setor produtivo; da defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região; e da presença de problemas específicos da região, como a sustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões. (BRASIL-MI, 2006).

A dificuldade da população nordestina em gerar renda, associada à insuficiente qualidade da educação oferecida, proporcionou elevadas taxas de analfabetismo e a presença marcante do analfabetismo funcional. O diagnóstico dos problemas sociais se complementa pelos índices elevados de morbidade e mortalidade, baixos padrões de saneamento e higiene ambiental, expressivo déficit habitacional, baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social (BRASIL-MI, 2006).

O PDNE apresentou em seu diagnóstico que os problemas ambientais foram determinados pelo processo de desertificação, pela degradação ambiental dos grandes conglomerados urbanos e pela degradação ambiental de importantes ecossistemas (BRASIL-MI, 2006).

O diagnóstico do PDNE apresentou uma multiplicidade de problemas que afetam o desenvolvimento do Nordeste, mas a sua maior contribuição foi identificar que as sub-regiões dessa região apresentam particularidades, o que não permite que seja enquadrada em um diagnóstico geral dessa região, exigindo do plano a compreensão multiescalar do território. Dentre este amplo diagnóstico formulado por esse plano de desenvolvimento regional, permaneceram evidentes antigos problemas estruturais, oriundos da concentração latifundiária em paralelo ao poder das elites locais. A monocultura ainda está presente na Zona da Mata, pela produção de cana de açúcar, ou no Cerrado, polarizado pela produção de grãos, combinando concentração de renda e péssimas condições de trabalho para a população. A inovação tecnológica restringe o avanço na diversificação produtiva da região e sedimenta as tradicionais atividades econômicas do Nordeste, submetendo trabalhadores às péssimas condições de trabalho.

Após a institucionalização da PNDR, o Ministério de Integração Nacional e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional apresentaram, em 2012, a segunda

versão para discussão da Política Nacional, denominada PNDR - Fase II. A política foi reestruturada de acordo com as diretrizes elencadas pela sociedade civil, por meio de fóruns, realizada durante o período de 2007 a 2010, para todas as vinte e sete unidades federativas do Brasil, em nível local, estadual, sendo, finalmente, a última etapa realizada em dezembro de 2012, nível nacional, em Brasília (BRASIL-MI, 2012).

Esse esforço procurou apresentar as suas propostas e atender às demandas da população. As suas principais diretrizes ou eixos temáticos selecionados foram: 1) critério de elegibilidade e tipologia; 2) Governança, diálogo federativo e participação social; 3) Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional; 4) Desenvolvimento regional sustentável - vertente produtiva, vertente educação, vertente da ciência, tecnologia e inovação; e 5) Infraestrutura e desenvolvimento regional (BRASIL-MI, 2012).

O critério de elegibilidade adotado anteriormente pela PNDR lidou com um problema, as duas variáveis metodológicas eram muito abrangentes e não conseguiram capturar a realidade do território. Portanto, nessa segunda etapa da política, aprimorou-se a metodologia, substituindo a variável PIB *per capita* pelo PIB total, para mensurar a dinâmica das microrregiões. Além disso, foram incluídas novas variáveis para aprofundar o conhecimento da dinâmica regional, o grau de desigualdade de renda interna das microrregiões e a medição da homogeneidade no ritmo de crescimento do PIB em cada espaço (BRASIL-MI, 2012).

A proposta da PNDR para a definição de espaços elegíveis foi a totalidade do território abrangido pela Sudene, Sudam e Sudeco e os territórios classificados como de média e baixa renda, localizados no Sul e Sudeste. Em um segundo movimento, foram definidas as Regiões Programas (RPs) e as Sub-regiões de Planejamento (SRPs) em diversas escalas, objeto de intervenção de programas de acordo com as suas particularidades. A princípio, foram definidas com RPs o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES no entorno de Brasília, Teresina e de Petrolina e Juazeiro (BRASIL-MI, 2012).

O segundo eixo temático da PNDR - Segunda Fase - foi a estruturação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional capaz de conceder empoderamento para essa política, constituído pelo presidente do Brasil e ministros das pastas estratégicas e, como instância executiva, a Câmara de Gestão de Políticas Regionais e

Territoriais, composta pelos Secretários Executivos correspondentes. No plano operacional, foi proposta a articulação dessa política com o PPA e políticas nacionais setoriais, como o PAC, o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL-MI, 2012).

Nessa política, foi mantida a sugestão de financiamento do desenvolvimento regional por intermédio da aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR. Tal medida pretendia avançar em três aspectos: 1) atendimento dos territórios com déficit de desenvolvimento, pois os instrumentos de financiamento vigentes atendem à escala macrorregional, de difícil percepção das demandas do território local e de sua aplicação; 2) recursos não reembolsáveis para os recursos humanos, assistência técnica, infraestruturas econômicas e sociais, inovação tecnológica, articulação social e outras atividades para a transformação das dinâmicas regionais; e 3) substituição dos incentivos fiscais do ICMS utilizados pelos estados, a fim de terminar com a “guerra fiscal” (BRASIL-MI, 2012).

O eixo de desenvolvimento regional sustentável foi dividido em três vertentes: estrutura produtiva, educação e ciência e tecnologia, sendo suas propostas combinadas nesses sentidos: a) mobilizar recursos para investimento na rede de APLs para o fortalecimento e adensamento de cadeias produtivas locais, com o foco nas potencialidades regionais; b) em parceria com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), introduzir ensino profissional e tecnológico, via oferta de cursos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) como fortalecimento dos APLs locais, com a ampliação do número de vagas nos cursos de graduação em engenharia e cursos de formação tecnológicas nas Regiões Elegíveis da PNDR; e c) Desconcentrar das Universidades Federais e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) a expansão dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas, como o exemplo da criação do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) e do Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE) (BRASIL-MI, 2012).

Segundo o texto produzido com as novas propostas da PNDR fase II para I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, foi proposta a união de esforços com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), formulado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do governo federal, como forma de

catalisar as suas ações para a desconcentração da economia do Sudeste para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. No referido texto, os investimentos fomentariam competitividade da economia regional e efeitos multiplicadores em outros setores, induzindo os investimentos privados nas regiões.

Apesar dessa política ter sofrido inúmeros obstáculos, parece ganhar sobrevida com o lançamento da sua Segunda Fase pelo governo federal, buscando conciliar as propostas da sociedade civil às questões centrais, que contribuíram para a formulação das suas diretrizes para a execução, possibilitando colocar em prática uma política de desenvolvimento para a região Nordeste.

A seguir, será apresentado o balanço da PNDR e dos seus planos macrorregionais - PDNE e PDSA. Nele, foram destacados os pontos que inviabilizaram a realização das propostas contidas nessa política.

#### **2.4. Balanço da Política Nacional do Desenvolvimento Regional no governo Lula**

Três justificativas bloquearam a aplicação da PNDR. Em primeiro lugar, não foi institucionalizado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, o que inviabilizou a execução das diretrizes propostas pela política e apresentadas anteriormente. A segunda justificativa foi a desaprovação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), que desempenharia papel crucial na institucionalização da PNDR em uma política de Estado. Por fim, a terceira justificativa foi a ausência de pacto político entre os governos estaduais e o federal, pois não aceitaram a taxonomia de mesorregiões de alta renda, baixa renda, estagnadas e dinâmica formulada pela PNDR (BRASIL-MI, 2012).

O plano macrorregional para o Nordeste (PDNE) estabeleceu como prioridade o tratamento do setor econômico e social dessa região, porém as suas diretrizes foram direcionadas aos setores de infraestrutura e logística. A sua estratégia para o desenvolvimento priorizou a aplicação dos recursos em obras de infraestrutura, o que marginalizou o tratamento de demandas sociais, o qual havia sido anunciado no documento *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI*, de 2006, organizado pela Secretária de

Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), vinculada ao Ministério de Integração Nacional (MI), estabelecido pelo canal de diálogo entre os cidadãos e instituições públicas para a elaboração de políticas públicas e concedendo acesso aos indivíduos à educação, saúde, habitação, pelo incentivo ao pequeno agricultor. Essa afirmação pode ser constatada a seguir na apresentação dos seus projetos para as sub-regiões do Nordeste, os quais estão nos setores de infraestrutura e indústria.

O conjunto desses projetos verticalizou investimentos públicos e privados na sub-região litorânea do Nordeste, evidenciado principalmente pelos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. A citação a seguir é esclarecedora e revela centralização desses recursos para as três sub-regiões litorâneas<sup>32</sup> (Litorânea Sul, Litorânea Leste e Litorânea Norte).

Quanto aos projetos acima de R\$10 milhões do FNE em carteira no BNB – Banco do Nordeste (operações contratadas e em análise), para o período 2004 – 2008, é possível constatar o padrão de concentração dos investimentos privados em três sub-regiões. A Litorânea Sul desponta como aquela onde, de longe, são maiores as aplicações do FNE. Enquanto nessa sub-região está sendo aplicado R\$ 1,3 bilhão desse Fundo, Litorânea Leste, segunda sub-região em captação de recursos do FNE, está recebendo R\$ 728 milhões, e a Litorânea Norte, R\$ 693 milhões. Somadas, essas três sub-regiões captam 78% de todos os investimentos desse Fundo (BRASIL-MI, 2006, p.132).

Não houve uma divisão equânime de investimentos em projetos financiados pelo governo federal no Nordeste. O parâmetro utilizado pela PDNE para alocar os investimentos em projetos ficou restrito à faixa litorânea dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, ficando fortalecida a concentração de investimentos no eixo formado por esses três estados nordestinos.

A seguir, foram descritos os principais investimentos nas regiões Litorânea Leste, Litorânea Sul e Litorânea Norte do Nordeste, sub-regiões que concentraram a

---

32 A caracterização da área de atuação da PNDE foi determinada por critérios de localização geográfica e vulnerabilidade econômica e social (na renda domiciliar por habitante e na taxa de crescimento do PIB). Somam-se à identificação das regiões as categorias do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) e atividades econômicas de cadeias e arranjos produtivos. O PDNE dividiu a macrorregião do Nordeste em oito regiões de planejamento: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (BRASIL-MI, 2006).

maior porcentagem dos investimentos do governo federal em contraposição à região do Sertão Norte, área de extrema fragilidade socioeconômica formada pelo Semiárido nordestino, distribuído em cinco dos nove estados do Nordeste:

Havia previsão de quarenta e quatro projetos para o Estado da Bahia, na região Litorânea Sul, sendo trinta e quatro em indústrias e dez em infraestrutura e logística. Enquanto, para os estados de Sergipe e Espírito Santo, que fazem parte dessa mesma sub-região, havia a previsão de uma porcentagem menor de projetos (BRASIL-MI, 2006, p.131).

Na região Litorânea Leste, os investimentos do governo federal seguiram a tendência de concentração no estado de Pernambuco, elegendo dez de um total de quinze projetos previstos pela PDNE. No Litoral Norte, os investimentos seguiram a mesma tendência de concentração, no estado do Ceará.

Como um contraponto à possível concentração de investimentos nessas sub-regiões litorâneas, foram apresentados os projetos previstos ou em andamento da sub-região Sertão Norte, a qual abrange a maior população e apenas o sexto maior PIB *per capita* das oito sub-regiões. Foram elaborados doze projetos no total, sendo dez deles em infraestrutura e apenas dois referentes à instalação de indústrias. O Sertão Norte abrigou dois grandes projetos de maior fôlego em infraestrutura, o da Integração do Rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina, sendo a soma de investimentos nessa região designada para esses dois projetos (BRASIL-MI, 2006, p. 139).

A comparação entre as regiões com maiores investimentos (Litorânea Sul, Leste e a Norte) com as de fragilidade econômica e social (Sertão Norte) corrobora para compreender que uma parcela significativa dos recursos para investimentos foi aplicada nas áreas litorâneas em obras de infraestrutura, o que restou pouca porcentagem do total de investimentos destinados a projetos na área social nessa região.

**Tabela 12. Investimentos em Sub-regiões Nordeste 2005**

Região	Estados	Municípios		Investimentos (R\$)		renda <i>per capita</i> (R\$)
		Nº	%	Em reais	% do total	
Litorânea Sul	SE, BA e ES	257	12,7	11 bilhões	23,94	1,289,9
Litorânea Leste	PE, PA, RN, AL	198	9,8	9,8 bilhões	23,30	4.025,16
Litorânea Norte	CE, MA, PI	83	4,1	12,05 bilhões	16,12	3.133,48
Cerrados	MA, PI, BA	168	8,3	1,54 bilhões	0,55	2.946,7
Meio Norte	MA, PI	190	9,4	75 milhões	0,18	1419,9

Ribeira São Francisco	SE, AL	126	6,2	3,45 bilhões	5,94	
Sertão Norte	PI, CE, RN, PA, PE	701	34,5	10,9 bilhões	5,18	2.093,2
Sertão Sul	SE, BA, MG	306	15,1	1,3 bilhões	2,32	

Fonte: MDIC-RENAI, 2005. BRASIL-MI, 2006, p. 153-157. Elaborada pelo autor.

O PDSA, assim como o PDNE e a PNDR, foi prejudicado pela ausência do FNDR, ficando órfão de um fundo específico com recursos financeiros para aplicar diretamente em seus projetos. Portanto, as fontes financeiras para emplacar uma política regional para o Nordeste continuaram as mesmas que estavam em vigor antes do governo Lula, ou seja: as iniciativas para investimentos em grande medida partiram dos recursos FNE e FDNE.

As fontes de financiamento para os projetos do PDSA foram oriundas das disponibilidades de recursos financeiros, de acordo com as informações disponíveis nos seguintes instrumentos: PPA 2004-2007, FNE, BNDES, Lei Kandir e Parcerias Público-Privadas.

No PPA 2004-2007, cerca de R\$ 69 bilhões estariam destinados ao Nordeste e/ou financiariam atividades relacionadas com a região [...] Sobre o FNE estão disponíveis apenas as informações para 2005 [...] Estima-se para o Semi-Árido um volume de disponibilidades mínimas de R\$ 2.478 milhões, valor este correspondente à metade do total de recursos destinados ao FNE, conforme estabelece a lei [...] Considerando a manutenção da média dos últimos cinco anos da participação do Nordeste nos desembolsos do BNDES (10,2%) e a intenção do Banco de elevá-los para R\$ 60 bilhões, em 2005, chega-se a uma expectativa de desembolso de R\$ 6.120 milhões para o Nordeste este ano [...] A estimativa do governo federal para as transferências de recursos a estados e municípios, à conta da Lei Kandir, em 2005, ascende a R\$ 4,3 bilhões. [...] O Ministério do Planejamento tem previsão de projetos para a Região Nordeste, orçados em R\$ 4.730 milhões. Excluindo-se os projetos que claramente não alcançam municípios do Semi-árido, estima-se que as PPP envolveriam, até 2007, recursos da ordem de R\$ 3.709 milhões (BRASIL-MI, 2005b, p 111/112).

No governo Lula (2003-2010), os fundos do BNDES ampliaram o escopo de recursos para financiamento de projetos para o desenvolvimento do Nordeste. Mas depender somente deles não é suficiente para declarar que tenha a mesma autonomia que uma política nacional de desenvolvimento regional pode providenciar, desde a elaboração de programas e aplicação de recursos em áreas marginalmente excluídas do processo de dinamismo econômico. Há empecilhos que travaram a independência do

que concretamente seria uma política em âmbito nacional, nas três instâncias do Poder Executivo (federal, estadual e municipal).

A tabela a seguir apresenta a distribuição de recursos orçamentários do Ministério da Integração Nacional para os programas regionais, órgão responsável pela formulação de programas para o desenvolvimento regional e sua execução.

**Tabela 13. Execução orçamentária dos programas de desenvolvimento regional do MI - 2005-2008**

Ano	Programa de Governo	Orçamento atual	Valor liquidado	Valor pago	% de recursos liquidados	% de recursos pagos
2008	Total de recursos em 2008	4.848.780.399,00	774.754.049,30	753.106.077,13	15,98	15,53
	PDFF	165.116.497,00	-	-	-	-
	Promeso	138.483.072,00	4.872.841,71	4.127.813,53	3,52	2,98
	Conviver	13.156.567,00	457.015,00	457.015,00	3,47	3,47
	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	153.756.910,00	7.982.363,87	7.497.486,90	5,19	4,88
2007	Total de recursos em 2007	3.016.266.239,00	567.154.359,67	542.918.497,56	18,80	18
	PDFF	62.661.225,00	4.554.766,43	4.554.665,45	7,27	7,27
	Promover	13.798.519,00	177.950,00	177.950,00	1,29	1,29
	Promeso	96.469.535,00	1.724.749,77	1.397.143,22	1,79	1,45
	Conviver	22.254.516,00	811.288,16	811.288,16	3,65	3,65
2006	Total dos recursos em 2006	1.693.784.203,00	842.885.852,90	266.708.346,66	49,76	15,75
	PDFF	44.631.540,00	42.001.659,85	11.596.278,25	94,11	25,98
	Promover	12.050.000,00	10.719.357,30	2.288.912,44	88,96	19
	Promeso	33.630.029,00	24.224.413,18	3.733.739,16	72,03	11,10
	Conviver	169.932.727,00	145.040.968,02	49.462.509,46	85,35	29,11
2005	Total dos recursos em 2005	2.315.952.316,00	1.476.152.727,78	448.509.976,03	63,74	19,37
	PDFF	98.212.800,00	18.935.998,80	2.063.502,62	19,28	2,10
	Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	2.000.000,00	1.780.830,37	0,00	89,04	-
	Promover	64.257.096,00	61.136.379,15	14.009.579,86	95,14	21,80
	Promeso	57.756.640,00	40.134.237,28	9.233.316,82	69,49	15,99
	Conviver	163.076.198,00	152.361.635,39	86.747.882,72	93,43	53,19

Fonte: MI. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/transparencia>.

Elaboração: Dirur/Ipea. In: Os Desequilíbrios Regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. (Org) IPEA, 2009.

De acordo com as informações apresentadas na tabela supracitada, do orçamento total disponível para os programas do Ministério da Integração Nacional, apenas uma ínfima parcela foi destinada aos programas de caráter ao desenvolvimento regional.

Em 2008, por exemplo, aproximadamente R\$ 470 milhões, de orçamento total superior a R\$ 4 bilhões e R\$ 800 milhões, foram destinados aos programas de desenvolvimento regional do MI. Isto equivale a pouco menos de 10% do orçamento total. Em 2007, este percentual foi ainda menor: próximo de 7% (IPEA, 2009, p. 389).

Diante dessas estatísticas, é possível discernir que os valores da execução orçamentária estão aquém do que deveria ser destinado para os programas de desenvolvimento regional. Dessa forma, tomado o orçamento do Ministério da Integração Nacional destinado aos programas de desenvolvimento regional, evidencia-se que sua prioridade foi secundária (IPEA, 2009).

Nos diagnósticos do PDNE e PDSA, foi trabalhada uma questão extremamente importante, a da inclusão social e participação popular na confecção de políticas públicas através do diálogo com as instituições públicas. Contudo os seus respectivos prognósticos caminharam para projetos de infraestrutura e em indústrias focadas em atividades tradicionais em recursos naturais. Ou seja, podemos interpretar que a agenda de projetos do PNDE e do PDSA caminhou para incentivos para atividades tradicionais, impossibilitando a alteração das estruturas do Nordeste.

Fagnani (2011) afirma que as diretrizes tomadas como centrais na agenda do governo de Lula foram fortemente enviesadas pela Constituição de 1988<sup>33</sup>, que contribuiu ao restaurar o Estado Democrático de Direito, quanto à construção de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social. Também se

---

33 Complementa-se a visão dos autores supracitados com o fato de que o sistema brasileiro de proteção social no Brasil percorreu um longo caminho, pois iniciou-se no primeiro governo Getúlio Vargas, em 1930. A partir de 1960, seguiu uma etapa de modernização conservadora. Nos anos 1970, com inspiração da social democracia instituída pela Europa pós II Guerra Mundial, estruturou os princípios e as bases institucionais e financeiras aos moldes do Estado de Bem-Estar Social. Esse processo teve o seu clímax na luta pela democratização e resultou na Constituição de 1988 (FAGNANI, 2011).

deu a organização de uma nova estratégia macroeconômica que fosse capaz de conciliar o crescimento econômico com a distribuição de renda, sob a responsabilidade do governo federal.

A partir de 2003, no governo Lula, foi lançada uma série de políticas, programas, planos que, em maior ou menor medida, retomou o protagonismo do Estado na orientação para o desenvolvimento econômico. A retomada da presença do Estado na intervenção na economia e área social não foi repentina, obedeceu a dois possíveis movimentos. No primeiro esteve presente uma reflexão sobre o diagnóstico e as diretrizes que balizariam esse governo, balanço efetuado sob a perspectiva do PPA 2004-2007 . A partir de 2006, foram promovidos o PAC, o PBF estava em execução, o PPA 2008 - 2011, o PDE, a PNDR, políticas públicas que priorizaram expansão de crédito, aumento do salário mínimo e ampliação do emprego formal. Ou seja, a partir do segundo governo Lula, essas políticas públicas foram colocados em prática, o que intensificou o papel do Estado na promoção de desenvolvimento, balizado pelo crescimento econômico e a distribuição de renda com inclusão social (DINIZ e BOSHI, 2011; GIMENEZ e CARDOSO JUNIOR, 2012).

A hipótese dos integrantes da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda é que, a partir de 2006, o governo Lula optou mais claramente por uma política econômica desenvolvimentista, cujo resultado foi a aceleração do crescimento econômico do país. Para eles, isto ficou mais claro com a eclosão da crise internacional em 2008 e a pronta resposta anticíclica do governo brasileiro, “sem precedentes na história recente do Brasil”. Medidas como a ampliação da transferência de renda, os sucessivos aumentos do salário mínimo (inclusive em meio à crise), a sustentação dos investimentos, as desonerações tributárias e os reajustes e contratações de servidores públicos ao longo de 2009, além das transferências extraordinárias para os governos subnacionais e da expansão da liquidez e sustentação do crédito por parte do setor público, expressam esta nova fase da política econômica (GIMENEZ e CARDOSO JUNIOR, 2012, p. 25/26).

A prioridade dessas políticas foi conduzir o país ao crescimento econômico, sem se ausentar de uma estratégia competitiva para a inserção da economia nacional no

comércio internacional, registrado em um contexto de capitalismo crescentemente globalizado.

O governo Lula recuperou a legitimidade do ativismo estatal através do papel ativo de órgãos do governo federal com o intuito de elaborar uma estratégia na execução de uma rota desenvolvimentista, como o Ministério da Fazenda, a Casa Civil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este último com uma função estratégica na articulação de formulação e implementação de política industrial associada a empresas estatais, como a Petrobrás (DINIZ, 2011).

Os bancos estatais, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, exerceram o papel de indutores de crédito para a expansão de um modelo de desenvolvimento puxado pelo mercado interno de consumo de massas. O Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) surgiu em 2004 e desempenhou um papel de destaque na promoção das políticas de transferência de renda, por intermédio do Bolsa Família, atingindo, em 2010, 12,4 milhões de famílias, ou seja, foram 49 milhões de beneficiados (DINIZ, 2011).

## **2.5. Considerações Parciais**

Nos anos 1990, no governo FHC, as vulnerabilidades sociais foram ampliadas, o que comprovava que a ideia de apostar apenas em medidas para o crescimento econômico balizada pela agenda neoliberal não promoveria desenvolvimento com equidade em uma estrutura subdesenvolvida. Nesse ínterim, de robustos indicadores de desigualdades sociais no Brasil, a opção dos dois governos FHC foi aderir à agenda de políticas neoliberais e deixar o papel de gestor para solucionar os entraves logísticos e de infraestrutura à iniciativa privada. O papel do governo federal ficou limitado a tratar de questões como o ajuste econômico e a reforma institucional.

No governo Lula (2003-2010) e posteriormente Rousseff (2011-2014), houve uma inflexão no tratamento da questão regional no Brasil. Nesse período, houve diferenças em relação aos governos anteriores que produziram programas regionais para o Nordeste, balizados pela estratégia de desenvolvimento pautado pela inclusão social. Conforme procurou-se apresentar anteriormente, a área social nos governos anteriores a

gestão Lula não foi prioridade: apareceu marginalizada nos programas de desenvolvimento em relação à prioridade dada ao crescimento econômico.

O Estado, no período desenvolvimentista, sob a racionalidade do planejamento, formulou políticas para o desenvolvimento. A sua aposta era a de que os resultados provenientes dos setores produtivos da economia brasileira providenciariam, quase que de maneira automática, melhoria na área de bem-estar social para população. A sua estratégia de desenvolvimento ficou limitada ao condicionar investimentos setoriais na economia, ignorando o quadro de desigualdades sociais e, por consequência, não houve formulação de diretrizes que dessem conta dessa problemática.

Somente no governo Lula (2003-2010) a questão regional foi retomada e afinada pelo discurso do governo federal, que produziu programas regionais enviezados pelo binômio crescimento econômico e inclusão social. O crescimento econômico continuou sendo o foco dos programas do governo federal, mas, nesse governo, emergiram programas específicos destinados à inclusão social. Portanto, os programas do governo federal não se limitaram em alcançar indicadores econômicos, antes denominados os delimitadores do desenvolvimento, a questão de bem-estar social foi central na orientação de programas regionais e de âmbito nacional.

No terceiro capítulo, o Complexo Industrial Portuário de Suape foi apresentado e está dividido em quatro momentos, desde a sua idealização, em 1955, até 2014. Esse projeto foi resultado da pesquisa *Estudos Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de Louis Joseph Lebet, de 1955, e perpassou por todas as fases de políticas de desenvolvimento regional, apresentadas no quadro 1, no final deste capítulo. Portanto, pode ser afirmado que, na trajetória de experiências de planejamento regional, o Complexo Industrial Portuário de Suape foi apresentado como um caso empírico, em que surgiu como uma ideia para o desenvolvimento do estado de Pernambuco, a qual, nos anos 1970, foi institucionalizada pelo governo desse estado. Na década seguinte, o projeto perdeu fôlego, por conta do cenário de esgotamento do Estado desenvolvimentista. Nos anos 1990, mesmo em ritmo desacelerado, foi apontado como um local estratégico para investimentos privados e públicos pelo ENIDs. No governo Lula, mais precisamente desde 2006, despontou como um dos maiores projetos desse governo, financiado pelos investimentos do PAC, Petrobras, BNDES.

O Complexo Industrial Portuário de Suape perpassou por diferentes momentos em sua trajetória e convergiu com as fases de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. No próximo capítulo, apresentaremos esse processo e os seus desdobramentos nos diferentes momentos da sua história, no período de 1955 a 2014, analisados por intermédio dos documentos dos governos estadual de Pernambuco, federal e os estudos sobre ele.

**Quadro 1. Fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste: 1958 a 2010**

<b>Fases de Políticas Regionais</b>	<b>Instituição Promotora</b>	<b>Diretrizes para ação</b>	<b>Fundo de Investimento</b>	<b>Quadro analítico pós-fase</b>
1º Fase GTDN/SUDENE 1958-1964	SUDENE – autarquia equiparada à hierarquia de Ministério	Implantação de infraestrutura e indústrias autônomas à demanda do Centro-Sul; reforma e modernização da agricultura; desenvolvimento do “fator humano” pela via da educação e direitos básicos; migração para colonização da zona úmida (Maranhão).	Mecanismo 34/18 e o Fundo FINOR.	As diretrizes propostas no Segundo Plano Diretor não foram aplicadas pela reprovação do Conselho Político da Sudene, formada pelos governadores do NE. O Golpe Militar de 1964 extinguiu a orientação concedida pelas teses do GTDN que subsidiaram as diretrizes da Sudene.
2º Fase Programas Setoriais 1965-1984	Os programas setoriais foram formulados pelo Ministério do Interior	Houve permanência da ideia de industrialização atrelada à modernização da agricultura. Foram formulados programas que dessem conta dessas ações.	O Fundo FINOR continuou sendo a principal ferramenta de concessão de investimentos.	As ações focadas na área social foram engavetadas pelos programas setoriais. O avanço no PIB do Nordeste nos anos 1970-80, é insuficiente para declarar que houve desenvolvimento nessa região. Essa situação formulou os “polos de exportação”. O crescimento econômico ficou restringido em alguns pontos focais do Nordeste.
3º Fase Queda do Estado Desenvolvimentista e a “Guerra Fiscal” 1985-2002	Ministério de Planejamento e Orçamento. ENIDs – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, fez parte do Plano Avança Brasil.	Portfólio com indicações para investimentos nos principais polos de desenvolvimento do Brasil. O foco do estudo era incentivar investimentos em infraestrutura.	FNE, FDNE	Pouco foi realizado nos governos FHC acerca da questão regional. A ausência de um programa regional para o Nordeste cedeu lugar ao fenômeno da “guerra fiscal” entre os estados dessa região.
4º Fase Retomada do protagonismo do Estado 2003-2014	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério de Integração Nacional	PNDR orientou programas regionais para o Nordeste (PDNE e PDSA). Porém, o seu alcance em aplicar as suas ações propostas ficou limitado pela reprovação do FNDR. Programas de infraestrutura e indústrias, como o PAC, concessão de crédito a juros menores para habitação pelo MCMV, PRONAF, que concedeu crédito ao agricultor rural, PBF, foram direcionados ao Nordeste.	FNE-BNB, MPOG-PAC, BNDES, Petrobras.	Houve avanço na área de infraestrutura, indústrias e na área social, via PBF e MCMV. Porém, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional comprometeu o planejamento a longo prazo, o que pode contribuir na concentração de crescimento econômico em polos de desenvolvimento do Nordeste.

Fonte: Referências SUDENE (1966a); SUDENE (1966b); SUDENE (1966c); SUDENE (1968); BRASIL-MI (2005a); BRASIL- MI (2005b0; BRASIL-MI (2006); BRASIL-MI (2010); BRASIL-MI (2012). Elaborado pelo autor.

**CAPÍTULO 3 - ORIGEM DO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO SUAPE  
E OS SEUS MOMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO (1955-2014)**

O Complexo Industrial Portuário de Suape possui uma longa trajetória, uma vez que foi idealizado no período desenvolvimentista, a partir dos estudos de Lebret para o desenvolvimento do estado de Pernambuco, proposto como projeto em 1955, e institucionalizado pelo governo de Pernambuco em 1978. No governo FHC, foi eleito pelo estudo do ENIDs como ponto estratégico para receber investimentos privados, deu visibilidade ao porto, ao apontá-lo como um dos mais importantes do Brasil. A partir de 2006, despontou como um dos maiores projetos que reuniu investimentos de programas do governo federal: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); Petrobrás.

O objetivo deste terceiro capítulo é apresentar a o processo de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape, sistematizada em quatro momentos, desde a ideia originária da sua formação à guinada concedida pelos investimentos nos governos Lula e Dilma Rousseff. Como marcos dessa trajetória, propusemos a seguinte divisão cronológica e temática:

1. A Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco<sup>34</sup> (CODEPE) foi responsável pela organização de estudos exploratórios que concedessem subsídios para a formulação de um projeto de desenvolvimento para Pernambuco, sendo destacadas, entre as pesquisas coordenadas por essa instituição, as de Louis Joseph Lebret e Francisco de Oliveira (1955-1970).
2. A institucionalização do Complexo Industrial Portuário de Suape pelo governo estadual de Pernambuco considerada como polo dinâmico de desenvolvimento para este estado e a região Nordeste (1970-1982).
3. Em 1983, o Complexo Industrial Portuário de Suape entrou em funcionamento. Nos anos 1990, apesar de manter um ritmo desacelerado de investimentos, foi eleito como

---

34 Uma importante observação para alertar o leitor é não confundir a sigla CODEPE com a CONDEPE. A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE) era denominada “Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco”, autarquia que surgiu no ano de 1964, originariamente com a função de formular pesquisas e planos de desenvolvimento para o Estado de Pernambuco. A partir de 2003, a agência Condepe se fundiu à Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem) pela Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003, durante a segunda gestão do Governo Jarbas Vasconcelos. Atualmente, a agência CONDEPE/FIDEM é responsável pela elaboração do Plano Diretor do Território Estratégico de Suape e desempenha autonomia em relação aos órgãos federais na atuação em Pernambuco.

ponto estratégico para o crescimento econômico do Brasil pelo estudo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, em 1999, e fez parte do Programa Avança Brasil no governo FHC (1983-2002)<sup>35</sup>.

4. Foi a partir do governo Lula, entretanto, que despontou como grande referência de investimentos por intermédio dos programas de crescimento econômico (2003-2014).

Os quatro momentos apresentados são coetâneos com o histórico de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, abrange o período de 1955 a 2014. O desdobramento de programas e planos diretores organizados pelas instituições estatais para Suape esteve alinhado às fases das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. A análise consistiu em organizar e associar os documentos que sistematizaram as políticas públicas direcionadas ao Complexo Industrial Portuário de Suape/PE, desde o seu surgimento até o ano de 2014.

A opção pela escolha deste método, de análise dos documentos referentes ao processo de implementação do porto de Suape e dos estudos sobre o estado de Pernambuco, pode ser justificada como o instrumento teórico que permite retratar a interpretação de agências de planejamento e dos governos federal e estadual (Pernambuco) por intermédio dos seus diagnósticos e prognósticos, sobre as condições que determinaram o subdesenvolvimento e as ações que poderiam guiar essa região para o desenvolvimento.

A análise da longa trajetória do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-2014) permite que sejam detectadas as possíveis alterações da concepção de subdesenvolvimento, por intermédio dos diagnósticos formulados pelos documentos institucionais, e, a de desenvolvimento, por meio das proposições de alternativas para a sua superação do subdesenvolvimento. Podemos ir além e sugerir que esta análise permite que sejam identificados e questionados se os problemas em relação às assimetrias sociais dessa região permaneceram inalterados; ou se as interpretações do conceito de desenvolvimento produzidas por essas agências e governos foram alteradas,

---

<sup>35</sup> Esta nota se refere a esse momento do Complexo Industrial Portuário de Suape. Nele, não houve a formulação pelo governo federal de um programa específico para o desenvolvimento do porto. Foram realizados apenas alguns apontamentos e implementação de projetos em infraestrutura e logística no Complexo Industrial Portuário de Suape. Portanto, pela ausência de um programa que simbolizasse esse momento, o que foi na contramão da metodologia proposta nesse capítulo para a análise, ele foi tratado pela descrição das ações em relação ao porto, inviabilizando alocá-lo em um tópico específico.

pela apreciação das ações propostas em seus documentos para o desenvolvimento do território estratégico do Complexo Industrial Portuário de Suape.

No primeiro momento de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape, os documentos selecionados foram: *Estudos Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de Louis Joseph Lebret, de 1955, e *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de Francisco de Oliveira, de 1959. Esse momento pode ser caracterizado como o dos estudos exploratórios que produziram diagnósticos e prognósticos para Pernambuco.

No segundo momento, o processo de institucionalização do Complexo Industrial Portuário de Suape partiu de três documentos governamentais que participaram desse processo: *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia*, de 1974; *Suape: complexo industrial portuário*, de 1978, do Governo do Estado de Pernambuco; e *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE: relações interindustriais e oportunidades de investimento*, produzido pela Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (SEAS) e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CONDEPE), de 1982.

Quanto ao terceiro momento, não houve o planejamento de ação pelo governo federal no Complexo Industrial Portuário de Suape e a sua atuação ficou limitada à apresentação dele como polo estratégico de desenvolvimento no estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) que fez parte do PPA 1996/1999 do governo FHC. Porém, a partir de 2006, houve um forte arranque de investimentos do governo federal no complexo e a formulação do seu plano diretor que balizou o diagnóstico e prognóstico para o seu crescimento.

Portanto, no governo Lula, o PAC foi o principal instrumento de investimentos nesse território e permitiu que fosse tangenciado com outros investimentos oriundos do BNDES e Petrobrás. A parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (SDEC) e o consórcio Projotec & Planave formulou os cadernos temáticos constituídos pelo Plano de Trabalho Consolidado, de 2008, e Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional, de 2009; que concederam subsídios para a formulação do Novo Plano Diretor - Suape 2030, em 2011. Esses documentos aliados ao plano diretor representam o quarto momento do Complexo Industrial Portuário de Suape.

### 3.1. Os estudos pioneiros e a gênese do projeto do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-1970)

Os documentos do primeiro momento da implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape apresentou um caráter exploratório realizado por intermédio de estudos formulados por pesquisadores. Nos anos 1950, a Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE) organizou esses estudos com o objetivo de formular o diagnóstico de Pernambuco e tecer alternativas para o desenvolvimento desse estado em conjunto com o do Nordeste. A CODEPE dividiu essa produção por diferentes seções temáticas: Série Problemas Populacionais; Série Política Econômica; Série Planificação Econômica; Série Localização Industrial e Urbanismo; e Série Problemas de Região. Fizeram parte destas séries de pesquisas o *Estudo Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, de 1955, autoria de Lebret; *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de 1959, de Francisco de Oliveira; *Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*, de 1954, de Hans Singer<sup>36</sup>; e *Análise crítica do Relatório do dr. H. W. Singer sobre o Nordeste*, de 1954, de autoria de Acioly Borges .

A organização desta pesquisa faz parte de um conjunto delas, coordenadas pela equipe da CODEPE. Essa agência de planejamento estadual exerceu papel preponderante na organização de estudos para auxiliar o governo do estado de Pernambuco, na formulação de diretrizes para o seu desenvolvimento.

O instrumental teórico e operacional preparado por esse conjunto de teóricos concedeu importantes contribuições para o governo do estado de Pernambuco, o que permitiu à Secretaria do Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG) organizar ações promotoras do desenvolvimento. Resultado desse esforço foi a produção, em 1969, do relatório *Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações*, produzido pela Secretaria de Coordenação Geral do governo de Pernambuco, sob tutela

---

36 O relatório *Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*, de autoria do economista Hans Singer, foi apresentado no primeiro capítulo da tese e abordou o diagnóstico da região Nordeste. Neste capítulo a ênfase é apresentar os documentos específicos sobre Pernambuco e Suape e que compuseram o primeiro momento de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape, portanto não retornarei ao relatório de Singer, pois o foco dele foi a região Nordeste e não o estado de Pernambuco em específico.

da CONDEPE. A ideia central foi promover um porto como catalisador da expansão das indústrias em Pernambuco. No primeiro momento de implementação do Complexo Industrial Portuário de Suape foi constituída por um conjunto de estudos e relatórios situados que avançou na dimensão teórica, por intermédio de diagnósticos e alternativas para o desenvolvimento de Pernambuco.

De acordo com Godoy (2014a), Lebret assumiu o protagonismo na elaboração do primeiro estudo que sugeriu a instalação do porto de Suape como ponto estratégico para o desenvolvimento de Pernambuco. Segundo o autor referido, Perroux influenciou Lebret, que propôs, em *Estudo Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*, a formação do polo industrial, reunido por indústrias estratégicas para o desenvolvimento do território, como determinante para desencadear a oferta de emprego e benefícios para o bem-estar da população.

Lebret foi economista e, sob sua tutela, esteve o grupo de pesquisa e ação “Economia e Humanismo” com enfoque direcionado pela teoria econômica com uma visão mais humanística de desenvolvimento, ou seja, combinou a técnica de planificação territorial e regional com a percepção dos problemas sociais.

O repertório de Lebret se estendeu a matriz rígida da teoria econômica sobre a interpretação do Nordeste, pois aproximou o conceito de subdesenvolvimento aos déficits de níveis de saúde e educação da população nordestina, ocasionados pela inexistência de poupança e problemas para a formação de renda dos trabalhadores.

O diagnóstico de Lebret sobre o Nordeste constatou baixos indicadores econômicos e mão de obra tecnicamente desqualificada para assumir os postos de trabalho na indústria. Em sua interpretação, mesmo se houvesse capital suficiente para investir na implantação de indústrias no Nordeste, a força de trabalho não estava preparada para manusear equipamentos industriais, que exigiam treinamento qualificado (LEBRET, 1955).

Nesse estudo, Lebret afirma que a base das diretrizes do plano de desenvolvimento para Pernambuco estava condicionada à infraestrutura básica, com ênfase na energia elétrica. Subsequente a essa etapa, o fomento às indústrias de base seria a estrutura que criaria sinergia na economia, dividida em: indústria de refino de petróleo, como insumo para o abastecimento de motores dos transportes e motorização generalizada; indústria de cimento; indústria de metalurgia na fabricação de aços

especiais; indústria de alumínio na substituição aos outros materiais metálicos; indústria mecânica com foco na fabricação de navios; indústria de produção de motores e veículos, química pesada e prospecção de minerais. Paralelamente a essas diretrizes, o governo estadual de Pernambuco deveria combinar essas ações com a oferta de cursos superiores e técnicos para a qualificação dos trabalhadores (LEBRET, 1955).

Lebret apresentou nesse estudo a questão do planejamento urbano e destacou que a localização do parque industrial no centro de Recife desfavorecia a mobilidade urbana e, por conseguinte, a oferta de serviços básicos à população. Nessa direção, Lebret propôs implantar um novo parque industrial no perímetro do município, com o propósito de alijar a circulação no centro e inseri-la nas intermediações do município e expandir, por meio do plano de urbanização, a rede de esgotos, estradas, água e eletricidade, saneamento básico e pavimentação das ruas (LEBRET, 1955).

A formação de um novo polo industrial na periferia de Recife favoreceria a expansão da sinergia produzida pelas indústrias. Lebret foi além e sugeriu que esse polo fosse estabelecido em torno do porto, o que dinamizaria a logística de produção e o seu escoamento para outras regiões ou países. A implantação do porto combinaria indústrias estratégicas em seu entorno com destaque para refinaria de petróleo, estaleiro naval, capazes de fomentar a geração de indústrias derivadas desses segmentos.

Em outro documento, *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*, de Francisco de Oliveira, publicado em 1959, foi produzido um diagnóstico de Pernambuco. Neste estudo, Oliveira apontou como problema histórico estrutural a ambiguidade da atividade econômica do açúcar, que centralizava os recursos gerados na economia pernambucana e reproduzia vícios deletérios do subdesenvolvimento. Os principais vícios eram a dependência da economia pernambucana dessa atividade e o sistema estrutural rígido em que estava assentada a sociedade pernambucana. A mão de obra era produto do trabalho escravo, o seu efeito impossibilitava a formação do mercado interno e, por conseguinte, de novas atividades econômicas que poderiam derivar ou não da atividade açucareira. Essa situação provocava a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas para a alimentação. Por outro lado, os recursos originados pela indústria do açúcar ficavam restritos aos latifundiários, que produziam a indústria do açúcar, a partir do cultivo de cana-de-açúcar.

Oliveira (1959) apontava que o enrijecimento das estruturas sociais rebateria sobre a economia de Pernambuco, obstruindo o desenvolvimento. O referido teórico retomou as pesquisas produzidas por Celso Furtado, em seu primeiro livro *Economia Brasileira*, de 1954, reforçando a tese sobre o desenvolvimento desequilibrado entre as regiões Centro-Sul (Sudeste) e o Nordeste. Por sua vez, em sua concepção, esse fenômeno exigia do Estado uma política prioritária para atender às demandas peculiares do Nordeste, ao invés de uma política nacional que priorizasse somente a região Centro-Sul.

No diagnóstico de Oliveira (1959), identificou-se que a economia pernambucana tinha como a sua principal a atividade agrícola, a cana-de-açúcar, o que gerava uma condição de dependência aos efeitos cíclicos<sup>37</sup> produzidos por ela. Contudo, Oliveira alertou que a dependência da atividade monocultura de açúcar possui um limite para esgotar a geração de renda. As condições para expandir a renda era ampliar o mercado interno e diversificar a produtividade. Em paralelo, foi apresentada a ideia de verticalizar o setor comercial, em decorrência das ótimas condições que o Porto de Recife abrigava. A ideia do porto seria uma condição para o abastecimento de todo o Nordeste e ponto nodal na ligação comercial entre o Brasil e o exterior.

Nesse sentido, era necessária a intervenção do Estado para desarmar esse círculo vicioso do subdesenvolvimento, pela via de investimentos para a diversificação produtiva na economia de Pernambuco.

O círculo vicioso do subdesenvolvimento encontra seu oponente no círculo vicioso do desenvolvimento. A concentração industrial, com o aparecimento e fortalecimento das “economias externas”; a melhoria da infra-estrutura de transportes, conferindo maior fluidez ao processo econômico; todos são fatores que aumentam a rentabilidade das inversões, de modo a “desenvolver o já desenvolvido”. Se, num regime de produção capitalista, o que determina a aplicação dos capitais num ou noutro local, nesta ou naquela atividade é a maior rentabilidade auferida, qual a razão para que as poupanças do sistema sulista sejam invertidas no Nordeste? (OLIVEIRA, 1959, p. 55).

---

37 Sobre os efeitos cíclicos das atividades primário-exportadoras na economia brasileira, no primeiro quartel do século XX, ver o livro *Formação Econômica do Brasil*, de Furtado (2007 [1959]).

Oliveira acrescentou, em seu diagnóstico, os obstáculos que cercam a possibilidade de desenvolvimento de Pernambuco.

A continuação do crescimento da economia brasileira encontra-se, pois, ante um dilema: concentrar a aplicação dos recursos disponíveis no Sul do País e esperar pelo “transbordamento” para desenvolver-se o Nordeste ou preferir um ritmo de desenvolvimento menor, porém mais uniforme por todo o território nacional? Vimos anteriormente a fraqueza da chamada do “transbordamento” como instrumento eficaz para a promoção do desenvolvimento de todo o País. Na verdade, se optarmos por uma concentração de recursos no Sul, estaremos efetivamente desenvolvendo mais o Sul, e não o Brasil como um todo, como ilusoriamente mostram os grandes agregados do Produto e da Renda Nacional. De outro lado, até onde irá a validade da teoria do “desenvolvimento harmônico”? Forçoso é reconhecer a inexploração desse campo. A própria teoria do desenvolvimento econômico ainda não logrou uma aceitação geral de todos os seus postulados. E acontece que um dos seus postulados principais é, justamente, a teoria da “concentração”. Logo, a tese do “desenvolvimento harmônico” como instrumento de uma política geral de desenvolvimento é pouco aceita, senão rejeitada (OLIVEIRA, 1959, p. 56).

Segundo Oliveira (1959), a tese do crescimento equilibrado não era capaz de gerar na prática o desenvolvimento harmônico conforme predizia a teoria. Em países subdesenvolvidos, essa tese não tinha aceitação, dado que a estrutura econômica e social se diferencia dos países desenvolvidos. A crença na generalização da teoria proporciona equívocos em sua aplicação, enquanto baliza para a política do desenvolvimento. Para Oliveira, a ação do Estado na promoção de programas de desenvolvimento regional seria fundamental para a saída do subdesenvolvimento.

Portanto, por meio dos estudos pioneiros sobre Pernambuco de Le Bret e Oliveira, foram apresentadas interpretações de fundamental importância sobre o subdesenvolvimento e alternativas para a superação deste atraso dessa unidade federativa e, por conseguinte, da região Nordeste.

Numa possível comparação entre os estudos de Le Bret e Oliveira em relação à interpretação do diagnóstico de Pernambuco, o subdesenvolvimento, para os referidos autores, era resultado do mercado interno atrofiado, consequência da dependência da economia local de uma atividade econômica, no caso de Pernambuco da monocultura de cana-de-açúcar. Essa condição limitava a oferta de emprego, dada a baixa diversificação produtiva, e não gerava renda suficiente para capacitar o crescimento do mercado

interno. Esses fatores, subjacentes à inexistência de poupança da população, baixa qualificação da mão de obra, déficits nos níveis de saúde e educação da população nordestina, derivaram do círculo vicioso da pobreza<sup>38</sup>.

O prognóstico para a saída do subdesenvolvimento em Pernambuco receitado por Le Bret e Oliveira foi enviesado por investimento na infraestrutura, com ênfase na energia elétrica, e nas indústrias de base. Essa alternativa provocaria possível diversificação na economia e escaparia da dependência da monocultura, à qual, como Oliveira apontou, a economia pernambucana estava presa. Le Bret expôs uma importante questão relacionada à implantação da indústria, a da visão estratégica da sua localização. A ideia do planejamento urbano buscou reposicionar a indústria ou ordenar a formação de novos parques industriais fora dos grandes centros urbanos, o que conciliaria a melhoria da mobilidade urbana nos centros e a expansão das indústrias nas periferias metropolitanas, o que desgarneceria a concentração demográfica, de oferta de serviços e das indústrias para outras localidades das cidades, o que impulsionaria a atividade econômica em outros locais que da do centro.

Para Oliveira, a proposição do porto para Recife surgiria como instrumento logístico para o transporte de cargas, para importação e exportação. Na visão de Le Bret, essa ideia poderia ser complementada pela instalação de indústrias ligadas ao petróleo, que, em sua concepção, atuariam como fonte de abastecimento de motores de transporte. A indústria de petróleo reuniria condições para ser um ponto estratégico, capaz de utilizar como vantagem para instalação de outras indústrias a sua localização privilegiada, próxima ao porto, o que poderia desenvolver segmentos produtivos derivados da indústria de petróleo.

Oliveira rechaça a ideia do Estado promover investimentos na indústria amparado pela tese do crescimento equilibrado. O teórico justifica que a utilização dessa linha de pensamento funciona somente em países desenvolvidos, em que geram efeitos de encadeamento para frente ou para trás<sup>39</sup> (*linkages*). Em contrapartida, tal tese,

---

38 Para aprofundar o conceito sobre fenômeno do círculo vicioso da pobreza em países subdesenvolvidos e a debilidade em formar capital para o desenvolvimento econômico, consultar a obra *Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*, de Ragnar Nurkse, de 1953.

39 Para a compreensão do conceito de pontos de germinação, ver a obra *Estratégias de Desenvolvimento*, de autoria de Albert Hirschman, de 1956.

nos países subdesenvolvidos, resultaria na concentração de crescimento econômico em uma região, e a solução aplicada nessa estrutura não geraria efeitos *vis a vis* aos países desenvolvidos.

O projeto de porto em Pernambuco transitou dos documentos pioneiros dos teóricos Lebret, Francisco de Oliveira para a agenda institucional do governo de Pernambuco. O documento *O Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações*, de 1971, pode ser considerado o vetor desta passagem e constituiu em um roteiro das atividades desenvolvidas pelo governo de Pernambuco na gestão 1967-1970. Esse relatório elencou como central em sua exposição: reforma administrativa; educação; habitação; assistência e previdência social; saneamento; transportes e comunicações; energia; agricultura; indústria e justiça social.

Uma das principais prioridades desse documento foi solicitar incentivos para a formulação do porto em Pernambuco.

A industrialização de Pernambuco carecia de ser estimulada através da ampliação e melhoramento das condições infra-estruturais. Urgiam instalações portuárias capazes de atender ao constante acréscimo de demanda dos serviços de transporte marítimo – decorrência do próprio processo de industrialização e fator de seu impulsionamento -, e distritos industriais que oferecessem condições satisfatórias quanto à localização, serviço de comunicação etc (PERNAMBUCO, 1971. p. 126).

No documento produzido pelo governo de Pernambuco, *Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações*, pode se observar que as ideias inicialmente trabalhadas por Lebret, em 1955, parecem ter influenciado as diretrizes para a instalação do porto, em sua dimensão institucional. A formação do porto esteve diretamente relacionada, como *força de arranque*, para a expansão do parque industrial de Pernambuco, o que estimularia a demanda na geração de atividades econômicas complementares às desenvolvidas nesse território, exercendo dinamismo para a economia regional e local (PERNAMBUCO, 1971).

A reforma administrativa foi tomada como essencial nesse documento e foi proposto ser conduzida pela Secretaria de Coordenação Geral, sob tutela da CONDEPE, com atenção aos setores de planejamento e de coordenação. A ação dessa Secretaria foi

direcionada para formulação, execução e controle da política econômica do governo (PERNAMBUCO, 1971).

As agências de planejamento de programas (CONDEPE, SAES, BANDEPE) foram centrais para formular os primeiros diagnósticos que posicionaram a formação de portos como polos indutores de investimentos para a expansão do setor de transformação, agricultura e mercado interno de Pernambuco.

O Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (BANDEPE) desempenhou a função de instrumento de concessão de crédito aos planos e programas e a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE).

Apesar do documento *Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações* não mencionar o projeto de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, propôs um em Petrolina. Justificado pela posição estratégica próxima ao rio São Francisco, pela exploração de gipsita das jazidas de Araripe (maior reserva desse minério) e pelo fato de Petrolina ser importante polo comercial do Alto Sertão pernambucano. Nessa direção, foram criadas pelo governo de Pernambuco a Comissão de Construção do Porto de Petrolina (CCPP) e a Administração do Porto de Petrolina (APP); sendo o primeiro órgão encarregado da elaboração do projeto do porto e da construção do ancoradouro e o segundo, da exploração comercial e industrial do município e do seu entorno (PERNAMBUCO, 1971).

a. Municípios ribeirinhos do médio São Francisco e afluentes navegáveis. O Pôrto será o ponto de passagem obrigatório para parte considerável das exportações e importações dessa região; b) Município de Araripe e imediações. Nessa região localizam-se jazidas de gipsita que constituem significativa parcela das reservas nacionais. O minério é transportado por via terrestre à Petrolina, subindo, então o São Francisco até Pirapora, donde segue para as fábricas de Minas, São Paulo e Guanabara; c) Municípios entre Juazeiro e Salvador. Êstes Municípios abastecem de frutas, mandioca, milho, manteiga, algodão, mamona, sisal, cimento, combustíveis e lubrificantes, entre outros produtos, as populações do Médio São Francisco. Êsse fluxo de mercadorias passará inicialmente pelo Pôrto; d) Municípios do baixo-médio São Francisco. Nesta área estão se desenvolvendo projetos de irrigação e de experimentação agrícola, tendo, também, sido descobertas, recentemente, importantes jazidas de cobre, com boas perspectivas de exploração econômica. O Pôrto influirá positivamente sobre a exportação de produtos agro-pecuários e de minérios de cobre e importação de gado para engorda, nesta região; e) Capitais Nordestinas, as quais exercem três funções principais relativamente à

Petrolina: são abastecedores desta cidade e, também, de Juazeiro, constituindo, portanto, uma complementação natural de suas atividades econômicas; são centros consumidores dos produtos da região; são portos exportadores dos seus produtos; f) Centro Sul do País. O Centro-Sul é principalmente o ponto de convergência de parcela ponderável da produção de gipsita. É também, potencialmente, consumidor de minério de cobre existente no baixo-médio São Francisco. Por outro lado, esta região do País fornece produtos manufaturados para o Nordeste e o São Francisco poderá vir e ser utilizado como meio de escoamento desse importante fluxo de mercadorias (PERNAMBUCO, 1971. p. 126).

A construção do porto de Petrolina estava prevista e ganhou força através do documento *Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações*. A sua importância estaria em ocupar uma posição estratégica, o que aglutinaria recursos em seu entorno e potencializaria a economia, a infraestrutura da região.

### **3.2. A institucionalização do Complexo Industrial Portuário de Suape pelo governo de Pernambuco como pólo de desenvolvimento regional (1970-1990)**

A partir do decreto nº 2845, assinado pelo governador de Pernambuco Eraldo Gueiros Leite, publicado no Diário Oficial de 1973, declarou-se pública a desapropriação das terras, benfeitorias, a área de 33.000 ha. em que foi implantado o Complexo Industrial Portuário de Suape. No mesmo ano, foi aberta a licitação para concorrência da elaboração do plano diretor de Suape, vencido pela proposta da TRANSCON S/A CONSULTORIA TÉCNICA (BARBALHO, 1974, p. 23).

Em 1976, foi criado um grupo interministerial responsável por elaborar a viabilidade técnica, econômica e financeira do projeto. Esse grupo de trabalho entrou em ação com a construção das obras de infraestrutura portuária, sistema viário interno, abastecimento de água, energia elétrica e telecomunicações. Finalmente, em 1978, foi institucionalizado o Complexo Industrial Portuário de Suape, por intermédio da lei estadual nº 7.763, com a finalidade de administrar a implantação deste complexo (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2012).

O Complexo Industrial Portuário de Suape foi formalizado como projeto e três documentos foram imprescindíveis para esse processo: 1) *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia*, de 1974; 2) *Suape; complexo industrial*

*portuário*, de 1978, do Governo do Estado de Pernambuco; e 3) *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento*, de 1982, produzido pela Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (SEAS) e pelo Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE), no qual foram divulgadas as oportunidades de investimento no complexo em busca da atração de recursos.

O documento *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia* foi formulado por Edison Rodrigues Barbalho e auxiliado pela Secretaria de Coordenação Geral de Recife, em 1974. A formalização do projeto de Suape surgiu da influência do Porto Europort du SUD na França (a 50 km de Marseille) e do Porto Kashima no Japão (concluído em 1975). Os objetivos iniciais da instalação do Porto de Suape estavam claros para o referido documento, redução do custo de transporte de mercadorias<sup>40</sup>, no sentido interior do Brasil para fora, por meio de exportações, bem como no sentido contrário, as importações. A demanda gerada nesse complexo ofereceria condições para a instalação de um parque industrial, complementar as suas atividades (BARBALHO, 1974).

Idealizamos, o que chamamos PORTO ESCAVADO, uma concepção moderna em matéria de portos, baseada principalmente no sentido de conservá-lo sempre atualizado, no que diz respeito ao seu uso. Sabemos que um porto fica obsoleto dentro de um período de 40 a 100 anos. O que pensamos possa ser construído em SUAPE, graças a sua forma em T, jamais ficaria obsoleto, pois restaria a opção de prolongamento de sua parte central. Por outro lado, idealizamos, também que um porto deste porte e nesta situação geográfica encravado em um distrito industrial teria que possuir indústrias implantadas com frente para o próprio ancoradouro, ou seja a distância zero (0) do ponto de embarque como mais um atrativo para sua implantação e pelo seu menor custo, visto que cada indústria disporá, convenientemente, de suas próprias instalações portuárias (BARBALHO, 1974, p. 30).

No projeto inicial de Suape dois pontos foram apresentados, mesmo que marginalmente pelo autor, a educação seria uma consequência da instalação de

---

40 A partir de 1974, a tonelagem média dos grandes navios transportadores no comércio internacional aumentou de 65 mil para 150 mil toneladas e tornou-se a nova tendência mundial, o que exigiu que os portos ampliassem a sua profundidade para atender a essa medida.

indústrias complementares à demanda do porto. Em outras palavras, a qualificação da mão de obra viria a reboque da construção do setor da construção naval, petroquímica, siderúrgica, infraestrutura (ferrovia, aeroporto, rodovias) e energia elétrica. A qualificação dos trabalhadores nordestinos seria uma alternativa para gerar empregos e reduzir o fluxo de migração em direção ao Sudeste (BARBALHO, 1974).

Neste documento, o porto funcionaria como um facilitador para a importação de petróleo do Golfo Pérsico, por meio de navios com capacidade para 500.000 toneladas, o que reduziria os custos de transporte e conseqüentemente o valor dessa matéria prima. (BARBALHO, 1974).

Segundo Barbalho (1974), o objetivo central do Porto era promover efeitos multiplicadores com impacto no aumento do emprego para os municípios do seu entorno, o que solucionaria o problema da evasão de mão de obra para o Centro Sul do país (Rio de Janeiro e São Paulo).

O documento *Suape: complexo industrial portuário*, produzido pela Secretária Extraordinária para Assuntos de Suape (SEAS) e sob a supervisão do governo do estado de Pernambuco, em 1978, apresentou o primeiro plano diretor do Complexo Industrial Portuário de Suape - PE. A justificativa para a instalação dessa obra obedeceu a alguns pontos importantes: a localização geográfica em relação às grandes rotas de navegação; o ótimo posicionamento entre a região metropolitana de Recife e a infraestrutura disponível, em termos de mobilidade (aeroportos, rodovias, ferrovia, sistema de distribuição de energia elétrica); os diversos incentivos fiscais federais e estaduais seriam aplicados no empreendimento; a grande contingência de mão de obra para a oferta de vagas nos segmentos industriais; e o apoio dos centros de formação e qualificação profissional nesse setor, através do SENAC e SENAI.

O documento *Suape; complexo industrial portuário* propôs o planejamento para a ocupação do território e a disposição das indústrias em três escalas, denominadas de Zona Industrial. A primeira Zona Industrial (ZI-1) seria responsável por acomodar as indústrias que dependeriam dos terminais portuários para receberem matérias-primas utilizadas para a produção de seus produtos. Na segunda Zona Industrial (ZI-2), seriam localizadas as indústrias que derivariam das da ZI-1. E, na terceira Zona Industrial (ZI-3), por fim, seriam implantadas as indústrias periféricas e independentes atraídas pela dinâmica econômica do Porto de Suape (SEAS, 1980).

A primeira etapa de instalação do Complexo Industrial Portuário de Suape foi prevista para ser concluída em 1985, sendo as suas premissas os investimentos em unidades industriais nos seguintes segmentos: fertilizantes, cimento, alumínio metálico, unidade siderúrgica, transferência de derivados de petróleo do terminal portuário de Recife, sucroquímicas, construção de um estaleiro naval e de um terminal pesqueiro (SEAS, 1980).

Os empreendimentos industriais ou agrícolas projetados pelo Plano Diretor do Complexo Industrial Portuário de Suape foram amparados pelos incentivos fiscais provenientes da Sudene, por intermédio do mecanismo de investimento FINOR, do BNDE e do BNB. No âmbito estadual, o governo de Pernambuco ofereceu aos empresários estímulos fiscais e dedução do Imposto sobre a Circulação de Mercadoria (ICM), que foram concedidos pelo Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), através de suas carteiras de Crédito Geral, Industrial e Rural (SEAS, 1980).

Em 1982, foi produzido o documento *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento* pela Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (SEAS), em parceria com a Secretaria de Planejamento de Pernambuco (SEPLAN) e com o Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE). A extensão desse esforço conjunto entre essas instituições de planejamento resultou na identificação de oportunidades para investimento da iniciativa privada nos segmentos que poderiam proporcionar maior dinamismo no complexo portuário.

De acordo com o plano diretor do Complexo Industrial Portuário de Suape, organizado pelas empresas TRANSCON e APL, em 1973 e 1974, foram priorizados investimentos setoriais e estratégicos. Os segmentos industriais com maior oportunidade de propulsão foram os que receberam centralidade pelo planejamento das diretrizes dele. Seu objetivo foi providenciar recursos para equilibrar a balança comercial, segundo a estratégia que conciliaria exportação como gerador de divisas e substituição de importações (SEAS/CONDEPE, 1982).

Baseado nos critérios e restrições mencionadas, o Plano Diretor apontava oportunidade de investimento nos setores de fertilizantes, minerais não metálicos, sucroquímico, metalurgia, mecânica, petroquímico e material elétrico e de comunicações. Recomendava,

por último, a utilização do Porto de Suape para abrigar tancagens para álcool, melão e produtos químicos líquidos, além da implantação de sistemas para recepção de trigo e açúcar, que abasteceriam o Nordeste Setentrional Oriental região de influência direta de Suape (SEAS/CONDEPE, 1982, p. 16).

A conjuntura internacional da década de 1970, que resultou das crises do petróleo de 1973 e 1979, modificou o planejamento inicial formulado pelo plano diretor de Suape e o seu redirecionamento para uma nova política energética. A principal alteração foi o abandono do projeto que previa a implantação da refinaria de petróleo, em Suape. Em contrapartida, a ideia era incentivar uma política energética calcada no aproveitamento de recursos minerais, como o carvão, o xisto betuminoso, e na condição do estado de Pernambuco de maior produtor de açúcar e álcool, por intermédio do setor sucroalcoólico (SEAS/CONDEPE, 1982).

As oportunidades de investimento em Suape recomendadas pela SEAS e CONDEPE (1982) foram na direção de incentivar pontos estratégicos com poder de germinação para a economia regional. Entre eles, foram destacados: 1) metalurgia e mecânica, para atender à demanda que existe e que poderia ser gerada por conta de Suape, em empreendimentos industriais nos subsetores de fundição, forjaria, caldeiraria pesada e central de laminação; 2) material elétrico, eletrônico e de comunicações, com a construção de hidrelétricas para aumentar a oferta de geração, transmissão e transformação de energia; 3) minerais não metálicos, para a elaboração de estudos que viabilizassem a utilização de derivados da gipsita natural, proveniente da região do Araripe, o que abriria oportunidades para a sua aplicação na indústria química; e 4) sucroquímica, setor que oferece aplicações em segmentos dele derivados, tais como sacarose e melão.

O processo de instalação do Complexo Industrial Portuário de Suape foi questionado por intelectuais através do *Manifesto contra o Complexo de Suape*, sob a liderança de Clovis Cavalcanti, em 1975<sup>41</sup>.

---

41 O grupo de intelectuais foi formado por Clóvis Cavalcanti, diretor do Departamento de Economia do Inst. Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais; Renato S. Duarte, Professor do Mestrado em Economia e da Faculdade de Ciências Econômicas da UFPE; Roberto M. Martins, Coordenador do Curso de Mestrado em Sociologia da UFPE; Nelson Chaves, Professor Titular da Faculdade de Medicina da UFPE; José Antônio Gonsalves de Mello, Professor Titular de História da UFPE; Renato Carneiro Campos, Diretor do Departamento de Sociologia do Inst. Joaquim Nabuco de

Esse manifesto<sup>42</sup> apontou os impactos que poderiam ser gerados no território de Suape pela instalação do complexo industrial portuário. Cavalcanti apresentou uma crítica ao estilo de desenvolvimento defendido pelo Estado, de ampliação da renda *per capita* através de grandes projetos, não mensurando outros aspectos além dos econômicos. As instituições em conjunto com o Estado se reuniram e definiram as diretrizes da instalação do complexo sem a participação dos cidadãos. Para o teórico supracitado, os estudos de base formulados pelo consórcio responsável TRANSCON e DIPER foram limitados, pois pouco produziram no sentido de avaliar o real impacto do complexo no território (CAVALCANTI, 1975).

Cavalcanti (1975), em conjunto com outros intelectuais que participaram do manifesto, alertou para uma questão pouco explorada até então pelos planos e programas de desenvolvimento econômico, a questão ambiental. A maior preocupação desse grupo de intelectuais é referente à organização das zonas industriais aliada ao descuido das autoridades responsáveis em relação aos impactos que poderiam ser gerados no meio ambiente

Não é só Suape que pagará, em termos de mutilação do meio ambiente e de deterioração da qualidade da vida, por conta do complexo que se deseja irrefletidamente, no sentido aqui comentado, instalar ali. Todo um conjunto de recantos preferidos por uma população que se descobre asfixiada no ambiente despojado de locais de finalidade recreativa do Recife serão também sacrificados, numa proporção cujos contornos certamente se ignoram no momento (CAVALCANTI, 1975, p. 5, disponível em <http://cloviscavalcanti.blogspot.com.br/p/manifesto-suape.html>. Consultado em jan/2015).

---

Pesquisas Sociais; e João de Vasconcelos Sobrinho, Chefe da Estação Ecológica de Tapacurá e Titular da Disciplina de Ecologia da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

<sup>42</sup> Disponível em <http://cloviscavalcanti.blogspot.com.br/p/manifesto-suape.html>. Consultado em jan/2015).

### **3.3 A ascensão do Complexo Industrial Portuário Suape como polo estratégico do Nordeste (1983-2014)**

Em 1983, o Porto começou a operar através de movimentação de álcool para a Petrobrás, que utilizou o píer de graneis líquido, o PGL-1. Em 1986, após um incêndio no Porto de Recife, o qual era responsável pelas atividades portuárias desde 1918, as empresas de combustíveis que estavam instaladas naquele local foram transferidas para Suape, o que formou o pool de derivados de petróleo, integrado pelas empresas Shell, BR distribuidora, Texaco e Esso (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

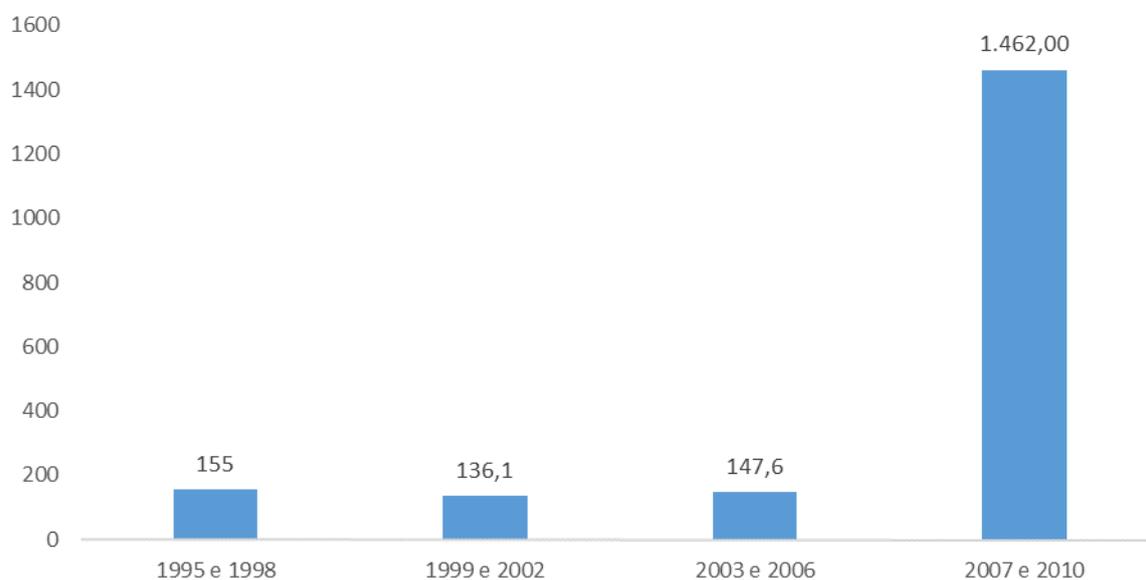
No ano de 1991, o Cais de Múltiplos Usos foi inaugurado e permitiu que o porto de Suape fosse classificado dentre os 11 portos prioritários do Brasil - situação que colaborou para que o governo federal o considerasse estratégico para atração de recursos financeiros. A sua inserção no *Plano Mais Brasil*, do governo FHC, foi essencial para que o porto de Suape expandisse sua capacidade e dinamizasse setores correlatos ao seu no território, a primeira etapa do porto interno foi finalizada em 1999 (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

Os anos 2000 foram importantes para o desenvolvimento do porto de Suape devido à construção do píer de graneis II; a segunda etapa do porto interno com a dragagem de 1 milhão e 300 mil m<sup>3</sup> de areia; à duplicação da avenida portuária; ao 1º prédio central de operações portuárias; ao centro de treinamento do complexo de Suape; e à inauguração da Refinaria General José Ignacio de Abreu. Até o momento, foram investidos 17 bilhões de dólares, com implantação de empreendimentos gerados de cerca de 15 mil empregos diretos e 45 mil na construção civil, sendo o maior polo de investimentos do Brasil (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

O território de Suape é composto por oito municípios: Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Escada, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém. Suape tem 60% de sua área industrial e portuária em Ipojuca e 40% no Cabo de Santo Agostinho. Em 2009, foram registradas 100 empresas instaladas e mais 35 em processo de instalação, chegando os investimentos públicos a R\$ 700 milhões, sendo que, para o ano de 2010, a previsão realizada pelo governo de Pernambuco, até então, era de R\$ 1,4 bilhão (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

O município de Jaboatão concilia duas dinâmicas que impactam diretamente em suas atividades econômicas, pois faz parte da área de influência direta do território estratégico do porto de Suape e da região metropolitana de Recife. Nesse município se destacam os grupos populacionais com alta renda em relação à renda média dos moradores de outros municípios do entorno de Suape (GODOY, 2014b).

**Gráfico 6 - Evolução do investimento público em Suape, PE**



Fonte: SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010.

Os investimentos privados até 2006 respondiam pela instalação de 81 empresas e pela soma de US\$ 2,2 bilhões. No período de 2007 a 2010, foram instaladas 37 empresas e inversão de US\$ 17 bilhões, estando mais 15 empreendimentos em fase de projeto. Os empregos diretos gerados no complexo de Suape foram até 2006 de 6,6 mil, e, em 2009, ascenderam para 15 mil. Segundo o relatório do PAC sobre o Complexo Industrial Portuário, houve previsão das vagas geradas nos empreendimentos em implantação de 10 mil empregos diretos, 150 mil indiretos e uma demanda de mão de obra de 30 mil (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010, p. 26).

A expansão do crescimento econômico em Suape atraiu outras indústrias para esse local, o que permitiu aumento de renda, maior oferta de trabalho, crescimento do PIB estadual. O Complexo Industrial Portuário de Suape - PE surgiu como oportunidade

de investimentos público e privado. Atualmente foram instalados grandes empreendimentos - BR Foods, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima. O alojamento dessas empresas no complexo impactou no valor adicionado bruto (VAB), no rendimento das famílias e no número de postos de trabalhos criados, nos setores que serão influenciados pelos investimentos propostos<sup>43</sup>. (CONDEPE/FIDEM, 2011).

Portanto, a agregação dos choques de demanda das etapas é de R\$ 66,5 bilhões, durante os anos de 2007 a 2014. Deste montante, 37% são destinados à execução das obras e compra de máquinas e equipamentos, com o restante (63%) destinado à etapa de operação como descrito anteriormente. Por empreendimento, os maiores choques de demanda são da Refinaria, com 48% do total e a petroquímica com 30%, destacando-se que este último começou a operar em 2011, fazendo com que sua influência para formação do impacto total aumentasse (CONDEPE/FIDEM, 2011, p. 36).

Na tabela seguinte, no ano de 2012, foi possível verificar que a participação conjunta de Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão somou mais de 22,42 por cento na participação no PIB do estado de Pernambuco. Os demais municípios pouco se aproximaram dessa ampla vantagem obtida por esses três municípios centrais no processo de crescimento econômico do território estratégico de Suape.

**Tabela 14 – População e PIB dos municípios do CIPS 2012**

Municípios	PIB R\$ mil correntes	Participação (%)	PIB per capita R\$ correntes	População	Participação (%)
Cabo de Santo Agostinho	5.401.387,70	<b>5,17</b>	28.859,89	187.159	<b>2,11</b>
Escada	459.078,29	0,44	7.177,25	63.963	0,72
Ipojuca	9.560.448,35	<b>9,16</b>	116.198,31	82.277	<b>0,93</b>
Jaboatão dos Guararapes	8.474.649,57	<b>8,12</b>	13.042,18	649.788	<b>7,33</b>
Moreno	343.038,78	0,33	5.989,75	57.271	0,65
Ribeirão	265.049,64	0,25	5.925,81	44.728	0,50
Rio Formoso	175.365,53	0,17	7.878,76	22.258	0,25
Sirinhaém	318.632,33	0,31	7.799,48	40.853	0,46

Fonte: ETENE, 2012. In: IBGE: a) Contas Regionais - 2011; b) Estimativas Populacionais para os Municípios Brasileiros em 01/07/2011.

<sup>43</sup> A Hemobrás foi instalada em Goiana-Pernambuco, porém, o impulso dinâmico gerado pelo crescimento econômico no complexo industrial pode ter determinado a sua ida para o estado de Pernambuco

A referência que o Complexo Industrial Portuário de Suape tomou no cenário nacional exigiu que o governo de Pernambuco, pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDEC) em parceria com consórcio Projeteq & Planave, formulasse o plano diretor que conduzisse as ações propostas para o território estratégico de Suape.

Nessa direção, o Novo Plano Diretor - Suape 2030 foi construído, e os cadernos temáticos fizeram parte dessa etapa de formulação. Eles são o *Plano de Trabalho Consolidado*, de 2008, e o *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional*, de 2009.

O caderno temático *Plano de Trabalho Consolidado* foi embasado em três dimensões, que formulam a concepção de desenvolvimento sustentável: 1. a dimensão social relacionada com a inclusão produtiva da população dos municípios do entorno de Suape, por intermédio da participação no tecido produtivo, pela geração de renda e consumo, em paralelo à educação e formação profissional; 2. a dimensão econômica composta pelo aquecimento do comércio local através da demanda ou do intercâmbio comercial com outros municípios; e 3. a dimensão ambiental que avalia os impactos econômicos nos ecossistemas de Suape (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEQ & PLANAVE, 2008).

Essas três dimensões orientaram o processo de delineamento das ações de intervenção no território estratégico de Suape e definiram os eixos temáticos para essa abordagem, quais sejam: Gestão de infraestrutura portuária, formada pelo sistema de transportes, gestão territorial integrada e aspectos habitacionais; Questão econômica, com foco na atividade empresarial, questões ambiental, social e patrimônio histórico e cultural; e Gestão logística, constituída pelo suprimento de utilidades, segurança, serviços locais complementares e saneamento ambiental (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEQ & PLANAVE, 2008).

O segundo caderno temático, *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* foi elaborado em forma de síntese e abrangeu as principais questões que formaram o diagnóstico do Complexo Industrial Portuário de Suape: aspectos econômicos e empresariais; socioambientalismo; urbanístico; infraestrutura portuária e gestão do complexo (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEQ & PLANAVE, 2009).

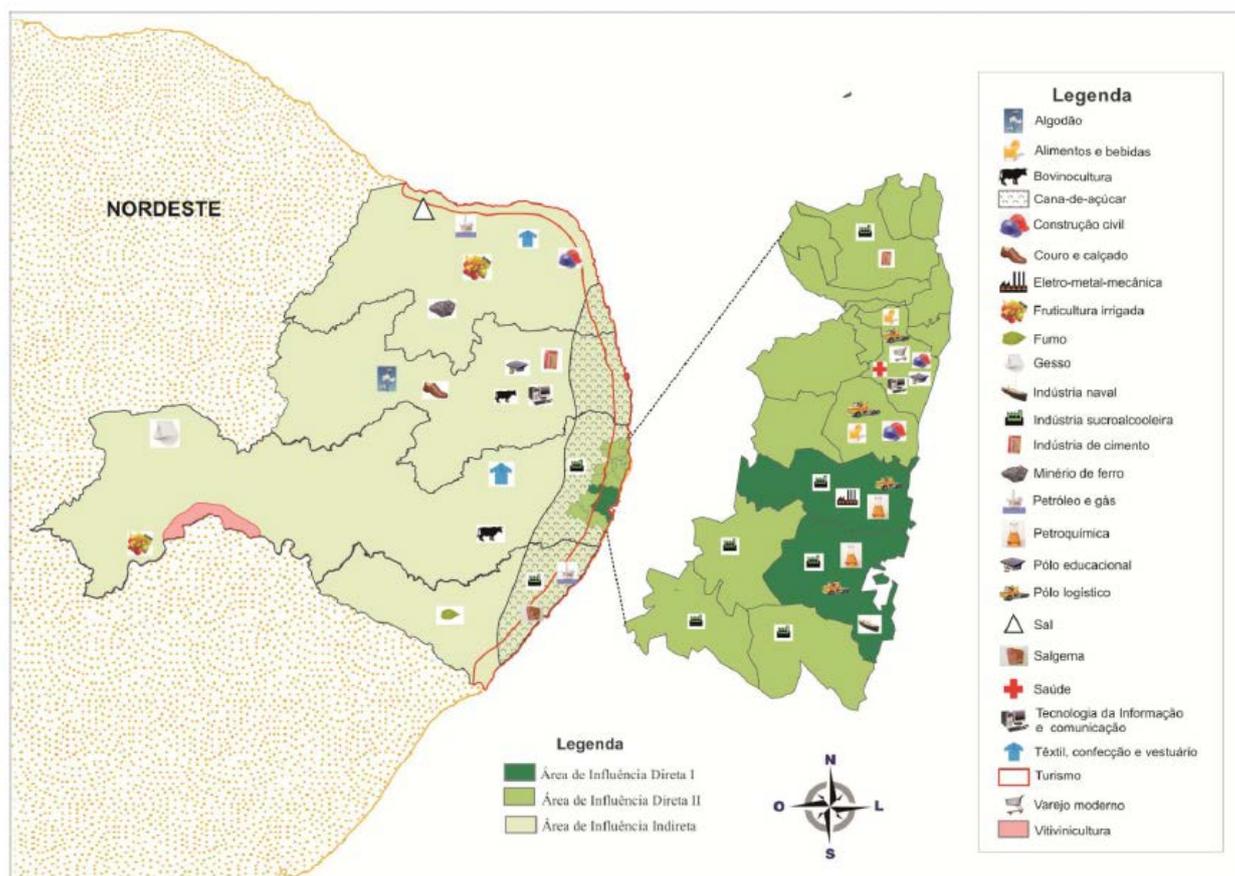
Os eixos de ações desse caderno temático em muito se aproximaram dos propostos pelo caderno temático *Plano de Trabalho Consolidado*, de 2008. A novidade apresentada pelo caderno temático *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* foi a definição da área de influência que os arranjos e cadeias produtivas do Complexo Industrial Portuário de Suape poderiam gerar nos municípios do seu entorno. A área de influência foi dividida em território de influência direta I, direta II e indireta. O principal componente utilizado pelo caderno temático para elaborar a seleção dos municípios de acordo com as áreas de influências foi a participação deles nas atividades econômicas do complexo industrial (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009).

A área de influência direta I foi formada pelos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. A área de influência direta II, por sua vez, foi composta pelos municípios da região metropolitana de Recife (RMR) e os demais integrantes do território estratégico de Suape (com exceção de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho). Quanto à área de influência indireta, esta abrangeu, além dos municípios de Pernambuco, os dos estados de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte (os municípios da área de influência direta e indireta não estão inclusos) (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009).

A divisão proposta pelo *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* dos municípios que compõe o Complexo Industrial Portuário de Suape pode colaborar para afirmar que Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca estão centralizados na recepção dos impactos diretos gerados pelas atividades industriais, o que poderia se aproximar do fenômeno de *crescimento polarizado*, segundo as teses de Hirschman, Myrdal e Perroux.

No cartograma a seguir, está a localização das áreas de dinamismo econômico do Complexo Industrial Portuário de Suape. As atividades econômicas que incidem influência direta ou indireta são designadas pelos segmentos: cadeia produtiva sucroalcooleira, turismo, construção civil, cimento, têxtil e cimento, petróleo e gás, salineira, minério de ferro, química e plástico, alimentos e bebidas, polo gesseiro, fruticultura irrigada, educação e tecnologia e comércio e varejo moderno (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009).

**Figura 2 - Localização das cadeias produtivas de acordo com a divisão da Área de Influência de Suape**



Fonte: GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009, p. 9.

Na área de influência direta I, estão localizados os núcleos de um conjunto de atividades produtivas de Pernambuco, o destaque é a cadeia produtiva petroquímica, representada pela Refinaria Abreu e Lima, Petroquímica Suape, a Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (CITEPE) e a indústria naval. O *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional* caracteriza como estratégica a instalação no território de Suape de segmentos industriais do polo petroquímico, do poliéster, do material plástico e com capacidade de atrair para o território indústrias derivadas desses nichos produtivos, o que produziria dinamismo econômico.

O diagnóstico de Suape, elaborado pelo relatório supracitado, identifica que o crescimento econômico convergiu em concentração nos municípios de Ipojuca e Cabo

do Santo Agostinho. A localização da maioria das atividades industriais nesses espaços pode ter colaborado para o crescimento permanecer restrito a eles.

Essa expansão na Área de Influência do Complexo Industrial Portuário de Suape ocorre de forma desigual no interior de cada uma das partes em que ela foi dividida. Devido á grande concentração dos investimentos que estão em processo de maturação, na área de influência direta I houve um crescimento correspondente ao dobro da taxa constatada para a área de influência indireta e o equivalente a quatro vezes a taxa verificada para a área de influência direta II [grifo meu] (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009, p. 12).

De acordo com o caderno temático *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional*, a área de influência direta I ofertou mais empregos formais do que a de influência direta II e indireta.

O nível de emprego no período 2000-2006 expandiu 63% na área de influência direta II, ou seja, uma taxa anual de 8,5%; a área de influência indireta cresceu 48% (6,8% ao ano), e a área de influência indireta II registrou uma expansão menor de 22% (ou seja, 3,4%) (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009, p. 13).

**Tabela 15 - Dados da área de influência de Suape 2002-2006**

	PIB (R\$ milhões de 2006)		Participação (%)		Taxa (%)
	2002	2006	2002	2006	2006-2002
Área de Influência Direta I	5.237,76	6.357,70	5,4	5,7	8,1
Cabo de Santo Agostinho	2.472,27	2.838,06	2,6	2,5	3,5
Ipojuca	2.765,49	4.307,57	2,9	3,9	11,7
Área de Influência Direta II	27.245,22	29.509,26	28,3	26,4	2,0
Abreu e Lima	455,56	548,08	0,5	0,5	4,7
Araçoiaba	32,25	48,82	0,0	0,0	9,3
Camaragibe	444,86	468,81	0,5	0,4	1,3
Escada	221,86	221,62	0,2	0,2	0,0
Igarassu	627,47	664,47	0,7	0,6	1,4
Ilha de Itamaracá	73,12	75,92	0,1	0,1	0,9
Itapissuma	292,66	405,55	0,3	0,4	8,5
Jaboatão dos Guararapes	3.930,14	4.736,43	4,1	4,2	4,8
Moreno	158,69	199,36	0,2	0,2	5,9
Olinda	1.771,98	2.005,67	1,8	1,8	3,1
Paulista	1.166,69	1.221,37	1,2	1,1	1,2
Recife	17.471,23	18.318,45	18,1	16,4	1,2
Ribeirão	129,17	145,59	0,1	0,1	3,0
São Lourenço da Mata	321,28	285,43	0,3	0,3	-2,9
Sirinhaém	146,28	163,71	0,2	0,1	2,9
Área de Influência Direta (I e II) (D)	32.482,98	36.654,90	33,7	32,8	3,1
Área de Influência Total (T)	96.378,38	111.768,43	100,0	100,0	3,8
Rio Grande do Norte	16.867,44	20.556,65	17,5	18,4	5,1
Paraíba	17.194,28	19.953,46	17,8	17,9	3,8
Pernambuco	48.747,54	55.504,92	50,6	49,7	3,3
Alagoas	13.569,12	15.753,39	14,1	14,1	3,8
Área de Influência Indireta (T menos D)	63.895,40	75.113,53	66,3	67,2	4,1

Fonte: IBGE - Contas Regionais e PIB Municipal. In: GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009, p. 13.

Embora as áreas de influência direta I e II compartilhem potencialidades para o desenvolvimento de Pernambuco, apresentaram, segundo o relatório *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional*, déficit em inovação para competitividade e baixo nível de escolaridade da população se comparadas à média nacional. A partir de 2007, as potencialidades na área de influência direta I foram consequência da instalação da Refinaria Abreu e Lima, Petroquímica Suape, Companhia Têxtil de Pernambuco e o Estaleiro Atlântico Sul. Na área de influência direta II, a economia é movimentada pelas atividades do setor terciário, turismo, indústria de cimento e construção civil, alimentos

e bebidas, têxtil-confecção (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2009).

A equipe do governo de Pernambuco, em conjunto com a do Projetic & Planave, propôs como alternativa para reduzir esse déficit a formulação do Plano Diretor de Suape e sugeriram os municípios do seu entorno formularem os planos plurianuais, para redução da desigualdade intrarregional. Entretanto, somente alguns municípios aprovaram os seus planos diretores. A expansão urbana em Ipojuca e Cabo do Santo Agostinho foi acelerada pela concentração de investimentos, ao passo que os municípios de Sirinhaém<sup>44</sup>, Moreno e Ribeirão, que estão localizados mais distantes do núcleo do território estratégico de Suape (constituído por Ipojuca e Cabo do Santo Agostinho), não receberam os impactos diretos provenientes dos investimentos em Suape. Os municípios de Escada e Jaboatão dos Guararapes possuem uma dinâmica própria e não dependem dos impactos provenientes do complexo industrial e portuário.

O Novo Plano Diretor - Suape 2030 foi lançado em 2011, após o diagnóstico realizado pelos relatórios *Plano de Trabalho Consolidado* e *Diagnóstico Situacional* (abordados anteriormente), e balizou as suas ações pelo tripé dimensão social, econômica e ambiental, como medidas para o desenvolvimento.

O DECRETO Nº 37.160, DE 23 DE SETEMBRO DE 2011, instituiu o Plano Diretor - SUAPE 2030 e dispõe sobre o ordenamento do solo da empresa SUAPE - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros. O espaço territorial delimitado no zoneamento de SUAPE ficou submetido ao gerenciamento da *Empresa Pública SUAPE - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros*, criada pela Lei nº 7.763 de 7 de novembro de 1978, observadas as competências dos órgãos estaduais e municipais em relação ao planejamento territorial, ao controle urbano e à fiscalização ambiental (O DECRETO Nº 37.160, 2011).

Segundo a equipe que organizou o Novo Plano Diretor Suape 2030 (NPDS), a questão territorial foi centralizada em suas ações. Esse plano incorporou um importante elemento tratado no documento Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional, o do

---

<sup>44</sup> O município de Sirinhaém foi considerado o mais industrializados, as suas atividades econômicas mudaram de rural para industrial. Apesar de não ter recebidos os impactos diretos do crescimento econômico de Complexo Industrial Portuário de Suape é possível aponta-lo como um município que apresenta uma dinâmica própria, não dependendo das atividades econômicas de Suape para gerar dinamismo econômico em seu território.

impacto gerado pela expansão do crescimento do Complexo Industrial Portuário de Suape nas áreas de influências diretas e indiretas, compostas pelos municípios que abrangem o seu território estratégico.

O objetivo central do NPDS combinou três dimensões essenciais para o desenvolvimento sustentável: a econômica, ambiental e social. Na interpretação oferecida por esse documento institucional, os desafios propostos para a dimensão social se referem à formação *de uma rede de proteção social, as condições de vida e elementos de inclusão produtiva*. Para a dimensão econômica que está conectada com os elementos da questão social, os desafios lançados visam *ao cadastramento empresarial e ao mapeamento do tecido produtivo da região em todas as escalas*. Finalmente, o desafio criado na dimensão ambiental foi pautado por medidas de prevenção aos efeitos gerados no ecossistema pela produção de resíduos e poluição (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 11).

O processo de elaboração do referido plano diretor foi balizado por entrevistas com atores-chaves<sup>45</sup> e seminários abertos aos segmentos representativos da sociedade. Neles, foram trabalhados, em forma de diálogo, diagnóstico e alternativas de desenvolvimento para o entorno do Complexo de Suape, que posteriormente seriam transformados em diretrizes do NPDS. As premissas assumidas pelo plano diretor foram o equilíbrio ambiental e a inclusão social.

O ano de 2007 parece marcar o início do período de maior progresso do Complexo. O Governo Estadual anunciou aportes de recursos em investimentos da ordem de R\$ 710 milhões até 2010, um volume superior aos cerca de R\$ 643 milhões já investidos desde a fundação do Complexo. Nesse passado bem recente a velocidade do crescimento e as transformações efetivamente promovidas no Complexo e na sua região de entorno surpreenderam até mesmo os mais otimistas. As perspectivas positivas aumentaram as responsabilidades e potencializam os desafios – particularmente no sentido de assegurar o equilíbrio ambiental e superar a exclusão social (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 11).

---

45 Foram definidos pelo Novo Plano Diretor Suape 2030 como atores estratégicos na confecção desse planejamento que contém ações para o território: o setor empresarial industrial do Estado e as representações das comunidades assentadas na área do Suape, e entidades ambientalistas.

As ações do NPDS foram direcionadas para os seguintes ambientes: econômico, gestão territorial integrada, ambiental natural e social, infraestrutura e gestão do complexo.

O NPDS priorizou, no ambiente econômico, a criação e o fortalecimento dos distritos satélites no território de área de influência direta de Suape, concedidos por meio de incentivo fiscal e financeiro dos governos municipais, estadual de Pernambuco e federal. A sua estratégia busca conciliar os atores privados, empresariais e institucionais para o desenvolvimento, determinado pela geração de renda, empregos e produtividade, e pela qualificação e capacitação da mão de obra.

Um planejamento estrutural se constitui em distribuir geograficamente os empreendimentos industriais na zona de influência direta (Cabo e Ipojuca) e Indireta (Municípios Estratégicos) do Complexo, diante da correlação entre os bens e serviços oferecidos com a proximidade do Porto de Suape (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 15).

As diretrizes econômicas e empresariais formuladas pelo NPDS priorizam a área de influência direta (em especial o território estratégico de Suape) e foram definidas pelos pontos a seguir. Garantia de continuidade de atração de empresas e indústrias em sua área direta de influência (AID): disponibilidade de terrenos com posição privilegiada para implantação de empreendimentos da economia, oferecidos com infraestrutura portuária e de transporte, bem como de energia; oferta de incentivos fiscais e financeiros que garantam a instalação e ampliação de empreendimentos; e gestão eficiente que se destaque na competitividade com outros portos (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 16/17).

Absorver os impactos gerados a partir da economia desse polo estratégico (porto de Suape) direta e indiretamente em seu território, em forma de geração de empregos, renda e atividades produtivas: encadeamento a partir dos grandes empreendimentos estruturadores com os projetos locais ou regionais, constituindo relações produtivas e complementares às cadeias produtivas do núcleo central, do porto de Suape; fortalecimento do território estratégico de Suape, em particular os distritos ou áreas industriais satélites, capacitando-os para receber empreendimentos vinculados às cadeias produtivas do núcleo ou a novas cadeias de arranjos produtivos; apoio aos

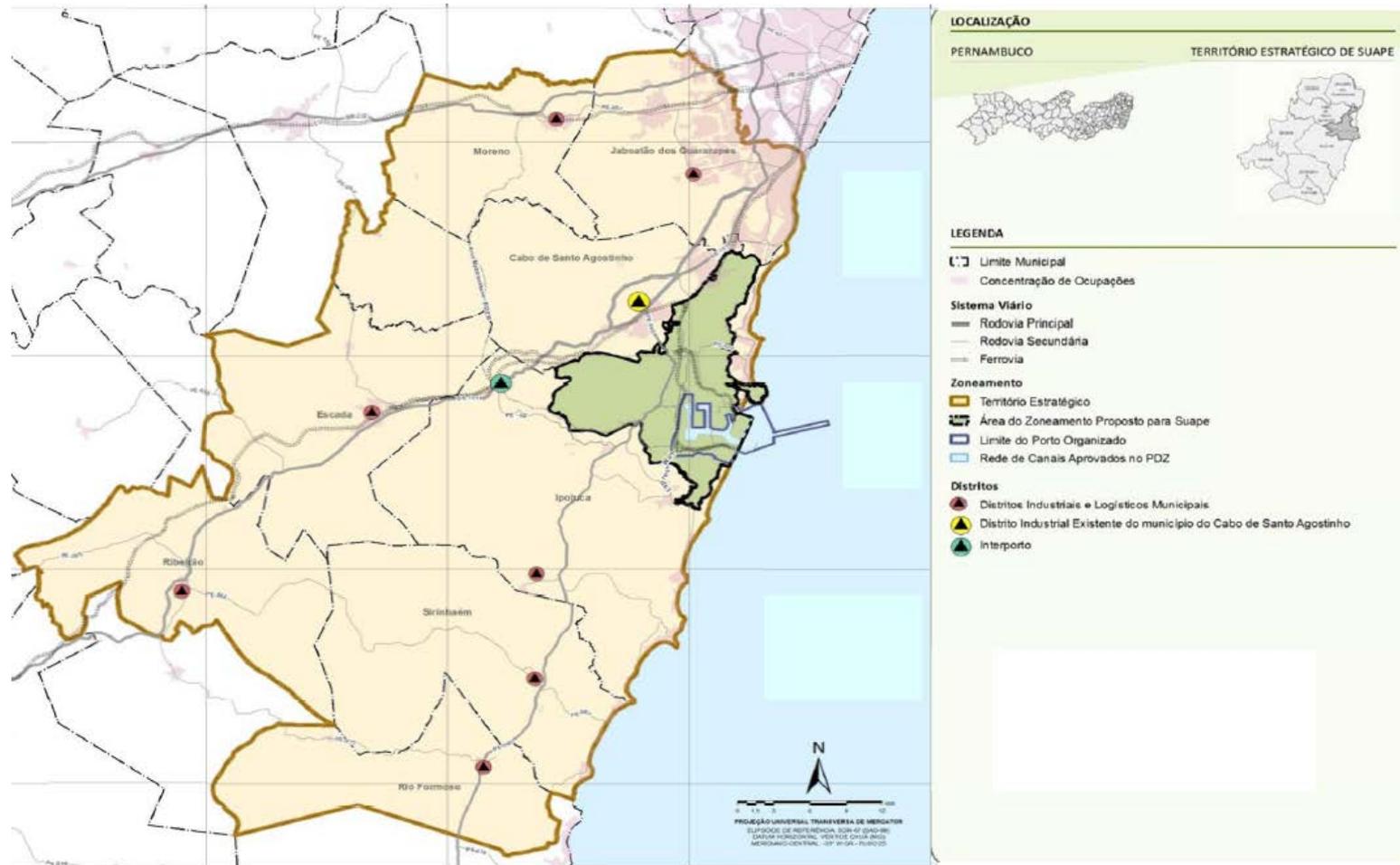
governos municipais das áreas de influência direta (AID), por intermédio de programas para implantação de empreendimentos industriais e de serviços de cadeias produtivas provenientes do porto de Suape; criação de um *agressivo* conjunto de programas de formação profissional direcionado para a qualificação da população local, capacitando-os para a demanda de mão de obra de acordo com os empreendimentos instalados na área de influência do porto de Suape. (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 16/17).

O NPDS apontou o fenômeno da concentração de atividades produtivas em Suape como problema que impede o crescimento equitativos de todos os municípios do seu entorno.

Diante disso a perspectiva de se criar os chamados Distritos Satélites (Industriais ou Logísticos) que “gravitariam” no entorno do Complexo de SUAPE, inclusive incorporando a marca “SUAPE” como grife pode ser uma saída consistente e eficaz para descentralizar as atividades produtivas do Complexo e, ao mesmo tempo, articular boa parte dessas atividades aos empreendimentos sitiados nele. Esses distritos podem contemplar empreendimentos industriais ou logísticos que, preferencialmente, estabeleçam elos de ligação econômica com SUAPE, que como fornecedores de insumos e serviços quer como demandantes de matérias-primas, insumos ou serviços [...] Essa ZPE, que deverá contar com um prédio para alfândega, da Receita Federal, deve atrair indústrias de grande porte pelo atrativo de isenção de 80% dos impostos federais nas exportações e na aquisição de máquinas importadas (CONSÓRCIO PLANAVE S. A. PROJETEC, 2011, p. 18).

O NPDS propôs organizar ações para a questão de transportes, habitação e novo zoneamento do Complexo subjacente à implantação de novos distritos industriais, complementando a demanda de Suape. O plano diretor selecionou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, por meio da AD-Diper e da Empresa Suape, para coordenar o processo de instalação e o funcionamento dos novos distritos. O plano de cada distrito-satélite requereu o projeto executivo, contendo custos infraestruturais da instalação, que posteriormente seriam repassados para o orçamento dos governos do Estado e dos municípios, que ficariam responsáveis pelo repasse de recursos para esse fim.

**Figura 3 – Mapa dos distritos satélites no Complexo Industrial Portuário de Suape**



Fonte: GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011.

Os incentivos fiscais e financeiros integram as políticas públicas voltadas para as atividades econômicas e são considerados estratégicos do ponto de vista que dinamizam a economia do Complexo de Suape e de sua área de influência direta, contando com os seguintes mecanismos de incentivo: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); BNDES automático; FINAME disponibilizado pelo BNDES; Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); os da SUDENE (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

Contudo, os principais mecanismos de isenção fiscais e financeiros regionais são os via crédito de ICMS do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE e as isenções de impostos municipais, como IPTU, ISS e taxas de localização e funcionamento, concedidos à área de influência direta 1 e 2 de Suape.

De acordo com o NPDS, a expansão do polo industrial no território estratégico de Suape estimulará atividades complementares no setor terciário (comércio, prestadoras de serviços terceirizados, consultorias, acessórias). Deste modo, o objetivo apresentado pelo NPDS foi preparar a infraestrutura de atividades complementares como o comércio e serviços de apoio. Esse plano diretor busca mobilizar as secretarias de desenvolvimento econômico dos municípios em coordenação com a estadual para combinarem ações conjuntas para o desenvolvimento do setor terciário em Suape.

O ambiente da gestão territorial enfrenta como principal obstáculo a necessidade de formação de um aparato institucional que dê conta de mobilizar alternativas para o uso e ocupação do solo e delimitação do perímetro geográfico que circunda o Complexo Industrial Portuário de Suape. As linhas de ações propostas nesta temática foram divididas em quatro áreas de atuação: 1) regulação e ocupação do solo, objetivando formular normas de uso, parcelamento e ocupação do solo nas instâncias federal, estadual e municipal; 2) aspectos fundiários, levantamento de informações sobre o controle imobiliário de Suape; 3) controle urbano, pela regularização por intermédio de medidas de proteção e regulação do uso e ocupação do solo para Suape; e 4) planejamento e gestão, que constitui a ação implementada para propostas futuras no monitoramento das transformações no campo do uso, ocupação e divisão do solo (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

No NPDS, a questão da habitação foi trabalhada sob o enfoque do reordenamento da organização desse território. Os aspectos habitacionais apresentam três áreas de atuação: 1) regularização fundiária e direito à moradia: legalização da ocupação por posseiros residentes em Suape - uma alternativa para a moradia; 2) política habitacional: implementação de uma política estadual de habitação, em um cenário de crescimento e dinamização do território de Suape; e 3) mercado imobiliário e moradia: dinamização do mercado de moradia no território de Suape, conforme os padrões de ordenamento determinados nos instrumentos urbanísticos (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

O objetivo descrito pelo NPDS referente ao ambiente natural e social tratou de questões ambientais e saneamento ambiental. Na questão social, o enfoque do plano diretor foi em relação aos conflitos relacionados à ocupação do território, ocasionados pela preservação ambiental ou pelo gerenciamento de riscos pela natureza das atividades portuária e industrial (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

Para a gestão ambiental, foi proposta a criação de uma diretoria de meio ambiente. A diretoria assumiria como responsabilidades a coordenação do planejamento, execução e avaliação das atividades referentes à gestão ambiental, de acordo com a política de meio ambiente. Em segundo lugar, a necessidade de recursos de pessoal e material e o controle pelo planejamento de curto a longo prazo de programas de investimentos e custeios anuais. O terceiro objetivo foi a formulação do instituto de Suape com direcionamento para a ação socioambiental e cultural da empresa Suape pela capacitação do público-alvo: na área socioambiental, pela inclusão no mercado de trabalho e a prática da cidadania sustentável; ecológica, pelo apoio à experiência de sustentabilidade; e âmbito cultural, por meio de financiamento de projetos artísticos e científicos como estímulo à criatividade e como ferramenta da educação para os funcionários de Suape e as comunidades do território do Complexo (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

A questão social foi interpretada pelo NPDS como referente à temática dos aspectos habitacionais. As ações prioritárias definidas pelo plano foram:

reassentamento de comunidades localizadas em áreas de preservação ambiental, de uso industrial e portuária [...] regularização fundiária de áreas que possam ser consolidadas como núcleos habitacionais, e devem estar associadas a políticas sociais e econômicas que fortaleçam atividades econômicas e viabilizem investimentos em infraestrutura e oportunidades de trabalho e negócios, gerando emprego e renda para as famílias. As políticas sociais também devem trabalhar no combate às causas dos problemas, não apenas a amenização deles; ou seja, deve executar um planejamento articulado com os atores locais no delineamento de atribuições que visem a aquisição de informação, o processo de aprendizado contínuo e a agregação de conhecimento, a partir da valorização da cultura local (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 92).

Esses objetivos foram norteados por três linhas de ação: 1) *desenvolvimento social integração com a política de habitação de interesse social* - a associação da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) propôs a realização de ações de assistência social às famílias de posseiros, que sofreram impacto da desapropriação do território do complexo; 2) *minimização da degradação social* - ação realizada pela atuação de agentes promotores de políticas sociais em detrimento do processo de crescimento econômico no território estratégico de Suape; e 3) *cooperação entre os agentes* - suporte concedido aos investimentos para dinamizar e desenvolver o território de Suape.

Para o NPDS, o principal impacto do processo de reordenamento do território em sua dimensão habitacional e social será sobre as comunidades que moram nesse território. A sua proposição é organizar a desapropriação delas em paralelo com a integração de processos produtivos em seu território. O processo de reordenamento da área está vinculado ao que esse documento denomina como benefício da ação social para essas famílias ao inseri-las em outros locais.

De acordo com o zoneamento territorial proposto no Novo Plano Diretor Suape – 2030 alguns assentamentos urbanos deixam de estar inseridos no perímetro de Suape – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros mesmo que permaneçam assentadas sobre terras de propriedades da Empresa SUAPE. As comunidades que não estão mais incluídas perímetro do Complexo, de acordo com o novo zoneamento, têm possibilidade de serem consolidadas (a exemplo de Àguas Compridas, Cepovo, Vila Claudete, Vila Suape e Nova Gaibe) e serão objeto de projeto de regularização urbanística, sendo assistidas pela infraestrutura habitacional e social de responsabilidade dos

gestores municipais. Famílias que estão sendo e que ainda serão reassentadas fora do Complexo, porque estão situadas na Zona Industrial Portuária (ZIP) e na Zona Industrial (ZI), serão contempladas por programas habitacionais, uma vez que sua permanência é inviável em função de conflito com as atividades produtivas e dos riscos para a comunidade local. Famílias que permanecem excepcionalmente no interior de Suape – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros, no Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). Famílias de posseiros rurais, situados em diversas zonas, mas particularmente na ZPEC, que serão progressivamente reassentadas em áreas externas de Suape - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, p. 93).

As diretrizes propostas pelo NPDS para a dimensão de infraestrutura portuária foram balizadas pela ampliação dos acessos marítimos, como canais de acesso e bacia de evolução; pelos acessos terrestres viabilizados por modais ferroviários e rodoviários, bem como dutovias para energia elétrica, água, gás; pelo arranjo da retroárea portuária direta; e pelo zoneamento portuário (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

Na dimensão do novo modelo de gestão, foram alicerçadas ideias de planejamento e eficiência no desempenho operacional e na administração de atividades estabelecidas nos setores da empresa Suape. Nessa direção, o objetivo central desse plano diretor é priorizar as atividades portuárias subjacentes às dos distritos industriais. A gestão desse complexo adquiriu prioridade, por conta da necessidade de coordenação entre os setores derivados de segmentos produtivos nesse território: a construção da Refinaria Abreu e Lima, da Petrobrás; a implantação da indústria naval; as atividades portuárias e industriais; e os projetos de instalação das unidades produtivas de metal - mecânica, siderurgia e produção de compostos de hidrocarbonetos (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011, P. 146).

O novo modelo de gestão proposto no NPDS estabeleceu a criação de empresas subsidiárias à empresa matriz - Suape Holding, conforme a especialização e área de atuação. As subsidiárias que circundam a empresa matriz são: planejamento territorial e meio ambiente; engenharia; auditoria; setor jurídico; suape global; novos negócios; administração de pessoal; e administração financeira (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

### 3.4. Considerações parciais: balanço dos momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-2014)

Conforme foi caracterizado anteriormente, o processo de evolução do projeto para a implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape foi construído em diferentes etapas ao longo da sua trajetória. O balanço dos programas institucionais que compuseram esta experiência nos permite afirmar que houve inflexão dos documentos formulados no período de 1970 a 1982, para os idealizados atualmente, mais precisamente a partir de 2006. A ideia motora presente nos planos diretores *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia*, de 1974; *Suape: complexo industrial portuário*, de 1978, *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento*, de 1982, esteve fortemente vinculada à formação do porto conjuntamente com o parque industrial em seu entorno. A defesa desse modelo apresentado pelos planos supracitados caminha em direção da justificativa de formação do ponto estratégico para receber investimentos públicos e privados e, por consequência, estimularia novas atividades concentradas nesse território.

A estratégia para implantação do parque industrial é a dos polos germinativos, desenvolvida pelas teses de Roberto Campos<sup>46</sup> (1963 [1953]), Albert Hirschman (1958), Gunnar Myrdal (1957) e Perroux (1955). Podemos afirmar que a idealização do próprio porto funcionaria como polo estratégico, capaz de aglutinar em seu entorno atividades complementares às do seu nicho produtivo, o que permitiria expandir o seu território por intermédio das atividades produtivas provenientes dos segmentos estimulados pelo polo central do Porto.

No documento *Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia*, os principais segmentos que foram propostos para o desenvolvimento de Suape foram o setor da construção naval, petroquímica, siderúrgica, infraestrutura (ferrovia, aeroporto, rodovias) e energia elétrica (BARBALHO, 1974).

---

<sup>46</sup> O texto *A crise econômica brasileira* foi elaborado para apresentação na Associação Comercial do Rio de Janeiro em 1953 e publicado na revista *Digesto Econômico*, neste mesmo ano. Posteriormente, este texto juntamente com outros formaram o livro *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, publicado em 1963.

No primeiro plano diretor de Suape, denominado *Suape: complexo industrial portuário*, a questão da ocupação do território pelas indústrias passou a ser discutida e foi proposto organizá-la em três escalas (Zona Industrial (ZI-1), Zona Industrial (ZI-2) Zona Industrial (ZI-3), obedecendo à relação de complementaridade dos terminais portuários em relação às indústrias. Portanto, determinados segmentos produtivos levariam vantagens de localização e de investimentos. As suas principais propostas de investimentos nos setores produtivos do polo industrial nas cercanias do porto foram fertilizantes, cimento, alumínio metálico, unidade siderúrgica, transferência de derivados de petróleo do terminal portuário de Recife, sucroquímicas, e construção de um estaleiro naval e de um terminal pesqueiro SEAS, 1978).

Em, *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento*, novamente apostou na tese dos pontos estratégicos com poder de germinação para a economia regional. As oportunidades de investimento recomendado em Suape foram para os segmentos industriais em: metalurgia e mecânica; material elétrico, eletrônico e de comunicações, com a construção de hidrelétricas; minerais não metálicos; e sucroquímica (SEAS e CONDEPE, 1982).

A questão social foi trabalhada marginalmente nos documentos referidos e como consequência do processo de instalação das indústrias. A dimensão da educação se restringiu à oferta de cursos superiores e técnicos como plataforma de qualificação de mão de obra de acordo com a demanda exigida pelo Complexo Industrial Portuário de Suape. A expectativa gerada para a concessão de benefícios desse complexo para a área social ficou limitada à questão de treinamento dos trabalhadores e marginalizou a questão social. O eixo nodal do desenvolvimento para Suape, apresentado como central para os três documentos, pactua que a via era combinar a implantação do porto com um grande complexo industrial.

O Novo Plano Diretor - Suape 2030, formulado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SDEC) em parceria com consórcio Projotec & Planave, apresentou como principal condicionante o planejamento para a ocupação e ordenamento do território ocupado pelo Complexo Industrial Portuário de Suape, em paralelo à instalação da infraestrutura e logística requerida. Segundo esse plano diretor, propôs-se a distribuição de empreendimentos industriais de acordo com as zonas de influência do porto (direta e indireta). A

organização das indústrias estratégicas foi privilegiada com a instalação em zonas de influência direta (municípios Ipojuca e Cabo do Sto. Agostinho) e obedeceu à demanda do Complexo Suape. O plano diretor pressupôs que elas produziriam sinergias para o espraiamento do crescimento econômico para os outros municípios do seu entorno, denominados zonas de influência indireta (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

Oliveira (1959), em seu diagnóstico de Pernambuco nos anos 1950, previa o fenômeno da concentração industrial e a sua sedimentação inserido no processo do círculo vicioso do subdesenvolvimento. A tendência, segundo o teórico, era a de que a aplicação de capitais fosse concentrada em locais com melhores infraestruturas, o que possibilitaria o retorno do capital investido. Em sua concepção, a tese do crescimento setorial não cumpriu a sua promessa, de transbordamento dos seus efeitos positivos quase como consequência automática gerada pelos investimentos. Pelo contrário, enalteceu a estrutura de concentração industrial ao induzir os investidores e instituições públicas a seguirem a mesma racionalidade, de investir onde o retorno em forma de lucro do seu dinheiro fosse garantido.

O balanço desses dois momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape apresenta aspectos semelhantes. No segundo momento de modernização, 1970-1982, o Estado era o principal agente que orquestrava a racionalidade do planejamento com o investimento de capital. No quarto momento, 2003-2014, o Estado retornou como forte presença nas áreas de planejamento e produção de políticas públicas, destacando a ascensão das agências e secretarias estaduais de planejamento nesse processo de planejamento e produção de planos para Suape.

A educação no Novo Plano Diretor - Suape 2030 retomou a ideia de qualificação dos trabalhadores locais (presente no documento *O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento*, de 1982), que veio a reboque da demanda dos empreendimentos que integram as cadeias produtivas do Porto de Suape. A formação do empreendedorismo local e a dos arranjos e cadeias produtivas locais advindos do complexo industrial permaneceram como protagonista do novo plano diretor.

Novas questões foram introduzidas pelo Novo Plano Diretor Suape 2030, as quais não haviam sido abordadas nos documentos do segundo momento de implantação, quais sejam a ambiental e a social. Emergiram como ponto central para dar conta da abrupta expansão que está em processo em Suape, inserindo em seu repertório a gestão e o controle ambiental na Zona de Proteção Ecológica (ZPEC). As medidas propostas pelo plano para a área social foram verticalizadas em organizar as atividades portuárias e industriais e remanejar a população local que habita o entorno de Suape, como justificativa para a preservação ambiental (GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE, 2011).

O cenário em que foi projetada a trajetória das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, no período de 1958 a 2014, ocorreu subjacente ao desenho do projeto que deu origem à institucionalização do Complexo Industrial Portuário de Suape. Esse processo preservou suas singularidades, e o objetivo foi apresentá-lo nos três primeiros capítulos da tese. A partir do quarto capítulo, o propósito é realizar o balanço qualitativo e quantitativo, de modo a averiguar a formulação de políticas sociais nos governos federais e estadual de Pernambuco e o impacto delas no território estratégico de Suape.

**Quadro 2. Momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (1955-2014)**

Os momentos do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS)	Documentos produzidos	Orientação das diretrizes propostas	A concepção da questão social para os planos diretores de Suape
1º Momento - idealização de estudos exploratórios para a formulação do CIPS (1955-1969) <b>Instituição promotora</b> - A Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (CODEPE)	1) Lebret, <i>Estudos Sobre Desenvolvimento e Implantação de Indústrias, Interessando a Pernambuco e ao Nordeste</i> , de 1955; 2) Francisco de Oliveira, <i>Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco</i> , de 1959; 3) relatório organizado pelo do governo estadual <i>Governo de Pernambuco 1967-1970 Programas e Realizações</i> , de 1971.	Investimento na infraestrutura, com ênfase na energia elétrica e nas indústrias de base. A combinação de formação de indústria estratégicas, como a do petróleo, com a localização privilegiada, próxima ao porto, poderia reunir condições para desenvolver o parque industrial.	A questão social é secundária nos estudos de planejamento do desenvolvimento em Pernambuco. O foco é a implementação da indústria por intermédio das vantagens concedidas pelo porto. Na área de educação, foi proposto criar programas de qualificação para os trabalhadores em cursos superiores e técnicos para ocupar as posições de trabalho nas indústrias do porto de Suape.
2º Momento - A institucionalização do CIPS pelo governo de Pernambuco (1970-1982) <b>Instituição promotora</b> Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape (SEAS) e pelo Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE)	1) <i>Suape: ideia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia</i> , de 1974; 2) <i>Suape; complexo industrial portuário</i> , de 1978; 3) <i>O Complexo Industrial Portuário de SUAPE relações interindustriais e oportunidades de investimento</i> , de 1982.	Amadurecimento da formação do parque industrial aliado à potencialidade que poderia gerar o porto de Suape. O porto funcionaria como um <i>ponto de germinação</i> que estimularia novas atividades econômicas concentradas em seu território.	A expansão das indústrias no porto exigiria a promoção de medidas para a qualificação dos trabalhadores nordestinos. Novamente foi apresentada a ideia de conciliar a oferta de cursos técnicos e superiores de acordo com a demanda dos segmentos produtivos do porto.
3º Momento - início das atividades do CIPS, eleito no governo FHC como um dos maiores portos do Brasil (1983-2002)	Não foi formulado nenhum programa ou plano específico para o PPS. Houve somente a apresentação do porto como ponto estratégico no portfólio do ENIDS.	A estratégia foi direcionada para a inserção dos espaços subnacionais no cenário internacional em busca de atrair investimentos em infraestrutura.	Não houve uma política de desenvolvimento regional direcionada para a área social.
4º momento - a partir de 2006, o CIPS despontou como grande referência de investimentos públicos e privados (2003-2014). <b>Instituição promotora</b> - Governo federal e de Pernambuco, e o Consórcio Planave e Projeteq	1) <i>Novo Plano Diretor - Suape 2030</i> , de 2011; 2) <i>Plano de Trabalho Consolidado</i> , de 2008; 3) <i>Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional</i> , de 2009; 4) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC e PAC2).	O PAC priorizou os setores de energia e infraestrutura, o que fortaleceu os distritos satélites no território de área de influência direta de Suape, e combinado com os incentivos fiscais do governo estadual formou a base industrial.	Programa de reorganização da habitação no território, determinado pela preservação ambiental ou pela instalação de atividades portuária e industrial. As medidas para a educação priorizaram a qualificação dos trabalhadores segundo as demandas das cadeias produtivas do complexo.

Fonte: Referências: LEBRET, 1955; OLIVEIRA, 1959; PERNAMBUCO, 1971; BARBALHO, 1974; SEAS 1980; SEAS e CONDEPE, 1982; GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETECC & PLANAVE, 2008; BRASIL-MPOG, 2014b e 2014c. Elaborado pelo autor.

**CAPÍTULO 4**  
**AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NO COMPLEXO INDUSTRIAL**  
**PORTUÁRIO DE SUAPE (2003-2014)**

A partir do governo Lula, em 2003, a área social ascendeu à posição central na agenda de programas e planos. O governo assumiu a superação das vulnerabilidades sociais como prioridade e propôs um repertório composto por programas sociais, como o Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Água para Todos e Pronaf como alternativa para o desenvolvimento.

O objetivo deste primeiro tópico que compõe este capítulo é apresentar o desenho da estratégia de desenvolvimento do governo federal, particularmente representada pelos Planos Plurianuais (PPAs) e que podem colaborar para apontar as diretrizes responsáveis pelo direcionamento dos programas sociais formulados pelo Estado. A análise se centralizou em três diferentes planos plurianuais do governo federal, o PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015. O conjunto formado por eles permitiu a construção da visão da estratégia de desenvolvimento a longo prazo produzida pelas gestões do governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2003-2010, e Dilma Rousseff, 2011-2014.

Este capítulo foi balizado pela seguinte questão: os programas sociais orientados pelas diretrizes dos PPAs do governo federal estão sincronizados com os objetivos propostos pelo Novo Plano Diretor de Suape 2030? Concomitante à apresentação dos PPAs do governo federal, utilizamos a análise comparativa entre esses dois conjuntos de planos para compreender em que medida as ações propostas, no nível federal, pelos PPAs foram aplicadas na prática, no nível territorial, pelo NPDS, elaborado pelo Consórcio Projotec & Planave, sob orientação do governo de Pernambuco.

Posteriormente, foram elencadas as principais fontes de financiamento dos programas federais responsáveis pelo desenvolvimento regional em três escalas de análise: Nordeste, Pernambuco e Suape, no período 2003-2014.

O intuito em apresentar os dados de investimento do governo federal em seus programas de desenvolvimento é averiguar os seguintes pontos: o papel dinâmico e a orientação dos investimentos públicos, a importância dos investimentos públicos como fonte de emprego, a orientação e o financiamento dos investimentos nos setores de infraestrutura e indústria em comparação com o da área social.

#### 4.1. A política social nos governos Lula e Roussef (2003-2014): uma análise comparativa das medidas propostas pelos PPAs do governo federal e pelo Novo Plano Diretor Suape 2030

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento instituído pela Constituição Federal de 1988, que dispõe de autonomia na definição de objetivos, diretrizes e metas da administração pública, na órbita dos governos federal, estadual e municipal. O período de duração do PPA são de quatro anos e ele é financiado pelos orçamentos anuais que consolidam a alocação de recursos públicos. A aplicação do PPA permite que as medidas organizadas pela equipe técnica, na dimensão teórica, atravessem para a prática, sendo colocado em ação por intermédio do planejamento de programas e planos nacionais, regionais e setoriais.

A figura a seguir esquematiza o funcionamento do PPA. Esse documento institucional representa em uma primeira mirada a estratégia de desenvolvimento definida pelo governo federal e suas diretrizes proposta a longo prazo durante a sua gestão. Essa dimensão é o que pode ser entendida como a *superestrutura* da visão de desenvolvimento. A outra é a *infraestrutura*, decidida a partir das deliberações dos ministérios e no cruzamento das diretrizes estratégicas formuladas pelos PPAs com a implementação de programas setoriais, determinados a partir do seu respectivo ministério, para o plano territorial.

**Figura 4 - Estrutura da formulação de programas pelo governo federal**



Os exemplos desses programas e ações aplicados na dimensão territorial são Programa Bolsa Família, definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social, Programa de Aceleração do Crescimento, formulado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Pronaf, esquematizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A primeira gestão do governo Lula apresentou o PPA 2004-2007, instituído pelo art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. O documento utilizado na tese foi o *Relatório Anual de Avaliação* que está estruturado em dois volumes, apresentados em dois tomos cada um, que trazem a avaliação do PPA 2004-2007.

A estratégia formulada no PPA 2004-2007 foi a de associar o crescimento econômico com a inclusão ou participação da população por intermédio da transferência de renda ao mercado consumidor. Segundo o PPA 2004-2007 a visão economicista de desenvolvimento limitada ao crescimento econômico foi rompida e incluiu novos parâmetros, o desenvolvimento humano e a justiça social. As ações do governo federal tangenciam novas prioridades, como o crescimento com distribuição de riqueza. (BRASIL-MPOG, 2008, p. 19).

Os megaobjetivos definidos pelo PPA 2004-2007, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento (MPOG), destacaram como sua prioridade e meta principal a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades, composta por 10 desafios, quais sejam: 1) combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania; 2) ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar seus mecanismos; 3) promover o acesso universal, com qualidade e equidade, à seguridade social de saúde, previdência e assistência; 4) ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação; 5) promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; 6) implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente; 7) reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos; 8) promover a redução das desigualdades raciais; 9) promover a redução das desigualdades

de gênero; e 10) ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital (BRASIL-MPOG, 2008).

O segundo megaobjetivo que compõe o PPA 2004-2007 foi delineado com o intuito de crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais. Segundo o relatório desse plano, o objetivo referido congrega três dimensões da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, a da economia, a regional e a ambiental, estando divididos em: 11) alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego; 12) ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo; 13) ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho com ênfase na redução da informalidade; 14) implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural; 15) coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa; 16) ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso; 17) impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável; e 18) reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais nacional, macrorregional, sub-regional e local, estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local (BRASIL-MPOG, 2008).

O Novo Plano Diretor de Suape 2030 foi balizado por três dimensões para o desenvolvimento, divididas em econômica, ambiental e social. É possível compreender em uma primeira aproximação do NPDS com PPA 2004-2007 que as diretrizes de orientação dos planos foram estruturadas sob as mesmas balizas.

A dimensão econômica no PPA 2004-2007 apresentou como ideia norteadora a expansão do mercado interno via transferência direta de renda à população, o que se assemelha ao *círculo virtuoso* composto pela inserção no mercado consumidor das massas, gerando, por consequência, a evolução na oferta de emprego e renda do trabalhador, o consumo das famílias, que é sustentado por essa iniciativa. Por outro lado, o aquecimento do mercado interno proporciona ao empresário maiores recursos

para fazer investimento e aumentar a sua produtividade. Esse ponto é conectado ao outro, o da dinâmica imposta pelo ritmo da demanda do consumidor aos produtos produzidos (BRASIL-MPOG, 2008).

Para o NPDS, a dimensão econômica foi estruturada sob a mesma ideia motora do governo federal, a de estimular o mercado interno, mas com forte ênfase às iniciativas para formação dos distritos industriais em Suape. Em uma próxima etapa, após a formação do polo industrial, a dinâmica gerada ampliaria a oferta de empregos e, por consequência, renda, o que poderia estimular novas atividades produtivas ou do setor terciário nesse território.

A premissa do PPA 2004-2007 é a mesma que a do NPDS, porém a concepção se diferencia. O PPA federal direcionou suas ações para a redistribuição de renda para população como possível catalisador da dinâmica econômica capaz de formar ou fortalecer o mercado interno. No NPDS, a ideia de formação do mercado interno é central em suas medidas, contudo o foco é estimular via incentivos fiscais e financeiros as políticas públicas voltadas para fomento dos empreendimentos industriais.

De acordo com os megaobjetivos e os seus desafios, formulados pelo PPA 2004-2007, a combinação dos programas voltados para a expansão de crédito, valorização do salário mínimo e ampliação da cobertura dos programas assistenciais para a população pobre permitiu concentrar esforços na redução das desigualdades regionais e intrarregionais, ao conscientizar sobre a necessidade de implementar programas regionais que impactem em efeitos benéficos e reflitam as demandas da população a nível local.

Na segunda gestão do governo Lula, o PPA 2008-2011 foi criado pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, e a equipe técnica do MPOG, responsável pela sua elaboração, apresentou medidas nos eixos de crescimento econômico e agenda social, dando continuidade à estratégia de desenvolvimento fundada pelo seu antecessor. Esse PPA foi além das propostas de ações nesses eixos ao posicionar o da educação como uma importante estratégia para o desenvolvimento, estabelecendo um tripé de ações. A agenda social foi balizada pelos seus programas de transferências de renda, fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública (BRASIL/MPOG, 2007).

A institucionalização do PPA 2008-2011 foi coetânea ao lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, em 2007. A sua combinação demonstrou que a educação foi uma das prioridades assumidas e defendidas pelo governo federal. Os três eixos supracitados que constaram como prioridades do PPA 2008-2011 se desdobraram em diferentes medidas para a estratégia de desenvolvimento:

políticas públicas para crescimento e a promoção de distribuição de renda; elevação da qualidade da educação; aumento da produtividade e da competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; melhoria da infraestrutura urbana e redução das desigualdades regionais; segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania (BRASIL-MPOG, 2007, p. 11)

A execução dos eixos da estratégia de desenvolvimento do governo federal foi executada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pela Agenda Social.

As medidas da Agenda Social formuladas pelo PPA 2008-2011 foram: valorização do salário mínimo; integração do trabalhador ao mercado de trabalho formal; aumento gradativo da escolaridade média da população; expansão de políticas de transferência de renda, que inclui o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); política nacional de juventude; programa Brasil quilombola e territórios da cidadania.

No eixo de desenvolvimento da educação, foram priorizadas ações no ensino básico, alfabetização e educação continuada, ensino profissional e tecnológico e ensino superior.

Para o NPDS, a diretriz para a educação foi qualificar a mão de obra local para ser incorporada ao mercado de trabalho, pois a oferta de trabalhadores treinados é um pré-requisito para a instalação de indústrias nesse território. Portanto, as medidas preparadas pelo plano diretor foram identificar a demanda de mão de obra por segmentos produtivos em paralelo com a identificação da oferta de cursos superiores e técnicos, como balanço para determinar em quais segmentos existe ausência de oferta de vagas ou cursos em instituições de ensino superior. Além disso, foram oferecidos

estímulos aos estudantes que optaram por seguir carreiras que atendessem às atividades econômicas do Complexo Industrial Portuário de Suape.

A ideia de educação é apresentada sob duas concepções diferentes para o PPA 2008-2011 e o NPDS: na primeira, o PPA somou forças com o lançamento do PDE, para ofertar por meio do ensino médio, técnico e superior à população a preparação para ocupar postos de trabalho no mercado, bem como para capacitá-la. O termo “capacitar” assumiu nesse PPA a ideia de providenciar condições para o acesso à população ao ensino, muito próximo ao conceito de *empoderamento social*; o segundo, o NPDS, apostou na ideia de priorizar a formação de profissionais consoante à demanda de postos de trabalho no território estratégico de Suape. Diferentemente do que o PPA apresentou como ideia de *empoderamento* pela educação, o NPDS apostou em medidas para curto prazo, limitou as possibilidades de formação de profissionais sob diferentes especialidades, o que poderia dar oportunidade de diversificação produtiva do local.

No PPA do governo federal para o eixo de crescimento econômico, o PAC priorizou as suas ações em infraestrutura logística, via recuperação e manutenção da infraestrutura existente, e eliminação de gargalos para diversificação dos modais de transportes. Na política energética, foi priorizada a construção de 62 usinas hidrelétricas, 21 usinas termoeletricas e 55 pequenas centrais hidrelétricas, 48 eólicas e 8 usinas à biomassa. Conjuntamente à construção de novas usinas para geração de energia elétrica, foram priorizados pela equipe técnica do MPOG outros segmentos energéticos, o petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. As medidas de infraestrutura social e urbana foram direcionadas à habitação e saneamento básico para melhoria da qualidade de vida da população associada ao Plano Nacional de Apoio à Política de Mobilidade nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas Brasileiras (BRASIL-MPOG, 2007).

As medidas do NPDS para área de habitação convergiram em mobilizar alternativas para o uso e ocupação do solo do Complexo Industrial Portuário de Suape. As ações do plano diretor direcionaram para regulação e parcelamento da ocupação do solo pelas instâncias federal, estadual e municipal. O planejamento na gestão da área de habitação foi assegurar medidas para ocupação do solo e controle urbano, promovendo a proteção do solo da ocupação não regularizada.

Os principais objetivos salientados pelo PPA 2008-2011 fazem parte da agenda de desenvolvimento e estão divididos em dez:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistemática da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL-MPOG, 2007, p. 46/47).

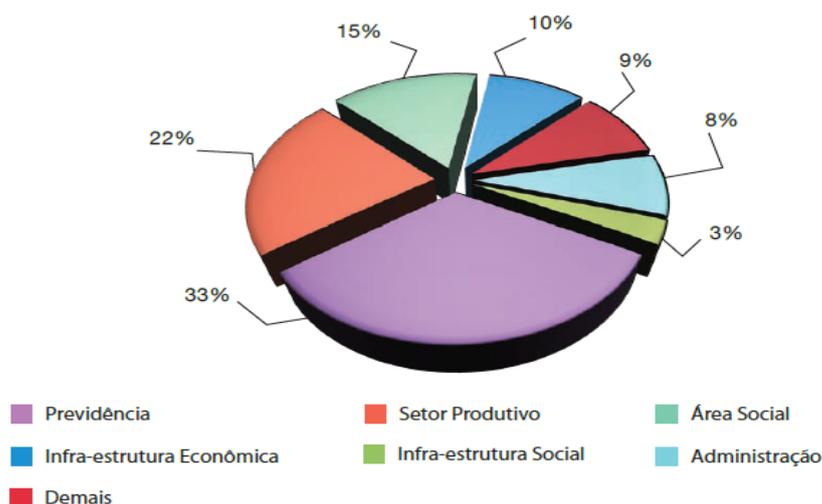
Dentre todos os objetivos elencados supracitados pelo PPA 2008-2011, destaca-se a área de planejamento e gestão urbana, pois priorizou-se a incorporação das demandas sociais via processos participativos na elaboração dos planos diretores municipais. Segundo o relatório do PPA 2008-2011, no ano de 2006, a *campanha Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos* propôs aos municípios a formulação dos seus planos diretores como baliza alinhadora dos objetivos da instância federal aos municípios como canal de diálogo para emplacar com maior sinergia ações conjuntas. O resultado foi que 79% dos municípios elaboraram seus planos diretores ou estavam, naquele momento, em tramitação nas Câmaras Municipais, 17,7% (BRASIL-MPOG, 2007).

No ano de 2006, a campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos gerou um movimento inédito de apoio ao planejamento municipal, alcançando mais de 1.500 dos 1.682 Municípios que tinham a obrigatoriedade de elaborar seus planos diretores, até outubro daquele ano. O resultado da campanha é animador: 79% (1.325) dos Municípios que tinham obrigação de elaborar seus planos diretores já os transformaram em lei ou encontram-se em tramitação nas Câmaras Municipais, 17,7% (297) encontram-se em elaboração pelas prefeituras e apenas 60 Municípios (3,6%) não tomaram nenhuma providência neste sentido. Ainda em 2006, o Governo Federal investiu mais R\$ 4 milhões no apoio a 64 Municípios para a elaboração de planos diretores, além da viabilização do apoio a prefeituras, por

intermédio de 40 grupos de extensão universitária, para suporte técnico às prefeituras na elaboração de seus planos (BRASIL-MPOG, 2007, p. 100/101).

No período 2008-2011, segundo o PPA, o maior destino de aplicação de recursos federais pretendia ser a previdência, com 33%; a infraestrutura econômica e social, por sua vez, em paralelo com o setor produtivo, abrangeram 35% e a área social ficaria com 15%. A figura a seguir ilustra a alocação de recursos do governo federal no período supracitado.

**Figura 5 - Alocação de recursos do governo federal por grandes setores (2008-2011)**



Fonte: BRASIL-MPOG, 2007.

O PPA 2012-2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, prosseguiu com a estratégia dos seus antecessores (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e organizou sua estratégia de desenvolvimento em seis eixos de políticas: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão.

O desenvolvimento econômico e social deve ser centralizado nos atores, de acordo com as suas demandas e potencialidades locais do território. O governo federal buscou estreitar o canal de diálogo com os municípios e estados para estimular ações conjuntas, por intermédio da campanha Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos

iniciada em 2006, determinada pela elaboração de planos plurianuais dos municípios, o que permitiria sincronizá-los com os do governo federal. No plano territorial, a estratégia estabelecida pelo plano foi aliar redistribuição de renda e oportunidades das regiões, pelo fortalecimento e aproveitamento das potencialidades regionais (BRASIL-MPOG, 2013).

O NPDS utilizou como estratégia para a sua formulação o diálogo com atores-chaves realizados em seminários abertos aos segmentos representativos da sociedade. Foram definidos pelo plano diretor como atores-chaves da sociedade, representantes de empreendimentos industriais, lideranças das comunidades assentadas na área de Suape e entidades ambientalistas. Nessas reuniões entre instituição e sociedade civil, foram sancionados como prioridades o equilíbrio ambiental e a inclusão social.

A estratégia do PPA 2012-2015 para as políticas sociais se divide em: economia - valorização do salário mínimo, ampliação da seguridade social e políticas de transferência de renda, investimentos em infraestrutura social; *Brasil Sem Miséria* - garantia de renda (Programa Bolsa Família), inclusão produtiva (Água para Todos), serviços públicos (Bolsa Família, Mais Educação); Infraestrutura Social - PAC e MCMV; Educação - pacto nacional pela alfabetização na idade certa, Programa mais Educação, PRONATEC, expansão do ensino superior; Saúde - redes de atenção à saúde (UPA), rede Cegonha, rede de atenção psicossocial, redes de cuidados à pessoa com deficiência; Programa Mais Médicos; e Justiça e Seguridade Cidadã (BRASIL-MPOG, 2013).

A área social foi trabalhada pelo NPDS sob o enfoque de aspectos habitacionais. A sua diretriz esteve enviesada pelo remanejamento da população que reside no território estratégico de Suape, que reformulou a organização do território para instalação de novos distritos industriais e em áreas de preservação ambiental. A opção adotada pelo NPDS foi propor ações de assistência social às famílias desapropriadas do território estratégico de Suape e integrá-las a outros territórios. Portanto, o plano diretor apresentou medidas para reordenamento do território vinculadas à integração de processos produtivos.

As diretrizes do PPA 2012-2015 para o setor de infraestrutura foram formadas pelos investimentos do PAC, exploração de petróleo. Ainda, foram divididas as

principais diretrizes do PPA 2012-2015 em Produção com Sustentabilidade e Inovação e Federalismo, Estado, Planejamento e Gestão.

No objetivo definido pelo PPA 2012-2015, de Federalismo, Estado, Planejamento e Gestão, foi instituído o Comitê de Articulação Federativa (CAF), pelo decreto nº 6.181/2007, que propôs diálogo entre a União e os municípios brasileiros. Esse plano plurianual propôs estabelecer um espaço democrático e participativo da população que busca conciliar representantes das três entidades nacionais de representação de municípios brasileiros, a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre outros representantes de outras entidades (BRASIL/MPOG, 2013).

#### **4.2. Os investimentos do governo federal em Pernambuco e no Complexo Industrial Portuário de Suape**

As fontes de investimentos no Complexo Industrial Portuário de Suape podem ser divididas em três instâncias: a federal, a estadual e a municipal. Segundo o NPDS, os investimentos da esfera federal estão distribuídos entre as instituições: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); BNDES automático; FINAME disponibilizado pelo BNDES; Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas, administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); e os da Sudene.

Nessa direção, foram levantadas as principais origens de investimentos nesse território e em quais setores elas foram implantadas. Nesta tese, apresentou-se a hipótese de que os investimentos estão sendo aplicados em sua grande proporção para os setores de infraestrutura, logística e transportes, e indústria (via empresas estatais e privadas), o que proporcionou o desequilíbrio com os investimentos na área social no território estratégico de Suape. A sistematização dos programas que estão sendo executados nesse território pode colaborar na identificação de quais projetos na área social foram sistematizados.

O material de análise utilizado foram os programas elaborados pelo governo federal. Nessa escala, foram selecionados os seguintes documentos com diretrizes de ação que alcançam a macrorregião do Nordeste:

- 1) Do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 (Balanço 4 anos: 2007-2010); Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 (9º Balanço 2011-2014); Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 (10º Balanço); Pernambuco (9º Balanço 2011-2014); Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 (ano base 2013).
- 2) Do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): Relatório Anual, de 2012; Relatório Anual, de 2013.
- 3) Do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): Relatório de Resultados e Impactos: exercício de 2012; Programação Regional, 2014.

Acredita-se que a investigação desses programas e projetos que impactam diretamente o Complexo Industrial Portuário de Suape oriente a identificação do perfil de desenvolvimento que opera nessa sub-região e quais sujeitos e agentes da sociedade estão inseridos nesse processo.

Do repertório de investimentos (2003-2014) que foram direcionados a esse território foram elencados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o financiamento do BNDES, a empresa estatal Petrobrás, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), aplicado via Banco do Nordeste (BNB), foram atuantes.

Segundo o relatório de avaliação do PPA 2012-2015 (BRASIL-MPOG 2013), o Programa de Aceleração do Crescimento foi projetado para atingir o seu objetivo por intermédio da expansão de subsídios à energia, ampliação da rede de transportes e de comunicações e elevação da produção de recursos naturais - agrícolas e minerais. Dentre esses recursos naturais, o mais estratégico e com possibilidade real de transpassar de uma estratégia econômica baseada em recursos primários exportadores para outra de longa duração, baseado na indústria e inovação tecnológica, é o petróleo.

Antes de iniciar a análise dos investimentos do governo federal por intermédio dos seus programas setoriais, a tabela a seguir apresenta a execução orçamentária do PPA 2012-2015, em 2013. O destaque dos dados apresentados fica por conta dos investimentos em políticas sociais, que corresponderam a 59,6% do executado pelo PPA. Porém o relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2013 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não especificou quais programas compuseram o orçamento das políticas sociais, sendo de difícil esclarecimento pontuar

o direcionamento dessas políticas sociais para o desenvolvimento (BRASIL-MPOG, 2013).

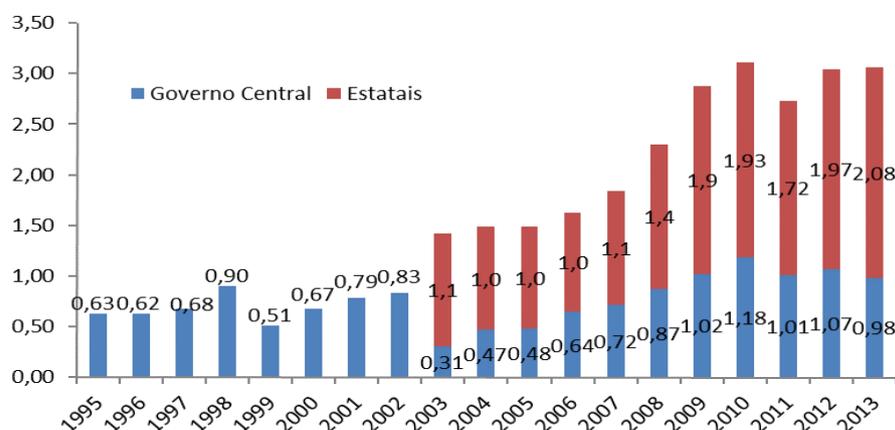
**Tabela 16 - Execução orçamentária do PPA 2012-2015, no ano de 2013 (valores em R\$ bilhões)**

Programas	Autorizado	Executado
Programas temáticos	852,4	713,9
Políticas Sociais	625,1	563,2
Políticas de Infraestrutura	157,4	120,1
Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	42,3	20,3
Políticas de Soberania, Manutenção e Serviço ao Estado	27,6	10,3
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	246,8	231,1
<b>Total</b>	<b>1.099,2</b>	<b>945,0</b>

Fonte: SIOP/MP. In: BRASIL-MPOG 2013.

No gráfico a seguir, é evidente que nos anos de 1995 a 2002 as empresas estatais e os programas de crescimento econômico não participaram dos investimentos do governo federal. A partir de 2003, os investimentos do PAC, do programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009 e continuado pelo PAC 2, institucionalizado em 2011, em paralelo à participação da Petrobrás, decolaram em ritmo ascendente somados aos investimentos do governo federal.

**Gráfico 7 - Investimento público do governo federal e da Petrobrás (% do PIB)**

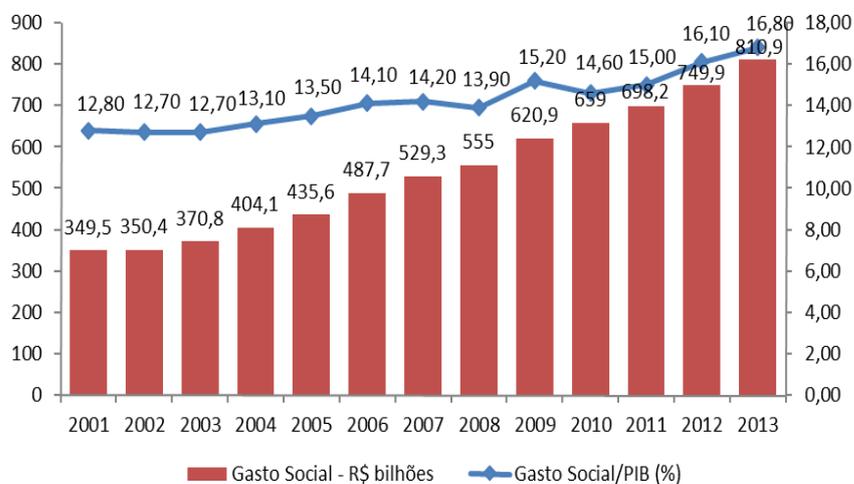


Fontes: MF/STN e MP/DEST. Elaboração: MF/SPE. In: BRASIL-MPOG, 2013.

O próximo gráfico nos apresenta a seguinte comparação: se os recursos aplicados pelo governo federal em programas de infraestrutura, indústrias e das estatais respondem por investimentos, os recursos aplicados em políticas sociais são gastos sociais? Essa fricção apresentada entre investimento *versus* gastos sociais nos direciona a formatação da crítica à essa comparação.

Deste modo, no gráfico a seguir, observa-se que os recursos financeiros do governo federal em políticas sociais seguiram em ritmo de elevação desde 2004, apesar de uma pequena oscilação em 2008, alcançando em 2013 16,8% do seu PIB. Eles fazem parte de programas do PAC social, investimentos em habitação (MCMV), saneamento básico, educação e saúde (infraestrutura), do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Programa Bolsa Família. Isso representa uma vertente do projeto de desenvolvimento do governo federal.

**Gráfico 8 - Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da união (R\$ de 2013 e % do PIB)**



Fonte: SIOP/MP e Conta Nacional/IBGE.

Gráfico formatado - copiado BRASIL-MPOG, 2013.

O balanço promovido em forma de relatório pela equipe técnica do programa PAC, no período de 2007-2010, registrou investimento da ordem de R\$ 503,9 bilhões, para três diferentes áreas. A primeira, denominada de infraestrutura energética, recebeu R\$ 274,8 bilhões, o que representa 54,5% do total de investimentos desse programa. Nela foram priorizados os setores de petróleo, gás e energia elétrica. Para o eixo de

infraestrutura social e urbana, foram destinados do governo federal R\$ 170,8 bilhões, ou 33,9% do total. Os setores que foram alvos desse investimento foram habitação e saneamento. A terceira área, de infraestrutura logística, foi representada por R\$ 58,3 bilhões, ou 11,6% do total. Esse segmento constituiu-se por rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, etc (BRASIL-MPOG, 2010).

**Tabela 17 - Investimentos do PAC no Brasil em 2007-2010 (em Bilhões R\$)**

Eixos	2007	2008-2010	Variação Total	
			R\$ Bilhões	%
<b>Energética</b>	<b>55,0</b>	<b>219,8</b>	<b>274,8</b>	<b>54,5</b>
Petróleo e Gás Natural	35,9	143,1	179,0	35,5
Geração de Energia Elétrica	11,5	54,4	65,9	13,1
Combustíveis Renováveis	3,3	14,1	17,4	3,5
Transmissão de Energia Elétrica	4,3	8,2	12,5	2,5
<b>Social e Urbana</b>	<b>43,6</b>	<b>127,2</b>	<b>170,8</b>	<b>33,9</b>
Habitação	27,5	78,8	106,3	21,1
Saneamento	8,8	31,2	40,0	7,9
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7	2,5
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7	1,7
Metrô	0,7	2,4	3,1	0,6
<b>Logística</b>	<b>13,4</b>	<b>44,9</b>	<b>58,3</b>	<b>11,6</b>
Rodovias	8,1	25,3	33,4	6,6
Marinha Mercante	1,8	8,8	10,6	2,1
Ferrovias	1,7	6,2	7,9	1,6
Aeroportos	0,9	2,1	3,0	0,6
Portos	0,6	2,1	2,7	0,5
Hidroviás e Ferrovias	0,3	0,4	0,7	0,1
<b>Total</b>	<b>112,0</b>	<b>391,9</b>	<b>503,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2010.

Em um balanço preliminar do impacto dos investimentos do PAC no Brasil, para o período 2007-2010, foi expressivo o aumento real de 362% nos investimentos em geração de energia elétrica; 215% em habitação; 110% em transmissão de energia; 145% em saneamento; e 80% em petróleo e gás (SAE, 2007, p. 344).

Devido às dificuldades da correção das desigualdades regionais e em colaboração com as administrações locais, o governo federal instituiu programas que suprissem esse déficit. Apesar do PAC não ser um programa especificamente para o

desenvolvimento regional, contribuiu para a redução das disparidades regionais entre as regiões brasileiras. Porém, mesmo sob essa perspectiva de ampliação dos investimentos do governo federal, nas três áreas supracitadas eleitas por esse programa, podemos detectar que os seus investimentos no Nordeste foram distribuídos assimetricamente entre alguns Estados da região.

Segundo os estudos Federação das Indústrias do Estado da Paraíba - FIEP (2013), a partir de 1950, o PIB dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará geraram 66,39% do PIB da região Nordeste. Durante as décadas subsequentes, não houve alteração na participação desses estados no PIB do Nordeste. O peso político de algumas unidades federativas em relação a outras preponderou na decisão de investimentos em projetos do PAC, o que restringiu 65,1% do orçamento desse programa em Pernambuco, Ceará e Bahia, no período 2007/2010 (FIEP, 2013, p. 16).

**Tabela 18 - Investimentos do PAC no Nordeste 2007-2010**

Estado	Investimentos (eixos) (% do Brasil e do Nordeste)						Total (a + b + c)	
	Logística (a)		Energia (b)		Social e Urbano (c)			
Maranhão	0,7	3,1	2,6	11,9	2,2	6,7	2,0	7,8
Piauí	4,3	18,0	1,1	4,9	1,6	4,7	2,1	8,0
Ceará	4,2	17,5	3,3	15,0	5,5	15,8	4,1	15,9
Rio Grande do Norte	0,6	2,5	2,1	9,8	3,6	10,2	2,1	8,2
Paraíba	0,7	2,9	,5	2,2	5,3	15,1	1,8	6,9
Pernambuco	5,4	22,4	5,4	24,8	8,0	22,8	6,1	23,5
Alagoas	0,7	3,1	0,6	2,7	1,7	4,8	0,9	3,5
Sergipe	0,5	2,2	1,6	7,5	1,2	3,6	1,2	4,8
Bahia	6,8	28,5	4,6	21,2	5,8	16,6	5,5	21,4
Nordeste = 116 bi	23,9	100,0	21,9	100,0	34,9	100,0	25,7	100,0
Brasil = 450 bi/ 4 anos	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	

Fonte: FIEP, 2013.

(c) O eixo denominado *social e urbano* do PAC representa ações direcionadas pelo *Programa Luz para Todos*, saneamento e financiamentos habitacionais (Pessoa Física e SBPE).

O relatório do 10º balanço (junho/2014) do PAC 2 apresentou o valor total de R\$ 836,3 bilhões, sendo 95,5% das suas ações concluídas. Segundo o décimo relatório do PAC 2, o seu investimento foi orientado para seis eixos: 1. Transporte, que recebeu R\$ 58,9 bilhões; 2. Energia, com R\$ 233,1 bilhões; 3. Cidade Melhor, R\$ 9 bilhões; 4. Comunidade Cidadã, contemplado com R\$ 4,5 bilhões; 5. O eixo Minha Casa Minha

Vida, projeto que embolsou o maior valor de investimento, R\$ 361,6 bilhões; e 6. O eixo Água e Luz para Todos, que recebeu R\$ 8,7 bilhões. Portanto, os eixos que mais investimentos receberam foram o do programa Minha Casa Minha Vida e o da Energia (BRASIL-PAC, 2014b, p. 34).

**Tabela 19 - Ações do PAC no Brasil concluídas até 2014**

Eixos		Ações do PAC - BR	Valores (R\$ bilhões)
Transportes	Rodovias	4.416 km	58,9
	Ferrovias	1.053 km	
	Aeroportos	24 empreendimentos	
	Portos	22 empreendimentos	
	Hidrovias	19 empreendimentos	
	Equipamentos para estradas vicinais	5.071 retroscavadeiras; 5.060 motoniveladoras e 5.060 caminhões	
	Geração de Energia	12.860MW	
Energia	Transmissão de energia	10.194km e 36 subestações	233,1
	Exploração e Produção de Petróleo e Gás	19 empreendimentos	
	Fertilizantes e Gás natural	9 empreendimentos	
	Combustíveis Renováveis	3 empreendimentos	
Cidade Melhor	Indústria Naval	Construção de 2 sondas de perfurações e financiamentos contratados de 381 embarcações e 13 estaleiros	9
	Saneamento	1.223 empreendimentos	
	Prevenção em Áreas de Risco – drenagem	Drenagem 70 empreendimentos e contenção de encostas – 19 empreendimentos	
	Mobilidade Urbana	28 empreendimentos	
	Pavimentação	32 empreendimentos	
Comunidade Cidadã	Unidades Básicas de Saúde – UBS	2.057	4,5
	Unidades de Pronto Atendimento – UPAs	23	
	Creches e pré escolas	379	
	Quadras esportivas nas escolas	631	
	Centros de artes e esportes unificados – CEU	29	
Minha Casa, Minha Vida	Programa MCMV II	2.384.502 unidades habitacionais contratadas	361,6
	Financiamento Habitacional	1.556.767 contratos	
	Urbanização de Assentamentos Precários	1.504 empreendimentos	
Água e Luz para Todos	Recursos Hídricos	32 empreendimentos, 53 sistemas de esgotamento sanitário e 207 localidades com sistema de abastecimento	8,7
	Água Áreas Urbanas	652 empreendimentos	
	Luz para Todos	473.899 ligações realizadas	

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014b, p. 34

O 10º balanço do PAC 2 trouxe novas informações sobre os seus investimentos, o que permitiu fechar o ciclo de análise dos seus relatórios nos últimos anos. Dentre os seus investimentos que listaremos posteriormente em Suape, cabe destacar a importância da exploração do Pré-Sal, a sua produção foi de 470 mil barris nas bacias de Santos e de Campos e a aprovação da lei dos royalties do Pré-Sal, 25% dos seus recursos totais serão destinados para a educação e 75% para a saúde (BRASIL-MPOG, 2014b).

Os relatórios do PAC supracitados colaboraram para apresentar o panorama nacional de investimentos do governo federal. Porém, para apreender o impacto que esse programa realizou em Suape, foi preciso recorrer ao relatório *PAC - Pernambuco - 9º balanço 2011-2014*, o qual contém todos os detalhes referentes ao investimento em projetos no estado de Pernambuco e principalmente em Suape.

O PAC é um dos principais programas que financia projetos para o desenvolvimento do governo federal. Na escala regional, o PAC assumiu como prioridades os eixos salientados pelo seu relatório de avaliação a nível nacional: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos. No período de 2011 a 2014, em uma primeira mirada, é possível destacar o *eixo Energia* como o que obteve maior aporte de investimentos do PAC, R\$ 42.175,50 milhões, com previsão de R\$ 5.802,33 milhões após 2014.

**Tabela 20 - 9º Balanço 2011-2014 do PAC-PE**

<b>Eixo</b>	<b>2011 a 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>Pós 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>2011 a 2014 Regional (R\$ milhões)*</b>	<b>Pós 2014 Regional (R\$ milhões)*</b>
Transportes	5.561,29	2.242,88	4.184,69	1.683,14
Energia	42.175,50	5.802,33	1.460,54	976,64
Cidade Melhor**	2.976,96	6.883,14	-	-
Comunidade Cidadã	592,42	355,45	-	-
Minha Casa, Minha Vida**	7.298,68	1.201,61	-	-
Água e Luz para Todos**	4.208,43	1.143,87	4.246,15	690,72
<b>TOTAL</b>	<b>62.813,29</b>	<b>17.629,28</b>	<b>9.891,37</b>	<b>3.350,50</b>

Fonte: BRASIL-MPOG (2014c).

\*\* Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014.

Apresentada na tabela supracitada a organização dos investimentos nos eixos determinados pelo PAC como prioritária para o crescimento econômico do estado de Pernambuco, exibimos a seguir a descrição dos projetos financiados em cada um desses eixos. Iniciamos com os investimentos do PAC no eixo transportes, cuja ênfase se deu na ferrovia que foi tomada como prioridade, com investimentos da ordem de R\$ 3.810,80 milhões, no período de 2011 a 2014, e previsão de R\$ 1.633,20 milhão após 2014. A principal ação do PAC nesse setor foi o projeto da Ferrovia Nova Transnordestina, que abrange os estados do Ceará, Pernambuco e Piauí.

**Tabela 21 - Investimento PAC 2011-2014 no eixo transportes Pernambuco**

<b>Eixo</b>	<b>2011 a 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>Pós 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>2011 a 2014 Regional (R\$ milhões)</b>	<b>Pós 2014 Regional (R\$ milhões)</b>
Rodovias	1.684,97	1.860,83	-	-
Ferrovias	-	-	3.810,80	1.633,20
Portos	418,13	370,67	294,51	43,94
Hidrovias	-	-	14,78	6,00
Aeroportos	37,41	11,39	64,60	-
Equipamentos para Estradas Vicinais	132,33	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>5.561,29</b>	<b>2.242,88</b>	<b>4.184,69</b>	<b>1.683,14</b>

Fonte: Fonte: BRASIL-MPOG (2014c).

Dos projetos enunciados pelo PAC no eixo de transportes, os empreendimentos nesse setor exclusivos para o entorno de Suape, em estágio de previsão, foram Suape - Terminal de Múltiplo Uso e Dragagem, Porto de Suape - Dragagem Cais 6 e 7. Na etapa de obras estavam, no momento em que foi elaborada a avaliação do andamento dos projetos do PAC, a construção do acesso rodoviário ao porto de Suape (Canal Externo) - Dragagem de aprofundamento, com investimentos de 243,70 milhões para 2011-2014. Em estágio de conclusão, o Porto de Suape (Ilha de Tatuoca) - Dragagem de aprofundamento (BRASIL-MPOG, 2014c).

O segundo eixo prioritário para o PAC é o da energia, em que estão concentrados os maiores investimentos em Suape, no período de 2011-2014, que soma a quantia de R\$ 50.414,91 milhões. Neste eixo, o principal setor que recebeu maior investimento foi o de Petróleo e Gás Natural, que alavancou mais de R\$ 45.000 milhões, conforme atesta a tabela a seguir com esses detalhes e de outros projetos (BRASIL-MPOG, 2014c).

**Tabela 22 - Investimento PAC 2011-2014 no eixo energia-Pernambuco**

<b>Eixo</b>	<b>2011 a 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>Pós 2014 Exclusivo (R\$ milhões)</b>	<b>2011 a 2014 Regional (R\$ milhões)*</b>	<b>Pós 2014 Regional (R\$ milhões)*</b>
Geração de Energia Elétrica	1.792,10	-	-	552,00
Transmissão de Energia Elétrica	286,53	-	1.038,35	424,64
Petróleo e Gás Natural* Combustíveis	40.096,87	5.802,33	25,50	-
Renováveis	-	-	-	-
Geologia e Mineração - CPRM	-	-	396,69	-
<b>TOTAL</b>	<b>42.175,50</b>	<b>5.802,33</b>	<b>1.460,54</b>	<b>976,64</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014c.

\*Valores contabilizados no eixo de Transporte, tipo Marinha Mercante.

Conforme apontado anteriormente, dos eixos prioritários para o PAC, o da energia sobressaiu sobre os demais em Suape, o que pode se confirmar pelo quadro de empreendimentos exclusivos em energia em Pernambuco, apresentadas as principais ações nesse eixo. Eles se destacaram em número de empreendimentos e em quantia de investimentos em relações aos outros realizados pelo PAC-PE.

O quadro a seguir, reuniu a trajetória dos principais projetos do PAC por intermédio dos seus relatórios, o PAC 1 2007-2010 Ano 1, o PAC 1 2007-2010 Ano 3, o PAC 2 2010-2014 Ano 1 e o PAC 2 2010-2014 Ano 4. Juntos representam as principais ações do governo federal, no período 2007 a 2014, em Pernambuco e no CIPS.

Os projetos da Petroquímica Suape e da Refinaria Abreu e Lima, respectivamente, foram contabilizados R\$ 1.390 milhões e R\$ 7.330 milhões para os anos 2007 a 2010, com previsão de R\$ 1.5880 milhões após 2010, para Refinaria. No relatório PAC 2 2010-2014 Ano 1, realizou o balanço dos investimentos do PAC nas duas primeiras gestões do governo Lula e indicou novos valores para a finalização das obras da Petroquímica R\$ 3.770,15 milhões e da Refinaria R\$ 21.154,5 milhões. O valor final dos projetos da Petroquímica Suape de R\$ 13.046 milhões, e da Refinaria Abreu e Lima R\$40.142.618 milhões. Esses valores combinados superaram com folga os investimentos do PAC nos eixos da área social Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, Água e Luz para Todos, R\$ 29.597,43 milhões, segundo os valores da tabela 20 retirados do 9º Balanço 2011-2014 do PAC-PE.

**Quadro 3. Projetos do PAC 2007-2014 em Empreendimentos Exclusivos, Energia - Complexo Industrial Portuário Suape (R\$ milhões)**

Empreendimentos	Relatório PAC 1 2007-2010 Ano 1			Relatório PAC 1 2007-2010 Ano 3			Relatório PAC 2 2010-2014 Ano 1		
	2007-2010	Após 2010	Estágio	2007-2010	Após 2010	Estágio	2010-2014	Após 2014	Estágio
Suape II	525,0	175,0	Licitação de obra	283,7	425,4	Licitação da obra	686,34	-	Em obras
Promef – Lote 1 (10 petroleiros)	781,7	1.322,9	Em obra	990,1	1.541,2	Em obra	?	?	?
Petroquímica Suape	1.390	-	Em obra	1.606,6	-	Em obra	3.770,15	-	Em operação
Refinaria Abreu e Lima	7.330	1.5880	Em obra	1.604,3	21.418,5	Em obra	21.154,5	941,24	Em obras
Suape II 500/230 Kv	127,6	-	Ação preparatória	120,5	7,1	Licitação da obra	123,10	-	Em obras
Suape III 230/69 Kv	45,6	-	Ação preparatória	43	5,1	Licitação da obra	43,57	-	Em obras
Pernambuco III				301,6	100	Licitação da obra	401,60	-	Licitação da obra
Pernambuco IV				400,6	1,0	licitação da obra	401,6	-	Licitação da obra
MC2 Suape II B				500,0	200,0	Licitação da obra	700,0	-	Licitação da obra
Termopower V				301,6	100,0	Licitação da obra	401,60	-	Licitação da obra
Termopower VI				400,6	1,0	Licitação da obra	401,60	-	Licitação da obra
Plataforma P-55 Estaleiro Atlântico Sul				718,7	837,5	Em obra	156,20	-	Em obras
Promef 1 Lote 2 (5 petroleiros)				72,8	1.317	Licitação da obra	?	?	?
Construção das sondas de perfuração Lote 1 (7 sondas)							2.459,4	6.072,70	Em Licitação
Promef II - Lote5 (8 Navios gaseiros)				-	-	Em licitação	-	-	Em obras

**Continuação do Quadro 3 - Projetos do PAC 2007-2014 em Empreendimentos Exclusivos, Energia - CIPS (R\$ milhões)**

Empreendimentos	Relatório PAC 2 2010-2014 Ano 4			Consulta PAC-MPOG <sup>1</sup>	
	2010-2014	Após 2014	Estágio	Custo final	Estágio
Investimentos					
Suape II	1.021,14		Concluído		
Promef – Lote 1 (10 petroleiros)	-	-	Em operação	custo final R\$3.877.824.000	Em operação
Petroquímica Suape	5.541,42	737,57	Concluído		
Refinaria Abreu e Lima	31.236,24	1.656,01	Em operação	custo final R\$40.142.618.000	Em operação
Suape II 500/230 Kv	128,58	-	Concluído		
Suape III 230/69 Kv	41,20	-	Concluído		
Pernambuco III	385,0		Concluído		
Pernambuco IV					
MC2 Suape II B					
Termopower V					
Termopower VI					
Plataforma P-55 Estaleiro Atlântico Sul	239,35	11,78	Concluído		
Promef 1 Lote 2 (5 petroleiros)					
Construção das sondas de perfuração Lote 1 (7 sondas)	2.849,11	4514,99	Em obras		
Promef II - Lote5 (8 Navios gaseiros)	-	-	Em operação	valor estimado de R\$1.243.980	Em obras

Fonte: BRASIL-MPOG 2007; BRASIL-MPOG 2008a; BRASIL-MPOG 2008b; BRASIL-MPOG 2010; BRASIL-MPOG 2011a; BRASIL-MPOG 2011b; BRASIL-MPOG 2014a; BRASIL-MPOG 2014b; BRASIL-MPOG 2014c.

1 – Consultado no site <http://www.pac.gov.br/estado/pe>

Ano de referência 30/06/2015

O PAC optou por centralizar os seus investimentos no Complexo Industrial Portuário de Suape, principalmente nos setores de transportes e energia. Por outro lado, os seus projetos nos eixos Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos (representantes da área social) estiveram em segundo plano. Portanto, a prioridade dos projetos do PAC em Pernambuco esteve direcionada para atender aos setores logístico e energia.

O PAC direcionou recursos ao eixo Cidade Melhor e priorizou no período 2011 a 2014 a mobilidade urbana, via R\$ 1.893 milhões, com previsão de R\$ 3.951 milhões pós 2014 e saneamento dos seus pontos centrais.

**Tabela 23 - Projetos do PAC 2011-2014 no eixo cidade melhor – PE**

<b>Tipo</b>	<b>Investimento 2011 a 2014 (R\$ milhões)</b>	<b>Investimento após 2014 (R\$ milhões)</b>
Saneamento*	742,52	1.495,19
Prevenção em Áreas de Risco*	284,69	842,89
Pavimentação	27,48	440,26
Mobilidade Urbana	1.893,70	3.951,03
Cidades Históricas	22,91	148,05
Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento	-	-
Equipamentos Metroviários	-	-
Cidades Digitais	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.976,96</b>	<b>6.883,14</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014c.

\* Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014.

No eixo Comunidade Cidadã, o PAC destinou recursos para implementar a infraestrutura nas áreas de saúde e educação, por meio da construção de unidades básicas de saúde (UBS), unidades de pronto atendimento (UPA) e as creches e pré-escolas, que receberam em conjunto R\$ 592,42 milhões no período 2011-2014, com previsão de R\$ 355,45 milhões pós 2014 (BRASIL-MPOG, 2014c).

**Tabela 24 - Investimento PAC 2011-2014 no eixo Comunidade Cidadã-Pernambuco**

Tipo	Investimento 2011 a 2014 (R\$ milhões)	Investimento após 2014 (R\$ milhões)
UBS - Unidade Básica de Saúde	129,38	67,63
UPA - Unidade de Pronto Atendimento	18,66	22,36
Creches e Pré-escolas	247,44	77,54
Quadras Esportivas nas Escolas	163,85	117,69
Centros de Artes e Esportes Unificados	20,71	20,71
Centro de Iniciação ao Esporte	12,38	49,53
<b>TOTAL</b>	<b>592,42</b>	<b>355,45</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014c.

O Eixo Minha Casa Minha Vida foi destaque em relação aos outros eixos da área social, como o que mais investimento recebeu do governo federal, R\$ 7,298,68 milhões no período de 2011 a 2014, e previsão para pós 2014 de R\$ 1.201,61 milhões. Na avaliação geral dos eixos do PAC que dispuseram de maiores recursos, ficou em segunda posição, superado pelo Eixo de Energia, que recebeu, no período de 2011 a 2014, R\$ 42.175,50 milhões.

**Tabela 25 - Investimento PAC 2011-2014 no eixo Minha Casa Minha Vida – PE**

Tipo	Investimento 2011 a 2014 (R\$ milhões)	Investimento após 2014 (R\$ milhões)
Minha Casa, Minha Vida	1.919,70	X
Financiamento SBPE	4.584,22	X
Urbanização de Assentamentos Precários	794,77	1.201,61
<b>TOTAL</b>	<b>7.298,68</b>	<b>1.201,61</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014c.

O eixo Água e Luz para Todos recebeu R\$ 4.208,43 milhões para o período de 2011 a 2014 (BRASIL-MPOG, 2014c).

**Tabela 26 - Investimento PAC 2011-2014 no eixo Água e Luz para Todos – PE**

Tipo	Investimento 2011 a 2014 exclusivo (R\$ milhões)	Pós 2014 exclusivo (R\$ milhões)	2011 a 2014 Regional (R\$ milhões)	Pós 2014 Regional (R\$ milhões)
Luz para Todos	161,22	X	X	X
Recursos Hídricos	3.788,58	690,24	4.246,15	690,72
Água em áreas urbanas*	258,63	453,63	X	X
<b>TOTAL</b>	<b>4.208,43</b>	<b>1.143,87</b>	<b>4.246,15</b>	<b>690,72</b>

Fonte: BRASIL-MPOG, 2014c.

Apesar do governo federal promover maciçamente investimento na área de habitação e direitos básicos (como saneamento, energia e água) para a população, não é suficiente para o desenvolvimento, pois igualmente se faz necessário investimento em educação. O investimento em infraestrutura, se considerarmos os eixos de transporte e energia, superou com folga os da área social.

Além do PAC, o BNDES pode ser considerado um disparador de recursos do governo federal. O banco de fomento ao desenvolvimento está alinhado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao plano Brasil sem Miséria e PNDR, Política Nacional de APLs e à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

A finalidade do BNDES são os recursos financeiros de longo prazo, subscrição de valores mobiliários, apoio financeiro não reembolsável e prestação de garantia. Sua atuação está em todos os setores da economia, exerce o financiamento de indústrias, serviços, infraestrutura, agronegócios, meio ambiente, inclusão social e produtiva, desenvolvimento regional e local, inovação e cultura (BNDES, 2012, p. 18).

De acordo com as tabelas a seguir e com base no recorte macrorregional, é possível inferimos que a região Nordeste apresentou um aumento de 12% nos desembolsos e 15% nas operações, do ano de 2011 para 2012. E, apesar da variação positiva nos desembolsos do BNDES no Nordeste, permaneceu em 2º lugar, com R\$ 25,7 bilhões, estando em primeiro lugar a região Sudeste, com R\$ 43,1 bilhões. Na região Norte teve aumento, de 23% e de 19%, respectivamente. Na região Centro-Oeste, em 2012, apresentou-se um crescimento expressivo em relação a 2011, aumento de 77% e 21%, respectivamente.

**Tabela 27 - BNDES Desembolsos por Região (em R\$ Bilhões)**

	<b>2008</b>	<b>VAR. 2008- 2009</b>	<b>2009</b>	<b>VAR. 2009- 2010</b>	<b>2010</b>	<b>VAR. 2010- 2011</b>	<b>2011</b>	<b>VAR. 2011- 2012</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Norte	5,0	126	11,2	5	11,7	8	10,9	23	13,3	13,8
Nordeste	7,6	189	22,1	22	17,2	9	18,8	12	21	<b>25,7</b>
Centro-Oeste	9,9	9	10,7	6	11,4	0	11,3	77	20,1	20,9
Sudeste	51,0	40	71,7	37	98,0	30	68,2	6	72,4	87,0
Sul	17,4	19	20,7	46	30,1	2	29,7	2	29,1	<b>43,1</b>
<b>Total</b>	<b>90,9</b>	<b>50</b>	<b>136,4</b>	<b>24</b>	<b>168,4</b>	<b>18</b>	<b>138,9</b>	<b>12</b>	<b>156</b>	<b>190,4</b>

Fonte: BNDES, 2012; BNDES, 2013.

Na tabela a seguir, a macrorregião do Sudeste liderou no número de operações realizadas pelos BNDES, o Nordeste ficou em terceiro lugar, atrás da região Sul. O período averiguado foi de 2008 a 2013, e essa tendência permaneceu a mesma em todos os anos.

**Tabela 28 - BNDES Número de Operações por Região**

	<b>2008</b>	<b>VAR. 2008- 2009</b>	<b>2009</b>	<b>VAR. 2009- 2010</b>	<b>2010</b>	<b>VAR. 2010- 2011</b>	<b>2011</b>	<b>VAR. 2011- 2012</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
NO	6.570	83	12.038	102	24.322	78	43.375	19	51.486	56.362
NE	18.602	106	38.372	93	74.062	63	120.793	15	138.451	147.526
CO	16.695	83	30.520	77	54.015	53	82.479	21	100.104	117.369
SE	86.417	94	167.588	57	263.404	49	393.589	9	427.210	452.491
SU	75.757	88	142.211	36	194.091	32	256.210	21	311.189	370.942
<b>Total</b>	<b>204.041</b>	<b>91</b>	<b>390.729</b>	<b>56</b>	<b>609.894</b>	<b>47</b>	<b>896.446</b>	<b>15</b>	<b>1.028.440</b>	<b>1.144.262</b>

Fonte: BNDES, 2012; BNDES, 2013.

Em 2013, o BNDES registrou aumento de 21,9% nos desembolsos para a região Nordeste. Portanto a região Sul permaneceu com a maior variação de desembolsos dessa instituição, com o acréscimo de 48% em 2013, se comparada ao ano de 2012 (BNDES, 2013, p. 24).

Segundo o relatório anual do BNDES de 2013, os investimentos em infraestrutura lideram os desembolsos, com R\$ 62,2 bilhões ou 33% do total liberado. Eles foram destinados aos setores de transporte rodoviário, R\$ 21,2 bilhões, seguido pelo setor de energia elétrica, R\$ 19,9 bilhões. No setor de transformação, foram liberados R\$ 58 bilhões, o que equivale a 30% dos investimentos totais do BNDES. A

participação em material de transporte representou R\$ 10,3 bilhões, enquanto o da química e da petroquímica receberam R\$ 11,2 bilhões (BNDES, 2013, p.22).

**Tabela 29 - BNDES série de desembolsos por ramos de atividades (R\$ bilhões)**

Setores	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Indústria	63,5	78,8	43,8	47,7	58,0	24%	-44,3%	8,8%	21,7%
Infraestrutura	48,7	52,4	56,1	52,9	62,2	7,8%	7,0%	-5,7%	17,5%
Comércio/ Serviços	17,3	27,1	29,2	44,0	51,6	56,4	7,6%	51,0%	17,1%
Agropecuária	6,9	10,1	9,8	11,4	18,7	47,7%	-3,6%	16,4%	64,2%
Total	136,4	168,4	138,9	156	190,4	23,5%	-17,5%	12,3%	22,1%

Fonte: BNDES, 2014.

O relatório anual do BNDES, de 2013, projetou na previsão de investimentos para o período de 2014-2017 R\$ 1.463 bilhões, distribuídos em R\$ 697 bilhões para a indústria, R\$ 550 bilhões para o setor de infraestrutura (com ênfase na infraestrutura logística) e R\$ 215 bilhões<sup>47</sup> para os serviços de transportes (BNDES, 2013, p. 41).

**Tabela 30 - BNDES perspectivas do investimento para 2014-2017 (Setores monitorados pelo BNDES)**

Setores	2009-2012 (R\$ em bilhões)	2014-2017 (R\$ em bilhões)	Variação %
<b>Indústria</b>	531	697	31,3
<i>Compl. Petróleo</i>	311	458	47,3
Outros	221	249	12,7
<b>Infraestrutura</b>	417	550	31,9
Energias	172	178	3,5
Logísticas	113	209	85
Outros	131	163	24,4
<b>Serv. Transportes</b>	176	215	22,2
Total	1.124	1.463	30

Fonte: BNDES, 2014.

A perspectiva dos investimentos anunciada pelo relatório anual de 2013 do BNDES previu, para o período de 2014-2017, R\$ 4,075 bilhões. A distribuição dos

<sup>47</sup> No relatório do BNDES, consta, conforme foi apresentado aqui, neste texto. Creio que pode ter sido um erro na digitação do relatório. Entrei em contato com a equipe técnica do BNDES para averiguar a correção do erro.

recursos financeiros aponta que os setores que receberão maiores investimentos são o de petróleo e gás, cerca de R\$ 30 bilhões de investimentos, energia elétrica, com R\$ 16 bilhões, e papel e celulose, R\$ 7 bilhões. Para o setor da indústria, o BNDES formulou aumento de 5,5% a.a., resultado de investimentos em óleo & gás. O setor aeronáutico se destaca por conta dos projetos na área de defesa e na nova linha de aeronaves comerciais da Embraer. A previsão dessa instituição para o setor de siderurgia foi de redução do investimento, em virtude do excesso de capacidade mundial na produção de aço. Na infraestrutura, os destaques são os setores logísticos, portos e ferrovias.

**Tabela 31 - BNDES: perspectivas do investimento para o período 2014-2017**

Setores	Em R\$ bilhões de 2013		Variação %
	2009	2012 2014	
<b>Petróleo e Gás</b>	318	488	53
Extrativa Mineral	50	54	9
Automotivo	46	74	63
Papel e Celulose	18	26	41
Química	21	26	25
Siderurgia	38	16	-57
Eletroeletrônica	21	24	13
Complexo Ind. da Saúde	10	13	26
Aeronáutica	4	14	294
Demais da Ind.	354	418	18
<b>Indústria</b>	880	1.154	31
Energia Elétrica	176	192	9
Telecomunicações	95	123	29
Infraestrutura social	49	89	83
Rodovias	55	63	15
Ferrovias	29	57	95
Portos	15	41	166
Aeroportos	7	10	44
Infraestrutura	427	575	35
Residências	711	867	22
Agricultura e Serviços	1.154	1.478	28
<b>Total</b>	<b>3.172</b>	<b>4.075</b>	<b>28</b>

Fonte: BNDES, 2014.

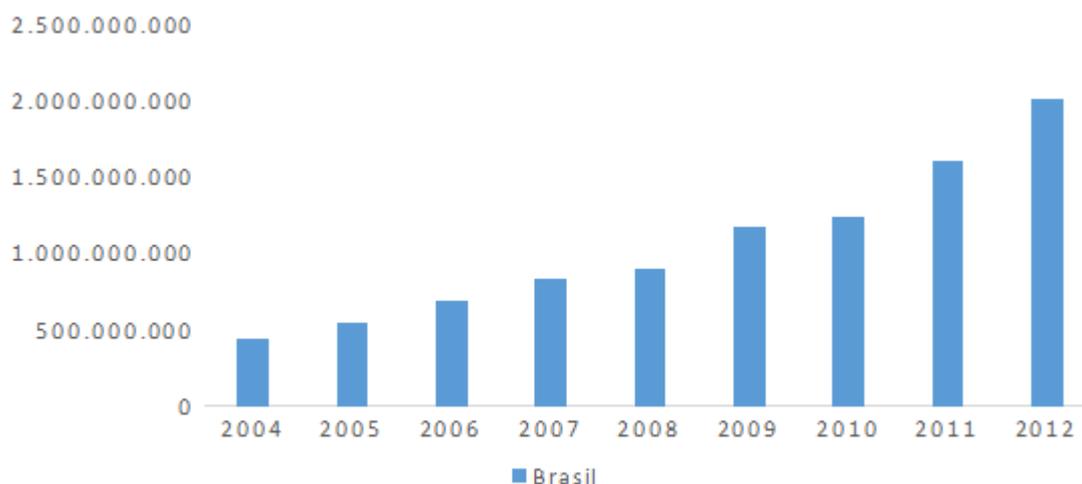
Em 2013, na formulação do relatório do BNDES, um dos maiores destaques em investimento do BNDES previstos para o período de 2014-2017 apontava o setor de óleo e gás, estimado em R\$ 488 bilhões. Em grande medida esse investimento seria proveniente das atividades de exploração e produção da Petrobrás. Parte do montante

desse investimento será destinada ao desenvolvimento da produção no pré-sal e à construção de sondas de perfuração em estaleiros nacionais (BNDES, 2014).

Conforme apresentados anteriormente, os pontos estratégicos julgados pelo PAC e o BNDES prioritários verticalizaram nos setores de infraestrutura e indústria (transportes, energia, produção de petróleo e indústrias derivadas desse setor). Podemos apontar como parte da estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo federal a inclusão social, sob o impulso dos avanços gerados pelo Programa Bolsa Família (PBF), de distribuição de renda com ampla cobertura no território nacional. Uma grande parcela de recursos deste programa foi alocada na região Nordeste, por conta do seu alto grau de vulnerabilidade econômica e social.

A seguir, o gráfico apresenta a evolução do valor aplicado pelo governo federal no PBF. Em 2010, ele despendeu mais de R\$1.239 bilhão com o programa; em 2011, R\$1.602 bilhão; e, em 2012, superou mais de R\$2.010 bilhões.

**Gráfico 9 - Programa Bolsa Família Brasil - valor total dos benefícios (R\$ milhões)**

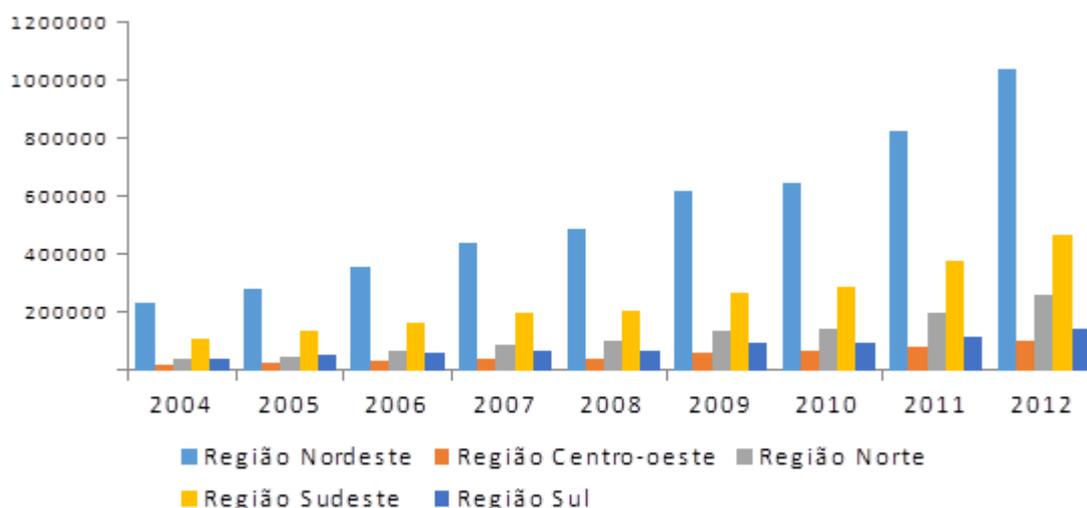


Fonte: Ipeadata *apud* Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Consultado em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Em perspectiva comparativa, a quantia de recursos financeiros aplicados pelo governo federal, por intermédio do PBF, no Nordeste com as outras unidades federativas da União, na série dos anos de 2004 a 2012, apresenta a liderança dessa região no ranking, representada pelo valor de R\$ 1.040.627,468 bilhões, em 2012. Em segundo lugar, está a região Sudeste, que recebeu do governo federal R\$ 467.573,702

milhões, em 2012. Se compararmos a variação do valor do PBF de 2004 a 2012 auferido pelo Nordeste, teremos o acréscimo de 3,5 vezes do valor obtido em seu primeiro ano do programa. Em 2012, o Nordeste obteve mais da metade dos recursos aplicados pelo governo federal no PBF, o que justifica a posição dessa região com altos índices de vulnerabilidade social.

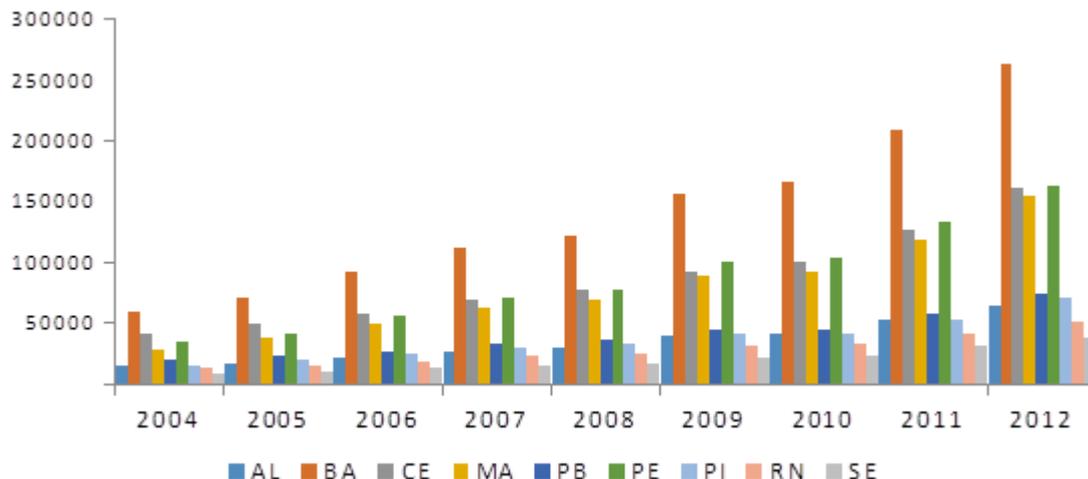
**Gráfico 10 - Programa Bolsa Família por regiões - valor total dos benefícios (R\$ milhões)**



Fonte: Ipeadata *apud* Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Consultado em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

No gráfico a seguir, em 2012, a distribuição dos investimentos do governo federal via PBF entre os estados do Nordeste foi maior no estado da Bahia, com R\$ 262 milhões, acompanhado pelo estado de Pernambuco, com R\$ 162 milhões, e, em terceiro, o estado do Ceará, com R\$ 160 milhões. A maior porcentagem dos valores desembolsados pelo PBF está na partilha entre estes três estados, apesar do estado Maranhão ocupar a quarta colocação, com quase R\$ 155 milhões, valor próximo ao recebido pelo Ceará. É possível afirmar que há uma tendência no destino de investimento do governo federal por intermédio dos seus programas para os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará como os maiores receptores desses recursos.

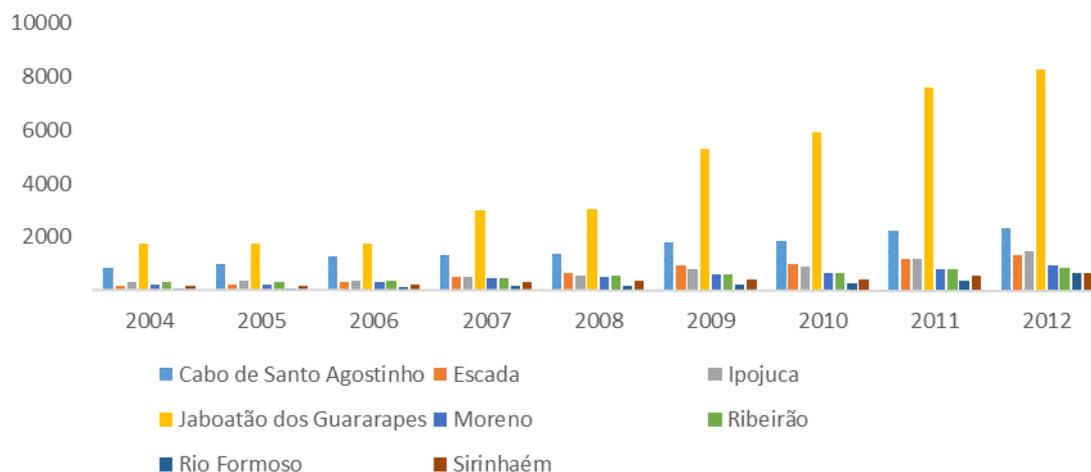
**Gráfico 11 - Programa Bolsa Família por estado do Nordeste - valor total dos benefícios (R\$ Milhões)**



Fonte: Ipeadata *apud* Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Consultado em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

O estado de Pernambuco é o segundo maior destino do PBF, no período de 2004 a 2012, e no território do Complexo Industrial Portuário de Suape o município de Jaboatão recebeu com larga vantagem os recursos do PBF se comparado aos demais municípios no período de 2004 a 2012. No último ano dessa série, o valor recebido por Jaboatão foi de R\$ 8.273.026,00, seguido por Cabo de Santo Agostinho R\$ 2.313.632,00 e em terceiro lugar ficou Ipojuca com R\$ 1.451.992,00. Mesmo com o aumento nos valores distribuídos pelo PBF, ao longo dessa série, as posições dos municípios permaneceram inalteradas e mais do que isso, Jaboatão, um dos municípios com maiores índices de crescimento econômico, permaneceu com a maior porcentagem dos valores desse programa. Junto com os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca são os três com maiores indicadores econômicos.

**Gráfico 12 - Programa Bolsa Família em CIPS valor total dos benefícios (R\$ milhões)**

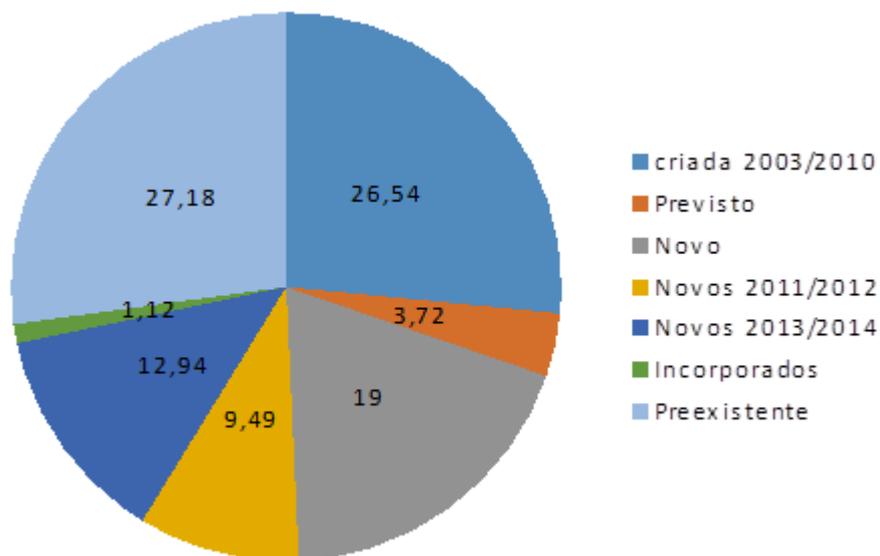


Fonte: Ipeadata apud Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Consultado em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

A ação do governo federal para promover a inclusão social não se restringiu somente ao PBF, conforme apresentado nos gráficos referidos, foi além, por intermédio da expansão do ensino superior no Brasil. Nessa direção, pode ser compreendido que a inclusão social não se restringiu à redistribuição de renda, foi além através do Plano Desenvolvimento da Educação (PDE), orientado para a capacitação da população por intermédio do ensino técnico e superior.

Segundo o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA 2012-2015 apresentou como ação para expansão à população o ensino técnico por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. O programa busca expandir a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para democratizar a oferta de educação aos jovens e adultos para o mercado de trabalho. Segundo dados do relatório de avaliação do PPA 2011-2015, formulado pela equipe técnica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no período entre 2011 e 2014, o programa atendeu 6,1 milhões de brasileiros, dos quais 1,7 milhão efetuaram a matrícula em cursos técnicos de nível médio, e 4,4 milhões se inscreveram em cursos de formação inicial e continuada (BRASIL-MPOG, 2013, p. 60).

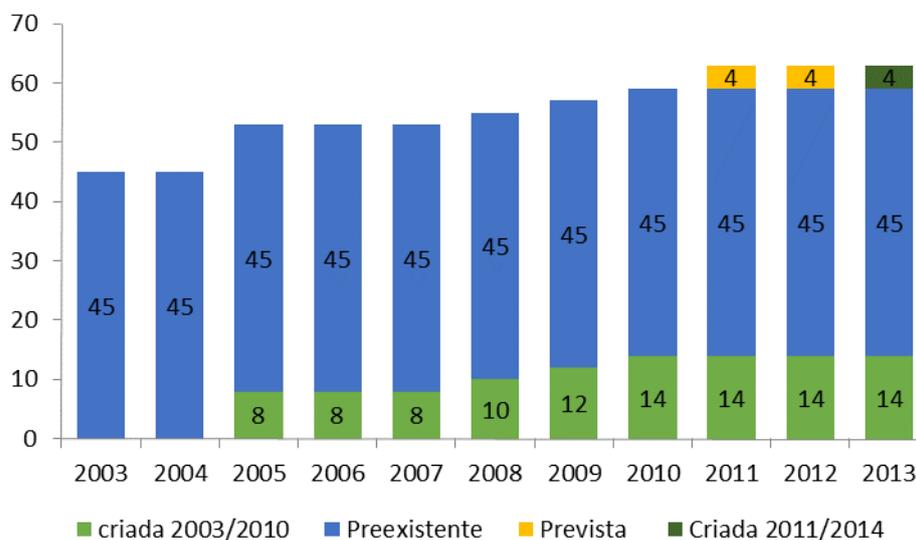
**Gráfico 13 - Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica (2012)**



Fonte: PNAD/IBGE e SIMEC/MEC. In: BRASIL-MPOG, 2013.

Em paralelo com a expansão do ensino tecnológico promovido pelo Pronatec, o governo federal promoveu a ampliação do ensino superior, para a qualificação do indivíduo e implementação da inovação tecnológica. Foram criadas 47 novas unidades entre os anos de 2003 a 2014, totalizando 321 campus e 63 universidades ao final desse período (BRASIL-MPOG, 2013, p. 61).

No gráfico a seguir, apresenta-se a evolução da expansão do ensino superior que, entre 2003-2010, implantou 14 novas universidades, mantendo 45. Para o período entre 2011-2014, foram formadas 4 novas universidades, permaneceram 45 e estavam previstas 4. No total, no período de 2003-2014, foram criadas 18 novas universidades de ensino superior e 4 estavam em fase de conclusão em 2014.

**Gráfico 14 - Expansão da rede federal de educação superior (2012)**

Fonte: PNAD/IBGE e SIMEC/MEC. In: BRASIL-MPOG, 2013.

Fazem parte dos programas de expansão do ensino no Brasil o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que contabilizou auxílio a 1,27 milhão de estudantes de baixa renda, o novo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que contemplou 1,17 milhão de financiamentos entre 2010 e 2013. Complementa esse quadro de programas a Lei 12.711/2012, que foi direcionada à promoção de ações afirmativas em instituições federais para estudantes de escolas públicas, negros e indígenas, com intuito de promover a redução das assimetrias sociais. O Programa Ciência Sem Fronteira, por sua vez, contribuiu para o intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação para outros países, buscando promover a sua capacitação com os maiores centros tecnológicos do mundo, com previsão à concessão de 101 mil bolsas até 2014 (BRASIL-MPOG, 2013, p. 62).

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste<sup>48</sup> (FNE) pode ser considerado o principal instrumento financeiro da PNDR para a região. A distribuição

48 Criado pela Constituição Federal de 1988 e instituída pela Lei nº 7.827/1989, o FNE é um importante instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. O Banco do Nordeste (BNB), em conjunto com o Ministério da Integração Nacional e com a SUDENE, partilha da administração do FNE, pautados pelo planejamento e coordenação da Programação Regional do FNE, documento composto pelo plano de aplicação de recursos (BNB, 2014, p. 5).

dos recursos do FNE segue a tipologia criada pela PNDR, que prioriza os espaços com maior vulnerabilidade econômica e social. O FNE tem como uma das suas diretrizes contribuir para o desenvolvimento das atividades produtivas nos municípios prioritários da PNDR. No 1º semestre de 2013, houve o dispêndio de R\$ 4,7 bilhões em 261.430 operações (98,7%) (BNB, 2013, p. 99).

A metodologia adotada pela PNDR para empreender a divisão da região Nordeste foi designada pelo rendimento médio mensal por habitante (salários, benefícios e pensões) e pela taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. O cruzamento dessas variáveis resultou na tipologia formada pela PNDR do Nordeste, divididas em sub-regiões alta renda, dinâmicas, estagnadas, baixa renda. As sub-regiões conhecidas como prioritárias (estagnadas e baixa renda) foram posicionadas como central pelo FNE para receber os seus investimentos. De acordo com essa metodologia, a região Nordeste foi dividida em sete mesorregiões: Águas Emendadas, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Jequitinhonha/Mucuri, Seridó e Xingó.

Essas mesorregiões englobam predominantemente o semiárido nordestino. O objetivo do fundo de financiamento é atender às sub-regiões prioritárias, predominantemente as de baixa renda e estagnadas - elas estão concentradas no Semiárido nordestino, e metade dos seus recursos foi a elas destinada. Portanto, as atividades econômicas rurais são as priorizadas pelo FNE. A tabela a seguir atesta a participação setorial nas contratações desse recurso financeiro, e as atividades agrícolas são maioria, sendo essa particularidade um diferencial em relação aos outros programas e planos do governo federal.

**Tabela 32 - FNE Participação Setorial nas Contratações<sup>1</sup> - Primeiro Semestre - Período: 1998 a 2013**

Exercício	Rural	Agro-industrial	Industrial/Turismo	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Total
1998	84,5	1,4	14,1	-	-	100
1999	80,2	0,9	18,9	-	-	100
2000	49,5	0,7	49,8	-	-	100
2001	35,4	1,2	63,4	-	-	100
2002	76,4	0,7	14,2	-	8,7	100
2003	47,5	0,3	44,9	-	7,3	100
2004	25,7	1,2	25,9	21,1	26,1	100
2005	51,4	1,0	14,2	19,4	14,0	100
2006	48,9	2,5	24,1	11,6	12,9	100
2007	45,2	3,3	21,1	16,8	13,6	100
2008	29,7	4,2	23,2	25,8	17,1	100
2009	28,2	5,1	20,2	25,4	21,1	100
2010	34,8	3,1	24,3	16,1	21,7	100
2011	38,4	2,3	19,7	15,9	23,6	100
2012	53,0	1,2	20,3	-	25,5	100
2013	38,8	1,2	28,5	1,2	30,3	100

Fonte: BNB - ambiente controle de operações de crédito.

Nota (1) Por contratações entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar.

O estado de Pernambuco, na divisão realizada pelo PNDR da região Nordeste, foi representado por duas diferentes sub-regiões, a da Chapada do Araripe e a do Xingo, que abrangem os seus municípios do oeste, ou seja, os do sertão. Segundo a tipologia de sub-regiões da PNDR para o estado de Pernambuco, a sub-região com maior renda está concentrada no entorno do município de Recife, o que incluiu os municípios do território de Suape.

No período de 1989 ao primeiro semestre de 2013, os estados que receberam mais recursos do FNE foram Bahia (R\$ 30,3 bilhões), Ceará (R\$ 19,2 bilhões), Pernambuco (R\$ 17,0 bilhões) e Maranhão (R\$ 13,1 bilhões), que juntos representaram 65,1% total dos valores contratados (BNB, 2013, p. 67).

Em contraposição à tendência de concentração de investimentos do governo federal nos estados Pernambuco, Bahia e Ceará, o FNE distribuiu de modo simétrico os seus recursos, nos seis primeiros meses de 2012, conforme atesta a tabela seguinte. Nesse período, 87,1% dos recursos contratados pelo fundo foram aplicados. Os municípios denominados tipologia dinâmica responderam pelo número maior de

operações (35,3%), acompanhados pelos de tipologia estagnada (32,6%) e de baixa renda (30,8).

Em relação ao volume de recursos contratados, no ano de 2012, os municípios de tipologia – dos tipo estagnado de média renda, tiveram a maior participação, com 37,8%, superando os municípios do tipo dinâmicos, com 33,5%. Nesse ano, os municípios de alta renda tiveram a menor quantidade de operações, com 2.736, e receberam a menor porcentagem de recursos, apesar de ser 12,9% muito próximo ao valor contratado para os municípios de baixa renda, com 15,8%. Porém, em 2013, os de baixa renda tiveram 79.761 operações e recuaram para 13,4% dos valores contratados, enquanto os de alta renda subiram para 3.394 operações e conseguiram 25,4% dos recursos contratados, o que apresentou expansão em relação aos recursos financeiros auferidos no ano de 2012. Despontando como um dos que mais recebeu investimentos e somente ficou atrás dos municípios com tipologia estagnado média renda, com 35,2% (BNB, 2012, p. 99).

Portanto, por um lado os recursos do FNE em quantidades em operações foram designados aos municípios de baixa renda, estagnado de média renda e dinâmico de média renda; por outro, em comparação ao ano de 2012 ao de 2013, houve considerável agrupamento de recursos nos de alta renda, concomitantemente foi reduzida essa porcentagem aos municípios de baixa renda e aos dinâmico de média renda.

**Tabela 33 - FNE Projetos Contratados na Tipologia PNDR**

Tipologia	2012				2013			
	Quantidade de Operações	%	Valor Contratado (em R\$ mil)	%	Quantidade de Operações	%	Valor Contratado (em R\$ mil)	%
Alta Renda	2.736	1,3	503.102	12,9	3.394	1,3	1.596.824	25,4
Baixa Renda	64.201	30,8	615.665	15,8	79.761	30,1	843.650	13,4
Dinâmico de Média Renda	73.512	35,3	1.304.783	33,5	96.931	36,6	1.628.474	25,9
Estagnado de Média Renda	68.057	32,6	1.469.617	37,8	84.738	32,0	2.209.452	35,2
Total	208.506	100,0	1.469.617	100,0	264.824	100,0	6.278.400	100,0

Fonte: BNB - Ambiente de Controle de Operações de Crédito.

Nota: 1) Por “Contratações”, entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar. In: BNB (2012); BNB (2013).

De acordo com o balanço no ano de 2012, em âmbito estadual, realizado para verificar o destino dos recursos do FNE, o estado da Bahia absorveu o maior número de contratos firmados, 18,9%, acompanhado pelo Ceará, 13,4%, e Pernambuco, com 11,8%. Em número de operações, na tabela a seguir, o estado do Maranhão foi o destaque no destino para sub-regiões de baixa renda. Contudo, mesmo com a surpresa do estado do Maranhão, não ameaçou a liderança da tríade formada pelos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará na concentração desses contratos.

No ano de 2013, a tendência permaneceu: as operações nos municípios foram concentradas no estado da Bahia, que apareceu com o maior número de contratos firmados 52.422, acompanhado pelo Ceará, com 37.151, e Pernambuco, com 31.871.

**Quadro 4. FNE - Contratações por Tipo de Município e Estado (Áreas Prioritárias)**

Estados	Tipologia	2012		2013	
		Quant.	Valor (em R\$ mil)	Quant.	Valor (em R\$ mil)
AL	BR	7.262	65.849	7.604	118.704
	DMR	5.950	27.873	7.045	37.454
BA	BR	5.864	51.095	8.716	62.463
	DMR	8.021	262.577	11.711	314.973
	EMR	24.972	389.228	31.995	861.700
CE	BR	17.071	112.436	22.025	169.484
	DMR	4.876	54.697	7.837	85.306
	EMR	5.635	86.934	7.289	107.797
ES	EMR	314	38.351	339	243.186
MA	BR	18.788	242.627	20.601	332.616
	DMR	1.453	113.153	1.334	174.601
	EMR	2.843	189.453	2.891	256.678
MG	BR	359	2.845	406	2.208
	DMR	12.732	126.175	14.774	138.414
	EMR	8.465	79.407	7.997	78.967
PB	BR	6.365	49.407	8.152	55.987
	DMR	4.163	26.419	4.874	228.229
	EMR	6.089	61.066	7.419	72.321
PE	BR	3.925	29.221	5.286	48.633
	DMR	8.257	74.800	11.301	91.984
	EMR	12.026	422.689	15.284	199.118
PI	BR	2.617	29.296	4.238	27.707
	DMR	11.173	372.620	16.586	291.807
	EMR	4.811	109.254	7.065	248.745
RN	BR	615	7.061	1.238	10.891
	DMR	10.030	114.775	13.521	154.018

	EMR	1.296	54.906	2.678	118.998
SE	BR	1.325	25.828	1.495	14.957
	DMR	6.857	131.694	7.948	111.688
	EMR	1.606	38.329	1.781	21.942
Total	-	205.770	3.390.065	261.430	4.681.576

Fonte: BNB - Ambiente de Controle de Operações de Crédito. In: BNB (2012).

BR - baixa renda; DMR - dinâmico de média renda; EMR - estagnado de média renda.

A área de abrangência do FNE contempla 1.990 municípios, dos quais 1.980 foram atendidos no primeiro semestre de 2013, o que representa 99,5% do total. Territorialmente, o FNE ocupou maior volume de atividades econômicas no setor rural, presente em 95,3% da sua área de atuação (BNB, 2013, p. 78).

**Tabela 34 - FNE Distribuição Territorial dos Recursos - Primeiro Semestre de 2013**

Estado	Nº municípios da área de atuação do FNE (A)	Nº municípios atendidos pelo FNE (B)	B/A (%)
Alagoas	102	101	99,0
Bahia	417	415	99,5
Ceará	184	184	100,00
Espírito Santo	28	25	89,3
Maranhão	217	215	99,1
Minas Gerais	168	166	98,8
Paraíba	223	223	100,00
Pernambuco <sup>1</sup>	185	185	100,00
Piauí	224	224	100,00
Rio Grande do Norte	167	167	100,00
Sergipe	75	75	100,00
Total	1.990	1.980	99,5

Fonte: BNB, 2013 - ambiente controle de operações de crédito

Nota (1) Território estadual de Fernando de Noronha está contido nessa estatística como município.

As projeções de investimento do FNE para 2014 foram de R\$ 13,1 bilhões. Segundo a Resolução Condell/SUDENE nº 074/2013, o valor de R\$ 223,6 milhões estava previsto para ser direcionado para as operações de crédito rural. Foi projetado o financiamento por estado do Nordeste seguindo as potencialidades e oportunidades de investimentos definidos por órgãos governamentais e entidades públicas e privadas (BNB, 2014, p. 11).

**Tabela 35 - FNE 2014 - Projeção de financiamento por estado e setor de atividade (R\$ milhões) (\*) (\*\*)**

UF/Setor	Agricultura <sup>1 2</sup>	Pecuária <sup>2 3</sup>	Indústria <sup>a1</sup>	Agroindústria <sup>4</sup>	Turismo	Com. e Serv. <sup>1</sup>	Infraestrutura <sup>4</sup>	Total	[%] Estado
AL	92,0	62,0	173,0	16,0	85,0	187,0	-	615,0	4,7
BA	620,0	410,0	600,0	60,0	120,0	800,0	250,0	2.860,0	21,8
CE	160,0	400,0	540,0	10,0	185,0	680,0	30,0	2.005,0	15,3
ES	31,0	15,0	177,0	12,0	25,0	60,0	-	320,0	2,4
MA	280,0	280,0	100,0	95,0	25,0	330,0	150,0	1.260,0	9,6
MG	198,0	236,0	135,0	6,0	5,0	120,0	-	700,0	5,3
PB	45,0	140,0	280,0	15,0	87,0	243,0	-	810,0	6,2
PE	120,0	350,0	400,0	10,0	350,0	655,0	-	1.885,0	14,4
PI	467,0	230,0	35,0	10,0	8,0	400,0	-	1.150,0	8,8
RN	47,0	172,0	280,0	16,0	105,0	285,0	-	905,0	6,9
SE	65,0	80,0	200,0	55,0	20,0	170,0	-	590,0	4,5
Total	2.125,0	2.375,0	2.920,0	305,0	1.015,0	3.930,0	430,0	13,100	100,0
[%] Setor	16,2	18,1	22,3	2,3	7,7	30,0	3,3	100,0	

Fonte: BNB, 2014.

(\*) Os valores são indicações para efeito de planejamento; (\*\*) O BNB poderá repassar até 3% do total dos valores programados para 2014 a outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Bacen, observados os limites de crédito aprovados a cada instituição, a existência de recursos para o atendimento da demanda apresentada diretamente às suas agências e as diretrizes da Resolução Condel/Sudene nº 071/2013, de 13.07.2013; (1) Inclusive Meio Ambiente/Inovação; (2) Inclusive Pronaf; (3) Inclusive Aquicultura e Pesca; (4) Inclusive Meio Ambiente.

De acordo com a Resolução nº 071/2013 de 15.08.2013 do Condel/Sudene, foram definidos como prioridades espaciais e setoriais os seguintes projetos e valores de financiamento da FNE para o ano de 2014.

**Tabela 36 - FNE 2014: Projeção de financiamento para atividades e setores priorizados pelo conselho deliberativo da SUDENE (R\$ milhões)**

<b>Política/Setor</b>	<b>Atividades/Espaços Priorizados</b>	<b>Valor</b>	
Agricultura	Agricultura de Sequeiro em áreas com aptidão edafoclimática	1.266,3	
	Agricultura irrigada	230,3	
Agroindústria	Agroindústria	305,0	
Apoio a Arranjos Produtivos Locais	Arranjos Produtivos Locais selecionados	84,0	
Apoio aos Setores Exportadores Regionais	Financiamento à Exportação	96,5	
	Biocombustível	20,9	
	Calçados e artefatos	68,4	
	Confecção em Geral	139,3	
	Extração de minerais metálicos e não metálicos	281,5	
	Beneficiamento e transformação de minerais não metálicos	285,7	
	Indústria	Indústria automotiva (inclusive veículos pesados) e naval, enfocando a formação de rede de pequenos e médios fornecedores regionais	223,6
		Mecânica	67,8
		Metalúrgica	72,5
		Mobiliários	68,3
Petroquímica		54,5	
Química (exceto explosivos)		78,6	
Siderurgia		247,2	
Telecomunicações		3,9	
Infraestrutura	Transporte	18,9	
	Aquicultura e Pesca	36,0	
Pecuária	Avicultura	74,8	
	Bovinocultura	1.293,5	
	Ovinocaprinocultura	205,2	
Plano Brasil Maior (Competências Tecnológicas)	Eletrônicos	34,3	
	Fármacos	8,7	
	Tecnologia da informação e comunicação	0,4	
	Semicondutores	5,0	
	Mesorregiões	1.573,0	
PNDR*	RIDEs	419,0	
	Microrregiões prioritárias	>9.170,0	
	Semiárido	4.100,0	
Turismo	Turismo	1.015,0	

Fonte: BNB, 2014.

\*Projeção relativa às prioridades espaciais definidas pela PNDR.

O BNB priorizou a alocação dos seus recursos nas sub-regiões prioritárias selecionadas pela PNDR. No primeiro semestre de 2013, foram aplicados 74,6% dos seus recursos, sendo destinados aos municípios que estão no interior do estado, distante do entorno das capitais dos estados nordestinos (classificados como sub-regiões de alta

renda), de forma que o fundo busca descentralizar a concentração de recursos nos principais municípios do Nordeste, o que contribui para desconcentração de crescimento econômico para os municípios fragilizados econômica e socialmente, considerados prioritários da PNDR.

**Tabela 37 - FNE - Contratações de valor superior a R\$ 10 milhões - primeiro semestre de 2013**

UF	Tipologia	Localização	Programa	Valor do Financiamento
AL	Baixa renda	Coruripe	Irrigação	27.864
AL	Alta Renda	Maceió	FNE-Comércio	11.298
AL	Alta Renda	Maceió	Industrial	147.784
AL	Alta Renda	Marechal Deodoro	Industrial	63.041
AL	Baixa Renda	São Luís do Quitunde	Irrigação	10.238
AL	Baixa Renda	São Luís do Quitunde	Rural	13.930
BA	Estagnada	Alagoinhas	Industrial	375.047
BA	Estagnada	Feira de Santana	Industrial	84.999
BA	Dinamica	Luis Eduardo Magalhães	Rural	32.833
BA	Dinâmica	Riachão das Neves	Rural	20.916
BA	Alta Renda	Salvador	FNE-Serviços	19.397
BA	Alta Renda	Salvador	Proatur	43.200
BA	Dinâmica	São Desidério	Rural	10.346
BA	Estagnada	Vitória da Conquista	FNE-Serviços	76.933
CE	Alta Renda	Caucaia	FNE-Serviços	57.965
CE	Alta Renda	Fortaleza	FNE-Serviços	240.045
CE	Alta Renda	Fortaleza	Proatur	29.895
ES	Estagnada	São Mateus	Industrial	208.006
MA	Dinâmica	Balsas	Agriin	29.006
MA	Baixa Renda	Carutapera	FNE Verde-Rural	46.280
MA	Estagnada	Imperatriz	FNE-Serviços	15.800
MA	Estagnada	Porto Franco	Agriin	12.076
MA	Dinâmica	Sambaíba	Rural	36.626
MA	Baixa Renda	Santa Inês	FNE-Comércio	34.735
MA	Estagnada	São Luís	FNE-Serviços	25.662
MA	Estagnada	São Luís	Proinfra	76.791
MA	Dinâmica	Tasso Fragosso	Rural	51.961
PB	Dinâmica	Alhandra	Industrial	192.132
PB	Alta Renda	João Pessoa	Proatur	117.689
PE	Alta Renda	Jaboatão dos Guararapes	FNE-Comércio	18.433
PE	Alta Renda	Moreno	Industrial	62.000
PE	Estagnada	Petrolina	Rural	24.798
PE	Alta Renda	Recife	FNE-Serviços	306.919
PE	Alta Renda	Recife	Industrial	34.681
PI	Dinâmica	Baixa Grande do Ribeiro	Rural	15.230

PI	Dinâmica	Gilbués	Rural	21.197
PI	Dinâmica	Palmeira do Piauí	Rural	13.276
PI	Dinâmica	Ribeiro Gonçalves	Rural	38.616
PI	Dinâmica	Sebastião Leal	Rural	28.361
PI	Estagnada	Teresina	FNE-Comércio	135.711
PI	Dinâmica	Uruçuí	Rural	10.422
RN	Estagnada	Baraúna	Industrial	52.161
RN	Alta Renda	Natal	Proatur	32.093
RN	Dinâmica	São José de Mipibu	FNE-Comércio	10.100
SE	Alta Renda	Aracaju	FNE-Comércio	27.500
SE	Alta Renda	Aracaju	Proatur	13.969
SE	Alta Renda	Nossa Senhora do Socorro	FNE-Comércio	10.027
		Total		2.968.396

Fonte: BNB, 2013. ambiente controle de operações de crédito.

Embasado por esses dados, é possível sistematizar que os investimentos concedidos pelo governo federal para o Nordeste, no ano de 2012, estão divididos da seguinte maneira: 1) do total de 111,1 bilhões do PAC, 14,1% foram destinados para o Nordeste, o que correspondeu a cerca de 10,7 bilhões; 2) o Banco do Nordeste e o FNE investiram 22 milhões; 3) o investimento das estatais para a região Nordeste contabilizou 16,5% do total de 110 bilhões, o que representou 18,3 bilhões; 4) o BNDES desembolsou 156 bilhões (BARBOSA E VIANNA, 2013).

**Tabela 38 - Distribuição dos investimentos federais previstos para o nordeste em 2013 (R\$ Mil)**

Estado	Origem dos Investimentos		Total
	Previsão Executiva 2013	Previsão Estatais 2013	
Nordeste	2.962.378	4.422.934	7.385.312
Alagoas	728.775	190.177	918.952
Bahia	2.344.158	1.483.279	3.827.437
Ceará	852.634	424.182	1.276.816
Maranhão	569.751	529.644	1.099.395
Paraíba	607.244	12.351	619.595
Pernambuco	1.143.043	10.518.478	11.661.521
Sergipe	477.943	62.186	540.129
Rio G. do Norte	506.804	299.414	806.218
Piauí	497.647	327.484	825.131
Total da Região Nordeste	10.690.378	18.270.129	28.960.507

Fonte: Viana e Barbosa (2013).

De acordo com os dados da MPOG (2013), é possível inferir que o estado de Pernambuco é o maior beneficiado em volume de investimentos, cerca de 60%, considerando investimentos realizados pelas empresas estatais. A maior concentração de investimentos nesse estado justifica-se pela instalação da Refinaria Abreu e Lima (R\$ 7,9 bilhões) e a da Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (R\$ 2,3 bilhões), ambas localizadas no Complexo Industrial e Portuário de Suape (BARBOSA E VIANNA, 2013).

Portanto, enquanto o estado da Bahia registra os maiores investimentos do Executivo, cerca de R\$ 2,3 bilhões, ou 21,5% dos 10,7 bilhões destinados para a Região, na ordem de investimentos pelas Empresas Estatais, o maior beneficiado é o estado de Pernambuco, com R\$ 10,5 bilhões (57,3% dos R\$ 18,3 bilhões do total aplicado no Nordeste), principalmente pela inserção da Refinaria Abreu e Lima, da Petrobrás (BARBOSA E VIANNA, 2013).

#### **4.3. Balanço das medidas propostas pelos PPAs federais e a aplicação dos recursos no Complexo Industrial Portuário de Suape.**

Diante desse quadro sócio-econômico, pode se afirmar que os investimentos do governo federal foram aplicados no Nordeste sem a articulação ou encadeamento necessário a uma política de âmbito nacional, voltada para o crescimento econômico e desenvolvimento social. Os investimentos do governo federal podem ser classificados como pontuais, alocados em pontos determinados.

Prioritariamente, de acordo com os dados expostos nas tabelas e gráficos supracitados, os investimentos do governo federal estão concentrados em pontos focais dentro de territórios que se consolidaram enquanto polos de crescimento econômico, como os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Nunca é demais lembrar que os dados econômicos do final dos anos 1980 registravam esse fenômeno, de crescimento desses estados em detrimento dos outros do Nordeste e sem alteração profunda da estrutura econômica (produtiva e autossustentada) e social - quer das unidades da federação que receberam maior impulso econômico, quer das demais. Portanto, se os dados econômicos apresentados forem avaliados por essa perspectiva, é possível afirmar que permaneceu a tendência de concentração de investimentos nessas unidades federativas

em detrimento da redução das assimetrias regionais e sociais no governo Lula (2003-2010) e Roussef (2010-2014).

Os PPAs apresentaram como central a inclusão social em suas estratégias para o desenvolvimento do Brasil. O PPA 2004-2007 tratou da inclusão social por intermédio do seu PBF, de redistribuição de renda. O PPA 2008-2011, por sua vez, estabeleceu como prioridade a inclusão social via expansão da educação e do ensino superior. O PPA 2012-2015, por fim, deu continuidade a esses programas e planos com maior foco na garantia de renda pelo PBF, Água para Todos, expansão do programa MCMV e o pacto nacional de alfabetização nacional em conjunto com o Pronatec, prosseguimento da expansão do ensino superior.

O conjunto desses programas formou uma poderosa rede do governo federal para diminuir o quadro de vulnerabilidades no Brasil. Porém, conforme apresentado nesse capítulo, a questão de inclusão social foi trabalhada pelo Novo Plano Diretor de Suape 2030 sob um outro enfoque, o do privilegiamento da concessão do programa de habitação para a população do território estratégico como forma de reduzir o impacto gerado pelo deslocamento da população que habitava esse território para outro local, situação ocasionada pela instalação de novos distritos industriais, o que exigiu a reordenação do território.

Godoy (2014b), em seus estudos sobre o território estratégico de Suape, aponta que o movimento liderado pela implementação de indústrias nesse território provocou graves problemas, tais como: intensa migração de trabalhadores para os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho (municípios onde está concentrada a maioria das indústrias do Complexo Industrial Portuário de Suape); problemas de ordem da violência urbana e do consumo e tráfico de drogas; forte especulação imobiliária, como consequência da abrupta aceleração da demanda por habitação; e ocupações habitacionais irregulares, situadas em áreas de risco e de proteção ambiental.

Os problemas de transporte e mobilidade urbana se tornaram constantes em vários municípios do *Território*, assim como o aumento do custo de vida. Muitas comunidades rurais, de pescadores artesanais e quilombolas foram retiradas de seus locais de moradia para dar espaço às novas indústrias, sem que alternativas de vida compatíveis lhes fossem ofertadas, impactando negativamente na preservação das tradições e das

identidades culturais locais. Por outro lado, há grandes mudanças culturais condicionadas pelo êxodo rural estimulado pelas atividades industriais e pela crise do setor canavieiro, alterando profundamente os modos de vida, as relações sociais e os meios de trabalho de parcela considerável das populações dos municípios do *Território*. Os problemas ambientais também ganharam amplitude com o crescimento industrial, especialmente com os processos de dragagem envolvidos na construção dos três estaleiros de Suape (GODOY, 2014b, p. 4).

A educação foi tratada no NPDS, mas diferentemente da concepção de que agiu o governo federal em suas medidas para esse setor. O NPDS partiu da pesquisa sobre quais setores produtivos em Suape estavam com déficit de mão de obra e, em seguida, priorizou a qualificação da mão de obra e de futuros trabalhadores nos segmentos produtivos em que havia sido detectada a falta de profissionais.

Nessa direção, Veras (2013) vem sistematizando em suas pesquisas o lugar do trabalho no novo discurso do desenvolvimentismo em Pernambuco e em Suape<sup>49</sup>. Para o autor, o tratamento dado a essa questão pode ser compreendido em duas facetas: a da capacidade dos segmentos produtivos ofertarem vagas de emprego e a da emergência da qualificação de trabalhadores pernambucanos para ocupar os postos de trabalhos.

Para Veras (2014), a política de desenvolvimento no Brasil e em Pernambuco precisa lidar com o dilema: de um lado, atender às necessidades empresariais por trabalhadores com qualificação e quantidade exigidas, para manter os salários oferecidos em padrão competitivos; e, do outro, as demandas dos trabalhadores, com o objetivo de melhor inserção no mercado de trabalho dos pernambucanos.

Em Suape, está ocorrendo uma onda de conflitos marcados pelos operários dos canteiros de obra, o que configura uma nova dinâmica socioeconômica. Nesse contexto, Veras apresenta uma importante questão: as mobilizações dos trabalhadores, além de

---

<sup>49</sup> o projeto “O novo desenvolvimentismo no Brasil visto a partir de suas implicações sociais no Nordeste”, desenvolvido pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Trabalho - LAEPT/UFPB, em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ, está produzindo a análise do impacto das políticas públicas do novo desenvolvimentismo no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - Suape. Os temas das políticas públicas e as dinâmicas do mundo do trabalho são os principais objetos de estudo desse grupo de pesquisa. A sistematização dos resultados provocados pelas políticas públicas que estão sendo aplicadas no Nordeste e em Suape apresenta o esforço desse grupo em compreender e interpretar o discurso do novo desenvolvimentismo para esse território.

trazerem como retorno ganhos imediatos, estão buscando o reconhecimento dos trabalhadores como sujeitos portadores de demandas sociais?

Veras (2013) aponta que houve um primeiro movimento de qualificação de mão de obra de Suape efetuado pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Pernambuco, de modo a atender as demandas de ambos os lados. A qualificação foi focada em primeiro lugar em máquinas pesadas (2007 a 2010) e, posteriormente, foi realizada em segmentos mais leves duas vezes (2007-2008 e 2010-2011). As oficinas formaram Comissões de Concertação, combinando o apoio de empresas, sindicatos, SRTE, Senai e outras instituições.

Apesar da transição de trabalhadores da lavoura de cana-de-açúcar para os empreendimentos de Suape ter ampliado os empregos com carteira de trabalho, não alterou o quadro histórico de trabalho na região e não implicou em um padrão salarial (VERAS, 2013).

Embora exista essa preocupação na formação de novos profissionais para o governo federal, o princípio básico que regeu o seu plano para educação é o de capacitação e autonomia do sujeito. O PDE, combinado com o PBF (e outros programas sociais como MCMV, Luz para Todos, Água para Todos, valorização do salário mínimo), pode proporcionar à população grande potencial para redução das assimetrias sociais e regionais.

Cepêda (2014) avança na interpretação sobre o papel do Estado no processo de expansão do ensino superior público brasileiro. Para a autora, o Estado assumiu protagonismo a partir do governo Lula e se distinguiu das matrizes do desenvolvimentismo, dos anos 1930-1980, por reposicionar as políticas sociais e as demandas sociais como centrais. Nos governos Lula e Rousseff, a política do ensino superior apoiou-se em duas estratégias, a ampliação direta de vagas e o aumento do programa de financiamento de vagas e permanências de alunos matriculados em universidades particulares (PROUNI).

É possível concluir que, no caso do território estratégico do porto de Suape, houve uma ampliação dos recursos injetados pelo governo federal, que foram determinantes para a formação do complexo industrial. Podemos ir mais além e sugerir que o conceito denominado *efeitos germinativos* poderia ser uma via teórica que produziu uma reflexão sobre esse modelo de crescimento econômico que está sendo

formado nesse território (HIRSCHMAN, 1958; CAMPOS, [1953] 1963). Esse processo resultou da concentração de indústrias que estão instaladas no local, promovendo a captação de recursos - a partir da formação do complexo da indústria naval, refinaria de petróleo (instalação de infraestrutura da Petrobrás), assim como a formação de indústrias produtoras de derivados utilizados para a produtividade desses produtos.

Em contrapartida aos investimentos do governo federal via PAC, em energia e infraestrutura, que despontaram como os maiores entre os programas federais, pode ser apontado que pouco se avançou em programas sociais no território. O principal recurso nessa direção foi do próprio PAC, no eixo de infraestrutura social, que tem o programa MCMV como o que providenciou a maior aplicação de recursos na área de habitação. No programa PBF, o estado de Pernambuco ficou em segundo lugar na recepção de recursos do governo federal, perdendo somente para o estado da Bahia. Em contrapartida, os investimentos das estatais do governo federal, como a Petrobrás no segmento produtivo de petróleo, colocaram Pernambuco em primeiro lugar do ranking, como o maior receptor de recursos das estatais.

No próximo capítulo, serão apresentados os dados econômicos e sociais dos oito municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape: Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Jaboatão, Moreno, Escada, Rio Formoso, Ribeirão, Sirinhaém. O objetivo é analisar se os investimentos dos governos federal e do governo de Pernambuco no território estratégico de Suape repercutiram em mudança estrutural, na série temporal 2003-2014.

**CAPÍTULO 5**  
**CONCENTRAÇÃO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NO COMPLEXO**  
**INDUSTRIAL PORTUÁRIO DE SUAPE**

Neste capítulo partimos da apresentação do território do Complexo Industrial Portuário de Suape. Conforme apresentado anteriormente, 60% da área industrial deste complexo está localizada no município de Ipojuca, e 40%, no de Cabo do Santo Agostinho. A instalação de grande parte das unidades industriais do território de Suape nos municípios de Ipojuca e Cabo do Santo Agostinho pode restringir os efeitos do crescimento econômico somente nesses municípios. Embora represente avanço nos indicadores de crescimento econômico no território estratégico de Suape, há tendência de polarização desse processo nos dois municípios supracitados em detrimento dos outros municípios do entorno do porto.

A ausência de investimentos dos governos federal e estadual nos municípios Escada, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, que formam a denominada área de influência indireta, na mesma proporção que os da área central do Complexo Industrial Portuário de Suape, acarreta a falta de dinamismo econômico e, mais do que isso, a principal marca desse crescimento desequilibrado é constatada pelos indicadores de vulnerabilidade dos municípios, traduzidos em déficits sociais nessa área.

Primeiramente, neste capítulo, foi realizada a análise por intermédio dos dados secundários do IBGE, IPEA-data, Atlas do Desenvolvimento Humano, Ministério do Desenvolvimento Social-MDS, Condepe-Fidem, Ministério do Trabalho e RAIS. Para a apresentação dos dados socioeconômicos dos municípios, foi adotada a organização formulada pelo Novo Plano Diretor de Suape 2030: as áreas de influência direta (Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão) e as de influência indireta (Escada, Moreno, Ribeirão Rio Formoso e Sirinhaém).

Os dados levantados estão divididos da seguinte maneira: demografia, educação, economia, vulnerabilidade social, setores da economia ocupados pela mão de obra e renda dos trabalhadores, no período de 2000 a 2014. O balanço da análise quantitativa nos aponta dois cenários no território estratégico de Suape. O primeiro foi a redução da vulnerabilidade, porém, vinculado à ele o segundo cenário foi o crescimento econômico de Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão em detrimento dos demais municípios, o que foi resultado do fenômeno das assimetrias intrarregionais neste território.

Na iminência do resultado obtido por intermédio da análise quantitativa, propusemos, no segundo tópico deste capítulo, averiguar as ações formuladas no âmbito local para o território estratégico de Suape. O objetivo desse tópico é desde a hipótese

de que os investimentos do governo federal não foram proporcionais entre os setores de produtividade e o da área social, o que poderia ter contribuído para a concentração do crescimento econômico em Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão; e, ainda, quais medidas foram formuladas pelos governos estadual de Pernambuco e dos municípios para o território estratégico de Suape.

No segundo tópico deste capítulo foram tratados os planos plurianuais das instâncias estadual e municipal. No governo estadual de Pernambuco, foram selecionados os seguintes documentos produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão para realizar a análise, cujas diretrizes possuem abrangência estadual, direcionadas para as Regiões de Desenvolvimento (RDs) de Pernambuco. Os documentos foram formulados pela Agência de Planejamento e Consultoria CONDEPE-FIDEM, quais sejam: Plano Plurianual 2008-2011; Plano Plurianual 2012-2015; e Lei de Revisão Plano Plurianual, 2014.

Na escala local, buscamos os PPAs produzidos pelos municípios como repertório com as medidas para o território nos próximos anos. Nela, foram identificados os PPAs dos municípios Cabo de Santo Agostinho, Moreno e Jaboatão dos Guararapes.

O sexto tópico apresenta o debate travado entre intelectuais da academia sobre o novo modelo desenvolvimentista gestado a partir do governo Lula. Essa interpretação pode orientar a comparação do discurso enunciado pelo governo federal em seus PPAs, em relação ao desenho que está sendo formado pela aplicação dos seus investimentos na prática. Esse discurso esteve afinado em dois vetores para o desenvolvimento: o do crescimento econômico e o da inclusão social. O debate pretendido nessa seção se apoia em diferentes visões sobre o novo desenvolvimentismo, algumas em clara distinção de outras ou no sentido de complementação. Portanto, podem ser compreendidas como um importante avanço na interpretação desse movimento de desenvolvimento em curso no Brasil.

No último tópico, foi constatado a preferência dos governos federal e estadual (Pernambuco) em investir nos municípios Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho que conciliou a vantagem de localização próxima ao porto de Suape com a dinâmica econômica desses municípios, o que determinou a instalação de segmentos produtivos. Se por um lado essa dinâmica resultou em ampliação de empregos, indústrias, agroindústria, por outro apresenta uma dinâmica de crescimento unilateral, que atende

somente aos seus interesses e segmentos que o capital produtivo determinou como prioritário.

Essa dinâmica de crescimento econômico pode influenciar até mesmo as decisões institucionais dos municípios, isto é, das prefeituras em suas políticas públicas, estabelecidas pelo seu PPA. A autonomia do Poder Executivo municipal seria limitada à formulação de políticas sociais e econômicas específicas do município para o local, sobrepujadas pelas decisões advindas do Complexo de Suape.

### **5.1. Diagnóstico dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape**

O PPA 2008-2011, formulado pela Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco (SEPLAG), elaborou a divisão da região em doze diferentes *regiões de desenvolvimento* (RD), separados de acordo com a estrutura econômica e social do território. O estado de Pernambuco está dividido em 12 RDs: Metropolitana, Mata Norte, Mata Sul, Agreste Meridional, Agreste Central, Agreste Setentrional, Pajeú, Moxotó, Itaparica, São Francisco, Araripe e Sertão Central.

**Figura 6. Regionalização de Pernambuco dividido em 12 RDs**

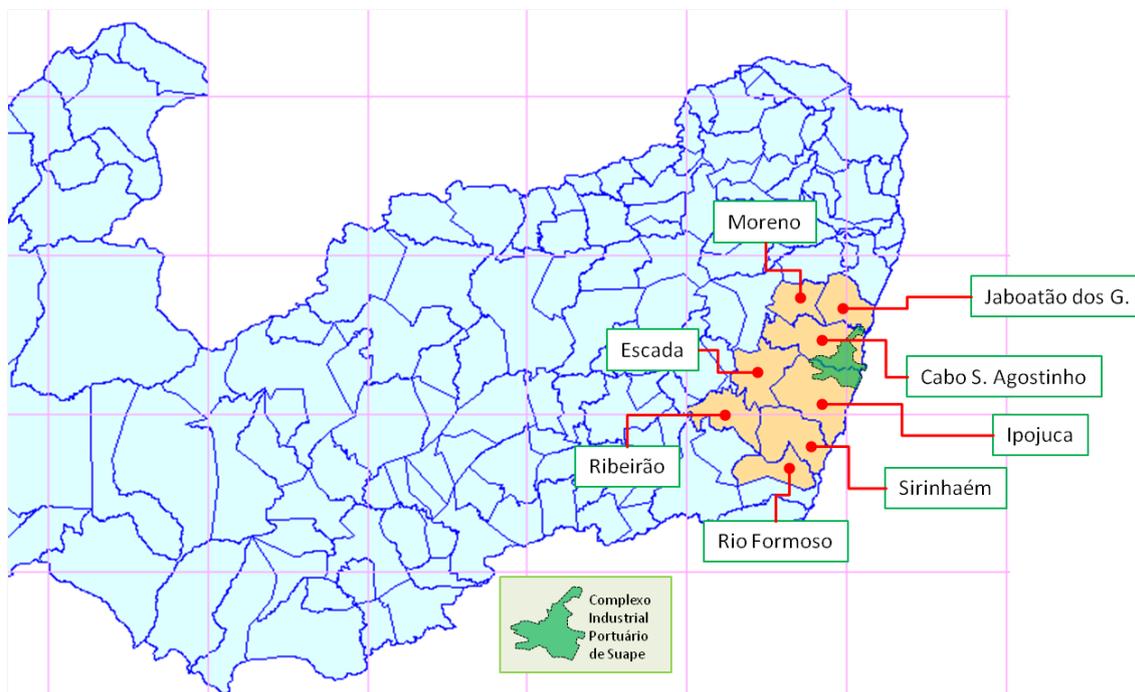


Fonte: Secretaria de Desenvolvimento de Pernambuco – SDEC.

O território de Suape está inserido na RD Metropolitana, composta pelos municípios Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno. A RD Mata Sul, por sua vez, engloba os municípios Escada, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém e ocupa 42,81% da população do Estado de Pernambuco, 63,29% do PIB da Unidade Federativa, com o IDH em 0,783. O Complexo Industrial Portuário de Suape e o pólo farmacológico estão entre os principais empreendimentos na RD. Para maiores detalhes sobre as RDs de Pernambuco, no ano de 2007, consultar anexo 1.

A figura a seguir mostra a localização do Complexo Industrial Portuário de Suape no estado de Pernambuco e os municípios que fazem parte do seu entorno.

**FIGURA 7. Localização dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape**



A estrutura demográfica dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape indica a concentração demográfica por habitante/km<sup>2</sup>. O município de Jaboatão dos Guararapes dispara nesse indicador demográfico, com uma área de 258,56 km<sup>2</sup> e

população total calculada em 644.620 mil habitantes, sendo 2.493,6 habitantes por km<sup>2</sup>, se comparado com o estado de Pernambuco, com 89,63 hab/km<sup>2</sup>. Em segundo lugar, está Cabo de Santo Agostinho, com 414,32 hab/km<sup>2</sup>. A comparação entre os indicadores de densidade demográfica comprova que o município de Jaboatão está muito acima da média estadual e do entorno de Suape.

A taxa de urbanização apresentou crescimento em todos os municípios do entorno do porto de Suape. O aumento da urbanização pode ser justificado pela expansão da oferta de empregos formais que acompanha a ampliação e a instalação de novas indústrias nesse território - efeito que gerou expansão para o setor de serviços devido à forte demanda advinda com êxodo rural. Esse cenário de abrupto fluxo demográfico pode comprometer a quantidade de vagas ofertadas em escolas e creches, os leitos de hospitais e os atendimentos de postos de saúde, caso não aumentem os investimentos dos municípios e do estado de Pernambuco nessas áreas. Os dados demográficos dos municípios referidos nos últimos 15 anos podem ser consultados na tabela a seguir.

**Tabela 39. Estrutura da dinâmica demográfica**

Municípios	Área Km <sup>2</sup>	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	Tax. Urban. (%)	População total		População Urbana		População Rural	
		2010	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
BR	8.515.767,049	22,43	84,36	169.799.170	190.729.655	137.755.500	160.925.792	31.835.143	29.830.007
PE	98.146,315	89,63	80,17	7.918.344	8.796.448	6.058.249	7.052.210	1.860.095	1.744.238
C.S. A.	446,578	414,32	90,68	152.977	185.025	134.486	167.783	18.491	17.242
Escada	346,957	183,07	84,96	57.341	63.517	45.596	53.964	11.745	9.553
Ipojuca	532,644	151,39	74,06	59.281	80.637	40.310	59.719	18.971	20.918
Jaboatão	258,566	2.493,06	97,82	581.556	644.620	568.474	630.595	13.082	14.025
Moreno	196,071	289,16	88,54	49.205	56.696	38.294	50.197	10.911	6.499
Ribeirão	287,900	154,36	76,52	41.449	44.439	29.646	34.003	11.803	10.436
Rio Formoso	227,457	97,39	60,37	20.764	22.151	8.349	13.373	12.415	8.778
Sirinhaém	369,069	109,18	53,32	33.046	40.296	13.646	21.484	19.400	18.812

Fonte: Condepe-Fidem.

A formação da estrutura etária da população dos municípios do território do Complexo Industrial Portuário de Suape aponta para a redução na pirâmide etária da população de menos de 15 anos, com exceção de Ipojuca, consoante ao aumento da

população de 15 a 64 anos e 65 anos ou mais. Esse movimento na pirâmide etária seguiu a tendência da pirâmide etária brasileira.

**Tabela 40. Estrutura etária da população municípios de Suape**

Municípios	Homens 2010	Mulheres 2010	Menos de 15 anos			15 a 64 anos			65 anos ou mais		
			1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
PE	4.230.681	4.565.767	2.629.120	2.464.129	2.264.055	4.114.206	4.968.104	5.883.674	384.529	486.111	648.719
C.S.A.	90.859	94.166	49.645	48.350	46.648	75.106	100.962	128.425	4.761	6.686	9.952
ESC	31.151	32.366	21.797	19.045	17.097	31.110	35.129	42.304	2.623	3.167	4.116
IPJ	39.890	40.747	18.975	20.347	23.618	24.727	36.511	53.488	1.722	2.423	3.531
JAB	304.850	339.770	164.067	168.653	154.413	292.033	385.182	452.185	16.514	24.700	38.022
MOR	27.664	29.032	15.461	14.775	14.039	25.087	31.678	38.786	2.115	2.752	2.752
RIB	21.734	22.705	16.183	13.709	12.125	23.161	25.448	29.373	1.678	2.292	2.941
R.F.	11.127	11.024	8.803	7.524	6.923	10.691	12.309	14.100	796	931	1.128
SIR.	20.348	19.948	14.728	12.062	12.045	17.361	19.543	26.315	1.169	1.441	1.936

Fonte: Atlas Brasil. In: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

O cruzamento dos dados da tabela supracitada com os de longevidade, mortalidade e fecundidade direciona a um cenário, caracterizado pela redução da taxa de fecundidade e pelo aumento da expectativa de vida da população dos municípios de Suape. Esse cenário exige das autoridades competentes do âmbito municipal, estadual e federal, a ampliação de políticas públicas para dependentes jovens e idosos.

Em 2010, os municípios de Escada, Ipojuca, Ribeirão e Sirinhaém apresentaram maior índice de mortalidade até 1 ano e até 5 anos de idade em relação ao do estado de Pernambuco. Para os indicadores de mortalidade para crianças de até 5 anos, tais municípios continuam com o índice maior do que do estado de Pernambuco, respectivamente, com 23,8; 24,5; 37,1; e 26,6.

**Tabela 41. Longevidade, mortalidade e fecundidade - municípios de Suape**

Municípios	Esperança de vida ao nascer (em anos)			Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)			Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)			Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Pernambuco	62,0	67,3	72,3	62,6	47,3	20,4	81,4	54,6	22,0	3,3	2,5	1,9
C.S. A.	63,5	69,0	73,7	55,4	41,0	17,2	73,2	45,5	18,4	2,6	2,4	1,7
Escada	59,4	66,2	71,8	73,8	52,6	21,7	96,5	58,3	23,4	3,5	2,5	2,0
Ipojuca	60,8	67,7	71,4	66,9	46,1	22,8	88,0	51,2	24,5	3,4	2,7	2,5
Jaboatão	67,2	72,8	74,8	41,6	27,5	16,0	55,2	30,6	12,9	2,4	2,1	1,8
Moreno	64,3	67,8	73,3	52,2	45,7	18,1	69,2	50,7	19,5	3,1	2,4	1,8
Ribeirão	63,5	65,6	67,7	55,7	55,4	34,5	73,6	61,4	37,1	3,0	2,8	2,0

Rio Formoso	59,8	65,8	73,6	71,8	54,2	17,4	94,1	60,1	18,7	4,5	3,6	1,9
Sirinhaém	59,8	67,4	70,8	71,8	47,3	24,7	94,1	52,5	26,6	5,5	3,2	2,4

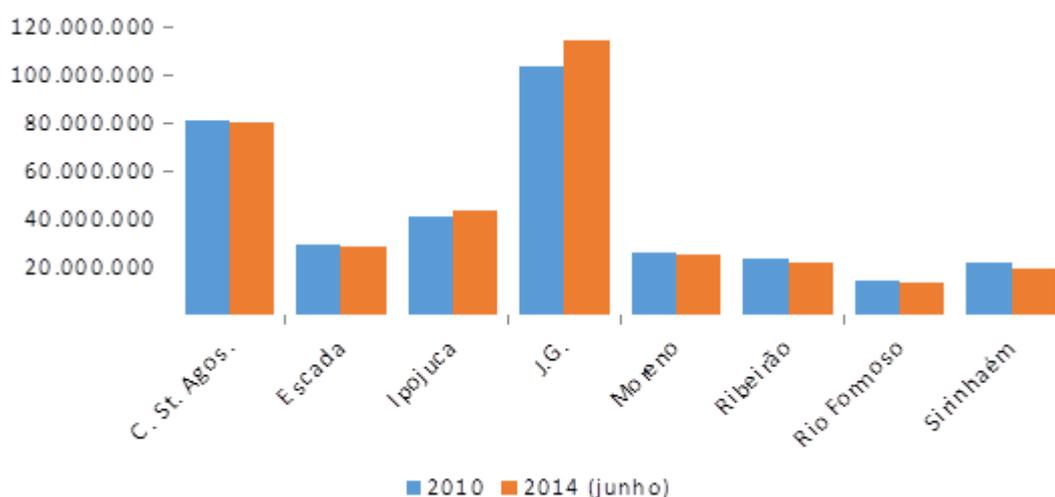
Fonte: Atlas Brasil. In: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

Dos municípios referidos com altos indicadores de mortalidade infantil, apenas um deles não faz parte da RD Mata Sul, é Ipojuca, o que significa que os municípios com os piores indicadores estão localizados na área de influência indireta do Porto de Suape, RD Mata Sul.

No próximo gráfico, a comparação entre os anos 2010 e 2014 na transferência do tesouro nacional para os municípios do território de Suape, demonstrou que não houve alteração. As transferências de capital do governo federal estão alocadas em maior quantidade em Jaboatão dos Guararapes, que, de R\$103.382 milhões, em 2010, passou para R\$ 114.701 milhões, em 2014. Em segundo lugar, está Cabo do Santo Agostinho, que recebeu em 2010 R\$ 81.214 milhões, recuando para R\$ 80.223 milhões, em 2014. Em terceiro lugar, ficou Ipojuca, que recebeu R\$ 41.008 milhões, em 2010 e aumentou para R\$ 43.155 milhões, em 2014. Ao passo em que os outros cinco municípios do território de Suape receberam um valor menor em relação a esses três.

A influência na transferência de recursos do tesouro nacional para Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão pode ter sido provocada pela dinâmica econômica formada pelos grandes complexos industriais nesses municípios.

**Gráfico 15. Transferência do tesouro nacional (R\$ milhões)**



Fonte: IBGE. In: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>

A tabela a seguir apresenta o produto interno bruto nos municípios que fazem parte do território de Suape. Nela, é possível observar nos anos 2000, 2006 e 2012 o aumento na taxa de crescimento econômico em todos os oito municípios. Um dos destaques fica por conta do valor do PIB que, em 2000, nos municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, estavam pareados, respectivamente com R\$ 1.380,2 bilhões e R\$ 1.237,7 bilhões, mas, em 2012, Ipojuca avançou para R\$ 11.595,9 bilhões, e Cabo de Santo Agostinho alcançou R\$ 6.006,3 bilhões. A diferença entre os valores do PIB de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho em 2000 era pequena, contudo, em 2012, ela quase duplica.

O município de Jaboatão permaneceu em terceiro lugar dentre os valores do PIB do estado de Pernambuco, somente perde para Recife, em primeiro lugar, e Ipojuca, na segunda posição.

O segundo ponto na tabela a seguir que chama a atenção é em relação à comparação dos valores do PIB de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, que estão classificados na área de influência direta, para Moreno, Escada, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, localizados na área de influência indireta. A diferença dos valores do PIB dos municípios da área de influência direta é enorme em relação à área de influência indireta.

**Tabela 42. PIB, a preços de mercado, das Regiões de Desenvolvimento e dos municípios do estado de Pernambuco - 1999-2012 (em R\$ Milhões)**

Ranking		Municípios	2000	2006	2012
2011	2012				
		Pernambuco	24.878,9	49.921,7	117.340,1
-	-	Metropolitana	17.680,4	36.146,5	75.933,1
2	2	Ipojuca	1.380,2	4.331,2	11.595,9
3	3	Jaboatão dos Guararapes	2.167,3	4.738,2	9.480,1
4	4	Cabo de Santo Agostinho	1.237,7	2.828,7	6.006,3
33	34	Moreno	75,8	89,1	92,7
27	26	Escada	141,2	222,5	528,7
36	37	Sirinhaém	76,5	165,8	354,0
42	44	Ribeirão	74,2	143,9	281,9
65	59	Rio Formoso	65,4	148,0	204,8

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM - Contas Regionais.

Os dados relacionados ao PIB *per capita* dos municípios de Suape apontam Ipojuca como o que possui o maior, R\$ 138.273 mil. O segundo é Cabo de Santo

Agostinho, que apareceu com R\$ 31.742 mil, o que apresenta uma assimetria grande na comparação. Apesar de Jaboatão possuir maior valor do PIB do que Cabo de Santo Agostinho, apareceu em terceiro lugar nessa comparação, com R\$ 14.478 mil.

No geral, todos os municípios avançaram no PIB *per capita*, nos anos de 2000 a 2012. O valor do PIB *per capita* dos municípios da área de influência indireta se aproximou do de Jaboatão, mesmo com diferenças marcantes no valor do PIB (conforme apresentado na tabela anterior).

**Tabela 43. PIB *per capita* por Regiões de Desenvolvimento e municípios do estado de Pernambuco - 2000-2012 (em R\$ 1,00)**

Ranking		Municípios	2000	2006	2012
2011	2012				
		Pernambuco	3.383	6.527	13.138
1	1	Metropolitana	5.252	9.907	20.267
1	1	Ipojuca	22.935	62.299	138.273
2	2	Cabo de Santo Agostinho	8.003	16.431	31.742
8	9	Jaboatão dos Guararapes	3.688	7.274	14.478
65	62	Moreno	1.787	3.469	6.681
33	28	Rio Formoso	3.131	6.713	9.158
42	36	Escada	2.458	3.807	8.208
71	82	Ribeirão	1.789	3.445	6.272
34	33	Sirinhaém	2.316	5.042	8.553

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM - Contas Regionais.

Na tabela a seguir, é possível afirmar que o porcentual de participação no PIB estadual de Pernambuco dos oito municípios, que fazem parte do território estratégico de Suape, foi polarizado em três deles: Ipojuca, Cabo do Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes. Em 2006, juntos somavam 21,44%; em 2012, avançaram para 23,08% do PIB de Pernambuco, enquanto os outros municípios, respectivamente no mesmo período, representaram 1,58%, com redução para 1,49%.

**Tabela 44. Participação (%) do PIB das Regiões de Desenvolvimento e dos municípios no PIB do estado de Pernambuco - 2000-2012**

Municípios	2000	2006	2012
Pernambuco	100,0	100,00	100,00
Metropolitana	65,58	65,14	64,71
Ipojuca	5,12	7,80	9,88
Jaboatão dos Guararapes	8,04	8,54	8,08
Cabo de Santo Agostinho	4,59	5,10	5,12
Moreno	0,33	0,35	0,33
Escada	0,52	0,40	0,45
Sirinhaém	0,28	0,30	0,30
Ribeirão	0,28	0,26	0,24
Rio Formoso	0,24	0,27	0,17

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM - Contas Regionais.

O crescimento da participação desses municípios no PIB de Pernambuco é notório na série de 2000 a 2012. O destaque fica por conta do arranque que ocorreu a partir de 2006, em grande medida determinado pelos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse arranque é possível apontar que a participação do município de Ipojuca no PIB de Pernambuco praticamente dobrou, de 5,12% em 2000 para 9,88% em 2012. A trajetória de participação no PIB de Pernambuco dos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão e Sirinhaém ampliou a sua participação.

A tabela a seguir apresenta um importante dado, que é referente ao valor adicionado bruto (VAB) por setores da economia dos municípios de Suape. Na série de 2000 a 2012, pode se observar uma tendência: houve uma redução do setor de agropecuária na economia. Subjacente, ocorreu a ampliação da participação do setor de transformação na economia, com exceção de Cabo de Santo Agostinho e Rio Formoso. O setor de serviços representa grande percentual das economias dos municípios do território, porém, no período analisado, foi constatado recuo na participação desse setor no PIB dos municípios de Jaboatão e Ipojuca, enquanto os demais apresentaram aumento na participação.

**Tabela 45. Composição setorial do VAB por Regiões de Desenvolvimento e por municípios de Pernambuco - 2000-2012**

Municípios	Agropecuária			Indústria			Serviços		
	2000	2006	2012	2000	2006	2012	2000	2006	2012
Pernambuco	4,37	5,19	2,70	21,81	21,63	25,12	73,83	73,18	72,18
Metropolitana	0,59	0,62	0,19	24,17	24,77	27,50	75,25	74,61	72,32
Jaboatão	0,32	0,45	0,16	26,91	26,27	32,57	72,76	73,28	67,27
Ipojuca	1,46	0,54	0,16	11,75	28,04	32,02	86,79	71,43	67,82
C.S. A.	1,81	0,56	0,25	59,36	60,00	55,31	38,83	39,43	44,44
Moreno	16,21	18,08	4,38	13,12	14,38	22,42	70,67	67,53	73,20
Escada	7,51	7,24	1,79	28,98	18,69	31,98	63,51	74,06	66,22
Sirinhaém	15,66	17,07	8,73	27,28	26,91	32,55	57,06	56,02	58,72
Ribeirão	8,34	11,18	7,36	16,82	18,76	21,47	74,84	70,06	71,17
Rio Formoso	9,41	11,77	6,55	39,15	40,95	35,28	51,44	47,28	58,17

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM - Contas Regionais.

A seguir, apresenta-se o conjunto de dados sociais, que revelam pistas se houve a redução de vulnerabilidade social do território a partir de 2007, momento em que foi maior o investimento do governo federal no Complexo Industrial Portuário de Suape.

Na tabela a seguir, é possível afirmar que houve redução do número da população nos municípios do entorno de Suape, *extremamente pobres* e *pobres*. A ênfase é referente à comparação dos anos de 2000 a 2010, em que houve redução da proporção de *extremamente pobres* da população, e os municípios de Cabo do Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão dos Guararapes ficaram abaixo da média nacional, de 8,8. A proporção de *pobres* acompanhou o mesmo ritmo de redução, e apenas os municípios de Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes estiveram abaixo da média nacional, de 25,3<sup>50</sup>.

**Tabela 46. Vulnerabilidade social dos municípios de Suape 1991 a 2010**

Municípios	Renda per capita (R\$)			% dos extremamente pobres			% dos pobres		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
C.S. A.	196,33	270,17	467,07	25,48	17,49	5,98	53,32	43,26	19,71
Escada	130,14	193,83	322,46	43,02	23,66	9,35	73,21	55,57	25,31
Ipojuca	123,97	206,67	362,68	41,01	23,10	8,71	74,95	54,06	27,22
Jaboatão	359,97	474,83	593,90	17,51	11,22	6,35	41,01	32,11	17,61
Moreno	170,26	201,82	356,70	30,32	21,14	12,07	60,59	51,68	30,11
Ribeirão	158,85	227,80	324,47	37,94	25,92	9,98	68,77	55,01	31,16

<sup>50</sup> (IPEA, in: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/090924\\_compres30ricardo.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/090924_compres30ricardo.pdf))

Rio Formoso	110,48	163,75	264,16	50,13	35,72	12,51	79,67	63,94	34,33
Sirinhaém	99,37	173,18	273,75	61,76	28,79	8,70	85,17	67,58	34,24

Fonte: Agência CONDEPE/FIDEM - Contas Regionais.

1. Proporção de extremamente pobres: Indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais; 2. Proporção de pobres: Indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais.

O índice de Gini nos municípios do entorno de Suape foi reduzido e permaneceu abaixo da média do estado Pernambuco. Os menores índices foram registrados em Escada, Rio Formoso e Sirinhaém, respectivamente, 0,46; 0,44; e 0,44. Complementa os dados a informação de que, em 2013, no estado de Pernambuco, o índice de Gini reduziu para 0,464.

**Tabela 47. Índice de Gini Pernambuco 1991-2010**

<b>Município</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Pernambuco	0,65	0,66	0,62
Cabo de Santo Agostinho	0,50	0,54	0,53
Escada	0,51	0,51	0,46
Ipojuca	0,46	0,53	0,50
Jaboatão dos Guararapes	0,61	0,63	0,58
Moreno	0,49	0,50	0,53
Ribeirão	0,55	0,58	0,50
Rio Formoso	0,48	0,54	0,44
Sirinhaém	0,55	0,54	0,44

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/Fundação João Pinheiro.

A educação é um direito universal, e a responsabilidade dos governos, nas instâncias federal, estadual e municipal, é concedê-la à população. Na tabela a seguir, a comparação da permanência e a conclusão das etapas do ensino atravessaram os anos de 1991, 2000 e 2010, o que apresentou aumento desses indicadores em todos os municípios do entorno de Suape.

A proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental nos municípios Cabo de Santo Agostinho, foi 83,07%, e Jaboatão, foi 82,21%, o que representou maior índice em relação ao do estado de Pernambuco, 81,70% para o ano de 2010. O próximo indicador examinado revela que a proporção de jovens entre 18 e 20 anos que concluíram o ensino médio em Pernambuco foi 32,64%,

em 2010, índice superado pelos municípios de Jaboatão, com 40,83%, Cabo de Santo Agostinho, 36,38% e, quase empatado com a média estadual, está Moreno, 32,30%. Em contrapartida, para o índice de jovens de 18 a 24 anos de idade no ensino superior obteve na média estadual 9,26% e foi ultrapassado somente pelo município de Jaboatão, 11,21%.

**Tabela 48. Síntese de dados da educação dos municípios de Suape**

Municípios	11 a 13 anos no ensino fundamental			18 a 20 anos com o ensino médio completo			18 a 24 anos no ensino superior		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Nacional	-	-	84,86	-	-	41,01	-	-	-
Estado	28,50	43,47	81,70	9,88	15,71	32,64	3,55	4,60	9,62
C.S. A.	28,18	45,92	83,07	6,76	14,25	36,38	1,27	1,48	5,59
Escada	16,88	35,73	77,67	7,16	13,31	28,55	0,99	0,26	3,37
Ipojuca	15,60	35,17	73,94	4,07	6,47	22,89	0,24	0,94	2,72
Jaboatão	38,22	53,70	82,21	10,87	20,97	40,83	2,58	5,41	11,21
Guararapes									
Moreno	28,92	48,65	79,67	6,42	11,49	32,30	0,82	1,61	4,89
Ribeirão	14,93	33,57	80,48	7,34	6,26	24,81	2,64	2,07	3,85
Rio Formoso	8,46	23,98	75,26	4,79	8,16	24,84	0,23	2,43	5,07
Sirinhaém	10,66	30,75	80,71	3,11	3,00	21,36	0,67	0,49	3,92

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano: In: <http://atlasbrasil.org.br/>

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) segue na mesma direção: somente os municípios de Jaboatão, com 0,717, e Cabo de Santo Agostinho, representado por 0,686, atingiram números maiores da média estadual de Pernambuco, 0,673, em 2010.

**Tabela 49. Síntese de dados IDHM dos municípios de Suape**

Municípios	IDHM		
	1991	2000	2010
Nacional	0,493	0,612	0,727
Estado	0,440	0,544	0,673
Cabo do Santo Agostinho	0,427	0,547	0,686
Escada	0,346	0,479	0,632
Ipojuca	0,332	0,457	0,619
Jaboatão Guararapes	0,520	0,625	0,717
Moreno	0,419	0,511	0,652
Ribeirão	0,357	0,456	0,602
Rio Formoso	0,309	0,420	0,613
Sirinhaém	0,293	0,426	0,597

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano: In: <http://atlasbrasil.org.br/>

Os dados da educação e do IDHM levantados dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape apresentaram um cenário em que os melhores municípios foram Jaboatão, Cabo de Santo Agostinho, localizados próximos do centro do Complexo Industrial Portuário de Suape. Enquanto os outros, apesar de se aproximarem da média estadual de Pernambuco, estiveram muito abaixo da nacional.

## **5.2. Perfil da ocupação da mão de obra dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape**

O objetivo neste tópico é apresentar um conjunto básico de indicadores sobre as características do mercado de trabalho dos municípios do território estratégico de Suape, organizado pela seguinte ordem de apresentação dos dados, Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém.

No período de 2000 a 2010, houve a tendência de aumento do percentual da população economicamente ativa de 18 anos e do grau de formalização dos ocupados 18 anos ou mais em todos os municípios de Suape, com exceção de Moreno, que obteve recuo nesse indicador, de 53,77%, em 2000, para 52,78%, em 2010. O indicador de taxa da população economicamente desocupada reduziu em todos os municípios do território estratégico de Suape.

O nível educacional dos trabalhadores empregados foi elevado em relação aos que concluíram o ensino fundamental e médio. Porém, quando se compara com a média estadual (Pernambuco), que passou de 39,14%, em 2000, para 54,54%, em 2010, somente os municípios de Ipojuca, com 48,09%, Rio Formoso, com 45,61%, e Sirinhaém, com 38,01%, ficaram abaixo da média. No caso do percentual de ocupados com médio completo, a situação se inverteu: não alcançaram a média estadual, que avançou de 26,95, em 2000, e passou para 39,72, em 2010. Os municípios que obtiveram a maior taxa foram apenas Cabo de Santo Agostinho, 45,07%, e Jaboatão, 49,12%.

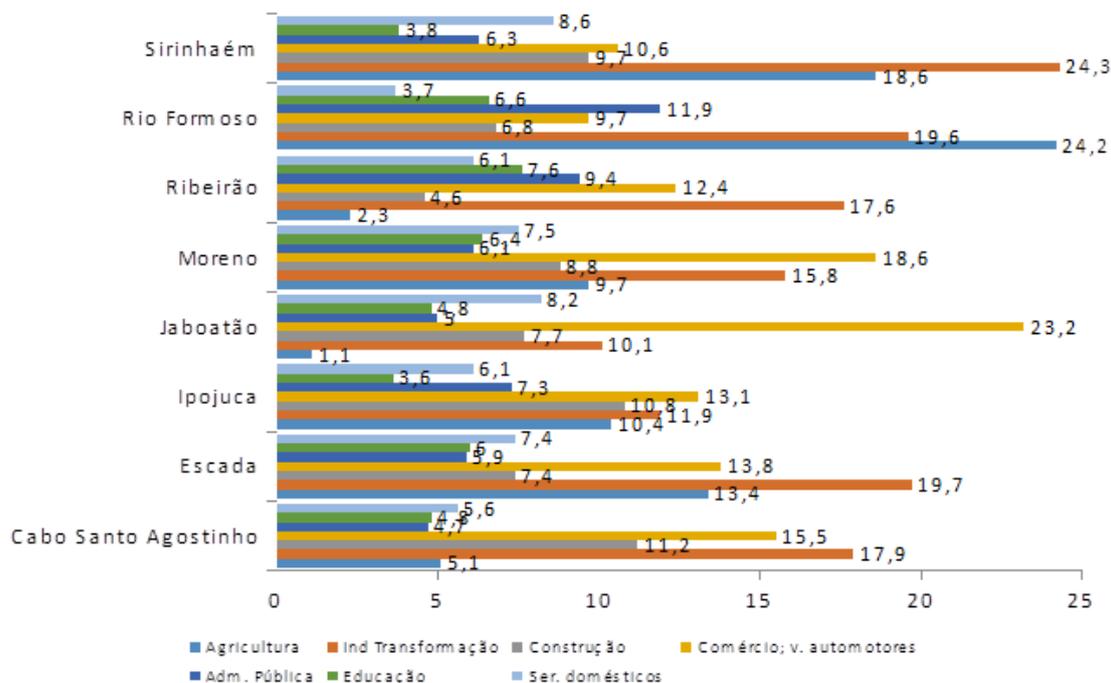
**Tabela 50. Ocupação da mão de obra nos municípios de Suape 2000 a 2010**

Municípios	Taxa de atividade (%)		Taxa de desocupação (%)		Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais (%)		Nível educacional dos ocupados			
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	% dos ocupados com fundamental completo		% dos ocupados com médio completo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
C.S. A.	59,12	61,42	27,45	16,47	56,67	66,94	44,61	60,77	28,71	45,07
Escada	52,07	54,26	25,64	16,52	55,22	67,58	32,83	51,90	21,59	35,07
Ipojuca	55,09	61,53	22,15	14,35	56,74	61,54	29,74	48,09	17,36	32,34
Jaboatão	62,38	63,31	23,45	13,29	56,76	61,42	53,64	66,69	36,93	49,12
Moreno	51,95	55,07	23,62	18,54	53,77	52,78	36,23	54,24	23,05	37,12
Ribeirão	50,38	50,36	25,82	14,72	49,11	54,61	33,55	50,48	22,08	34,40
Rio Formoso	54,26	54,31	23,73	16,35	51,95	64,40	28,30	45,61	16,22	34,54
Sirinhaém	50,09	56,89	19,65	15,33	58,45	69,51	19,87	38,01	13,40	26,53

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano: In: <http://atlasbrasil.org.br/>

No gráfico a seguir, de distribuição da população ocupada por grandes grupos de ocupação em 2010, o destaque fica por conta dos grupos da indústria de transformação que liderou em Cabo do Santo Agostinho, com 17,9%, Escada, com 19,7%, Ipojuca, com 11,9%, Ribeirão, com 17,9% e Sirinhaém, 24,3%. O setor de comércio, veículos automóveis, por sua vez, liderou em Ipojuca, com 13,1%, Jaboatão dos Guararapes, com 23,2%, Moreno, com 18,6%. Por fim, o setor da agricultura foi preponderante em Rio Formoso, com 24,2%, e ocupou o segundo lugar em, Sirinhaém, com 18,9%.

**Gráfico 16. Distribuição da população dos municípios de Suape ocupada por grandes grupos de ocupações - 2010**



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

De maneira geral, apresentamos de forma comparativa os principais aspectos do perfil da mão de obra dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape. A seguir, detalhamos a distribuição dos trabalhadores por ocupação de setor a fim de determinar as principais alterações nas ocupações dos trabalhadores nos municípios, ocorridas nos anos de 2009 a 2012.

No ano de 2010, foi registrado pelo IBGE que a taxa de desemprego em Cabo de Santo Agostinho ficou em 16,8%, enquanto, para o estado de Pernambuco, este índice foi de 10,9% e, para o Brasil, de 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Em Cabo de Santo Agostinho, em 2010, a distribuição de pessoas ocupadas por posição registrou que 60,3% possuíam carteira de trabalho assinada, contra 18,3% que não apresentavam; 15,3% atuavam por conta própria; 0,9% de empregadores, servidores públicos representavam 2,3%; e trabalhadores sem rendimento ficaram em 2,8%<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Consultado em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal).

No ano de 2010, a distribuição econômica da população na faixa etária de 18 anos ou mais ativa foi a seguinte: 4,78% trabalhavam no setor agropecuário, 0,27% na indústria extrativa, 18,13% na indústria de transformação, 11,33% no setor de construção, 1,14% nos setores de utilidade pública, 14,20% no comércio e 39,22% no setor de serviços.

De acordo com a tabela a seguir, a ocupação de mão de obra conforme os grupos, entre os anos de 2009 e 2012, demonstrou que o grupo que teve maior oferta de trabalho foi o 8, composto por profissionais de produção e bens de serviços industriais, passando de 2481 para 3804 trabalhadores, no período de 2009 a 2012. A remuneração dos trabalhadores desse grupo avançou em 37,93%. A maior elevação do salário esteve no grupo 6, composto por trabalhadores agropecuários florestais e da pesca, cresceu 39,58%.

**Tabela 51. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Cabo de Santo Agostinho**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Variação da remuneração	Variação dos postos
Grupo 6 - Trabalhadores Agropecuários, Florestais E Da Pesca	3538,54	535	4939,22	898	39,58%	363
Grupo 8 - Trabalhadores Da Produção De Bens E Serviços Industri*	1414,02	2481	1950,38	3804	37,93%	1323
Grupo 9 - Trabalhadores Em Serviços De Reparação E Manutenção	1341,11	2286	1764,45	2179	31,57%	-107
Grupo 1 - Membros Superiores Do Poder Público, Dirigentes De Organizações De Interesse Publico	1420,97	928	1863,58	1206	31,15%	278
Grupo 2 - Profissionais Das Ciências E Das Artes	424,71	3534	689,02	2834	62,23%	-700
Grupo 3 - Técnicos De Nível Médio	1721,82	3394	2759,49	4056	60,27%	662
Grupo 5 - Trabalhadores Dos Serviços, Vendedores Do Comercio Em Lojas E Mercados	1061,07	4403	1374,76	6406	29,56%	2.003
Grupo 4 - Trabalhadores De Serviços Administrativos	637,97	4472	908,48	6398	42,40%	1.926

Grupo 7 - Trabalhadores Da Produção De Bens E Serviços Industriais**	945,4	8327	1404,46	12143	48,56%	3.816
--	-------	------	---------	-------	--------	-------

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

Em 2010, do total de pessoas ocupadas em Cabo de Santo Agostinho, 3,5% não tinham rendimento e 49,4% eram remunerados com até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas alcançou R\$ 885,60. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o mercado de trabalho formal no ano de 2010 obteve 33.686 postos, o que representou o aumento de 59,2% em relação a 2004. Portanto, a comparação do indicador do município em relação à média estadual ficou acima, que cresceu 50,3%.

No município de Ipojuca, em 2010, foi registrado pelo IBGE que a taxa de desemprego ficou em 14,6%, enquanto, para o estado de Pernambuco, ficou em 10,9% e, para o Brasil, em 7,4% (IBGE, Censos Demográfico 2000 e 2010).

No mesmo período nesse município, a distribuição de pessoas ocupadas por posição registrou que 54,2% possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto 22,9% não tinham carteira de trabalho assinada; 15,3% trabalhavam por conta própria; 0,8% de empregadores; servidores públicos atingiram 2,8%; e os trabalhadores sem rendimento, 3,5%<sup>52</sup>

Em 2010, em Ipojuca, a distribuição da ocupação da mão de obra da população economicamente ativa de 18 anos ou mais registrou que 9,88% trabalhavam no setor agropecuário, 0,24% na indústria extrativa, 12,06% na indústria de transformação, 10,68% no setor de construção, 0,68% nos setores de utilidade pública, 12,32% no comércio e 45,47% no setor de serviços.

Em Ipojuca, o quadro de ocupação de trabalhadores de acordo com grandes grupos ocupacionais apresentou variação positiva na oferta de empregos em todos os grupos, com exceção do 1. A maior variação na oferta de emprego, no período 2009 a 2012, ocorreu com o grupo 7, aumentando, respectivamente, de 9078 para 40559 na variação dos postos. Por sua vez, o grupo que teve maior variação positiva no salário foi

<sup>52</sup> Consultado em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal).

o 1, composto por membros superiores do poder público, com elevação de R\$ 2.599,89, em 2009, para R\$ 8.705,66, em 2012. Justamente o único grupo que teve variação negativa na ocupação dos postos de trabalho.

**Tabela 52. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Ipojuca**

Ocupação	Remuneração Média Em 2009	Postos Em 2009	Remuneração Média Em 2012	Postos Em 2012	Varição Da Remuneração	Varição Dos Postos
Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	2599,89	2420	8705,66	1122	234,85%	-1298
Grupo 6 - trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	2731,43	2127	4519,48	7028	65,46%	4901
Grupo 8 - Trabalhadores Da Produção De Bens E Serviços Industriais*	1790,99	1117	2444,93	2145	36,51%	1.028
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	1413,23	734	2232,87	3094	58,00%	2360
Grupo 9 - trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	651,48	2992	851,73	3748	30,74%	756
Grupo 5 - trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	3852,51	1205	6833,54	2810	77,38%	1605
Grupo 4 - trabalhadores de serviços administrativos	1773,02	3078	2285,74	6750	28,92%	3.672
Grupo 3 - técnicos de nível médio	775,12	4707	1044,75	7858	34,79%	3.151
Grupo 7 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais**	983,59	9078	1848,42	40559	87,93%	31.481

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

No ano de 2010, em Ipojuca, do total de pessoas ocupadas, 4,0% não tinham rendimento e 54,9% eram remuneradas com até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas foi R\$ 751,86. Segundo o Ministério

do Trabalho e Emprego (MTE), o mercado de trabalho formal no ano de 2010 obteve 47.019 postos, o que representou o aumento de 215,6% em relação a 2004. Portanto, o indicador do município superou a média estadual, que cresceu 50,3%.

No ano de 2010, no município de Jaboatão dos Guararapes, a taxa de desemprego chegou a 13,5%, acima da taxa para o estado de Pernambuco representada por 10,9% e a do Brasil, por 7,4% (IBGE, Censos Demográfico 2000 e 2010).

No ano referido, no município supracitado, a distribuição de pessoas ocupadas por posição anotou que 52,9% possuíam carteira de trabalho assinada, e 21,0% não tinham carteira de trabalho assinada; 19,3% trabalhavam por conta própria; 1,3% de empregadores; servidores públicos atingiram 3,6%; e os trabalhadores sem rendimento, 1,6%<sup>53</sup>.

Em Jaboatão dos Guararapes, no ano de 2010, a distribuição de ocupação de pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais estava 1,03% no setor agropecuário, 0,23% na indústria extrativa, 10,21% na indústria de transformação, 7,69% no setor de construção, 1,28% nos setores de utilidade pública, 21,39% no comércio e 51,76% no setor de serviços<sup>54</sup>.

No quadro a seguir, constata-se que o grupo apresentou a maior variação na oferta de empregos foi o 7, composto por trabalhadores da produção de bens e serviços industriais, grupo que abrange trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios, variando de 18160, em 2009, para 24232, em 2012. O salário que teve maior variação positiva foi o do grupo 8, composto por trabalhadores da produção de bens e serviços industriais, especificado por operadores de instalações e máquinas e montadores, passando de R\$ 448,14, em 2009, para R\$ 707,4, em 2012.

---

<sup>53</sup> Consultado

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

<sup>54</sup> (PNUD/Atlas Brasil ([http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/jaboatao-dos-guararapes\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/jaboatao-dos-guararapes_pe))).

**Tabela 53. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Jaboatão**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Variação da remuneração	Variação dos postos
Grupo 6 - trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	2827,79	3048	3631,71	3627	28,43%	579
Grupo 9 - trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	1049,37	6354	1431,59	7774	36,42%	1.420
Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	736,1	6526	993,52	7957	34,97%	1.431
Grupo 3 - técnicos de nível médio	1002,08	2699	1331,31	3236	32,85%	537
Grupo 8 - trabalhadores da produção de bens e serviços industr*	488,14	589	707,4	712	44,92%	123
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	1886,91	6637	2668,4	8775	41,42%	2.138
Grupo 5 - trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	941,28	14770	1198,81	20246	27,36%	5.476
Grupo 4 - trabalhadores de serviços administrativos	684,05	28794	949,23	33487	38,77%	4.693
Grupo 7 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais**	821,44	18160	1136,11	24232	38,31%	6.072

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

Em 2010, do total de pessoas ocupadas em Jaboatão, 1,9% não tinham rendimento e 47,1% ganhavam até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas foi R\$ 1.048,94. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o mercado de trabalho formal no ano de 2010 ampliou 93.250 postos, aumento de 43,1% em relação a 2004. O seu desempenho ficou abaixo da média estadual, que cresceu 50,3%.

No ano de 2010, no município de Escada, a taxa de desemprego registrou 16,6%, acima da taxa do estado de Pernambuco, 10,9%, e a do Brasil, em 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Segundo os dados do IBGE, dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, no município de Escada, em 2010, a divisão de pessoas ocupadas por posição na ocupação informou que 60,5% tinham carteira assinada, ao passo que 17,6% não a tinham, para 13,2% trabalhavam por conta própria e 1,2% de empregadores. Os trabalhadores que ocupavam o posto de servidores públicos foram 3,4% do total, e os trabalhadores sem rendimentos registraram 4,0%<sup>55</sup>.

No município de Escada, em 2010, a distribuição da ocupação de pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais foi 13,12% no setor agropecuário, 0,13% na indústria extrativa, 20,02% na indústria de transformação, 7,41% no setor de construção, 0,75% nos setores de utilidade pública, 12,80% no comércio e 37,28% no setor de serviços<sup>56</sup>.

No quadro a seguir, houve uma tendência de redução dos postos ocupacionais em quase todos os grupos. Porém, o grupo ocupacional que mais absorveu a mão de obra no período de 2009 a 2012 foi o 9, de trabalhadores de serviços de reparação e manutenção, que passou de 909 a 3014; bem como o salário desse grupo, que avançou de R\$ 822, em 2009, para R\$ 1221, em 2012, e obteve a maior variação positiva do salário dentre os demais grupos ocupacionais.

---

<sup>55</sup> Consultado

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

<sup>56</sup> (PNUD/Atlas Brasil [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/escada\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/escada_pe)).

**Tabela 54. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Escada**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Varição da remuneração	Varição dos postos
Grupo 2 - Profissionais Das Ciências e Das Artes	1969,16	170	2327,91	152	18,22%	-18
Grupo 5 - Trabalhadores Dos Serviços, Vendedores Do Comércio em Lojas e Mercados	943,25	214	1394,14	175	47,80%	-39
Grupo 6 - Trabalhadores Agropecuários, Florestais e Da Pesca	901,73	190	1288,25	182	42,86%	-8
Grupo 3 - Técnicos De Nível Médio	947,15	180	1152,56	200	21,69%	20
Grupo 1 - Membros Superiores do Poder Público, Dirigentes de Organizações de Interesse Público	468,43	3306	678,01	2984	44,74%	-322
Grupo 8 - Trabalhadores Da Produção De Bens e Serviços Industriais*	1236,99	1052	1437,15	163	16,18%	-889
Grupo 9 - Trabalhadores em Serviços de Reparação e Manutenção	822,92	909	1221,03	3014	48,38%	2.105
Grupo 7 - Trabalhadores da Produção de Bens e Serviços Industriais**	610,41	1817	767,59	1190	25,75%	-627
Grupo 4 - Trabalhadores ee Serviços Administrativos	822,51	1114	1098,22	1395	33,52%	281

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

Em Escada, no ano de 2010, do total de pessoas ocupadas, 4,0% não tinham rendimentos e 62,1% obtinham até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas registrou R\$ 635,13. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, no município supracitado e no mesmo período, o mercado de trabalho ampliou-se em 9.807 postos, ou seja, 95,3% a mais em relação a 2004. O município obteve desempenho elevado em relação à média para o Estado, que cresceu 50,3%.

No ano de 2010, no município de Moreno, a taxa de desocupação alcançou 18,1%, ficando acima do índice do estado de Pernambuco, 10,9%, e o do Brasil, em 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Nesse município, no ano supracitado, a divisão de pessoas ocupadas por posição na ocupação evidenciou que 46,0% tinham carteira assinada e 28,0% não a tinham, 18,1% trabalhavam por conta própria e 0,7% eram empregadores. No caso dos servidores públicos, foi 3,4% do total ocupado e para os trabalhadores sem rendimentos, 3,9%<sup>57</sup>.

No município de Moreno, em 2010, foi registrada a distribuição da ocupação das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais, 9,34% no setor agropecuário, 0,15% na indústria extrativa, 15,82% na indústria de transformação, 8,73% no setor de construção, 1,21% nos setores de utilidade pública, 17,34% no comércio e 43,24% no setor de serviços<sup>58</sup>.

Na tabela, foi registrada a mesma tendência, de redução dos postos ocupacionais, do município de Moreno. A maior variação nos postos foi do Grupo 1, membros do poder público e dirigentes de organizações públicas, que passou de 646, em 2009, para 702, em 2012. Nesse mesmo período, o salário que teve maior avanço foi no 8, de trabalhadores da produção de bens e serviços industriais, oscilando de R\$ 761 para R\$ 1292.

**Tabela 55. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Moreno**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Varição da remuneração	Varição dos postos
Grupo 4 - trabalhadores de serviços administrativos	1887,59	126	2242,59	147	18,81%	21
Grupo 6 - trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	696,5	417	1081,11	376	55,22%	-41
Grupo 9 - trabalhadores em	696,19	248	955,76	192	37,28%	-56

<sup>57</sup> Consultado

em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

<sup>58</sup> ([http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/moreno\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/moreno_pe)).

serviços de reparação e manutenção						
Grupo 8 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais*	761,35	198	1292,59	111	69,78%	-87
Grupo 3 - técnicos de nível médio	510,57	1179	792,45	675	55,21%	-504
Grupo 7 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais**	1320,72	259	1645,2	246	24,57%	-13
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	972,31	1162	1008,07	593	3,68%	-569
Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	582,13	646	764,35	702	31,30%	56
Grupo 5 - trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	886,57	1314	1121,65	1278	26,52%	-36

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, das pessoas ocupadas em Moreno, 4,7% não tinham rendimentos e 64,6% tinham um salário mínimo por mês. Foi registrado o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas no valor de R\$ 661,39. No mercado de trabalho formal, foram totalizados 5.658 postos, com o acréscimo de 43,7% em relação a 2004. O desempenho do município ficou abaixo da média estadual, que cresceu 50,3% no mesmo período.

No município de Ribeirão, foi verificada em 2010 a taxa de desocupação dos trabalhadores de 18,1%, que ficou acima da taxa do estado de Pernambuco, 10,9%, e a do Brasil, 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Em relação à divisão das pessoas ocupadas por posição na ocupação, os dados do IBGE apontaram que 43,0% tinham carteira assinada, em paralelo com 25,7% que não a possuíam, 19,7% trabalhavam por conta própria e 1,8% eram empregadores. Os trabalhadores na posição de servidores públicos foram 6,0% do total ocupado e trabalhadores sem rendimentos, 3,8%<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Consultado

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

No município de Ribeirão, no ano de 2010, foi registrado que a distribuição das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais foi 18,18% no setor agropecuário, 0,19% na indústria extrativa, 17,92% na indústria de transformação, 4,67% no setor de construção, 1,01% nos setores de utilidade pública, 11,60% no comércio e 40,29% no setor de serviços<sup>60</sup>.

Na tabela a seguir, houve pouca alteração nos postos de ocupação dos grupos; o que apresentou maior variação foi o Grupo 4, de trabalhadores de serviços administrativos, 523, em 2009, para 725, em 2012. No mesmo período, a maior variação no valor do salário foi a do 2, composto por profissionais de arte e ciências, que aumentou de R\$ 777 para R\$ 1457.

**Tabela 56. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Ribeirão**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Varição da remuneração	Varição dos postos
Grupo 6 - trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	1427,21	60	2351,18	65	64,74%	5
Grupo 7 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais**	1230,51	63	1326,96	83	7,84%	20
Grupo 8 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais*	913,43	219	982,41	203	7,55%	-16
Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	864,52	32	1184,95	40	37,06%	8
Grupo 9 - trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	479,29	744	687,89	545	43,52%	-199
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	777,54	423	1457,37	433	87,43%	10
Grupo 3 - técnicos de nível médio	701,36	605	975,03	678	39,02%	73
Grupo 4 - trabalhadores de serviços administrativos	548,69	523	744,65	725	35,71%	202
Grupo 5 - trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	723,18	687	914,41	640	26,44%	-47

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

<sup>60</sup> ([http://atlasbrasil.org.br/2013/ribeirao\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/ribeirao_pe)).

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, em Ribeirão, no ano de 2010, das pessoas ocupadas, 4,2% não obtiveram rendimentos e 61,3% eram remuneradas com até um salário mínimo por mês. No mesmo período, o valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas era de R\$ 685,47. O seu mercado de trabalho formal apresentou 3.263 postos, em 2010, apontando que, na comparação com o ano de 2004, reduziu 13,4%. O desempenho do município, portanto, esteve longe da média verificada para o Estado, que cresceu 50,3%.

No município de Rio Formoso, em 2010, segundo os dados do IBGE, a taxa de desemprego municipal foi de 16,5%, ficando acima da taxa do estado de Pernambuco, 10,9%, e a do Brasil, 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Para uma visão mais detalhada da divisão das pessoas ocupadas por posição na ocupação, os dados do IBGE apresentaram que 54,9% tinham carteira assinada, 14,0% não a possuíam, 18,1% atuavam por conta própria e 0,3% eram empregadores. Os servidores públicos eram 5,9% do total ocupado, e os trabalhadores sem rendimentos, 6,9%<sup>61</sup>.

A ocupação da mão de obra da população de Rio Formoso foi distribuída em 2010 da seguinte maneira: 24,25% no setor agropecuário, 0,13% na indústria extrativa, 19,73% na indústria de transformação, 6,89% no setor de construção, 0,37% nos setores de utilidade pública, 9,18% no comércio e 36,03% no setor de serviços<sup>62</sup>.

Assim como nos municípios de Escada, Moreno, Ribeirão, não houve alteração significativa na variação positiva de postos ocupacionais, pelo contrário: em alguns casos, diminuiu. Somente no grupo 7, de trabalhadores industriais, foi verificado aumento de 489, em 2009, para 640, em 2012. No mesmo período, a maior variação positiva do salário ficou na do 6, de trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca, com ampliação de R\$ 783 para R\$ 1422.

---

<sup>61</sup> Consultado

em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

<sup>62</sup> ([http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/rio-formoso\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/rio-formoso_pe)).

**Tabela 57. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Rio Formoso**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Varição da remuneração	Varição dos postos
Grupo 9 - trabalhadores em serviços de reparação e manutenção	3141,84	57	4257,21	64	35,50%	7
Grupo 3 - técnicos de nível médio	963,34	314	1646,87	309	70,95%	-5
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	818,59	229	1270,68	238	55,23%	9
Grupo 6 - trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca	783,46	313	1422,62	159	81,58%	-154
Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público	630,92	4991	915,97	4993	45,18%	2
Grupo 8 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais*	2242,99	173	3058,25	173	36,35%	0
Grupo 4 - trabalhadores de serviços administrativos	1187,4	230	1452,47	294	22,32%	64
Grupo 7 - trabalhadores da produção de bens e serviços industriais**	654,49	489	870,06	640	32,94%	151
Grupo 5 - trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	975,19	374	1462,51	475	49,97%	101

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

O Ministério do Trabalho e Emprego aponta que em 2010, em Rio Formoso, das pessoas ocupadas, 7,0% não possuíam rendimentos, e 61,2% obtiveram rendimento de até um salário mínimo por mês. A média mensal das pessoas ocupadas foi de R\$ 591,31. O mercado de trabalho formal somou 7.522 postos; representando, na comparação do ano de 2010 com 2004, redução de -5,3%. Entretanto, a média estadual de Pernambuco cresceu 50,3% no mesmo período, superando a média municipal na ocupação de mão de obra.

No município de Sirinhaém, em 2010, a taxa de desemprego municipal foi de 15,7%, índice maior do que a taxa do estado de Pernambuco, 10,9%, e a do Brasil, 7,4% (IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010).

Em 2010, no município referido, a distribuição das pessoas ocupadas por posição na ocupação registrou 64,8% com carteira assinada e 16,2% sem carteira assinada, 13,1% trabalhavam por conta própria e 0,1% eram empregadores. Os servidores públicos simbolizaram 1,7% do total ocupado, e os trabalhadores sem rendimentos, 4,0%<sup>63</sup>.

Em Sirinhaém, a distribuição da população na faixa etária de 18 anos ou mais, ocupada por setores da área de trabalho em 2010, foi de 18,45% no setor agropecuário, 0,21% na indústria extrativa, 24,63% na indústria de transformação, 9,74% no setor de construção, 0,32% nos setores de utilidade pública, 10,13% no comércio e 29,86% no setor de serviços<sup>64</sup>.

Na tabela a seguir, a organização da ocupação dos trabalhadores distribuídos por ocupação de acordo com os grupos de trabalhos e rendimento médio apresentou em primeiro lugar no aumento do rendimento, de 2009 para 2012, o grupo 1, que é constituído por membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público. Em 2009, recebiam R\$ 1244,65, com elevação para R\$ 2267,07, em 2012, o que representou um aumento de 82,15%. Em paralelo, houve a redução de 374 postos de trabalhos, de 2009 para 2012, para esse grupo ocupacional. O grupo de trabalho que variou positivamente em postos de ocupação foi o 7, de produção de bens e serviços industriais, de 815, em 2009, para 1117, em 2012.

**Tabela 58. Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 em Sirinhaém**

Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Variação da remuneração	Variação dos postos
Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes	1524,1	102	1479,35	126	-2,94%	24
grupo 6 - agropecuários, florestais e da pesca	973,89	142	1746,65	150	79,35%	8
grupo 5 - serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados	970,08	172	1300,44	193	34,05%	21
grupo 3 - nível médio	1159,02	93	1523	129	31,44%	36
grupo 8 - produção de bens e serviços industriais*	745,18	3864	970,38	3705	30,22%	-159
grupo 1 - membros	1244,65	635	2267,07	374	82,15%	-261

<sup>63</sup> Consultado

em:

[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=subsidios\\_paa\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal)

<sup>64</sup> ([http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/sirinhaem\\_pe](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/sirinhaem_pe)).

superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público						
grupo 9 - em serviços de reparação e manutenção	927,12	574	1184,57	652	27,77%	78
grupo 4 - serviços administrativos	580,38	842	812,59	821	40,01%	-21
grupo 7 - produção de bens e serviços industriais**	935,85	815	1279,75	1117	36,75%	302

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/TEM.

\* Operadores de instalações e máquinas e montadores.

\*\* Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios.

O Ministério do Trabalho e Emprego registrou em Sirinhaém que, das pessoas ocupadas, 4,1% não apresentaram rendimentos e 69,6% possuíam rendimento de até um salário mínimo por mês. A média mensal das pessoas ocupadas foi de R\$ 597,01. O mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 7.144 postos, 16,8% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado, que cresceu 50,3% no mesmo período.

Os dados referentes ao número total de pessoas com 10 anos ou mais de idade economicamente ativas e pessoas ocupadas por posição na ocupação, em 2010, dos municípios do território estratégico de Suape, estão disponíveis nos anexos 2 e 3.

No quadro seguinte, elaborado a partir do número de empregos no mercado formal, segundo a classificação por renda dos municípios de Suape, no período de 2000-2013, podem ser observados dois movimentos relacionados ao crescimento da renda dos trabalhadores.

O primeiro movimento é relativo à comparação dos anos de 2000 e 2006, em que, nos valores referentes a meio até dois a três salários mínimos, houve o crescimento do número de empregados em todos os municípios. Porém, a partir de três a quatro salários mínimos, somente Cabo do Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão ampliaram o número de empregados, em contrapartida os municípios de Escada, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém recuaram neste indicador.

No segundo movimento, comparação entre os 2006 a 2013, apresenta crescimento exponencial de trabalhadores que receberam de meio a cinco salários mínimos nos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca e Moreno. Em direção contrária, houve redução do número de trabalhadores com rendimento de meio a

dois salários mínimos nos municípios de Ribeirão e Rio Formoso. No geral, em 2013, houve expansão do número de trabalhadores em quase todos os municípios do território estratégico de Suape, com exceção de Ribeirão.

O crescimento econômico no Complexo Industrial Portuário de Suape concentrou a renda. A categoria de 20 salários mínimos ou mais expandiu no município de Ipojuca, principalmente no ano de 2006 a 2013, o que representa aumento do crescimento econômico, porém sem distribuição de renda.

**Quadro 5. Número de empregados no mercado formal, por classes de renda nos municípios de Suape 2000-2013**

	<b>Rendimento</b>	<b>Cabo Santo Agostinho</b>	<b>Escada</b>	<b>Ipojuca</b>	<b>Jaboatão</b>	<b>Moreno</b>	<b>Ribeirão</b>	<b>Rio Formoso</b>	<b>Sirinhaém</b>
2000	Total	14.401	5.345	8.836	49.769	2.733	3.368	5.700	5.145
	Até 1/2 s.m.	97	48	51	109	9	30	65	92
	Mais de 1/2 a 1 s.m.	827	602	664	1.441	213	500	412	719
	Mais de 1 a 1 1/2 s.m.	2.945	1.547	2.006	12.502	1.167	1.098	1.201	1.586
	Mais de 1 1/2 a 2 s.m.	2.270	1.287	1.428	9.054	598	618	1.077	1.142
	Mais de 2 a 3 s.m.	2.561	854	1.377	11.226	397	446	1.820	790
	Mais de 3 a 4 s.m.	1.520	261	862	4.727	165	159	423	289
	Mais de 4 a 5 s.m.	1.053	201	548	3.211	76	89	218	132
	Mais de 5 a 7 s.m.	988	178	603	3.010	39	85	176	76
	Mais de 7 a 10 s.m.	795	108	312	1.763	13	57	89	44
	Mais de 10 a 15 s.m.	482	40	228	945	6	38	38	18
	Mais de 15 a 20 s.m.	203	10	112	390	4	14	12	7
	Mais de 20 s.m.	255	15	187	604	7	22	6	4
	Ignorado	405	194	458	767	39	212	163	246
2006	Total	24.130	5.706	20.284	75.019	4.253	4.770	8.610	6.464
	Até 1/2 s.m.	189	8	35	202	3	73	65	17
	Mais de 1/2 a 1 s.m.	2.877	711	1.296	3.118	453	1.909	1.162	532
	Mais de 1 a 1 1/2 s.m.	8.662	3.060	7.346	36.042	2.189	1.683	3.153	2.619
	Mais de 1 1/2 a 2 s.m.	3.941	775	3.884	11.872	838	601	2.439	1.832
	Mais de 2 a 3 s.m.	3.383	557	3.201	10.429	507	219	1.222	1.098
	Mais de 3 a 4 s.m.	2.038	212	1.426	5.511	148	91	250	187
	Mais de 4 a 5 s.m.	822	143	972	2.065	44	25	83	84
	Mais de 5 a 7 s.m.	936	146	809	2.236	21	37	69	44
	Mais de 7 a 10 s.m.	581	39	566	1.443	20	25	46	22
	Mais de 10 a 15 s.m.	338	31	337	794	11	21	20	20
	Mais de 15 a 20 s.m.	88	5	121	327	1	4	8	1

	Mais de 20 s.m.	60	3	159	276	1	2	10	1
	Ignorado	215	15	132	704	17	80	83	7
2013	Total	44.167	9.938	70.900	108.265	5.703	3.786	6.663	8.124
	Até 1/2 s.m.	358	157	555	723	65	20	119	68
	Mais de 1/2 a 1 s.m.	1.974	1.689	1.825	4.942	578	1.520	1.064	540
	Mais de 1 a 1 1/2 s.m.	14.479	3.701	10.763	44.874	2.230	1.057	2.280	2.554
	Mais de 1 1/2 a 2 s.m.	7.033	1.697	9.008	20.128	875	463	1.426	2.049
	Mais de 2 a 3 s.m.	7.680	1.207	14.332	15.390	864	383	949	1.524
	Mais de 3 a 4 s.m.	4.426	398	9.594	6.652	306	135	337	475
	Mais de 4 a 5 s.m.	2.134	227	6.273	2.981	264	40	123	270
	Mais de 5 a 7 s.m.	2.547	166	6.855	3.845	172	42	90	146
	Mais de 7 a 10 s.m.	1.123	50	3.821	2.125	84	26	33	80
	Mais de 10 a 15 s.m.	704	30	3.148	1.229	29	11	20	19
	Mais de 15 a 20 s.m.	231	8	1.221	422	6	2	10	4
	Mais de 20 s.m.	271	12	1.486	352	3	1	9	2
	Ignorado	1.207	596	2.019	4.602	227	86	203	396

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Podemos apontar que os investimentos do governo federal e do estado de Pernambuco reduziram o percentual de pobreza, por meio dos seus programas sociais, mas a maioria dos seus esforços recaiu sobre investimento em infraestrutura e indústria, tangenciados pela demanda das indústrias do Complexo Industrial Portuário de Suape.

O balanço dos dados econômicos e sociais dos municípios do território estratégico de Suape apresentou aumento do seu PIB e da ocupação de mão de obra em setores como o de transformação, comércio, veículos automotivos e agropecuária, porém a renda mensal da média dos trabalhadores se manteve em meio salário mínimo a dois salários mínimos, ou seja, entre R\$ 340 a R\$ 1450.

Essa avaliação pode ser compreendida pelo aumento da demanda pelos setores de indústria, construção civil, comércio-vendas, todavia, não expandiu na mesma proporção a oferta de empregos em setores que exigem mão de obra mais qualificada e consequentemente melhor remunerada, se limitou à expansão de empregos com qualificação de mão de obra pouco qualificada.

### **5.3. Balanço dos dados socioeconômicos e de ocupação da mão de obra do território estratégico de Suape 2000-2014**

Os dados econômicos e sociais apresentados procuraram apresentar o perfil dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape. Os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho fazem parte do território estratégico do Complexo e, juntamente com Jaboatão, estão localizados na RD Metropolitana, ou seja, próximos ao porto de Suape e à região metropolitana de Recife. Isso nos permite apontar uma primeira evidência que contribuiria para a concentração de recursos nesses municípios.

O fenômeno de concentração de crescimento econômica em Suape caminha em direção às teses de teóricos Myrdal, Hirschman e Campos sobre o desenvolvimento setorial. A tese do crescimento equilibrado, que atuaria inversamente à estratégia do desenvolvimento setorial, garantiria investimentos em todas as regiões do país. Porém, em países subdesenvolvidos, essa tese pode ser questionada. Para Oliveira (1959), a estratégia do crescimento equilibrado em todas as regiões brasileiras jamais se concretizaria e somente seria possível em regiões que fossem alvo de investimentos; uma vez que os denominados polos de crescimento econômico usufruiriam das benesses

criadas, o que iria em sentido contrário ao da teoria de distribuição dos efeitos do crescimento econômico para o seu entorno, permanecendo o efeito gerado pelo crescimento econômico ancorado ali, ao invés de transbordar para o seu entorno.

Os índices econômicos e sociais dos oito municípios do entorno de Suape apontaram para a concentração de recursos. Nesse caso, tratamos de municípios, o que reduz a escala da análise e torna mais nítidos os contrastes. Com base nesses índices, podemos formar dois agrupamentos de municípios, o primeiro é o que recebe impacto direto e o segundo, impacto indireto.

A maior participação no PIB de Pernambuco dentre os oitos municípios está centralizada em Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes. Juntas, estas cidades representam 22,45% do PIB de Pernambuco, em contraste com os outros municípios Escada, Moreno, Ribeirão, Sirinhaém e Rio Formoso, com apenas 1,5%.

Seguindo essa tendência, a participação no valor adicionado bruto na indústria em Pernambuco revela Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes como os principais gestores da produtividade no setor de transformação dentro do grupo dos oito municípios, bem como de todos os outros dessa unidade federativa. No setor de serviços, essa tendência permanece para esses três municípios. Somente na participação no valor adicionado bruto da agricultura houve inflexão nessa tendência, com Ipojuca (permaneceu em primeiro), seguida por Sirinhaém e Moreno.

Em 2010, a distribuição por ocupações da população na indústria de transformação surpreendeu, pois a maior porcentagem pertenceu a Sirinhaém, com 24,3%, Escada, com 19,7% e Ribeirão, junto com Cabo de Santo Agostinho, com 17,9%. Esses dados apresentaram uma inflexão na polarização do setor secundário em Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho. No setor da agricultura, ocupou a dianteira Rio Formoso, com 24,2%, acompanhado por Sirinhaém, com 18,9%, e Escada, com 13,5%. No setor de serviços, Jaboatão dos Guararapes liderou com 23,2%, Moreno, com 18,6% e Ipojuca, com 13,1%,

O rendimento médio da população dos municípios do entorno de Suape está entre meio a um salário mínimo e de um a dois salários mínimos, o que demonstra que os postos de trabalhos foram ocupados por trabalhadores pouco qualificados e que exercem funções que exigem pouco nível de qualificação.

Os maiores índices de vulnerabilidade social, educação e saúde foram encontrados nos municípios da RD Mata Sul, em Ipojuca, e Moreno, da RD Metropolitana. Somente Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho apresentaram melhores indicadores de educação, IDHM, mortalidade e expectativa de vida.

O cenário construído a partir de indicadores sociais e econômicos apontou as assimetrias entre os municípios do território estratégico de Suape. Esse fenômeno foi evidenciado pela polarização de indicadores positivos de economia principalmente em Jaboatão, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, o que, em grande medida, foi determinada pela expansão do Complexo Industrial Portuário de Suape, via investimentos do governo federal, recebendo cada município, respectivamente, R\$ 114.701 milhões, R\$ 80.223 milhões e R\$ 43.155 milhões.

#### **5.4. As ações do governo de Pernambuco para o Complexo Industrial Portuário de Suape 2008-2014**

Este tópico busca reunir as principais ações institucionalizadas pelo governo estadual de Pernambuco para o território estratégico de Suape, analisadas por intermédio dos Planos Plurianuais estaduais, no período de 2008 a 2014. Para esse balanço foram analisados o PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015 na busca dos programas sociais anunciados pelo governo estadual de Pernambuco para o Complexo Industrial Portuário de Suape. Na sequência, a preocupação foi identificar a origem e o perfil dos principais investimentos em Suape. Nessa direção, procurou-se analisar se foram formulados pelo governo de Pernambuco programas sociais nos municípios que fazem parte do território de Suape, na medida em que pouco se falou em programas direcionados para esse público.

A análise realizada nos PPAs de Pernambuco se justifica por ser uma ferramenta institucionalizada nos âmbitos federal, estadual e municipal para a área de planejamento e gestão urbana, pois parte do princípio de que incorpora as demandas sociais, por meio de processos participativos em sua produção. Outro aspecto que pode ajudar a justificar é o de que o governo federal instituiu em 2006, através da *campanha Plano Diretor*

*Participativo - Cidade de Todos*, a proposta de conciliar as suas diretrizes às dos PPAs municipais.

Segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (Seplag), responsável pela organização do PPA 2008-2011, a sua premissa prioritária foi a democracia, considerada fundamento principal no diálogo entre a sociedade, representações partidárias e governo, para os processos decisórios. O PPA foi formulado por diretrizes fundamentais como viabilidade econômica, prudência ambiental e inserção social (SEPLAG, 2007, p. 3).

O PPA 2008-2011 apresentou em seu diagnóstico assimetrias sociais no estado de Pernambuco, descompromisso com as questões ambientais, desvalorização da cultura tradicional e a característica de concentração de investimentos na RD Metropolitana em relação às outras RDs. Desse modo, foi mostrado um painel desfavorável da gestão pública de recursos para o crescimento econômico de Pernambuco.

Na área educacional, o plano registrou a alta taxa de abandono escolar, 16% no ensino fundamental e 23% no ensino médio, em 2004. Nas escolas técnicas (estaduais e federais), foi verificada baixa oferta de vagas. A oferta de emprego com exigência de curso técnico é superior ao número de alunos no ensino profissionalizante. No caso de empregos com exigência de qualificação de ensino superior, a oferta equivale a 5,5 vezes mais quanto à qualificação do nível médio. O PPA aponta que houve a ampliação de vagas no ensino superior, porém, em relação ao ensino técnico, não se pode afirmar o mesmo. A iniciativa do governo estadual foi oferecer novos cursos técnicos balizado pela oferta de vagas e as vocações regionais de trabalho (SEPLAG, 2007, p.18).

Segundo o diagnóstico do PPA 2008-2011, a economia pernambucana nas últimas décadas acumulou déficits em suas contas, em grande proporção determinados pela grande desigualdade nos setores econômicos, em específico no setor de transformação (indústria têxtil, calçados, minerais), agricultura irrigada e infraestrutura de transportes e hídrica. No período registrado, o plano apreendeu intensificação das atividades econômicas na RDs Metropolitana de Recife, da Mata Norte e da Mata Sul, ou seja, em sua faixa litorânea (SEPLAG, 2007).

A partir do governo Lula, foi registrado pelo PPA 2008-2011 um novo ciclo de investimento de empresas estatais - BNDES e Petrobrás, do PAC, para geração de novos empreendimentos: Refinaria General José Ignacio Abreu e Lima (polo petroquímico);

Petrobrás Química (setor química); Fábrica de Poy (setor têxtil); Estaleiro Atlântico Sul (plataformas *off-shore* e navios petroleiros); Logística e infraestrutura hídrica e de transportes (Ferrovia Transnordestina, Porto de Suape); turismo; e, construção civil (SEPLAG, 2007).

O governo do estado de Pernambuco apresentou como diretrizes centrais do seu PPA 2008-2011 quatro eixos de ação do governo: *democratização do Estado (Estado-Cidadão)*; *transposição do conhecimento*; *desenvolvimento econômico para todos*; *infraestrutura para o desenvolvimento e autossustentabilidade hídrica* (SEPLAG, 2007, p.40).

O Governo do Estado de Pernambuco apresentou como primeiro eixo do seu plano *democratizar o acesso dos cidadãos aos bens e serviços ofertados pelo Estado, contribuindo para ampliar a inclusão social*. Nesse eixo, as ações propostas pelo PPA foram para promoção da educação, cultura, patrimônio histórico, direitos sociais, segurança pública e gestão democrática do Estado (SEPLAG, 2007, p. 40/41).

O PPA 2008-2011 formulou o segundo eixo *transposição do conhecimento*, com o objetivo de investir na base científica e produção tecnológica, para a formação de profissionais com o ensino superior. Para o seu terceiro eixo *desenvolvimento econômico para todos*, o plano direcionou as suas ações para a formação de novos setores e recuperação de tradicionais segmentos da economia pernambucana. Em seu quarto eixo *infraestrutura para o desenvolvimento e autossustentabilidade hídrica*, o investimento do governo de Pernambuco foi para a ampliação de infraestrutura de transportes, comunicação, recursos hídricos e energia (SEPLAG, 2007).

O PPA 2012-2015 foi institucionalizado pela lei nº 14.532, de 9 de dezembro de 2011, e formulado pela Seplag. Esse documento fez parte do segundo mandato consecutivo do governador Eduardo Accioly Campos. Em suas premissas, foi priorizado o avanço das políticas de transferência de renda, *elevação real do salário mínimo, pela ampliação e democratização do crédito ao consumidor, que estimulam o consumo das famílias, em especial o consumo popular* (SEPLAG, 2011, p.8).

De acordo com a Seplag, o impacto do crescimento do Complexo Industrial e Portuário de Suape ressoou positivamente para a dinamização da economia pernambucana. O governo do estado de Pernambuco anunciou no PPA 2012-2015, de maneira entusiasta, a implantação da Refinaria Abreu e Lima, em Suape, o que

repercutiu em toda a cadeia produtiva dos segmentos da indústria naval, estaleiro de grande porte, refinaria e petroquímica, colaborando para a atração de novos investimentos privados e públicos nesse espaço.

O governo estadual de Pernambuco apresentou como outro forte condicionante para o crescimento da sua economia os investimentos realizados pelo PAC (do governo federal) nos projetos da Ferrovia Transnordestina, interligação das bacias do Rio São Francisco, duplicação da BR 101 no litoral nordestino e infraestrutura hídrica.

Por sua vez, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destina a Pernambuco R\$ 62,3 bilhões para investimentos na infraestrutura de logística, energética e urbana/social. Na logística se destaca a Ferrovia Transnordestina (que ligará SUAPE ao interior do Brasil graneleiro que pulsa a oeste do Nordeste) e a duplicação de BRs como a 101 e a 408 (que melhoram a acessibilidade da Região Metropolitana do Recife respectivamente no sentido norte-sul e leste-oeste). Na infraestrutura energética se destaca a refinaria de petróleo, ao lado da ampliação da rede de gasodutos e de investimentos que assegurem a oferta de energia elétrica. E na infraestrutura social e urbana merecem referência, além do impulso dos investimentos em habitação, os investimentos destinados a buscar a universalização do acesso à energia elétrica (Luz para todos), e ao saneamento (abastecimento de água e esgoto) ao lado da urbanização de áreas pobres do Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo do Santo Agostinho, entre outras (SEPLAG, 2011, p. 10).

As perspectivas do PPA 2012-2015 para crescimento econômico foram direcionadas ao sucesso do Complexo Industrial Portuário de Suape, através da retomada de investimentos na atividade industrial, principalmente com o foco na indústria de petróleo & gás, a naval, a petroquímica, a automobilística, a farmacoquímica, bem como segmentos tradicionais como o alimentar, o têxtil, a metal mecânica e a indústria de material elétrico (SEPLAG, 2011).

Segundo o apontamento realizado pelo PPA 2012-2015, Pernambuco enfrenta dificuldades na área social. Conforme o IBGE, em seu PNAD, a avaliação da educação (6,6 anos de estudo) foi menor do que a média nacional (7,5 anos de estudo), apesar de ficar acima da média do Nordeste (6,3 anos de estudo). Houve investimento na interiorização da oferta de ensino superior em Pernambuco, criação da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), localizada em Petrolina/Juazeiro da Bahia, implantação do novo campi da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e Universidade de Pernambuco (UPE), além da ampliação dos institutos federais de ensino (IFEs).

Com base nesse diagnóstico preparado pelo PPA 2012-2014, sob organização do Seplag, as diretrizes propostas por ele foram produzidas nos seguintes eixos de ação:

1. Qualidade de vida - pacto pela educação, pacto pela saúde, pacto pela vida; 2. Nova economia - consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação, aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento, Copa 2014 preparar e mobilizar o Estado para o evento e utilização da infraestrutura, fomentar o desenvolvimento rural sustentável, promover a sustentabilidade ambiental; 3. O Estado do fazer - consolidar a gestão pública e eficaz, ampliar o investimento governamental e valorizar o servidor (SEPLAG, 2011, ANEXO II p. 5).

O objetivo estratégico do governo de Pernambuco é *consolidar a gestão pública eficaz, ampliar o investimento governamental e valorizar o servidor*, pautado pela estratégia de manutenção das contas públicas com direcionamento para a oferta de serviços públicos e a promoção do desenvolvimento por intermédio dos investimentos (SEPLAG, 2011).

O segundo objetivo estratégico dele foi *promover a sustentabilidade ambiental*. A sua principal estratégia foi conciliar a ampliação logística do Estado sem agressão ao meio ambiente, de modo que a agência regule a gestão ambiental balizada por esse valor. As ações nesse sentido foram direcionadas aos municípios Ipojuca, Escada, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, do entorno de Suape. O PPA 2012-2014 realizou os seguintes projetos<sup>65</sup> nesses municípios: implementação e controle da compensação ambiental no Estaleiro Atlântico Sul da Camargo Córrea, na Petroquímica/Suape, na Refinaria Abreu e Lima da Petrobrás; elaboração da política e do plano estadual da pesca artesanal litorânea; e implantação do Programa Estadual de Reciclagem - Recicla-PE. O investimento do governo estadual foi previsto em R\$ 42.447 milhões para 2014 (SEPLAG, 2011).

O terceiro eixo do PPA 2012-2015 é o *desenvolvimento rural sustentável*. O seu objetivo é apoiar a economia local baseada na agricultura familiar, através do aumento

---

<sup>65</sup> Consultar o anexo 4 para os projetos do eixo Promover Sustentabilidade Ambiental nos municípios do território estratégico de Suape.

da renda pela produção agrícola e animal. As RDs Mata Sul e Metropolitana do território estratégico de Suape foram contemplados com os projetos<sup>66</sup>: implementação de sistemas simplificados de abastecimento de água para comunidades rurais de até 250 famílias; perfuração e instalação de poços artesianos no semiárido; construção e recuperação de açudes de pequeno e médio porte; distribuição de leite, através do Programa Leite de Todos; prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural; produção, aquisição e distribuição de sementes para agricultores familiares; e Programa Terra Pronta - prestação de serviços de preparo do solo. O investimento do governo estadual somou R\$207.188 milhões, em 2014 (SEPLAG, 2011).

O quarto eixo do PPA 2012-2015 foi a Copa Mundial de Futebol de 2014, *preparar e mobilizar o estado para o evento e utilização da infraestrutura*. Esse objetivo centralizou as suas ações<sup>67</sup> na área metropolitana de Recife e ofereceu mobilidade urbana, adequação da infraestrutura e dos serviços turísticos para a Copa de 2014. O investimento do governo estadual foi de R\$249.712 milhões (SEPLAG, 2011). Nesse eixo, os projetos do plano ficaram centralizados em Recife e não houve direcionamento de projetos para os municípios do território estratégico de Suape.

O quinto eixo do PPA 2012-2015 foi *aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento*. Os projetos<sup>68</sup> foram orientados para a infraestrutura e para a instalação de indústrias majoritariamente na RD Metropolitana, alternando entre os municípios de Ipojuca, Escada e Cabo de Santo Agostinho. Em sua maioria, as ações foram para a restauração das rodovias para ponto de acesso ao Complexo Industrial Portuário de Suape e construção de outros acessos: implementação de viadutos na rodovia PE-060; requalificação de terminais rodoviários; construção do canal de acesso externo ao porto; construção do acesso rodoferroviário às ilhas de Tatuoca e Cocaia; implantação de novos empreendimentos em Suape; polo automotivo FIAT - execução das obras de terraplanagem do pátio de veículos da Fiat, em Suape; polo automotivo

---

66 Consultar o anexo 5 para os projetos do eixo Desenvolvimento Rural Sustentável para as RDs Mata Sul e Metropolitana, que fazem parte do território estratégico de Suape.

67 Consultar o anexo 6 para os projetos do eixo Copa do Mundo de 2014 para a área metropolitana - Recife.

68 Consultar o anexo 7 para os projetos do eixo Aumentar e Qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento na RD Metropolitana do território estratégico de Suape.

FIAT - apoio técnico, operacional e gerencial na implantação de projetos especiais; e PAC em PE - implantação da Ferrovia Transnordestina. O valor total dessas medidas foi de R\$685.562 milhões (SEPLAG, 2011).

O sexto objetivo do PPA 2012-2015 foi *consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação*. Suas ações direcionariam para a qualificação e treinamento da mão de obra, juntamente com a política de atração de empresas de Pernambuco, norteadas pela estratégia de inovação para os setores produtivos, através de competências científicas e tecnológicas. As RDs Metropolitana e Mata Sul foram contempladas com projetos<sup>69</sup>, com destaque para: Programa de Apoio a Parcerias entre empresas e ICTs para a Inovação Tecnológica e formação qualificada - PITEC; estímulo à cooperação científica nacional e internacional; empreendimento reserva de Paiva (Grupo Odebrecht - Brennand); PAC em PE - acompanhamento da implantação da Refinaria Abreu e Lima (RNEST); PAC em PE - acompanhamento da implantação do pólo petroquímico (pta, pet, poy); acompanhamento da implantação do estaleiro PROMAR; implantação do parque de metal-mecânica; fortalecimento do porto digital - atração de novos investimentos e incremento da competitividade das empresas; e ações de qualificação profissional da cadeia produtiva de petróleo e gás - QUALIPETRO. O valor aplicado pelo governo estadual em 2014 foi de R\$160.726 milhões (SEPLAG, 2011).

O sétimo eixo do PPA 2012-2015 apresentou ações na área social, que combinaram a expansão de habitações com o programa MCMV, do governo federal. As obras foram realizadas nos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho e foram direcionadas para a construção de infraestrutura. Somente no município de Rio Formoso foram construídas habitações. Os projetos<sup>70</sup> foram: execução das obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais no Canal do Jordão; execução das obras viárias no Canal do Jordão; execução das obras de infraestrutura e

---

69 Consultar o anexo 8 para os projetos do eixo Consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação nas RDs Metropolitana e Mata Sul do território estratégico de Suape.

70 Consultar o anexo 9 para os projetos do eixo Melhorar a habitabilidade e mobilidade nos municípios de Jaboatão, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Rio Formoso do território estratégico de Suape.

construção das unidades habitacionais em Charnequinha; execução das obras de infraestrutura e construção das unidades habitacionais; execução das obras de revitalização do entorno da lagoa Olho D'água; controle da bilhetagem eletrônica; realização de licitação de linhas de ônibus; e PAC em PE expansão do metrô Recife - construção do terminal de integração Prazeres. O valor total investido foi R\$640.367 milhões do governo estadual (SEPLAG, 2011).

O oitavo eixo do PPA 2012-2015 foi direcionado para a promoção de cidadania e ampliação das redes de proteção social para a população marginalizada, com enfoque na melhoria da gestão do Sistema de Saúde Único da Saúde (SUAS), nas políticas sociais *pacto pela vida* para inclusão social, ampliação do Programa Mãe Coruja que visa à proteção das mulheres, preservação do patrimônio histórico e cultural do Estado, apoio aos projetos culturais e incentivo à prática esportiva. Os projetos<sup>71</sup> foram distribuídos nas RDs Metropolitana e da Mata Sul. O governo estadual aplicou R\$254.025 milhões.

O eixo *universalizar o acesso a água e ao esgotamento sanitário* do PPA 2012-2015 buscou ampliar a oferta de distribuição hídrica e universalizar o saneamento básico para as populações que não possuem esse serviço. Dois grandes projetos<sup>72</sup> foram direcionados para Ipojuca e Moreno, respectivamente a construção da barragem Engenho Maranhão e a da barragem Engenho Pereira. O valor total do investimento do governo estadual nesse eixo foi de R\$1,068.879 bilhão (SEPLAG, 2011).

O eixo *pacto pela vida* do PPA 2012-2015 objetivou reduzir o índice de criminalidade e melhoria da administração prisional e promoção da ressocialização. O governo estadual de Pernambuco se propôs a fortalecer os investimentos em infraestrutura e equipagem policial com o intuito de preservar a segurança pública. Em 2014, este governo aplicou R\$95.347 milhões, e os projetos<sup>73</sup> foram localizados na área metropolitana de Recife.

---

71 Consultar o anexo 10 para os projetos do eixo Promover cidadania, combater as desigualdades e valorizar o esporte, lazer e a cultura nas RDs Metropolitana e Mata Sul do território estratégico de Suape.

72 Consultar o anexo 11 para os projetos do eixo Universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário nos municípios de Ipojuca e Moreno do território estratégico de Suape.

73 Consultar o anexo 12 para os projetos do eixo Pacto pela Vida na área metropolitana de Recife.

O eixo *pacto pela saúde* do PPA 2012-2015 apresentou a proposta de ampliação da oferta e qualidade dos serviços públicos de saúde, através das novas unidades hospitalares no interior de Pernambuco, no atendimento de alta e média complexidade, como a construção do hospital de referência em Caruaru, o Hospital Mestre Vitalino e as UPAS. Porém a construção de novas unidades hospitalares<sup>74</sup> se concentrou em Recife, e o governo estadual investiu R\$192.398 milhões, em 2014.

O último eixo do PPA 2012-2015 é o *pacto pela Educação - garantir educação pública de qualidade e formação profissional*, o qual pretende garantir, na área social, valorização dos profissionais da educação e uma política de formação continuada, ampliação do acesso ao ensino superior, por intermédio da expansão do ensino da graduação, e oferta dos cursos presenciais e a distância, principalmente no interior do estado, buscando conciliar a oferta de cursos superiores à demanda local e regional. Os projetos<sup>75</sup> foram para as RDs Mata Sul e Metropolitana: interiorização e expansão da UPE; PROUPE - oferta de bolsas em cursos de licenciaturas (matemática, química e física) para estudantes das autarquias municipais; implantação da escola técnica estadual do Jordão; implantação da escola técnica estadual de Macaxeira; implantação da escola técnica estadual do Cabo de Santo Agostinho; implantação da escola técnica estadual de Jaboatão dos Guararapes; implantação da escola técnica estadual de Moreno; garantia de quadras esportivas ou áreas de recreação nas escolas do *pacto pela educação*; adequação da rede elétrica nas escolas do pacto pela educação; perfuração de poços nas escolas do *pacto pela educação*; e distribuição de computadores portáteis para alunos da rede pública do ensino médio. O valor total dessas ações foi de R\$1.230.952 bilhão, oriundo do governo estadual, em 2014.

O governo estadual de Pernambuco, por meio do seu PPA 2011-2015, realizou investimentos em 14 diferentes eixos, que foram considerados emergentes. Destaco que

---

74 Consultar o anexo 13 para os projetos do eixo Pacto pela Saúde na área metropolitana de Recife.

75 Consultar o anexo 14 para os projetos do eixo Pacto pela Educação - Garantir educação pública de qualidade e formação profissional para as RDs Metropolitana e Mata Sul do território de Suape.

os que receberam maiores receitas foram os seguintes: Pacto pela educação, com R\$ 1.230 bilhão; Universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário, com R\$ 1.068 bilhão; Aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento, com R\$ 685.562 milhões; e Melhorar a habilidade e mobilidade, com R\$ 640.367 milhões.

Pode ser compreendido que, a partir dos investimentos realizados pelo governo de Pernambuco, apesar deles terem sido distribuídos por todas as suas Regiões de Desenvolvimento (RD), a educação foi o eixo que recebeu maior quantia de recursos do governo estadual de Pernambuco, embora a concessão de investimentos esteja polarizada em projetos na RD Metropolitana e Recife.

### **5.5. Os PPAs dos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape**

A formulação e institucionalização dos PPAs municipais foram uma das medidas propostas do PPA 2008-2011, do governo federal<sup>76</sup>. Entretanto, muitos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape não se adequaram à esta medida proposta pelo PPA do governo federal e, por conta disso, estão lidando com uma rápida expansão das atividades econômicas do complexo de maneira desordenada ou, em muitos aspectos, formulando as suas políticas públicas de acordo com a demanda advinda das atividades econômicas deste complexo. Nesse caso, o poder executivo municipal pode estar funcionando como intermediário das decisões tomadas pela diretoria de Suape.

A ausência de planejamento das políticas públicas municipais com autonomia pode prejudicar as decisões que devem ser tomadas na esfera municipal em relação a questões delicadas e que parecem ser centrais para o NPDS, como a expansão de parques industriais, o papel da agricultura em relação à intensa extensão do perímetro

---

76 No PPA 2008-2011 do governo federal, foi destacada a campanha Plano Diretor Participativo - Cidades de Todos, como uma estratégia de construção de processos participativos e apoio da esfera federal para os municípios formularem os seus planos diretores. O resultado da campanha é animador: 79% (1.325) dos Municípios que tinham obrigação de elaborar seus planos diretores já os transformaram em lei ou encontram-se em tramitação nas Câmaras Municipais, 17,7% (297) encontram-se em elaboração pelas prefeituras e apenas 60 Municípios (3,6%) não tomaram nenhuma providência neste sentido. Ainda em 2006, o Governo Federal investiu mais R\$ 4 milhões no apoio a 64 Municípios para a elaboração de planos diretores, além da viabilização do apoio a prefeituras, por intermédio de 40 grupos de extensão universitária, para suporte técnico às prefeituras na elaboração de seus planos (BRASIL-MPOG, 2007, p. 100/101).

urbano e industrial de Suape, a ocupação e reorganização da população que habita o entorno do porto de Suape, bem como o tratamento dado às questões de preservação ambiental.

Os municípios que formularam e instituíram os seus planos plurianuais para o período de 2014 a 2017 foram Cabo de Santo Agostinho e Moreno; apenas dois municípios de oito no total, o que demonstra a gravidade da situação. O PPA 2010-2013 foi o último formulado no município de Escada. Em Jaboatão dos Guararapes, o PPA 2014-2017 foi formulado e, apesar do site da prefeitura afirmar que está em funcionamento, o documento com as diretrizes do PPA não foi encontrado neste site.

O último PPA de Ipojuca foi do ano de 2005. Na atual gestão, não foi preparado o PPA. Nos municípios Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, apesar dos esforços em formular o PPA com acessoria da Condepe-Fidem, não se obteve sucesso até o momento, uma vez que deveria ter sido lançado em abril de 2014, segundo informações do próprio site da Agência de Planejamento. A ideia era formatar um plano que fosse integrado ao Programa Especial de Controle Urbano e Ambiental do Território Estratégico de Suape.

A Lei nº 2961, de 27 de dezembro de 2013, instituiu o Plano Plurianual de Administração Pública Municipal, para o período de 2014-2017, em Cabo de Santo Agostinho. Segundo o seu PPA 2014-2017, o impacto gerado pelo Complexo Industrial Portuário de Suape mudou o cenário econômico e social do município. Os principais fatores desse efeito foram as instalações da refinaria Abreu e Lima e do Estaleiro Atlântico Sul. A previsão apontada pelo documento na oferta de empregos é de 5.000 empregos diretos e 25.000 indiretos. As suas consequências atraíram empresas de logística, empresas no setor de serviços em educação, saúde, lazer e comércio, o que gerou oportunidades de emprego e renda para a população do município (Lei municipal nº 2961, PPA 2014-2017).

O princípio básico que rege o PPA de Cabo de Santo Agostinho foi o diálogo estabelecido com o governo federal, que permitiu aplicar os programas econômicos e sociais ao território, isto é, a população vulnerável.

O objetivo do PPA 2014-2017<sup>77</sup> foi formular um repertório de ações divididas em oito eixos estratégicos. No eixo da saúde, o destaque é manter e ampliar o convênio com o governo federal, com os programas Saúde da Família (PSFs) e Agentes Comunitários (PACs) em paralelo com a instalação de novas unidades de saúde assistida, ampliar as políticas públicas de prevenção e do quadro de médicos e especialistas para melhorar o atendimento emergencial e as unidades de atenção básica.

No eixo da educação, foi proposto ampliar a infraestrutura para providenciar uma educação de qualidade, por meio de construção de bibliotecas, escola e pela capacitação de alunos e de professores. As ações propostas nesse eixo são ampliar a concessão de bolsas de intercâmbio para alunos, *tablets*, ofertar internet grátis, oferecer um sistema educacional integral, cursos preparatórios e pré-vestibulares gratuitos.

O eixo de segurança e de cidade melhor para o povo busca, por um lado, ampliar mecanismos de prevenção de roubos, violência contra a população, por meio da ampliação do quadro de guardas municipais. De outro, buscam efetuar ações para a mobilidade urbana da população na construção de vias de acesso e promover, em parceria com o governo federal, a política habitacional, por meio do programa MCMV.

No eixo da agricultura, a proposta é qualificar a mão de obra por meio de projetos como PRONAF, SENAR, SENAI e SEBRAE, medidas que priorizam o cooperativismo e escoamento da produção local. O eixo qualificação do povo busca apresentar diretrizes para o treinamento da mão de obra com cursos preparatórios, inserção do jovem no mercado de trabalho como aprendiz, incentivo à criação de cooperativas e empreendedorismo. No eixo vida melhor para o povo, foi proposto reordenar a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Programas Sociais, com

---

77 Antecedeu o PPA 2014-2017, que está em execução, o PPA 2010-2013, que apresentou como Eixos Estratégicos: Ações de Cidadania e Promoção da Inclusão Social - com destaque para políticas sociais para reduzir as desigualdades por intermédio de ampliação da educação, saúde, segurança, promoção do esporte e lazer à população; Gestão participativa e transparente - consolidar o orçamento participativo como ferramenta de exercício da cidadania e democracia; Melhoria dos espaços e da mobilidade urbana - promover um programa de habitação e ampliação da mobilidade urbana pela expansão de transportes públicos; Promoção do desenvolvimento econômico sustentável, valorizando as potencialidades locais - promover a infraestrutura adequada que dê suporte para o Complexo Portuário e Industrial de Suape, aumentar a agricultura familiar e proporcionar oportunidades na piscicultura, viabilizar a modernização de indústrias e capacitar a população local para ocupar postos de trabalho no território estratégico de Suape (Lei Municipal nº 2.506, 2009).

base no SUAS, criar o Programa Municipal Bolsa Família e ampliar os cursos de qualificação e promoção de renda para a população.

O PPA do Município de Escada para o Quadriênio 2010/2013 foi sancionado pela Lei nº 2280/2009, na gestão do prefeito Jandelson Gouveia da Silva (PR), em 2009. Na atual gestão do prefeito Lucrécio Gomes (PSB), não há o PPA, mas há notícias de que está em processo de formulação.

O último PPA de Ipojuca foi formulado pela Lei 1490-2008, no ano de 2005<sup>78</sup>, orientado pelos eixos norteadores: dinamização econômica no território; fortalecimento das estruturas internas; integração territorial; equilíbrio ambiental; acesso ao solo; e controle e monitoramento da gestão. As diretrizes dos eixos do PPA se dividiram de acordo com a sua temática. As de dinamização econômica foram agrupadas em eixo de desenvolvimento econômico (EDE); zona especial de desenvolvimento rural sustentável (ZEDR); zona especial de atividades industriais e agroindustriais (ZEIA); e contribuição de melhoria.

As diretrizes do fortalecimento das estruturas internas foram orientadas pelo plano estratégico de desenvolvimento econômico (PED); plano diretor de desenvolvimento para o turismo; e plano de desenvolvimento rural (PDR). Para o eixo da integração territorial, foram centralizadas as ações em zoneamento; disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo; e disciplinamento do sistema viário e do sistema. Para eixo do equilíbrio ambiental, procurou-se adotar a política municipal de meio ambiente; licenciamento ambiental; estudo de impacto de vizinhança (EIV); estudo de impacto ambiental (EIA)/relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA); sistema municipal de áreas protegidas (SISMAP); outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir (TDC); direito de preempção; direito de superfície; e operação urbana consorciada.

---

78 Com a ausência do PPA da atual gestão municipal de Ipojuca, foi tomado como referência o PPA 2005. O atual PPA e LOA estão em processo de legitimação institucional e ainda passará pela votação na Câmara dos Vereadores. A Secretaria de Planejamento e Gestão do município - Seplag concluiu a formulação das minutas dos projetos de Lei Revisão do Plano Plurianual 2015 (PPA) e a Lei Orçamentária Anual 2015 (Loa). Eles serão as balizas que orientarão as secretarias e órgãos para colocar em prática as ações da Prefeitura. A previsão para votação na Câmara dos Vereadores é de 03 de outubro de 2014. In: <http://www.ipojuca.pe.gov.br/noticias/1271/seplag-conclui-nova-etapa-do-ppa-e-loa/>

De acordo com o *site* da prefeitura de Jaboaão dos Guararapes, o seu PPA 2014-2017 deveria ter sido enviado à Câmara dos Vereadores e votado até 15 de dezembro de 2014 e, posteriormente, sancionado pelo prefeito Elias Gomes (PSDB), que está em seu segundo mandato consecutivo na gestão municipal. Contudo, em uma nova consulta realizada no mesmo *site*, não obtive mais informações a respeito da aprovação do PPA<sup>79</sup>.

A gestão de Adilson Gomes Filho (PSB) em Moreno sancionou o PPA 2014-2017 pela Lei nº 501, de 30 de Dezembro de 2013. Suas principais diretrizes estão ancoradas em premissas como a expansão da educação de qualidade e de cultura; melhoria da mobilidade urbana e sua infraestrutura; valorização do servidor público aliada com gestão responsável no equilíbrio orçamentário do município; fomento do desenvolvimento de acordo com as potencialidades locais, sendo o turismo a sua principal atividade econômica; ampliação do acesso da população à saúde de qualidade; redução da violência e criminalidade; incentivo à cidadania; e promoção da igualdade.

O PPA de Ribeirão recebeu assessoria do BNDES e da CONDEPE-FIDEM, e sua data de lançamento estava prevista para o mês de abril de 2014, em conjunto com os dos municípios de Rio Formoso e Sirinhaém<sup>80</sup>.

O PPA 2014-2017 do município de Sirinhaém, sob gestão do prefeito Franz Araujo Hacker (PSD), entrou em fase de reformulação e, segundo a Agência de Planejamento e Consultoria Condepe-Fipem, foi previsto para ser lançado em abril de 2014. O PPA municipal correspondente ao período 2014-2017 visa a integrar o Programa Especial de Controle Urbano e Ambiental do Território Estratégico de Suape na orientação das administrações estaduais no exercício do controle urbano e municipal. Segundo a Condepe, um dos eixos básicos corresponde à gestão territorial eficaz e norteia uma cidade ordenada e sustentável (o Projeto 4 - Elaboração/Revisão dos Instrumentos Legais)<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Consultado em <http://www.jaboatao.pe.gov.br/jaboatao/secretarias/secretaria-municipal-de-planejamento%20-gestao-e-desenvolvimento-economico/2014/08/20/NWS,417494,52,552,JABOATAO,2132-TECNICOS-CAPACITACAO-REVISAO-PPA-ELABORACAO-LOA-2015.aspx>

<sup>80</sup> Consultado em [http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/exibir\\_noticia?groupId=19941&articleId=6639565&templateId=82535](http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/exibir_noticia?groupId=19941&articleId=6639565&templateId=82535)

<sup>81</sup> Consultado em: [http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/exibir\\_noticia?groupId=19941&articleId=6639565&templateId=82535](http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepefidem/exibir_noticia?groupId=19941&articleId=6639565&templateId=82535)

## 5.6. Uma leitura do modelo de desenvolvimento dos governos Lula e Rousseff 2003-2014

Recentemente a produção bibliográfica apresentou reflexões sobre o protagonismo do Estado na formulação de políticas sociais e programas de crescimento econômico para superar o quadro de vulnerabilidades sociais e econômicas do Brasil. Essa literatura convergiu na interpretação de um novo discurso do desenvolvimentismo que potencializou o crescimento econômico via expansão do mercado interno, financiamento de infraestrutura e indústrias, e capacitação de centros de inovações tecnológicas, aliado à promoção de políticas sociais para a população em vulnerabilidade social, com a intenção de auxiliá-las a ter os direitos provenientes do bem-estar social e capacitá-las pela via da educação, como gerador de potencialidades.

De acordo com Bastos, o discurso do novo desenvolvimentismo foi disputado por duas correntes ideológicas, compostas por dois agrupamentos que não são homogêneos. A sua vinculação estava ligada aos políticos, neste caso a condução política antecipou a sistematização teórica, diferentemente do papel que a *intelligentsia* exerceu nos anos 1940, 1950 e início dos 1960 no Brasil (BASTOS, 2012).

O primeiro grupo foi originário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e sua orientação se manteve pautada pela valorização do setor privado, reforma do Estado, apoio às privatizações, às políticas de austeridades. Contudo, no governo Fernando Henrique Cardoso, não houve posicionamento favorável às políticas macroeconômicas, o que demonstrou divergência em relação à política cambial e ao excesso de velocidade da abertura comercial. O argumento principal defendido pelo desenvolvimentismo exportador do setor privado é o de que as empresas disponibilizavam de tecnologia e recursos financeiros para investir em ramos industriais intensivos em alta tecnologia, para o mercado externo (BASTOS, 2012).

O segundo grupo é o desenvolvimentista distributivo do setor público, o qual defende em suas políticas a ênfase ao mercado interno e aposta na orientação estatal para a distribuição de renda e promoção de investimentos. Este grupo assumiu a herança do nacional-desenvolvimentismo em sua formação acadêmica como economista e é representado principalmente por esses profissionais em cargos públicos, como Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff. As suas principais estratégias são as

políticas sociais como diretriz central de política de Estado, aliada à questão macroeconômica. Seu objetivo é representado pela redução da pobreza como medida para a ampliação do mercado de consumo de massas. Nos governos petistas (Lula e Dilma), essa estratégia deu uma guinada em meados do segundo governo Lula, apesar de terem sido apresentadas como propostas em sua campanha eleitoral de 2002 (BASTOS, 2012).

A herança nacional desenvolvimentista que orientou as ações desse segundo grupo, o desenvolvimentista distributivo, resistiu ao impacto das políticas neoliberais no início dos anos 1990 no Brasil por intermédio da ampliação dos centros acadêmicos e professores em tempo integral nos cursos de economia e ciências sociais, aliada à permanência de instituições governamentais da era desenvolvimentista que preservaram as premissas na época do seu surgimento, como o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e as secretarias estaduais de planejamento (BIELSCHOWSKY, 2012).

O discurso do novo desenvolvimentismo prioriza para a sua efetivação a preponderância do Estado em relação ao mercado, a estabilidade do crescimento econômico somente pode ser garantida pelo fortalecimento das instituições Estado e mercado, para a redução das desigualdades sociais é imprescindível o crescimento a taxas elevadas e com estabilidade (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005).

As duas gestões Lula, 2003 a 2006 e 2007 a 2010, foram orientadas por esse discurso e alinhado à estabilidade macroeconômica, marcada pela abrupta exportação de matérias-primas do Brasil à China, houve avanços nas discussões sobre macroeconomia do desenvolvimento representado por três vetores: “*i) crescimento com redistribuição de renda via consumo de massa (PPA 2004-2007); ii) investimentos em infraestrutura (PAC); iii) inovação (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior)*” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 735/736), o que permitiria superar as assimetrias sociais do Brasil.

Bielschowsky (2012) interpreta o desenho desse processo, de políticas que priorizam o crescimento econômico e a inclusão social no governo Lula, sob “três poderosas frentes de expansão - três motores” do desenvolvimento: consumo de massas; desenvolvimento sustentável e investimentos em infraestrutura. Esse três *motores*

combinados formaram a estratégia das política de desenvolvimento desse governo e reverberou o discurso do novo desenvolvimentismo em programas e ações práticas.

A estratégia que balizou os três motores foram: o primeiro motor foi resultado do aumento do salário mínimo, da transferência de renda para a população de baixa renda por intermédio de programas sociais, da estabilidade ou queda dos preços dos bens industriais de consumo popular e da ampliação do crédito ao consumo à população de baixa renda; o segundo motor buscou o equilíbrio entre a preservação dos recursos naturais e sua utilização para a inovação e encadeamentos produtivos gerados pela sua produção primária; o terceiro motor foi acionado pelos investimentos do Estado em infraestrutura, com forte rebatimento na promoção de emprego e no estímulo de investimentos do setor privado (BIELSCHOSKY, 2012).

A catalisação desses “motores” do desenvolvimento poderia ser disparado pelas inovações tecnológicas e pela expansão de sinergia de encadeamentos produtivos. Bielschowsky (2012) aponta o Pré-Sal como estratégico na difusão dos encadeamentos produtivos com alta densidade tecnológica, efeitos multiplicadores de renda e emprego, em paralelo com o fortalecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, como respaldo aos setores que foram defasados pelas circunstâncias macroeconômicas internas e externas.

Cepêda (2012) inclui uma quarta via da estratégia do novo desenvolvimentismo, o qual reverberiza no empoderamento da população, superando as medidas para a inclusão social e a redistribuição de renda. A política de expansão de acesso ao ensino superior representa essa via, o ReUni e as novas instituições técnicas superiores, financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (ProUni) e adesão às novas modalidades de acesso ao ensino superior (Enem, Sisu e Reserva de Vagas), exerceram a função de redistribuição e capacitação social (*empowerment*, conforme conceitua Amartya Sen). A educação pode ser compreendida como valor simbólico capaz de alterar a dinâmica social e, subsequentemente, a política e economia de uma região, através da mobilidade social, inclusão social e simbólica.

A interpretação do novo desenvolvimentismo é mediada pelos intelectuais e instituições de fomento ao desenvolvimento. A política social foi posicionada como estratégia principal para superação das vulnerabilidades sociais e para o desenvolvimento. Diferentemente da concepção do Estado desenvolvimentista, que não

privilegiou em sua política os programas sociais e se limitou aos planos e programas econômicos.

Os indicadores econômicos (PIB, renda *per capita*, produto nacional bruto - PNB) não podem ser suficientes para avaliar o desenvolvimento de países. Os indicadores sociais e de vulnerabilidade social ascenderam como importantes variáveis para a *accountability* do desenvolvimento (o índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de desenvolvimento social (IDS), entre outros) (CEPÊDA, 2014).

As instituições IPEA, CEPAL, PNUD renovaram o seu repertório para a análise do novo significado de desenvolvimento e do novo papel do Estado na formulação de políticas sociais. Essa interpretação de desenvolvimento pode ter como referência teórica Amartya Sen, as pesquisas da Cepal que recomendam políticas do governo em distribuição e educação e o PNUD, que responde pelas pesquisas que cruzam a pluralidade de repertório como direitos humanos, educação, gênero, igualdade racial.

Para o IPEA a política social pode ser direcionada para dois conjuntos da população. O primeiro é a proteção social designada aos cidadãos frente a situações de riscos, que, independente de sua vontade, podem ser lançados à situação de dependência e vulnerabilidade. O segundo é a promoção social que desempenha importante função como catalisadora de oportunidades aos cidadãos como instrumento de justiça e equidade (IPEA, 2011).

A sistematização do IPEA de política social apresenta dois conceitos. A proteção social, destinada aos indivíduos que, por alguma condição, não podem gerar renda para sustentar a sua família, determinada por condições de velhice, morte, doença ou desemprego. Essa dimensão recebe cobertura dos programas previdência social, saúde, assistência social e seguro-desemprego. A promoção social consiste em garantir aos indivíduos o equilíbrio de ter oportunidades. Os programas foram formulados para a formação do indivíduo, concedidos pela área da educação, acesso à cultura e programas de qualificação profissional para o mercado de trabalho (IPEA, 2011).

O processo de desenvolvimento inclui outros aspectos além dos indicadores de renda. Pochmman (2012) aponta que a nova classe média não é resultado da expansão de renda e do consumo e maior oferta de empregos, sendo demasiadamente superficial associar esse fenômeno a esses elementos econômicos.

A comparação entre as décadas de 1990 e 2000 sobre a evolução das ocupações, segundo faixa de remuneração produzida por Pochmman, apresenta importantes pistas sobre a transformação social impulsionada pelo mercado de trabalho e pelas políticas públicas. Em 1990, foram abertos 11 milhões de postos de trabalho, dos quais 53,6% não apresentavam remuneração. Na faixa de até 1,5 salário mínimo, houve redução de quase 300 mil postos de trabalho. Em contrapartida, nos anos 2000, este número apresentou uma alteração importante no padrão de trabalho da mão de obra brasileira, das 21 milhões de ocupações geradas, 94,8% foram com rendimento de até 1,5 salário mínimo mensal. Nas ocupações sem remuneração, houve a redução de 1,1 milhão de postos de trabalho e, na faixa de cinco salários mínimos mensais, houve queda de 4,3 milhões de ocupações. Pochmman aponta que ocorreu avanço das ocupações na base da pirâmide social brasileira (POCHMMAN, 2012, p. 27).

Pochmman contesta que a proposição do conceito de nova classe média brasileira esteja associada ao segmento social dos trabalhadores, com base em suas ocupações e remuneração. Para o referido teórico, o debate sobre a definição de classe social no capitalismo pressupõe maior complexidade e investigação.

Em conformidade com a literatura internacional, esse segmento social deveria ser mais bem considerado na categoria analítica de *working poor* (trabalhadores pobres), pois se trata fundamentalmente de ocupados de salário de base. A sua presença, em maior ou menor expressão, revela o padrão de trabalho existente e, conseqüentemente, o modelo de expansão macroeconômica do país. Na maior parte dos casos, a categoria *working poor* trata das ocupações que estão no entorno do salário mínimo oficial, cujo valor real determina a presença de trabalhadores pobres e sua relação com o nível de consumo (POCHMMAN, 2012, p. 31).

Portanto, a partir dos anos 2000, foi verificada a expansão das ocupações na base da pirâmide social, por intermédio dos empregos oferecidos com salário base. Em paralelo, ocorreu mobilidade social via crescimento de consumo de bens e serviços à população (POCHMMAN, 2012).

Lavinas apresenta alguns indicadores que contribuíram para a redução da pobreza no Brasil. Em sua concepção, nos anos de 2001 a 2011, o percentual de pobres, definido pela *renda domiciliar per capita entre as linhas de indigência e pobreza ou no intervalo de rendimentos superiores a R\$ 70,00 até R\$ 140,00 mensais em 2011, cai*

40% (de 47,9% para 26,3%). Os seus determinantes principais foram a recuperação do valor do salário mínimo, que registrou aumento real na última década. As transferências fiscais previdenciárias, no ano de 2011, reduziram a pobreza em 12 pontos percentuais, mais do que se comparado ao ano de 2001, quando contribuíram para diminuição da pobreza em 10,8 pontos percentuais. Nesse sentido, em termos absolutos, as transferências previdenciárias foram responsáveis por retirar da pobreza 21,2 milhões de pessoas; anteriormente, em 2001, esta taxa foi de 18,1 milhões (LAVINAS, 2014, p. 20).

O Programa Bolsa Família, entre o período 2001 e 2011, respectivamente, retirou da pobreza 1,2 ponto percentual e avançou mais de 4 pontos percentuais. Esse avanço representou a ampliação da cobertura deste programa para mais de 7 milhões de pessoas, em 2011, em relação ao ano de 2001, em que as transferências compensatórias eram mais modestas e alcançaram 2 milhões de pessoas (LAVINAS, 2014, p. 21).

O balanço, por conseguinte, é surpreendente e impactante na década. Esta tem início com um total de aproximadamente 85,7 milhões de pessoas vivendo na pobreza ou na indigência, e isto representa 50% da população brasileira em 2001. Em 10 anos tal proporção cai para 15%, o equivalente a cerca de 28,2 milhões de pessoas (LAVINAS, 2014, p. 21).

Para Rego e Pinzani (2013), em seu estudo sobre os efeitos políticos e morais do Programa Bolsa Família sobre os beneficiados, atestaram que esses efeitos se aproximaram do conceito de autonomia individual balizado pelo termo *capability approach*, formulado por Amartya Sen e Martha Nussbaum, além da relação estabelecida entre a renda monetária e autonomia individual de Georg Simmel.

O estudo de Rego e Pinzani (2013) apresenta importantes subsídios nessa direção, determinado pelos avanços concedidos pelo Programa Bolsa Família, que possibilitaram a conscientização dos indivíduos como sujeito político e autônomo. As consequências deste programa permitiram conferir a eles inclusão social mediada pela conscientização da existência do Estado, enquanto peça modular da sociedade civil e instituição capaz de empoderar os indivíduos. Alertam os autores que o PBF, apesar de dar lampejos de vias para o empoderamento dos indivíduos, não é capaz de exercer essa

função sozinho, o que exige do Estado mais do que a concessão de renda, demanda que os direitos fundamentais, como saneamento, energia elétrica, infraestrutura, escolas, hospital, cheguem à população.

### **5.7. O crescimento econômico no Complexo Industrial Portuário de Suape promoveu mudanças estruturais ou concentração de renda, em 2003-2014?**

Porém, a análise do Novo Plano Diretor de Suape e do atual momento em que é gestado o crescimento econômico no território estratégico de Suape (2003-2014) em muitos aspectos retorna aos problemas do passado, que não foram enfrentados pelas políticas desenvolvimentistas, no período de 1930-1980. O crescimento econômico concentrado nos municípios Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão e o descuroamento da dimensão social produzem efeitos deletérios para a população e direcionam para a reafirmação da estrutura subdesenvolvida e da impossibilidade de transgredir essa morfologia sem a combinação de programas econômicos com política social aplicada no território.

A aposta do novo desenvolvimentismo, no caso específico do Complexo Industrial Portuário de Suape, parece não estar funcionando, o que nos permite apontar que o resultado no novo cenário do complexo pode estar reproduzindo a dinâmica dos anos desenvolvimentistas, em que a estrutura social e política permanecem estanques, sem mudanças, enquanto avançam as medidas em infraestrutura e indústria. Nesse ínterim, recorro como exemplo a um estudo de caso, poucas vezes lembrado e aplicado na comparação de políticas de desenvolvimento: *Ensaio sobre a Venezuela*<sup>82</sup>, de 1957,

---

82 Em 1957, foi encomendado pelo governo da Venezuela na CEPAL um estudo sobre a sua economia. Celso Furtado foi o responsável por formar o diagnóstico da economia venezuelana e sugerir alternativas para a superação do subdesenvolvimento nesse país. Nessa ocasião, Furtado se defrontou com um caso de país subdesenvolvido atípico, que conciliava em grandes medidas o diagnóstico de subdesenvolvimento, porém com um diferencial, a abundância de divisas. A geração dela foi consequência da grande circulação de dólares advindos por conta da exportação de petróleo. Furtado destacou que o petróleo se diferencia das tradicionais commodities exportadas pelos países subdesenvolvidos, pois tinha grande demanda e poderia ser tornar central na formulação de um parque industrial, criando oportunidades para implementar segmentos industriais derivados dessa matéria-prima. Se tomada essa decisão pelas autoridades competentes, geraria um efeito com forte desdobramento para o desenvolvimento, influenciaria a oferta de emprego, os salários dos empregados, aqueceria o mercado interno, e os lucros advindos do petróleo poderiam ser investidos

de Celso Furtado. Esse estudo oferece um ótimo exemplo para balizar a interpretação dos investimentos dos governos federal e estadual no Complexo Industrial Portuário de Suape, no período de 2003-2014, em comparação ao processo de dependência da Venezuela de matérias-primas com forte concentração de renda, nos anos 1950 a 1970.

A segunda justificativa para a retomada desse estudo de Celso Furtado é devido à especialização produtiva do Complexo Industrial Portuário de Suape em petróleo e os seus derivados, o que em uma primeira mirada pode ser um grande avanço da industrial local, pois agrega tecnologia na produção dos segmentos derivados de petróleo e incentiva outras indústrias com potencial tecnológico para fazer parte do parque industrial. Porém, a tomada de opção em investir somente em setores subsidiários da indústria de petróleo em detrimento da distribuição dele na área social pode beneficiar somente uma minoria, os empresários, o que restringiria os investimentos à área produtiva sem qualquer avanço na superação das desigualdades sociais do território.

O diagnóstico formulado por Furtado sobre a Venezuela apresentou a ausência de diversificação de investimento estatal em setores produtivos, o que gerou como consequência a especialização da produtividade em poucos segmentos e, principalmente, imputou a racionalização para projetar insumos à inovação tecnológica.

A dinâmica do crescimento acelerado auferido, a partir de 2007, pelo Complexo Industrial Portuário de Suape demonstrou o grande potencial de transformação da estrutura da economia pernambucana e, ademais, a nordestina. Porém há o risco da anunciada mudança ficar enclausurada ao setor produtivo. A transformação desse território deve ser resultado da ação combinada do Estado nas dimensões econômicas e a social, perímetro de extremas desigualdades do nível de renda da população (questão problematizado por Furtado nos anos 1950 sobre as desigualdades de renda *per capita* e PIB entre as regiões Nordeste e Sudeste, pioneiramente apresentadas desde as suas obras *Perspectivas da Economia Brasileira -- 1958* e *Operação Nordeste – 1959*).

A análise de Furtado sobre a Venezuela priorizou os seguintes aspectos:

---

em educação e pesquisa. Furtado fez ponderações firmes sobre as perspectivas que o petróleo poderia gerar em uma economia subdesenvolvida. A tomada de decisão do governo federal, ou pelo Estado, deveria ser inânime em torno de um projeto de transformação, pelo qual a agenda teria como ponto nodal os investimentos em educação e pesquisa. Porém o teórico ressaltou, nesse estudo sobre a Venezuela, os riscos que a economia poderia assumir caso não houvesse um projeto claro de desenvolvimento.

a) modificações na estrutura ocupacional da população; b) participação do petróleo no produto, a sua importância como fonte de ocupação e de receitas fiscais; c) o setor exportador como elemento dinâmico no desenvolvimento, sua participação direta e indireta na formação de capital; d) o papel dinâmico do setor público participação dos investimentos públicos nos investimentos totais, orientação dos investimentos públicos, importância dos investimentos públicos como fonte de emprego; e) produção manufatureira, participação da produção interna na oferta total de manufatura de consumo final; f) participação da produção interna de bens de capital no investimento bruto; g) orientação e financiamento dos investimentos, papel dos recursos externos e do setor petrolífero (FURTADO, 2008 [1957], p.10).

As exportações da Venezuela foram especializadas principalmente no setor petrolífero, o que permitiu produzir dinamismo na economia por intermédio da transferência de divisas auferidas pelos seus lucros ao governo em forma de receitas fiscais, para o financiamento do gasto público (FURTADO, 2008 [1957]).

O impulso indireto do setor petrolífero consiste, em síntese, em aumentar a capacidade financeira do governo e em expandir simultaneamente a capacidade para importar. A expansão do setor petrolífero foi condição necessária, mas não suficiente, para que se desenvolvessem os demais setores. Constitui o verdadeiro elemento dinâmico a renda transferida ao governo. Por outro lado, é a forma como se utiliza essa renda – a orientação dos gastos públicos – que determina a intensidade de absorção de mão de obra e recursos naturais disponíveis e de expansão da capacidade produtiva. Mas não se esgota na ação direta do governo o impulso dinâmico originado no setor petrolífero e transmitido ao setor público (FURTADO, 2008 [1957], p. 49, grifo meu).

Uma primeira aproximação do estudo de caso da Venezuela de Furtado com o Complexo Industrial Portuário de Suape foi relacionar a importância estratégica que o setor petrolífero representa ao governo federal brasileiro em seus investimentos.

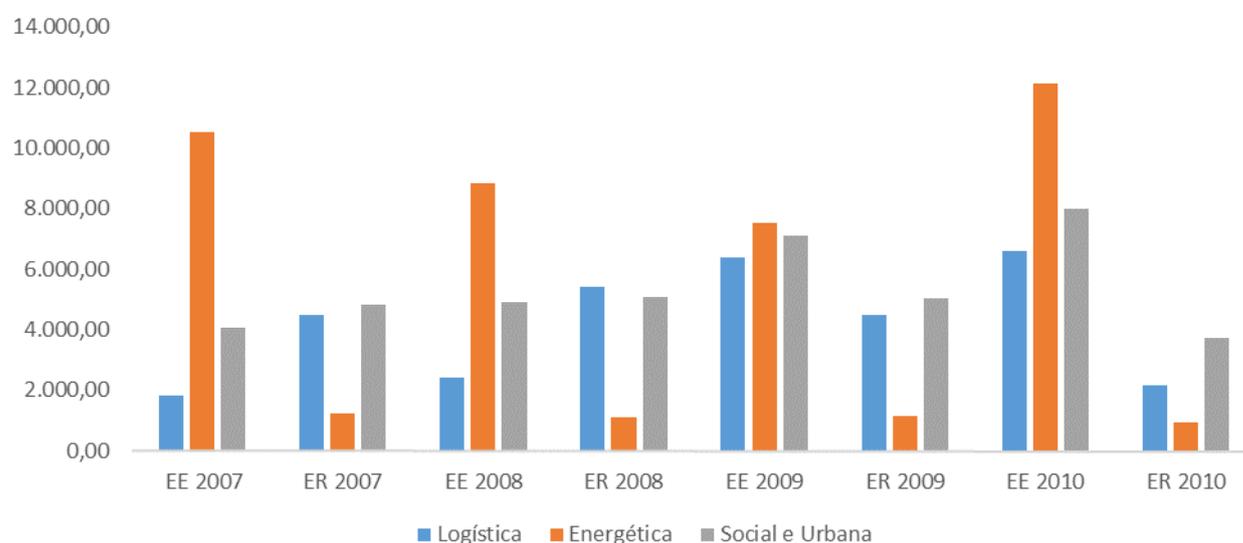
Em 2014, o Eixo Energia do PAC 2 despontou como o segundo maior destino dos investimentos do programa, com R\$ 233,1 bilhões (a tabela 17 contém todos os dados dos investimentos do PAC 2 para o Brasil, até 2014). Suas ações estão direcionadas à geração e transmissão de energia elétrica, exploração de petróleo e gás

natural, fertilizantes, refino, petroquímica e combustíveis renováveis, além da revitalização da indústria naval (BRASIL-MPOG, 2014, p. 96).

Um breve balanço do PAC é possível apontar que, no período de 2007 a 2010, no cenário nacional, dentre os eixos elegidos pelo PAC como prioridade em seus investimentos, foi destaque o denominado de infraestrutura energética, que recebeu R\$ 274,8 bilhões, o que representou 54,5% do total de investimentos desse programa. Os setores de petróleo, gás e energia elétrica foram preferenciais. Em segundo lugar, ficou o eixo de infraestrutura social e urbana, que recebeu R\$ 170,8 bilhões, ou 33,9% do total, com ênfase na habitação e saneamento.

O maior receptor de recursos do PAC dentre as unidades da União foi o estado de Pernambuco, com 23,5%. O PAC destinou à essa unidade federativa, no período 2007 a 2010, em empreendimentos exclusivos (EE), maiores recursos ao eixo de energia, R\$ 12.147,60 milhões, em 2010. Em contrapartida, em segundo lugar ficou o eixo social e urbano, R\$ 8.001,30 milhões, no mesmo ano.

**Gráfico 17 – Balanço dos investimentos PAC-PE 2007-2010 (R\$ milhões)**



Fonte: BRASIL-PAC, 2008; BRASIL-PAC, 2009; BRASIL-PAC, 2010; BRASIL-PAC, 2011.

EE – Empreendimentos exclusivos

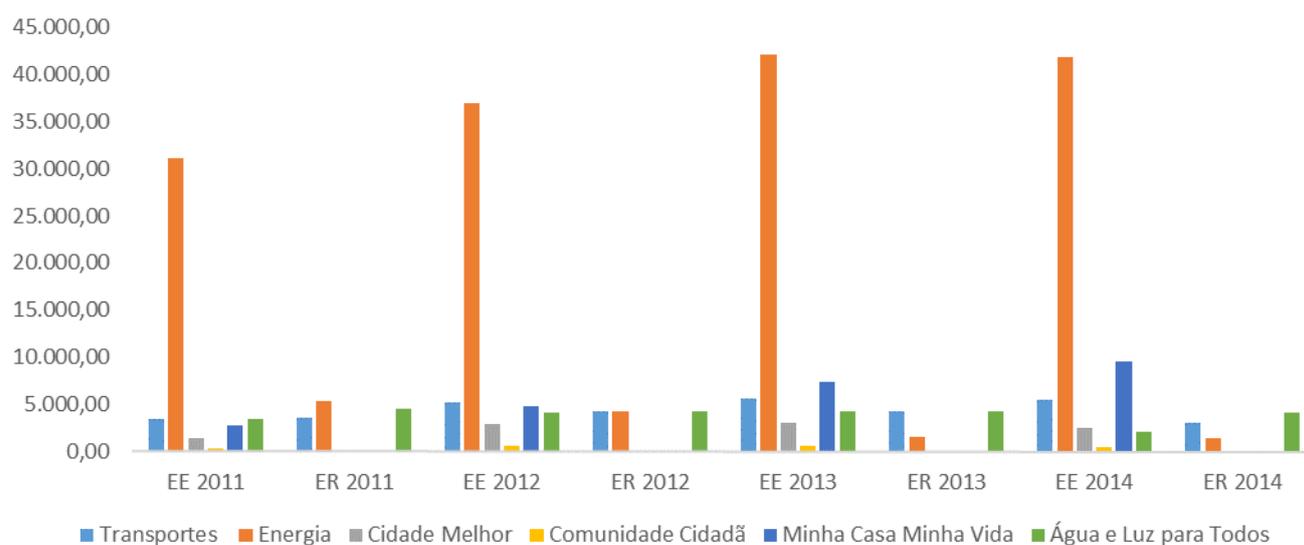
ER – Empreendimentos de caráter regional

No último relatório do PAC 2 (10º balanço) divulgado pelo governo federal, em âmbito nacional, o eixo que mais investimentos recebeu foi o do programa Minha Casa

Minha Vida<sup>83</sup>, com R\$ 361,6 bilhões. O da Energia<sup>84</sup> ficou em segundo lugar como destino de investimento, com R\$ 233,1 bilhões (BRASIL-MPOG, 2014b, p. 34).

Porém, no âmbito estadual, de Pernambuco, o relatório do PAC 2, abrangeu o período de 2011-2014, foi o eixo energia em empreendimentos exclusivos, permaneceu como o maior receptor de investimentos do PAC, R\$ 41.922,76 milhões, no período de 2011 a 2014, com previsão de R\$ 6.942,34 milhões após 2014. O eixo programa Minha Casa Minha Vida recebeu R\$ 9.503,44 milhões, no período de 2011-2014, e foi previsto receber R\$ 1.093,59 milhão, pós 2014. O estado de Pernambuco também foi alvo de investimento do PAC 2, segundo o relatório PAC 2011-2014, em empreendimentos exclusivos no setor de energia, o que contribuiu para centralizar mais recursos do governo federal nos segmentos de óleo, petroquímica, petróleo e gás natural.

**Gráfico 18 – Balanço dos investimentos do PAC 2 PE 2011-2014 (R\$ milhões)**



Fonte: BRASIL-PAC, 2012; BRASIL-PAC, 2013; BRASIL-PAC, 2014; BRASIL-PAC, 2015.

83 Nesse eixo, foram as ações no Programa MCMV II, com 2.384.502 unidades habitacionais contratadas, o financiamento habitacional de 1.556.767 contratos e a urbanização de assentamentos precários, com 1.504 empreendimentos (BRASIL-MPOG, 2014b, p. 34).

84 No eixo de Energia, do PAC 2, houve ações em Geração de Energia, 12.860MW, transmissão de energia, 10.194km e 36 subestações. Nas ações na exploração e produção de petróleo e gás foram realizadas 19 empreendimentos. Nas de fertilizantes e gás natural, foram 9 empreendimentos. Em relação aos combustíveis renováveis, foram 3 empreendimentos. Na indústria naval, as ações foram a construção de 2 sondas de perfurações e financiamentos contratados de 381 embarcações e 13 estaleiros (BRASIL-MPOG, 2014b, p. 34).

EE – Empreendimentos exclusivos  
ER – Empreendimentos de caráter regional  
Elaborado pelo autor.

No eixo de transportes, o investimento foi R\$ 5.561 milhões, no período de 2011-2014. Dentre as suas ações para o entorno de Suape, estão previstas Suape - Terminal de Múltiplo Uso e Dragagem e Porto de Suape - Dragagem Cais 6 e 7. Em estágio de obras são Suape - Construção do acesso rodoviário ao Porto e Porto de Suape (Canal Externo) - Dragagem de aprofundamento, com investimentos de 243,70 milhões para 2011-2014. Em estágio de conclusão, temos o Porto de Suape (Ilha de Tatuoca) - Dragagem de aprofundamento. Essas obras são complementares ao eixo de Energia, que foi o maior receptor de investimentos do governo federal, o setor de Petróleo e Gás Natural despontou com mais de R\$ 45.000 milhões de investimento nesse eixo (BRASIL-MPOG, Pernambuco 9º balanço 2011-2014, 2014).

O protagonismo desses projetos articulados pelo governo federal, através dos seus investimentos no PAC 2, é notório. Em grande medida, o setor do petróleo induziu os principais investimentos públicos e privados em Suape. É possível afirmar que ele assumiu protagonismo como projeto do governo federal e dentre os setores da indústria e infraestrutura, de modo a influenciar investimento em seus segmentos derivados.

Os principais projetos no eixo de Energia do PAC 2 em Suape estão detalhados a seguir e foram anteriormente apresentados no quadro 3. Nesse setor, a Refinaria Abreu e Lima, que está localizada em Ipojuca, é destaque e está em operação. A sua principal ação condiz com a produção de óleo diesel, que é deficiente na produção interna, comparada à demanda do mercado interno brasileiro<sup>85</sup>. O seu investimento de 2011-2014 foi de R\$31.236.240 bilhões, estando previsto para pós 2014 R\$1.656.010 bilhão. Os empregos diretos previstos serão 1,5 mil; 130 mil indiretos; e 20 mil na construção civil (Consultado em: <http://www.pac.gov.br/obra/1750>).

A instalação da Refinaria Abreu e Lima em Suape repercutiu em efeitos diretos para a instalação de outros projetos que são derivados desse segmento. A Usina Termoelétrica Energética Suape II S.A. está localizada Cabo do Santo Agostinho, foi

---

85 Complementarmente, a refinaria produzirá outros segmentos derivados como nafta; coque de petróleo; gás liquefeito de petróleo (GLP); gasóleo pesado de coque para ser usado como óleo combustível na indústria ou combustível marítimo (bunker); e subproduto ácido sulfúrico.

concluída e terá papel indispensável na geração de energia para o Complexo Industrial Portuário de Suape, sendo que os investimentos do governo federal foram R\$1.021.140 bilhão. Os empregos previstos serão de 120 diretos e 350 indiretos (Consultado em: <http://www.pac.gov.br/obra/4552>).

A Petroquímica Suape, localizada em Ipojuca, com investimento do governo federal de R\$5.541.420 bilhões, foi concluída. A expectativa de geração de empregos, antes da sua conclusão, era de 5,3 mil na construção civil e 1,8 mil diretos (Consultado em: <http://www.pac.gov.br/obra/1676>).

Em 2005, foi inaugurado o Estaleiro Atlântico Sul, localizado em Ipojuca e responsável pela produção no setor de construção naval e *offshore*. O governo federal investiu R\$ 1 bilhão e gerou 5 mil empregos diretos, 25 mil indiretos e 120 na construção. Atualmente esse empreendimento gera 4.000 mil empregos diretos e 300 indiretos (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010, p.32).

Nesse mesmo segmento, de estaleiro, estava prevista a construção do Estaleiro CMO, localizado em Ipojuca, com investimento de R\$625.140 milhões. Porém, devido ao alto valor para realizar a dragagem do canal de acesso ao empreendimento pelo governo de Pernambuco, motivou o CMO Construção e Montagem Offshore a procura por outras localizações e a decisão por São Francisco do Sul, em Santa Catarina. A previsão de geração de empregos era de 1500 empregos diretos na operação e 500 na fase de construção<sup>86</sup>.

O estaleiro PROMAR Pernambuco foi concluído, localizado no mesmo município supracitado, e o governo federal investiu R\$176.790 milhões (Consultado em: <http://www.pac.gov.br/obra/15293>).

Nessa direção, Furtado aponta que a indústria petroleira têm uma forte capacidade gerar efeitos de encadeamento com as indústrias derivadas dela. A consequência que poderia gerar esse processo seria a implementação, por conta da demanda por materiais de construção, uma indústria especializada nesse segmento, o que prolongaria o efeito dessa cadeia para a absorção de mão de obra. Por sua vez, o aumento de renda propalado graças à oferta de empregos de mão de obra geraria efeito dinâmico para o consumo, consequência direta dos investimentos públicos e da

---

<sup>86</sup> Consultado em: [http://www.cliptvnews.com.br/mma/amplia.php?id\\_noticia=53885](http://www.cliptvnews.com.br/mma/amplia.php?id_noticia=53885)

indústria de materiais de construção, e ampliaria as inúmeras atividades do mercado interno (FURTADO, (2008 [1957])).

Furtado (2008 [1957]) alerta que em economias com pujança de investimentos do governo tendem a se concentrar no setor de infraestrutura, uma atividade de alta capitalização que não cria empregos permanentes para a população. Ou seja, os investimentos no setor de infraestrutura financiados pelo governo não perpetuam a longo prazo, e as obras não criam fluxo permanente de renda. Essa conjuntura cria um ciclo de investimentos gerado pela expansão de empregos e de saturação na oferta deles. Esse é o resultado dos denominados investimentos não reprodutivos em seu limite de expansão.

Salama (2010) aponta a alternativa adotada no Brasil de crescimento econômico foi fundamentada na dinamização do mercado interno, diferentemente das políticas neoliberais e do Consenso de Washington balizadas pela política de austeridade fiscal, o que implica na redução dos gastos sociais. As novas políticas foram inspiradas em um “keynesianismo” pragmático que promoveu a sustentação da demanda e uma diminuição dos excedentes primários. Segundo o teórico, a adoção dessas medidas foi de fundamental importância para atenuar o impacto social durante a crise de 2008. Segundo o autor essa estratégia de crescimento econômico puxado pelo mercado interno é uma medida instável, mesmo com o aumento dos salários, sozinha não é suficiente para promover a diminuição de desigualdades sociais.

No estudo sobre a Venezuela, Furtado (2008 [1957]) argumenta que, antes da expansão da atividade petrolífera na Venezuela, o nível médio da economia pré-existente era baixo. Grande parte da população do país ocupava postos de trabalho no campo, equipada com técnicas rudimentares. O cenário foi modificado e transferiu a mão de obra do campo para a nova atividade econômica, alterou o nível médio de produtividade no conjunto da economia.

A exemplo da ação do governo na Venezuela, o setor público investiu na indústria de materiais de construção, o que gerou um efeito limitado na cadeia de oferta de emprego e ficou restrita às atividades do setor da construção civil. O investimento somente no setor de construção civil não é capaz de alterar o nível médio produtivo da economia, pois as demais atividades produtivas não acompanharam esse ritmo de aceleração. O aumento da produtividade na economia somente poderia ser realizado à

medida que os investimentos públicos modificassem a estrutura ocupacional e determinassem investimentos em outras atividades econômicas (FURTADO, 2008 [1957]).

A hipótese de Furtado (2008 [1957]) sobre a estagnação da economia venezuelana parte do princípio de que os investimentos públicos em obras tiveram pouca influência sobre a estrutura ocupacional da população. Segundo o teórico referido, a obra como a construção de uma ponte ou de uma rodovia, sozinha, não é capaz de multiplicar os efeitos de produtividade no sistema, portanto é necessária a orientação do conjunto de investimentos da iniciativa privada e do setor público para conseguir o máximo de produtividade social por unidade do novo investimento. A questão principal reside em obter uma nova composição de investimento com efeitos diretos na economia, capazes de multiplicá-los em novos nos segmentos derivados, como, por exemplo, no campo da siderurgia e da petroquímica, assim como no setor agrícola.

Complementa o argumento de Furtado a abordagem de Fajnzylber (1990) numa leitura metaforizada intitulada *De la caja negra al casillero vacío*, na qual ele constata que os países da América Latina são incapazes de associar dinamismo econômico com equidade, pois não abriram a caixa preta do progresso técnico e esse capital tecnológico pertence somente aos países desenvolvidos.

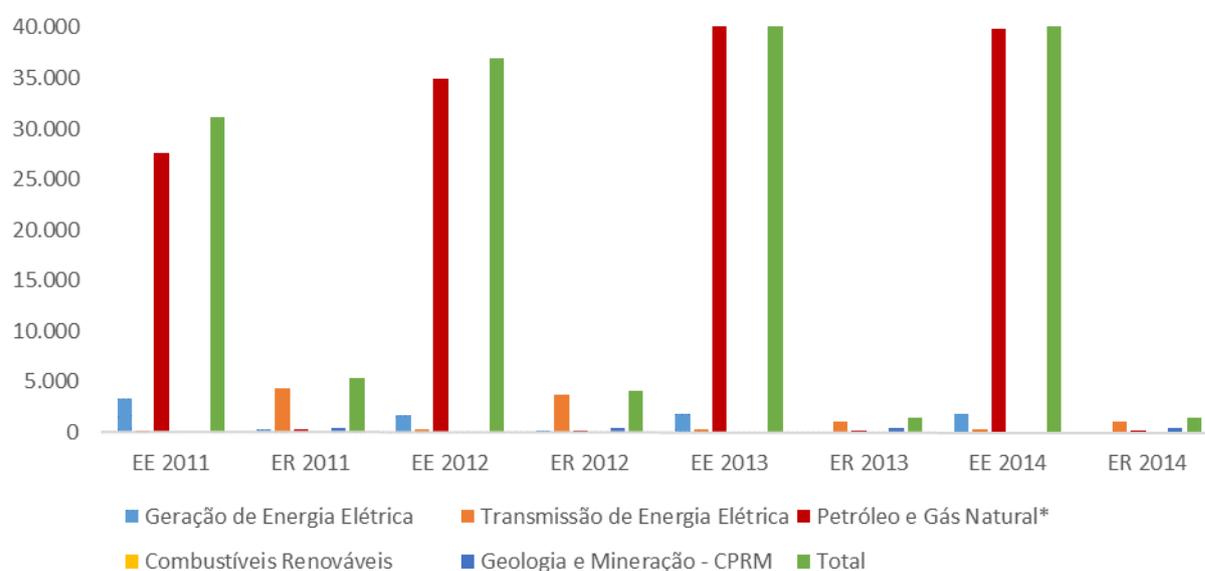
A metodologia utilizada por Fajnzylber (1990) em sua tese parte da intersecção das variáveis crescimento econômico e distribuição pessoal de renda, e nenhum país da América Latina alcançou os níveis mínimos em ambas no anos 1965 a 1984<sup>87</sup>. A posição da matriz que compõe o seu esquema analítico constituído por padrões mínimos de crescimento simultâneos a níveis mínimos de distribuição da renda não foi preenchida por nenhum país desse subcontinente. A ausência nos países da América Latina de inovações tecnológicas, capazes de dar competitividade internacional e equidade social, encerrou-os em um ciclo de dependência com os países desenvolvidos.

---

87 Para o crescimento econômico, o autor assumiu como nível mínimo o crescimento médio do PIB por habitante dos países desenvolvidos (2,4% ao ano) e, para a distribuição pessoal da renda, aplicou-se a relação da renda dos 40% mais pobres e dos 10% mais ricos e assumiu-se a metade do nível dos países mais desenvolvidos (0,4).

Em Suape, as ações do PAC 2011-2014 foram destinadas a empreendimentos exclusivos de Energia - em Pernambuco, constituíram dois pontos centrais: 1. No setor de geração de energia elétrica, com investimento nos projetos das Usinas Termoelétricas de Pernambuco III, Suape II, e na geração e transmissão de energia LT 500 kV Recife II - Suape II - C2; 2. No setor de Petróleo e Gás Natural, que está dividido em “Campos e Plataformas”, com a Plataforma P-55 - Estaleiro Atlântico Sul e Pré-Sal - Cessão Onerosa Franco 1 P-74, e, “Navios e Sondas de Perfuração” Construção de 6 sondas - EAS, Promef II - Lote1 (4 Suezmax DP), Promef II - Lote2 (3 Aframax DP), Promef II - Lote5 (8 Navios gaseiros), Promef I - Lote 01 (10 petroleiros - Suape), Promef I - Lote 02 (5 petroleiros - Suape), Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima (BRASIL-MPOG, Pernambuco 9º balanço 2011-2014, 2014).

**Gráfico 19 – Balanço dos investimentos do PAC 2 PE no eixo energia 2011-2014 (R\$ milhões)**



Fonte: BRASIL-PAC, 2012; BRASIL-PAC, 2013; BRASIL-PAC, 2014; BRASIL-PAC, 2015.

EE – Empreendimentos exclusivos

ER – Empreendimentos de caráter regional

Elaborado pelo autor.

A plataforma do governo federal determinou que os investimentos nos setores, Energia - petróleo, e Transportes - infraestrutura, poderiam proporcionar uma capacidade de sinergia em direção aos setores deles derivados, como petroquímica,

energia, siderurgia e a indústria naval. Os investimentos privados no Complexo Industrial Portuário de Suape até 2006 responderam pela instalação de 81 empresas e pela soma de US\$ 2,2 bilhões. No período de 2007 a 2010, foram instaladas 37 empresas, com investimentos de US\$ 17 bilhões, estando mais 15 empreendimentos em fase de projeto. Os empregos diretos gerados no complexo de Suape foram de 6,6 mil até o ano de 2006, e, a partir dele até 2009, expandiram para 15 mil. Segundo o relatório do PAC sobre o Complexo Industrial Portuário, havia previsão de geração de 10 mil empregos diretos, 150 mil indiretos e uma demanda de mão de obra de 30 mil nos empreendimentos em implantação nesse território (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010, p.26).

No quadro a seguir, constam os principais investimentos do setor privado em Suape, o que pode justificar o efeito germinativo do polo petrolífero em Suape na atração de empresas privadas.

**Quadro 6. Empresas de capital privado com previsão de investimentos e instalação no Porto de Suape**

<b>Empresa</b>	<b>Segmento</b>	<b>Situação atual</b>	<b>Investimento (US\$)</b>
RIP	Equipamentos industriais	Início de obras	3,3 milhões
ALPHATEC	Metal-mecânico	Início de obras	2,7 milhões
CODISTIL/DEDINI	Metal-mecânico	Em processo de licitação de área	45,0 milhões
IBG	Gases industriais	Início de obras	16,3 milhões
WHITE MARTINS	Gases industriais	Início de obras	-
JARAGUÁ	Metal-mecânico	Em licitação de área	11,1 milhões
EBSE	Metal-mecânico	Em negociação	5,5 milhões
DAIHATSU	Motores navais	Em negociação	10 milhões
XCMG/ÊXITO	Máquinas e equipamentos	Início de obras	12 milhões
MAX PINTURAS	Serviços de pintura e jateamento	Início de obras	1 milhão
FIBER GLASS	Tubos epóxi revestidos de fibra de vidro	Em licitação de área	11,1 milhão
EFACEC	Transformadores	Em negociação	20 milhões
ALUSA/GALVÃO	Estaleiro	Protocolo de intenções assinado	495 milhões
CONSTRUCAO	Módulos para plataformas	Em negociação	111 milhões
SULFAPEX	Válvula para petróleo e gás	Em negociação	27,8 milhões
TOME/SCHAIN	Módulos para plataformas	Protocolo de intenções assinado	-

Fonte: SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010.

Para Furtado (2008 [1957]), o avanço dos investimentos em obras públicas ou indústrias promove diversificação da indústria, o que requer mão de obra especializada nesse setor. As economias de outros países formaram, subjacente a sua base industrial, a capacitação de técnicos especializados, a produção de pesquisa tecnológica e a manutenção de serviços de assistência técnica. Furtado cita que, no caso de um país subdesenvolvido, Venezuela, o desenvolvimento não se limita aos investimentos nos setores tradicionais da economia, isto é, o agropecuário, transformação e de serviços, deve ter por prioridade a área social.

Para que o desenvolvimento continue em ritmo intenso do passado recente, a economia venezuelana terá que elevar substancialmente a eficiência de sua produção agropecuária e se industrializar num sentido mais amplo e complexo. Para que esses dois objetivos possam ser atingidos, será necessário orientar uma parte substancial dos investimentos para a pesquisa e elevação do nível educacional e técnico da população [...] Isso só seria possível mediante mudanças profundas na estrutura ocupacional da população, um aumento muito grande no número de profissionais de todos os tipos, um nível educacional básico muito alto etc (FURTADO, 2008 [1957], p. 60/61).

O governo do Estado de Pernambuco, na gestão de Eduardo Accioly Campos, formulou o seu PPA 2012-2015 constituído por 11 diferentes eixos que podem ser agrupados em três grupos: o primeiro grupo, *qualidade pela vida*, que inclui os eixos da educação, saúde e vida; o segundo, *nova economia*, que contempla os eixos inovação e conhecimento, de infraestrutura, Copa 2014, rural sustentável e sustentabilidade ambiental; e, por fim, o terceiro, representa a gestão administrativa.

O investimento do governo do estado de Pernambuco direcionou para o grupo de *qualidade de vida* o total de R\$ 3.479 bilhões. Os eixos que compõem esse grupo são educação, que recebeu R\$ 1.230 bilhão; distribuição de água e saneamento, R\$ 1.068 bilhão; habitação, em que há cooperação com o Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, com R\$ 640 milhões; cidadania, R\$ 254 milhões; saúde, R\$ 192 milhões; e vida, com R\$ 95 milhões.

No eixo *nova economia* do PPA 2012-2015, o eixo de infraestrutura foi o que mais recebeu investimentos do governo estadual, com R\$ 685 milhões, seguido pelo da Copa 2014, com R\$ 249 milhões. No eixo de desenvolvimento sustentável, foram investidos R\$ 207 milhões, no de conhecimento e inovação, R\$ 160 milhões e no de

sustentabilidade ambiental, R\$ 42 milhões. O total de investimento direcionado pelo governo estadual para esse grupo foi de R\$ 1.344 bilhão.

O PPA 2012-2015 de Pernambuco direcionou maior investimento na área social, o que superou cerca de três vezes o valor investido na área de infraestrutura e economia. Complemento com os dados de investimento do governo federal, que, apesar de ter dado prioridade para o eixo de Energia, através de R\$ 42.175 milhões investidos, o Programa Minha Casa Minha Vida apareceu em segundo lugar no destino dos investimentos do PAC, com R\$ 7.298 milhões, para o período de 2011-2014.

A análise de Furtado (2008 [1957]) afirma que o investimento em educação e cultura pode ter o mesmo perfil de reprodução que no setor de produtividade da economia. Essa atitude inverte a lógica de que esse tipo de ação seja tomada como gasto público. A formulação de uma política de homogeneização social consiste em políticas sociais e distributivas para a população e deve ser *ex-ante* aos programas econômicos. Os investimentos em educação seriam propagados através das novas gerações, com efeito progressivo ou irreversível, com impacto forte e duradouro na estrutura ocupacional da população na economia; enquanto os investimentos em infraestrutura e indústria viriam a reboque desse processo.

O principal fator limitativo do desenvolvimento venezuelano tenderá a ser, cada vez mais, nos próximos anos, o homem capacitado. O homem capacitado é uma forma superior de capital que se requer em escala crescente quando uma economia passa das etapas intermediárias para as superiores do desenvolvimento. [grifo meu]. Nas primeiras etapas do desenvolvimento o principal fator limitativo do crescimento é o capital; nas etapas muito avançadas é a mão de obra. Porém, quando uma economia encontra-se nas etapas intermediárias é o homem capacitado o verdadeiro fator limitativo. Ora, o homem capacitado é como uma máquina-ferramenta: só pode ser produzido partindo de outro preexistente. Isso significa que em seu preparo o fator tempo desempenha um papel fundamental (FURTADO, 2008[1957], p. 61).

As transformações estruturais podem ocorrer se houver o aumento da renda *per capita*, por meio do investimento diretamente no fator humano. A primeira condição são os investimentos na educação para aumentar o tempo de permanência da população infantil nas escolas e educação para adultos, o que atenderia a segunda condição, de preparação de técnicos para ocupar postos de trabalhos nas indústrias, pesquisa e

desenvolvimento tecnológico e assistência aos empresários viesados pela criação de atividades produtivas. A terceira condição é elevar o nível cultural e técnico da população como ponto para o desenvolvimento da pesquisa tecnológica e científica. A importância dos investimentos na educação é capaz de gerar efeito progressivo que são reprodutivos e não um fim em si mesmo (FURTADO, 2008 [1957]).

Mas, além disso, têm outros dois aspectos altamente positivos. Primeiro, contribuem diretamente para elevar o nível cultural e técnico da população, ou seja, para o aperfeiçoamento do patrimônio humano da nação. Ora, todo investimento feito nas pessoas possui um caráter de auto-expansão e de continuidade nas novas gerações. É um processo em cadeia e por natureza irreversível. Segundo, os investimentos desse tipo se concretizam em serviços de caráter permanente, isto é, geram um fluxo importante de salários que vão contribuir para a expansão do mercado interno. Nesse sentido, têm as características dos investimentos diretamente reprodutivos, ainda que não sejam autocusteados. (FURTADO, 2008 [1957], p. 63/64).

Embora Furtado tivesse feito uma série de recomendações nessa direção para a saída do subdesenvolvimento na Venezuela, em 1957, após quase vinte anos, retornou a este tema e elaborou o estudo *Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais*, de 1974<sup>88</sup>. Nessa análise, constatou que a economia da Venezuela se encerrou em um sistema econômico que produz pouco excedente sob a forma de poupança e impostos e usufrui pouco rendimento das inversões que são produzidas pelo excedente petrolífero. É um sistema social orientado pelo consumo e pela renda.

Furtado (2008 [1974]) compreende que a diversificação do padrão de consumo<sup>89</sup> está circunscrita à elite e produz efeitos deletérios para a economia, ao amputar o efeito

---

88 Furtado, Celso. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais. In: Arquivos Celso Furtado nº 1, *Ensaio sobre a economia venezuelana: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

89 Nessa direção, Furtado, em sua obra *Teoria Política do Desenvolvimento Econômico*, de 1967, chamava a atenção para a forte dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos. Inicialmente, Furtado tratou a questão do consumo nos países subdesenvolvidos como um processo de imitação do padrão de consumo nos países desenvolvidos, raciocínio muito próximo ao que o conceito de Ragnar Nurkse de “efeito de demonstração” apontava. Furtado compreendeu que esse fenômeno em países subdesenvolvidos se reproduzia em um movimento “quase automático” gerado pela imitação da elite, do padrão de consumo dos países desenvolvidos, retardando ou até mesmo anulando a difusão de progresso técnico na periferia. Esta relação estabelece uma dependência cultural dos países subdesenvolvidos aos países desenvolvidos, o que intensifica a

em cadeia deliberado pelo consumo de produto produzido pelas indústrias dentro do mercado interno, o que conseqüentemente leva a exercer estímulos para todos os setores da economia doméstica.

Furtado (2008 [1974]) posiciona a questão social em relação ao papel do petróleo no desenvolvimento do país como central e emergencial. O teórico explica que o projeto social deve anteceder os planos em investimentos na economia, o que conduziria a formulação de uma política de desenvolvimento. O subdesenvolvimento na Venezuela seria superado através da redução da heterogeneidade tecnológica; da concessão de necessidades coletivas básicas e de emprego para a população; da implementação da tradição cultural na nação; da ampliação do acesso da população à educação; endogenizar no país o sistema de tomada de decisões na vida econômica e cultural. Essas ações, em conjunto com as citadas por Furtado<sup>90</sup>, eliminariam a dependência econômica e cultural dos países subdesenvolvidos perante os desenvolvidos, concedendo autonomia para a formulação de políticas autônomas de desenvolvimento.

---

heterogeneidade estrutural na periferia (FURTADO, 2000 [1967]). Complemento com a análise crítica que Furtado fez em sua obra *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964, em relação às conseqüências para a economia brasileira sobre o movimento de introdução de inovações tecnológicas, o que poderia parecer, à primeira vista, uma alternativa para a saída do subdesenvolvimento. Nestas sociedades, a introdução de uma inovação tecnológica possui uma dinâmica própria. De um lado, há uma rápida absorção das inovações na cultura material (transformações no sistema de produção), porém, de outro lado, é vagarosa essa absorção na cultura não material (no sistema de valores sociais), o que resulta no que Furtado chama de tensões psicossociais (FURTADO, 1964).

90 Essa temática foi explorada com maior ênfase no que podemos apontar na segunda fase de pensamento de Furtado. Seguindo as orientações dos estudos de Cepêda (2001), o pensamento furtadiano, pela sua amplitude e vasto repertório, pode ser dividido em 3 fases. A primeira fase otimista, representada pela interpretação do subdesenvolvimento e sua participação política desde o início da carreira de Furtado até o golpe de 1964. A segunda fase, na percepção da autora, inicia-se com a cassação política e vai até os anos 70. Nesse momento, Furtado revisa o subdesenvolvimento e introduz em seu repertório a ideia sobre o conceito de modernização do subdesenvolvimento. Furtado realiza o ajuste na interpretação do subdesenvolvimento sob os condicionantes do capitalismo contemporâneo, como novos padrões de consumo, expansão da urbanização e surgimento de novos segmentos produtivos. Esses novos fatores rechaçaram a possibilidade de desenvolvimento na periferia sem transformações profundas para as questões dos direitos sociais, da participação política, da função social do Estado e do problema da democracia. A terceira fase foi nos anos 80, considerado o momento memorialista e retorno das suas análises dos temas dos anos 50/60 sob o prisma do processo de capitalismo globalizado.

Furtado (2008 [1974]) apresenta o prognóstico para a Venezuela superar o subdesenvolvimento, recomendações que compelem para formulação de uma política de homogeneização social, desarticulando os obstáculos estruturais nesse país.

A Venezuela dispõe de meios para fixar como objetivo, a ser alcançado em menos de um decênio, uma maior homogeneização social. Trata-se de assegurar ao conjunto da população educação básica, formação técnica e profissional, satisfatórios padrões de saúde, seguro contra desemprego, habitação adequada, eficiente transporte coletivo, facilidades culturais, esportivas e recreativas. [grifo meu]. Seria um equívoco imaginar esses objetivos serão alcançados automaticamente como subproduto da acumulação e do florescimento da economia. Mas, se não forem atingidos, a Venezuela *não será um país desenvolvido*. Não se deve perder de vista que esse país não reproduzirá o modelo histórico de desenvolvimento que conheceram os atuais países desenvolvidos. Nestes, a homogeneização social surgiu em grande medida como subproduto da elevação da renda média, o que foi possível porque a evolução da demanda não reproduzia padrões de consumo copiados de sociedades muito mais ricas e porque não existia a tendência estrutural à concentração de renda. Na Venezuela a homogeneização social somente será obtida se a política de desenvolvimento orientar-se para um conjunto coerente de objetivos econômicos e sociais. E convém salientar que os recursos destinados à progressiva ampliação de consumo coletivo deve ser buscados de preferência na redução do consumo suntuário e supérfluo. Se a política de homogeneização social for financiada com recursos do excedente petrolífero, a elevação do coeficiente de importações se acentuará inevitavelmente, o que comprometeria os objetivos da política econômica e frearia a criação de emprego (FURTADO, 2008 [1974], p.127/128).

No segundo estudo de Furtado sobre a Venezuela é possível observar a mudança no léxico linguístico de Furtado, ao enfatizar que o projeto social, aliado à concessão de políticas sociais e distributivas para a população, é colocado como *ex-ante* aos programas econômicos, sendo apresentado como central na política de desenvolvimento.

Comparativamente ao ensaio da Venezuela realizado por Furtado, em 1957, e a sua revisão, em 1974, é possível apresentar algumas diferenças marcantes em seu discurso interpretativo. O principal é o papel central que a dependência cultural assumiu em sua análise do subdesenvolvimento. A questão de dependência foi apresentada no estudo de 1957, em grande medida compreendida à arena econômica das relações capitalistas entre os países subdesenvolvidos e desenvolvidos. Neste ensaio, Furtado

também aponta o investimento na política social, em específico na educação, como forte poder de transformações na sociedade e para as futuras gerações.

Em seu segundo ensaio, de 1974, o contexto do capitalismo moderno provocado pela inserção das empresas transnacionais e da globalização nas relações internacionais entre os países, exigiu de Furtado a revisão do conceito de subdesenvolvimento, o que superou a interpretação da dependência no campo da economia e o ajustou à complexa dependência cultural, permitindo interrogar os avanços do fenômeno do subdesenvolvimento sob o enfoque da dimensão cultural, antes pouco explorada em suas produções bibliográficas. Em países periféricos, esse efeito deletério impacta a economia e produz um forte rebatimento principalmente à população, com custos sociais de produção e concentração de renda, o que impede a autonomia criativa cultural, tecnológica e a concessão da educação e cultura para a população (FURTADO, 2008 [1974]).

A ausência de produção intelectual de inovações tecnológicas no processo de industrialização da América Latina conduziu as indústrias nacionais à assimilar o método de imitação ao invés do da reflexão e desenvolvimento de métodos alinhados com as singularidades estruturais do seu país. O processo de desenvolvimento nesses países foi insuficiente, pois conciliou a incorporação do progresso técnico aliada a uma base de recursos humanos pouco qualificada, fruto do déficit de educação. A ausência de um pensamento original capacitado para a transformação econômica e social posicionou os países latino-americanos no quadrante vazio, dentro do esquema metodológico constituído pelas matrizes de crescimento econômico combinado com a equidade, o que não lhes permitiu abrirem a *caixa preta* do progresso técnico (FAJNZYLBBER, 1990),

Pode se afirmar que o governo federal compreende que seja central em seu projeto de desenvolvimento no Complexo Industrial Portuário de Suape o investimento na área de infraestrutura e principalmente energética, com destaque para o petróleo e energia. Apesar de seguir uma tendência semelhante à do governo federal, o estadual procurou dar ênfase na questão social para todas as doze RDs que abrangem o estado de Pernambuco.

Vale enfatizar que a economia pernambucana, nas últimas décadas, acumulou déficits em suas contas, em grande proporção determinados pela grande desigualdade

nos setores econômicos, em específico no setor de transformação (indústria têxtil, calçados, minerais), agricultura irrigada e infraestrutura de transportes e hídrica. Subjacente ao fraco desempenho da economia de Pernambuco, houve concentração econômica nas RDs Metropolitana de Recife, da Mata Norte e da Mata Sul, ou seja, em sua faixa litorânea (SEPLAG, 2011).

O processo de concentração de investimentos no Nordeste pode ocorrer no território estratégico do Complexo Industrial Portuário de Suape. Os investimentos do PAC ficaram concentrados em 3 estados do Nordeste, Pernambuco, Bahia e Ceará, para onde tradicionalmente foram destinados recursos do Estado, desde o II PND (1974-76), findando nos denominados polos de crescimento, pela literatura da economia política (ARAÚJO 1997, 2000; PACHECO, 1998). Essa tendência desigual do crescimento econômico pode ser acompanhada nos municípios do território estratégico de Suape: os maiores investimentos do governo federal foram direcionados para projetos em Ipojuca, Jaboatão e Cabo de Santo Agostinho.

Na tabela a seguir foram apresentados os principais projetos implementados via PAC nos municípios que compõe o território estratégico desse complexo. Nela é possível distinguir três modalidades de projetos: Infraestrutura social urbana (ISU) dividida em segmentos como os da educação, saneamento, preservação de áreas de risco, centro de artes e esportes unificados, urbanização de assentamentos precários, quadras esportivas nas escolas, unidade básica de saúde (UBS); Infraestrutura logística (IL) composta por ferrovias e portos; Infraestrutura energética (IE).

Em uma primeira mirada a distribuição de recursos do governo federal, pelo PAC, aos municípios do território estratégico de Suape apresenta interessantes informações. O município de Ipojuca lidera com R\$ 49.696 bilhões, seguido por Escada com a recepção de R\$ 3.008 bilhões, Ribeirão com R\$ 3.073 bilhões, Jaboatão com R\$ 248.469 milhões e em quinto lugar Cabo de Santo Agostinho com R\$ 186.610 milhões.

A princípio poderia sugerir que os municípios de Escada e Ribeirão despontaram em relação aos municípios de Jaboatão e Cabo de Santo Agostinho como maiores receptores do PAC, porém, eles estão incluídos em um dos trechos de expansão da obra ferrovia Nova Transnordestina, o Salgueiro – Suape, com o valor de R\$3.006.480.000 bilhões. Em outras palavras, esse valor foi calculado para a conclusão da obra, que

percorre vários municípios<sup>91</sup> do Nordeste, ou seja, esse investimento não pode ser considerado em sua totalidade especificamente para o município de Escada e Moreno, pois, essa obra faz parte de uma trajetória maior, composta por 25 municípios.

Em outros municípios pode ser constatado a mesma situação, como o caso da obra da Bacia do Jaboaão barragem do engenho pereira, avaliado em R\$39.566.965,79 milhões, que está direcionada aos municípios de Moreno e Jaboaão. A obra Bacia do Serinhaém, Barragem de Guabiraba, rio Serinhaém avaliada em R\$61.435.132,56 milhões beneficia os municípios de Barra de Guaburaba, Cortês, Ribeirão Gameleira, Joaquim Nabuco e Serinhaém - Barra De Guabiraba, Cortês, Ribeirão, Gameleira, Joaquim Nabuco, Sirinhaém. As grandes obras estão em processo de construção e abrange vários municípios. Nesse sentido, chamo a atenção que os valores provenientes do PAC foram destinados às obras especificamente.

Uma exceção dentre os municípios que compõe a área de influencia indireta é a obra Pequena central hidrelétrica - Manopla, avaliada em R\$44.960.000 milhões em Rio Formoso e que está em operação. Nesse caso, esta obra foi destinada à esse município especificamente.

No quadro a seguir, avaliados os valores das obras de ferrovia Nova Transnordestina, o Salgueiro – Suape, da Bacia do Jaboaão barragem do engenho pereira e da Bacia do Serinhaém Barragem de Guabiraba, como um caso separado dos valores que compuseram as obras dos oito municípios, ainda permanece concentrado nos municípios de Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboaão os principais investimentos do governo federal.

---

<sup>91</sup> Os municípios que fazem parte da obra do trecho de Salgueiro Suape do projeto ferrovia Nova Transnordestina são Salgueiro, Verdejante, São José Do Belmonte, Serra Talhada, Calumbi, Flores, Custódia, Sertânia, Buíque, Arcoverde, Pesqueira, Sanharó, São Bento Do Una, Altinho, Agrestina, Água Preta, Joaquim Nabuco, Palmares, Bonito, Belém De Maria, São Joaquim Do Monte, Ipojuca, Escada, Ribeirão, Gameleira.

**Quadro 7 – Empreendimentos do PAC nos municípios do Complexo Industrial Portuário de Suape**

	<b>Tipo</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Investimento (R\$)</b>	<b>Estágio</b>
<b>Cabo de St Agostinho</b>	ISU – creches e pré-escolas	Crechês e Pré-escolas do tipo C - Projeto Padrão atendimento até 120 crianças	541.458,50	Em obras
	ISU – saneamento	Ampliação do SAA na sede municipal	21.297.856,01	Em obras
		Ampliação e adequação do SAA Na Sede Municipal - Estações Elevatórias, Linhas De Recalque, Subadutora, Rede E Ligações Prediais	8.704.872,75	Em obras
		Elaboração de projeto executivo do ses da sede municipal	874.446,35*	Execução
	ISU – preservação de áreas de risco	Drenagem - macrodrenagem na enseada dos corais	8.538.935,54*	Em obras
		Obras de contenção de encostas em cabo de santo agostinho	2.803.871,25	Em obras
		Obras de contenção de encostas em cabo de santo agostinho - intervenção em setores de risco alto	21.848.169,77	Em obras
	ISU – centro de artes e esportes unificados	Praças - cabo de santo agostinho - pe - modelo 3000m <sup>2</sup>	2.220.362,00	Em obras
	ISU – urbanização (urb.) de assentamentos precárias	Urbanização - comunidade chiado do rato ii	17.770.893,02	Em obras
		Urb. favela do maruim, chiado do rato e vila esperança em pontes dos carvalhos e implantação de moradias em garapú	27.586.281,72*	Em obras
Urbanização - vila charnequinha		23.580.650,53	Em obras	
Urb. vila suape, vila gaibu, vila nazaré, cepovo, nova tatuoca, massangana, dois irmãos e vila claudete		87.842.105,26	Em obras	
<b>Escada</b>	ISU - saneamento	ampliação do saa na sede municipal - complementação das obras do saa	5.436.326,87*	Em obras
	ISU – UBS	ampliação - ubs	368.400,00	Concluído
	ISU – Quadras esportivas	Quadras esportivas nas escolas	1.514.042,26	Em obras
	IL - Ferrovias	Ferrovia nova transnordestina Salgueiro – Suape	3.006.480.000,00	Em obras
<b>Ipojuca</b>	IE – Petróleo e gás natural	Promef 1 - lote 1 - 10 navios suezmax - estaleiro eas	3.877.824.000,00	Em operação
		Refinaria abreu e lima - rnest	40.142.618.000,00	Em operação
		Promef 2 - lote 5 - 8 navios gaseiros - estaleiro promar	1.243.980.000,00	Em obras
		E&p-presal - cessão onerosa - c2 - p-75 - búzios 2	413.884.944,00	Em obras
		E&p-presal - cessão onerosa - c4 - búzios 4 - p-77	475.876.486,00	Em obras
		Pré-sal - cessão onerosa - buzios 3 - c3 - p-76	358.991.300,00	Em obras
		Promef 1 - lote 2 - 5 navios aframax - estaleiro eas - pe	-	Em licitação
		Promef 2 - lote 1 - 4 navios suezmax dp - estaleiro eas	-	Em licitação
	Promef 2 - lote 2 - 3 navios aframax dp - estaleiro eas	-	Em licitação	
	IL - Ferrovias	Ferrovia nova transnordestina Salgueiro – Suape	3.006.480.000,00	Em obras
IL – Portos	Prog. de conformidade do gerenciamento de resíduos sólidos e efluentes líquidos dos portos marítimos brasileiros	118.000.000,00	Execução	
	Sist. de gerenciamento de tráfego marítimo vtms fase 2 estudos e apoio à implantação do vtms nos portos	5.000.000,00	Execução	

	IE – transmissão de energia	Usina termelétrica a gás natural - novo tempo - pe	-	Em licitação
		LT 500 KV RECIFE II - SUAPE II - C2 - PE	-	Em licitação
	ISU – Urbanização de assentamentos precários	Elaboração de estudos e projetos para urbanização - zeis de rurópolis de Ipoj.	422.981,85	Em execução
		Urbanização - camela	25.060.231,56*	Em obras
	ISU – creches e pré-escolas	Creches e pré-escolas - Tipo B (Projeto Padrão, atendimento até 240 crianças)	4.142.635,81	Em obras
		Creches e pré-escolas - Tipo C (Projeto Padrão atendimento até 120 crianças)	2.737.867,54	Em obras
	ISU – saneamento	Ampliação do saa de na sede municipal - praias de porto de galinhas, m. Alto, cupe e maracaípe	32.790.002,02	Em obras
		Ampliação do saa na sede municipal - povoado de rurópolis, centro e campo do avião	4.511.244,73	Em obras
	ISU – UBS	Implantação do ses em nossa senhora do ó rede coletora, emissário, estações elevatórias, ligações domiciliares e ete	18.483.825,93*	Em obras
		Ampliação UBS	137.940,00	Em obras
		Upa II	3.100.000,00	Em obras
		Ampliação UBS	138.600,00	Concluído
	ISU – Quadras esportivas	Quadras esportivas nas escolas	1.019.761,44	Em obras
		Quadras esportivas nas escolas	509.880,72	Concluído
Jaboão dos Guararapes	ISU – Prevenção das áreas de risco	Elaboração de projetos para estabilização de encostas	4.046.800,00	Execução
		Bacia do jaboatão - barragem do engenho pereira, rio jaboatão: construção em terra com capacidade para 44,6 milhões de m³	39.566.965,79	Em obras
		Drenagem urbana sustentável nos canais cajueiro seco e nova divinéia	13.666.682,89	Em obras
		Obras de contenção de encostas - intervenção em setores de risco alto	51.249.932,39	Em obras
		Obras de contenção de encostas	8.336.744,47	Em obras
	IE – transmissão de energia	SE JABOATÃO II 230/69 KV	45.750.000,00	Em obras
	USI - saneamento	Resíduos sólidos - galpão de triagem para catadores	993.079,49	Em obras
		Saneamento integrado e urbanização na área urbana - municípios do recife e jaboatão canal do rio jordão	54.961.016,64*	Em obras
		Saneamento integrado e urbanização no bairro lagoa do náutico	59.395.000,00	Em obras
	USI – UBS	UBS ampliação	358.890,00	Em obras
		UBS I	178.650,00	Concluído
		UBS II	4.947.000,00	Em obras
	USI – creches e pré-escolas	Creches e pré-escolas tipo B	1.224.000,00	Concluída
		Creches e pré-escolas tipo C	512.000,00	Em obras
ISU – centro de artes e esportes unificados	Praças - jaboatão dos guararapes - pe - modelo 3000m²	12467170,2	Em obras	
		4.537.043,70	Em obras	
		3.448.200,36	Em obras	

	ISU – quadras esportivas	Construção de quadra	1.837.996,20	Em obras
	ISU – urbanização de assentamentos precários	Urbanização - comunidade nova divinéia	12.025.864,67*	Em obras
Moreno	ISU – creches e pré-escolas	Creches e pré-escolas - Moreno - pe - tipo b	1.387.225,20	Em obras
	ISU – UBS	Ampliação UBS	335.970,00	Em obras
		UBS I	200.000,00	Em obras
		UBS II	512.000,00	Em obras
	ISU – prevenção de áreas de risco	Bacia do Jaboatão - barragem do engenho pereira, rio Jaboatão: construção em terra com capacidade para 44,6 milhões de m <sup>3</sup>	39.566.965,79	Em obras
	ISU – UPA	UPA I	1.400.000,00	Em obras
	ISU – urbanização de assentamentos precários	Urbanização - Terra Nossa, Alto do Catita e Campo do Gancho	10.236.797,38	Em obras
R.F.	IE – geração de energia	<b>Pequena central hidrelétrica - Manopla</b>	<b>44.960.000,00</b>	Em operação
	ISU – saneamento	Saneamento em áreas quilombolas	118.616,03	Em operação
	ISU – UBS	UBS	408.000,00	Em operação
Ribeirão	ISU – creches e pré-escolas	Creches e pré-escolas - Moreno - pe - tipo b	2.742.413,80	Em obras
	ISU – saneamento	Melhorias sanitárias domiciliares	1.330.000,00*	Em obras
	ISU – UBS	Ampliação da UBS	682.500,00	Em obras
		UBS II	512.000,00	Em obras
	ISU – prevenção de áreas de risco	Bacia do Sirinhaém - barragem de Guabiraba, rio Sirinhaém: construção em ccr com capacidade para 18,7 milhões de m <sup>3</sup>	61.435.132,56	Em obras
	IL – ferrovias	Ferrovía nova transnordestina - salgueiro - Suape	3.006.480.000	Em obras
ISU – quadras esportivas	Cobertura de quadra	243.722,87	Em obras	
	Construção de quadra	1.018.991,48	Em obras	
Sirinhaém	ISU – creches e pré-escolas	Creches e pré-escolas - Moreno - PE - tipo b	1.375.206,90	Em obras
		Creches e pré-escolas - Moreno - PE – tipo C	901.309,58	Em obras
	ISU – prevenção de áreas de risco	Bacia do Sirinhaém - barragem de Guabiraba, rio Sirinhaém: construção em ccr com capacidade para 18,7 milhões de m <sup>3</sup>	61.435.132,56	Em obras
	ISU – quadras esportivas nas escolas	Construção de quadra	509.645,14	Em obras

Fonte: Consultado no Ano de referência 30/06/2015, no site <http://www.pac.gov.br/estado/pe>

Legenda: \*(inclui recurso 2007 a 2010) ISU: Infraestrutura social e urbana. IL: Infraestrutura logística. IE: infraestrutura energética.

A sinergia provocada pelos investimentos em Suape ficou circunscrita em Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho e, em menor proporção, em Jaboatão dos Guararapes. O que nos permite afirmar que dois efeitos foram provocados pelo crescimento econômico no Complexo Industrial Portuário de Suape, no período de 2003 a 2014. O primeiro deles foi o impacto direto dos investimentos públicos e da iniciativa privada nos municípios de Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes. Nesse grupo, o impacto de investimentos públicos e privados foi direto e atingiu a ocupação da mão de obra<sup>92</sup>, conforme as tabelas de variação nos grupos ocupacionais demonstraram anteriormente, expandindo, no período de 2009 para 2012, principalmente a oferta de empregos no grupo 8, e, no grupo 7, de produção de bens e serviços industriais<sup>93</sup>.

O segundo efeito abrangeu o grupo de municípios formado por Escada, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, e foi o impacto indireto do investimento do governo federal e da iniciativa privada no território de Suape, ou seja, não decorreu estreitamente das ações do Estado nesses municípios. Pelo contrário, conforme foi observado nas tabelas de variação nos postos de trabalho em 2009 a 2012, houve a tendência de redução dos postos de trabalhos. A justificativa para ela pode ser a migração dos trabalhadores mediante a expansão da oferta de trabalho nos municípios do grupo 1.

Embora os salários dos grupos de postos ocupacionais 7 e 8 tenham aumentado mais de 50%, permaneceram na faixa salarial de um a dois salários mínimos, o que justifica que não houve expansão de empregos com alta qualificação, não podendo ser considerado como variável determinante na redução de desigualdades econômicas e sociais nesses municípios.

O principal obstáculo para superar as desigualdades regionais é a concentração de investimentos do governo federal em polos de crescimento, o que promove maiores assimetrias sociais na região Nordeste e, em específico, entre o grupo de municípios que

---

<sup>92</sup> Com base nas tabelas de variação nos postos de trabalho em 2009 a 2012 foi preparada outra com uma síntese das informações. Ela está nos anexos como Anexo 15.

<sup>93</sup> Relembro que o grupo 7 foi formado por trabalhadores qualificados, operários e artesões das artes mecânicas e outros ofícios. O grupo 8 foi composto por trabalhadores operadores de instalações e máquinas e montadoras. Ambos grupos pertencem a designação *produção de bens e serviços industriais*, determinada pelo RAIS.

compõem o Complexo Industrial Portuário de Suape. A herança dos polos de crescimento formados no Nordeste permanece arraigada nas estruturas econômicas e sociais, apesar dos avanços econômicos e sociais concedidos pelos programas de crescimento econômico e inclusão social do governo federal (PAC, PBF, MCMV).

Uma das possíveis justificativas para a perpetuação do subdesenvolvimento é a falta de planejamento entre as instâncias federal, estadual e municipal. O diálogo entre elas é tenso e carregado de disputas políticas, o que pode ser refletido em seus métodos para compreensão do território. A tensão gerada pelo método utilizado pelo Ministério da Integração Nacional, de estabelecer uma nova tipologia, conforme apresentado pela PNDR, sobre as regiões brasileiras, em específico no Nordeste, não foi reconhecida pelos governos estaduais dessa região, como instrumento analítico para formular o diagnóstico e promoção de diretrizes para a ação. Em contrapartida, o Seplag do Estado de Pernambuco estabeleceu uma divisão do seu território em doze RDs, o que contraria a métrica utilizada pelo governo federal, via PNDR.

Em um cenário em que há intenso confronto entre as instâncias federal e estadual, como podemos observar no caso do método adotado de divisão dos territórios por cada instância do Poder Executivo, é apenas um dos vários problemas que geram disputas e tensões, o que provoca a ausência de pacto político.

O método formulado pelo PNDR de divisão do território foi adotado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), responsável por empregar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por intermédio do PAC, prioriza pontos estratégicos de forte dinamismo econômico articulados com a infraestrutura implantada, que atuam como um facilitadores na recepção de investimento privado ou nas exportações de produtos. O PPA de Pernambuco utiliza o método de divisão do estado proposto pela Seplag em parceria com a agência CONDEPE/FIDEM, que o dividiu em 12 Regiões de Desenvolvimento e foi no sentido contrário do desenho do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, via BNB.

O diálogo tenso entre as instâncias federal e estadual do poder executivo dificulta uma ação conjunta, ponto de legitimação para formular e aplicar no território uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Outro ponto que pode dificultar a produção de uma política regional é a ausência do governo estadual de Pernambuco na

apresentação de sub-regiões prioritárias em seu PPA, o que impede a definição de suas ações, não cooptando com a visão nacional de sub-regiões marginalizadas, e reduz a efetividade da aplicação de políticas públicas para superação da pobreza em parceria com o governo federal.

A ausência de um projeto combinado entre unidades federativas do Nordeste e o governo federal aprofunda o vazio de ações efetivas, o que dificulta a política nacional para o desenvolvimento regional, que antes foi protagonizada pelas ações dos planos diretores da SUDENE, nos anos 1959-64.

As instituições responsáveis pelo planejamento de diretrizes para programas e planos de desenvolvimento em Pernambuco emergem como protagonistas nesse cenário. A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM, autarquia da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual, que está vinculada institucionalmente à Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, desempenha papel fundamental na gerência de diagnósticos das RDs e orquestramento dos Planos Plurianuais do estado, conforme a prioridade adotada pela agência de planejamento.

O CONDEPE/FIDEM, nesse quadro, emerge como uma agência que, em conjunto com a Secretaria de Planejamento de Pernambuco, detém forte autonomia na formação de diagnósticos e implementação de políticas públicas, despontando como protagonista em relação ao governo federal. Essa instituição possui uma longa experiência com mais de 50 anos e tem atuação no planejamento de Suape, por meio dos seus estudos, entre eles *Estudos dos impactos dos investimentos na economia pernambucana: Unidades da BR FOODS, HEMOBRÁS, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima: uma visão a partir da Matriz Insumo-Produto de Pernambuco*, de 2011.

O cruzamento de diferentes métodos para compreender o território e trabalhar as fontes de investimentos do Nordeste e, em específico de Pernambuco, expõe a fragilidade de idealizar uma política nacional de desenvolvimento regional e se apresenta como problema de incompatibilidade de projetos. Mais do que isso, no caso de Pernambuco, os diferentes recortes cruzam projetos que podem ser divergentes uns dos outros. Essa constatação representa a dificuldade em formular e legitimar uma política nacional de desenvolvimento para o Nordeste.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Complexo Industrial Portuário de Suape perpassou por quatro diferentes momentos de implementação, os quais estiveram condicionados pelas fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste. Nas primeira e segunda fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, a ideologia desenvolvimentista foi central para a formulação de programas, planos para o desenvolvimento regional, cuja estratégia era a formação da indústria no Nordeste. A questão social foi trabalhada marginalmente, como no Segundo Plano Diretor da SUDENE, que apontou medidas para o *aperfeiçoamento do fator humano* (ampliação da educação e formação de técnicos) e *melhoria das condições básicas dos serviços públicos* (Habitação, saneamento, água potável), mas foi interrompida dada a conjuntura de fechamento do regime democrático pelo golpe de 1964 e a reformulação da Sudene.

Paralelamente às duas fases de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, a ideia de formação do Complexo Industrial Portuário de Suape surgiu através dos estudos de Le Bret, em 1955, sendo, durante os anos 1950 e os 1960, alvo de estudos de outros teóricos. Essa série de pesquisas foi organizada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, em busca de produzir diagnósticos e prognósticos para o desenvolvimento deste Estado. Essas características originou o primeiro momento de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, que abrangeu o período de 1955 a 1970. Esses estudos propuseram, em grande medida, a formação de polos industriais estratégicos, centralizando o porto como um chamariz para investimento da iniciativa privada e com alto potencial de encadeamento de indústrias, podendo formar um polo industrial.

O segundo momento de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, 1970 a 1982, foi o período de transição do projeto originário para a institucionalização do porto pelo governo estadual de Pernambuco. Os primeiros planos desenvolveram a ideia anteriormente proposta pelos estudos de Le Bret e outros teóricos de formação do polo industrial posicionando estrategicamente o porto. Os planos do Complexo Industrial Portuário de Suape direcionaram as suas diretrizes para a organização no território portuário das zonas industriais e iniciativas que poderiam atrair investimentos. Nos dois primeiros momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, a ideologia desenvolvimentista foi central para o planejamento das políticas que objetivaram prioritariamente a estruturação da indústria.

A questão social pouco foi abordada durante esse processo: não foram produzidas medidas pelo Estado nesta área, e o bem-estar social ficou a reboque dos resultados do crescimento econômico.

Na terceira fase de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste, a perda de fôlego do Estado desenvolvimentista nos anos 1980, aliada ao contexto internacional, que não era propício à atuação do Estado no planejamento de políticas de desenvolvimento, culminou na adesão do governo FHC a um receituário de políticas neoliberais, cuja principal atuação foram a reforma institucional e o ajuste fiscal na economia. As políticas de desenvolvimento regional não foram prioridades em seus dois governos. A opção do governo FHC intensificou os efeitos deletérios da modernização ocorrida no Nordeste nos anos 1970 e 1980, intensificando o quadro de heterogeneidades estruturais nos estados dessa macrorregião.

O quadro de vulnerabilidade social e assimetrias é de difícil reversão sem a presença do Estado na condução de políticas para o desenvolvimento regional. Os índices de vulnerabilidades sociais não foram reduzidos pelas iniciativas de livre mercado, em um contexto de forte globalização e de sujeição do Brasil às políticas neoliberais.

A quarta fase de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste retomou a questão regional sob o emblema de crescimento econômico com inclusão social. A retomada do protagonismo do Estado no planejamento de políticas de desenvolvimento no governo Lula permitiu que a Questão Regional fosse trabalhada sob um novo escopo, o de priorizar o desenvolvimento de sub-regiões com déficit econômico e vulnerabilidade social. A PNDR foi estruturada com esse objetivo, por meio da sua tipologia do território brasileiro, e propôs medidas para estimular a economia e a inclusão social.

Nessa política, uma nova diretriz foi apresentada e considerada princípio central para a ação em relação aos planos e programas regionais anteriores, a da participação social. A PNDR partiu do princípio de que as demandas sociais das diferentes regiões deveriam fazer parte do contexto de formulação de uma nova política de desenvolvimento regional. Para tanto, foram organizados fóruns para participação popular e representantes das instituições do governo federal.

Logo, a quarta fase de políticas de desenvolvimento regional pode ser apontada como a que mais avançou na concepção de desenvolvimento balizada pela democratização da participação popular e uma política social clara de inclusão social e combate às vulnerabilidades sociais.

Contraditoriamente, o terceiro e quarto momentos de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape apresentaram características antagônicas. No terceiro, o governo federal foi omissivo em formular política de desenvolvimento regional para o Nordeste e, conseqüentemente, projetos para o Complexo Industrial Portuário de Suape. O estudo do ENIDs que integrou o Programa Avança Brasil, no governo FHC, pode ser compreendido como um portfólio com sugestões para os investidores da iniciativa privada nacional ou estrangeira. Esse estudo não pode ser considerado um programa de desenvolvimento para o Nordeste ou Suape. Portanto, essa é a principal marca desse momento do Complexo Industrial Portuário de Suape, ausência de um projeto específico para o desenvolvimento dos municípios que compõe o seu território estratégico e conseqüentemente do Nordeste. Ao passo que em seu quarto momento foi caracterizado como o que houve maior investimento de capital público e privado para a ampliação do parque industrial e portuário, elevando-o à condição de um dos maiores projetos em andamento do governo federal.

A questão indagada nessa tese foi se os principais programas de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma direcionaram na mesma proporção investimento no crescimento econômico e na política social no quarto momento de implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape, ou seja nas gestões Lula e Dilma, 2003 a 2014. Complementa essa questão de pesquisa como seria o tratamento da questão social pelos planos estratégicos no âmbito federal, estadual e municipal direcionadas a Suape.

A análise dessas questões propostas permitiu chegar às seguintes conclusões:

- a) Primeiramente recorreu-se aos PPAs do governo federal para a análise das diretrizes que formularam as políticas sociais para o desenvolvimento. A estratégia apresentada pelo PPA 2004-2007 foi associar o crescimento econômico com a inclusão ou participação da população por intermédio da transferência de renda ao mercado consumidor. O PPA 2008-2011 deu continuidade às medidas para a expansão e redistribuição de renda e aprofundou

um dos seus eixos de atuação, o da educação. A sua proposta foi elevação da qualidade da educação, considerado um disparador para o aumento da competitividade. O PPA 2012-2015 deu prosseguimento às diretrizes dos seus antecessores, como o PAC 2, a inclusão social e produtiva da população. A partir de 2006, o governo federal lançou a *campanha Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos* em que sugeriu o diálogo com os municípios para estimular ações conjuntas, determinadas pela sincronização dos planos plurianuais dos municípios em relação ao PPA federal.

- b) Posteriormente, foi formulada uma análise comparativa sobre as diretrizes propostas para a política social pelos PPAs federais com os planos diretores de Suape. Nessa análise, podemos apontar que a abordagem das políticas sociais dada pelo Novo Plano Diretor de Suape 2030 foi balizada pelas seguintes questões: de habitação da população, compreendido como um programa que visou ao remanejamento da população do entorno do porto de Suape, para organizar os novos distritos industriais e as áreas de preservação ambiental; e de expansão de oferta de vagas para o ensino superior e médio para a população, de acordo com o perfil determinado pela demanda na ocupação de postos de trabalho no porto de Suape.
- c) No terceiro movimento de análise, foi consultada a origem do financiamento do crescimento econômico em Suape. Por conta disso, foi investigado se os principais programas do governo federal alocaram recursos em políticas sociais<sup>94</sup>. Foram consultados os programas: PAC, BNDES, PBF e FNE. O principal programa com forte capacidade para implementar disparadores de crescimento econômico é o PAC. Nele, através da análise dos seus relatórios, foi verificado que o estado de Pernambuco é o maior receptor de recursos desse programa no Nordeste, e o seu investimento está direcionado para os setores de energia e habitação. Apesar dos PPAs do governo federal priorizarem o binômio

---

94 Destaco que a compreensão do termo inclusão social, nesse caso, não se limita à concessão de direitos como saneamento, água potável, energia elétrica, habitação e educação para a população. Perpassa por esses direitos de bem-estar social e alcança a ideia de empoderamento social e capacitação de indivíduo, termo central na análise de Amartya Sen.

crescimento econômico com inclusão social, a proporção de recursos do PAC em projetos nos setores de energia e habitação foi superior à da área social, no período de 2003-2014.

- d) Com base nisso, partimos para o quarto movimento de análise, em que foram indagadas as seguintes questões: houve queda de vulnerabilidade social no território estratégico de Suape? Quais foram as possíveis mudanças que ocorreram no território de Suape após mais de uma década de investimentos do governo federal (2003-2014)? As considerações foram elencadas a seguir: 1) o crescimento econômico ficou concentrado em três municípios: Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão; 2) a denominada área de influência indireta de Suape composta por Escada, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém, apresentou taxas de crescimento econômico e melhorou os indicadores de vulnerabilidade social. Porém, foram apresentadas taxas de crescimento díspares às da área de influência direta, e os indicadores sociais persistiram abaixo da média estadual de Pernambuco; 3) no município de Ipojuca, onde foi constatado um dos maiores índices de crescimento econômico do território de Suape, as taxas de vulnerabilidade sociais estiveram acima das de Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão (municípios da área de influência direta). Portanto, mesmo em um município com crescimento econômico, as taxas de vulnerabilidade permaneceram altas, se comparadas com as dos outros municípios que fazem parte da área de influência direta de Suape.
- e) O último movimento da análise buscou identificar as ações das esferas estadual e municipais para o território estratégico de Suape. O governo de Pernambuco formulou dois PPAs 2008-2011 e 2012-2015. Neles, o eixo denominado *Qualidade de Vida* recebeu a maior porcentagem de recursos. Esse eixo abrange educação, distribuição de água, saneamento, habitação, cidadania, saúde e vida. Porém a maior parte desses recursos foi direcionada para a *Região de Desenvolvimento Metropolitana*, composta pelos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão. A divisão do estado de Pernambuco realizada pela Seplag não priorizou os territórios com vulnerabilidade social e econômica nas diretrizes dos PPA, o que implicou no destino dos recursos do governo estadual para as Regiões de Desenvolvimento com alto dinamismo econômico,

reforçando as desigualdades multiescalares do território. Os PPAs municipais foram formulados somente em Cabo de Santo Agostinho e Moreno. Em Jaboatão dos Guararapes, foi elaborado, faltando somente a legalização pela Câmara dos Vereadores.

A metodologia utilizada para fazer a análise do crescimento econômico recente em Suape combinou a quantitativa, elaborada pelos dados econômicos e sociais, e a qualitativa, que abordou os documentos oficiais dos governos federal, estadual e municipal. Com base nisso, é possível afirmar que os principais segmentos produtivos em Suape continuaram sendo a prioridade nos disparadores de recursos dos governos federal e estadual. As instituições estatais não propuseram investir em uma nova atividade econômica que conciliasse a geração de renda com equidade; em contrapartida, a atração de investimento da iniciativa privada e pública é orientada pelo campo gravitacional, determinado pelos principais segmentos produtivos do território.

Nesse roteiro de investimentos dos governos federal e estadual, pouco foi tentado em projetos com potencial de inovações, pois os principais projetos gravitaram em torno dos segmentos produtivos de Suape (construção civil, refinaria de petróleo, energia). As ações no campo social, em específico o da educação, estiveram coladas à estratégia de oferta de vagas no ensino superior e técnico, de acordo com a demanda de mão de obra do Complexo Industrial Portuário de Suape. Muito se assemelhou à ideia de educação da Sudene, nos anos 1960, de qualificação e treinamento de trabalhadores para ocupação de postos de trabalhos requisitados pelo eixo produtivo.

A qualificação de mão de obra e o rendimento médio dos trabalhadores nos municípios de Suape apresentaram baixos indicadores. Nos municípios da área de influência direta de Suape, a média de salário foi de menos de um salário mínimo, o que pode ser relacionado com a baixa qualificação da mão de obra local. Nos municípios da área de influência indireta de Suape, a média foi de R\$ 1000, um pouco acima de um salário mínimo. Ipojuca apresentou a média de renda mensal dos trabalhadores abaixo de um salário mínimo. Podemos apontar que Ipojuca, mesmo em um ritmo de crescimento econômico acelerado, justificado pela variação no aumento nos postos de trabalho no setor de produção de bens e serviços industriais, obteve como média de rendimento dos trabalhadores o menor valor, inferior a um salário mínimo.

Na dimensão do governo federal, o tratamento dado à questão regional através de investimento pelo PAC, PBF, MCMV, Luz para Todos, Água para Todos, PED, Pronaf e Pronatec nos territórios, não conseguiu captar as particularidades dos diferentes espaços que compõem o território brasileiro e demandas sociais. Os dados coletados nessa tese demonstraram que houve avanços econômicos e sociais em Suape, o investimento realizado via programas do governo federal dificilmente atinge a sua potencialidade, devido às diferentes divisões de território realizadas pelo governo federal e estadual.

O plano diretor de Suape se preocupou demasiadamente com a ideia de formar *forças de arranque* no território, priorizando a formação e expansão dos distritos industriais desconexos da ideia de formação de capacidades e empoderamento dos atores nos territórios. Apesar de trabalhar com a noção de diálogo com atores, pontuou essa participação em atores-chaves, como representantes de comunidades e iniciativa privada. A questão social foi trabalhada sumariamente pela diretriz de reordenamento da população desocupada do território para novas habitações e pelo treinamento de mão de obra para assumir os postos de trabalho no Porto de Suape.

É imprescindível para uma estratégia de desenvolvimento o investimento do governo federal e estadual em infraestrutura e indústria. Porém, concentrar o investimento basicamente nesses setores é pouco para a formulação de uma política de desenvolvimento. Retomando Celso Furtado (2008 [1974]), o investimento na construção de infraestrutura limita a capacidade de multiplicação dos efeitos de produtividade no sistema. Ao passo que o investimento na educação contribui em duas direções que se complementam, na elevação do nível cultural e técnico da população. Nas palavras de Furtado, a educação contribui para o aperfeiçoamento do patrimônio humano da nação. Continua o teórico afirmando que a capacitação de indivíduos pode assumir um efeito de auto-reprodução, capaz de ser passada de geração em geração. Portanto, além de ter impacto nas estruturas sociais na sociedade, a educação proporciona aumento importante de salários dos trabalhadores, com forte repercussão para a expansão do mercado interno.

Apesar dos esforços do governo federal em reunir as condições necessárias para a aplicação das diretrizes da PNDR no território, a desaprovação do FNDR e a formação da Câmara Nacional de Desenvolvimento Regional foram cruciais para a perda de força

como política pública e, conseqüentemente, não foram aplicadas as diretrizes que constam em seu documento oficial. Em 2010, o governo federal, em uma nova tentativa de retomar essa política, promoveu uma rodada em âmbito estadual (em todas as unidades da federação) de seminários que buscaram dialogar com a sociedade civil e atender as suas demandas para composição de uma nova fase da PNDR. A série de seminários estaduais foi finalizada com um seminário nacional, em Brasília, em dezembro de 2012.

Nessa nova etapa da PNDR, as diretrizes que norteariam as ações para os territórios foram: *a participação social e o empoderamento dos atores nos territórios* para a formulação da estratégia de desenvolvimento; a iniciativa conjunta estabelecida por meio do diálogo entre entes do governo federal e dos atores; e a proposta de avaliação pelo diagnóstico para cada tipo de território, definido pela sua história, dinâmica e realidade para produzir sua inserção economia e social.

Essas balizas que constituíram as diretrizes que orientariam as ações na prática podem ser tomadas como justificativas para anunciar que o PNDR trouxe uma nova proposta de enfrentamento para o complexo problema das assimetrias regionais e das vulnerabilidades sociais, desmistificando a ideia de que existe uma solução única para o desenvolvimento regional brasileiro.

Para Brandão (2013), é emergencial a reconstrução teórico-metodológica em pesquisas sobre *Abordagens que articulem Território, Escalas, Redes e Lugar e reposicionem o papel do Estado em seu reescalonamento*. Para o teórico supracitado, o estudo das interrelacionalidades gera confusões para compreensão no âmbito institucional da sua complexidade. Há limitação teórica em sancionar politicamente ações estratégicas eficientes para corrigir desequilíbrios regionais. A política regional é compensatória e existem dificuldades em legitimar as transferências de recursos financeiros.

Na visão de Brandão (2013), falta a formulação de bons diagnósticos estruturais: muito tempo e energia são perdidos em debates sobre qual indicador é o mais adequado para espelhar a realidade do território em estudos, o que escapa da formulação de estudos consistentes sobre problemas reais e concretos e as alternativas para sua solução. Uma terceira limitação observada pelo teórico é em relação à ação imediatista

exigida por políticos, acadêmicos e pesquisadores que insistem em apresentar fórmulas prontas presas à ação corporativista e limitada a uma gestão eleitoral.

A alternativa apresentada por Brandão (2013) vai além do resgate de estudos e diagnósticos estruturais de problemas regionais, pois os espaços de diálogos, como Fóruns, Conferências, Comitês, Agências, etc, é a via de formação de diagnósticos do território a partir do diálogo e demandas da população com o Estado, ou seja, é preciso renovar o pacto político entre a sociedade civil e as instituições públicas. Esse processo deve ser republicano e democrático, em conjunto com a participação social nesses espaços de deliberação política.

Portanto, pactuando com Brandão, uma política de desenvolvimento regional deve compreender a particularidade das três escalas do território (federal, estadual e municipal). O diálogo entre os governos federal e estadual, da esfera institucional com a população local, mediante à iniciativa governamental de realizar seminários locais permitindo que as demandas sociais cheguem ao Estado, é um caminho para formular uma política nacional. Essa estratégia pode ser eficiente para a formulação de diagnósticos e prognósticos que busquem captar os problemas para o desenvolvimento nas diferentes escalas do território.

É importante salientar que somente projetos em infraestrutura e indústria não são medidas suficientes para o desenvolvimento do Nordeste. Celso Furtado, em seu livro *Brasil: a Construção Interrompida*, apresenta alternativas para a superação do subdesenvolvimento, afirmando que a pobreza em massa é resultado da privação ao acesso à moradia e à terra e, por ser um problema estrutural, não encontra solução nos mecanismos do mercado. A exclusão de importantes segmentos da população da atividade política pode ser contornada com formas de organização social capazes de incluir esses segmentos da população. O ativo mais importante na distribuição de renda é a capacitação do fator humano, ou seja, é necessário que a população privada seja habilitada profissionalmente, por meio, por exemplo, da alfabetização, do aumento da poupança permitida pela redução de consumo dos grupos de alta renda. A autonomia tecnológica desponta como medida crucial e é determinada pela aplicação de recursos na pesquisa científico-tecnológica. Por fim, o teórico esclarece que importantes modificações estruturais não podem ser realizadas com ausência de um projeto político e sua adesão pela população (FURTADO, 1992).

Finalizo esta tese reforçando a ideia que está contida na mesma citação que iniciei ela, a da professora Maria Conceição Tavares, prefácio da entrevista de Celso Furtado à Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola. Segundo a referida autora, parafraseando Celso Furtado, a democracia é fundamental para ampliar as bases de participação da sociedade, o que a torna decisiva para garantir a participação popular nas decisões políticas locais, regionais e federais, e a força motora para a mudança da base política de sustentação do poder (TAVARES, 2002).

## REFERÊNCIAS

### i. DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

BARBALHO, Edison Rodrigues. *Suaape*: idéia de um porto industrial para o Nordeste e para Amazônia. Secretária de Coordenação Geral, Recife, 1974.

BARBOSA, G. e VIANA, F. *Previsão de investimentos públicos no Nordeste em 2013*. Informe Técnico da ETENE, ano VII, nº 1, abril de 2013.

BNB/ETENE. *Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo*. Fortaleza, 1985. (Projeto Nordeste, 15).

BNB - BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. FNE – FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE. *Relatório de resultados e impactos: exercício de 2012 – primeiro semestre*. Banco do Nordeste do Brasil, 2012. Disponível em:

<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMDUvMTRfNDlmjFfNDUzX1Jlc3VsdGFkb3NfZV9JbXBhY3Rvc19GTkVfMjAxMI8xLnBkZiJdXQ/Resultados%20e%20Impactos%20FNE%202012-1.pdf>

\_\_\_\_\_. *Relatório de resultados e impactos: exercício de 2013 – primeiro semestre*. Banco do Nordeste do Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. *FNE 2014*. Fundo Constitucional De Financiamento Do Nordeste Programação Regional. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil. 2014.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. *Relatório anual 2011*.

\_\_\_\_\_. *Relatório anual 2012*.

\_\_\_\_\_. *Relatório anual 2013*.

\_\_\_\_\_. *Perspectivas de Investimento*. Boletim elaborado pela Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico e pelo Grupo de Trabalho do Investimento, 2014.

BOOZ-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda. *Integración de la infraestructura básica en América del Sur*. Estrategia y plan de acción: Trabalho realizado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, São Paulo; Buenos Aires, 2000.

BRASIL, Congresso Nacional, Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro, *Relatório Final*, Brasília, 1993, 3 vol.

BRASIL. MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL; SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília. Agosto, 2005a.

\_\_\_\_. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido*. Versão para Discussão. Brasília. Novembro, 2005b.

\_\_\_\_. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – Versão para Discussão*. Recife, Abril, 2006.

\_\_\_\_. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF: 2010.

\_\_\_\_. *Documento de referência I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, julho, 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>

BRASIL-MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. - Brasília: MP, 2003.

\_\_\_\_. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. - Brasília: MP, 2007.

\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação: Avaliação do Plano Plurianual Volume I - Tomo I Exercício 2008 Ano Base 2007 Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília, 2008a.

\_\_\_\_. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2013.

\_\_\_\_. *1º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento PAC: janeiro a abril de 2007*. 2007.

\_\_\_\_. *Programa de Aceleração do Crescimento PAC: 4 anos 2007 - 2010*. 2010a.

\_\_\_\_. *1º Balanço 2011-2014 do Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2: o círculo virtuoso do desenvolvimento*. 2011a.

\_\_\_\_. *9º Balanço 2011-2014 do Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2. Ano 3*, 2014a.

\_\_\_\_. *10º Balanço 2011-2014 do Programa de Aceleração do Crescimento PAC 2. Ano 4*, 2014b.

\_\_\_\_. *Programa do Crescimento Economico (PAC) Pernambuco 2007-2010. Ano 1*, 2008b.

\_\_\_\_. *Programa do Crescimento Economico (PAC) Pernambuco 2007-2010*. 2010b.

\_\_\_\_. *Programa do Crescimento Economico (PAC2) Pernambuco 2011-2014. Ano 1*. 2011b.

\_\_\_\_. *Programa do Crescimento Economico (PAC2) Pernambuco 9º Balanço 2011-2014. Ano 4*. 2014c.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. *Estudos dos impactos dos investimentos na economia pernambucana: Unidades da BR FOODS, HEMOBRÁS, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape e Refinaria Abreu e Lima: uma visão a partir da Matriz Insumo-Produto de Pernambuco - 2005* / Coordenação de Wilson Grimaldi e Júlio César Silva. Recife, 2011.

CONSÓRCIO Brasileira (Booz Allen, Bechtel & ABN Amro). *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados (Estudo dos Eixos)*. Estudo realizado para o BNDES e Governo Federal, São Paulo, 1998.

ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE AMBIENTE DE ESTUDOS (ETENE). *A Região Nordeste nas Contas Regionais do Brasil 1995-2010*. Banco do Nordeste do Brasil Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste Ambiente de Estudos, Pesquisas e Avaliação - ETENE, 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA PARAÍBA (FIEPB). *Desigualdades Regionais, 2013*. Subsídios para as discussões do INTEGRA BRASIL – FÓRUM NORDESTE NO BRASIL E NO MUNDO, na Mesa Redonda realizada na Federação das Indústrias do Estado da Paraíba, em Campina Grande, no dia 18 de julho de 2013.

GOVERNO PERNAMBUCO e PROJETEC & PLANAVE. *Plano de Trabalho Consolidado*. Empresa Complexo Industrial Portuário de Suape, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Suape Diagnóstico Situacional*. Empresa Complexo Industrial Portuário de Suape, 2009.

\_\_\_\_\_. *Novo plano diretor: Suape 2030*. Empresa Complexo Industrial Portuário, 2011.

GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Recife, 2ª ed, 1997.

LEI Nº 2280 de 2009, município de Escada. PPA 2010-2013.

LEI Nº 2.506 de 18 de Dezembro de 2009, município de Cabo de Santo Agostinho/PE. Plano Plurianual - PPA 2010-2013.

LEI Nº 2.961 de 27 de dezembro de 2013, município de Cabo de Santo Agostinho/PE. PPA 2014-2017.

LEI DO PLANO PLURIANUAL Nº 501 de 30 de dezembro de 2013, município de Moreno/PE. PPA 2014-2017.

LEBRET, L. J. *Desenvolvimento e Implantação de Indústrias Interessando a Pernambuco e ao Nordeste*. Série Planificação Econômica III. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1955.

OLIVEIRA, F. *Problemas de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco*. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1959.

PERNAMBUCO, GOVERNO. *O Governo de Pernambuco 1967-1970: programas e realizações*. Recife, 1971.

POMPEU, A. B. Análise Crítica do Relatório do Dr. H. W. Singer Sobre o Nordeste. In: Singer, Hans W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do nordeste*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DO BNDES (SAE). *A Importância do PAC para os Investimentos entre 2007 e 2010*. In: TORRES, E. T e PUGA, F. P. (org.). *Perspectivas do investimento 2007/2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA ASSUNTOS A IMPLANTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL-PORTUÁRIO DE SUAPE (SEAS). *Suape Complexo Industrial e Portuário*. Editora Gráfica e Papelaria Star, março de 1980.

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA ASSUNTOS A IMPLANTAÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL-PORTUÁRIO DE SUAPE (SEAS), INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO (CONDEPE). *O complexo industrial portuário de Suape: relações interindustriais e oportunidades de investimento*. Recife, 1982.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). *Plano Plurianual do Estado 2008-2011*. 2007.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual do Estado 2012-2015*. Anexo I, 2011.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual do Estado 2012-2015*. Anexo II, 2011.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2012-2015*, revisão para o exercício 2014, 2013.

SINGER, H. W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do nordeste*. (1955). Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO. *Relatório – Março de 2010*. PAC/Complexo Suape, 2010. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/pdf/relatorioObraSuapeMarco2010.pdf> (Página consultada em 15 de janeiro de 2014).

\_\_\_\_\_. *Institucional/Histórico*. Complexo Suape. Disponível em: <http://www.suape.pe.gov.br/institucional/historic.php>

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. SUDENE. *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste*. (1961). Recife: SUDENE. 1966a.

\_\_\_\_\_. *Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. (1962). Recife: SUDENE. 1966b.

\_\_\_\_\_. *Terceiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. Recife: SUDENE. 1966c.

\_\_\_\_\_. *Quarto Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*. Recife: SUDENE. 1968.

## ii. FONTES DE DADOS ECONÔMICOS E SOCIAIS CONSULTADAS

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/estudos-pesquisas-e-estatistica>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>

IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Consultado em 18/12/2013.

\_\_\_\_\_. Banco de Dados Agregados Regionais. Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 13/06/2013.

IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. In: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/o\\_atlas/](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/)

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatórios de Informações Sociais. In: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Consulta do estágio das obras. In: <http://www.pac.gov.br/obra>

RAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/>

### iii. ARTIGOS E LIVROS

ABLAS, L. *O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional*. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. (orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.

AHUMADA, J. *Carta de J. Ahumada a Celso Furtado, 11 de junho de 1957*. In: *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

ARAÚJO, T. B. *Nordeste: Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação*. *Revista Estudos Avançados do IEA/USP*. São Paulo: Janeiro/Abril de 1997:7-36.

\_\_\_\_\_. *Dinâmica Regional Brasileira: rumo à desintegração competitiva?*. In: Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. (Org.). *Política e Contemporaneidade no Brasil*. Recife: Bagaço, 1997, v. , p. 245-298.

\_\_\_\_\_. *Por uma política de desenvolvimento regional*. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000a.

\_\_\_\_\_. *A Experiência do Planejamento Regional no Brasil*. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000b, p. 17-24.

\_\_\_\_\_. *Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea*. In: Diniz, Clélio Campolina (org). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora: Universidade de Brasília, 2007.

BASTOS, P. P. Z. *A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BECKER, B. *Questões sobre tecnologia e gestão do território nacional*. In: BECKER, B.; MIRANDA, M.; BARTHOLO Jr., R.; EGLER, C.(Orgs.). *Tecnologia e gestão do território*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. (1988). Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

\_\_\_\_\_. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

\_\_\_\_\_. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados, Salvador*, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *Transversalidade, Multiescalaridade E Os Desafios Da Legitimação Das Políticas Regionais No Brasil*. In: Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, organizadores. *Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea / Brasília: Gráfica Movimento*, 2013.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Associação Promotora de Estudos da Economia, 1963.

CANO, Wilson. *Raízes da Concentração industrial em São Paulo*. 4ª ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1977.

\_\_\_\_\_. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970*. (1981). Campinas, SP: UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Furtado e a questão regional no Brasil*. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.), Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2000, p. 93-120.

CARLEIAL, L. M. F. *Celso Furtado e a questão regional*. In: O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Banco do Nordeste, 2009.

CARLEIAL, L. M. F. e CRUZ, B. *A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo*. IPEA, Texto para Discussão, nº1729, Brasília, abril, 2012.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE Unicamp, 2002.

CARVALHO, F. F. *Da esperança à crise – A experiência das políticas regionais no Nordeste*. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia (Dissertação de Mestrado), 2001.

\_\_\_\_\_. *A extinção da SUDENE - um marco das transformações na política de desenvolvimento regional*. Campinas, SP: UNICAMP – Instituto de Economia. Tese (doutorado), 2006.

\_\_\_\_\_. *SUDENE: Do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno*. AMARAL, J. e CARRILLO, J. (org). *Trajetórias de desenvolvimento local e regional: uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México*. Rio de Janeiro, RJ: E-papers, 2011.

CARVALHO, O. *A Economia Política do Nordeste (seca, irrigação de desenvolvimento)*. Rio de Janeiro: Campus, Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. *Nordeste: a falta que o planejamento faz*. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

CASTRO, A. B. *O Desenvolvimento Recente do Nordeste. 7 ensaios sobre a economia brasileira*, 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1980, Vol.2.

CAVALCANTI, C. *Manifesto contra o Complexo de Suape*, 1975. In: <http://cloviscavalcanti.blogspot.com.br/p/manifesto-suape.html>. Consultado em jan/2015).

CEPÊDA, V. A. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. 1998. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia*. In: PEREIRA, L. C. B. (Org). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. São Paulo: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. *Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico*. *Revista Estudos avançados* 26 (75), 2012.

\_\_\_\_\_. *Políticas de desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do ensino superior público federal recente*. ANGELA, N e LIMA, M. C. *O nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão*. Recife: Editora UFPE, 2014.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento – o processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Ed. Perspectivas, 1978.

COUTINHO, L. *O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação*. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, A. C.; GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades (org.), cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

CUNHA, E. *Os sertões: Campanha de Canudos*. Edição, prefácio, cronologia notas e índice Leopoldo M. Bernucci. 2ª Edição. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002 (Clássicos comentados I).

DINIZ, C. C. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.3, nº1, p. 35-64, set. 1993.

\_\_\_\_\_.A busca de um projeto de nação e o papel do território e das política regional e urbana. *Economia – Revista da ANPEC*. Brasília: ANPEC, v. 7, n. 4, p. 1-18, dez-2006.

DINIZ, E. e BOSHI, R.(2011). *Uma nova estratégia de desenvolvimento?* Artigo apresentado no 8º Fórum de Economia da Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Eli%20Diniz%20e%20Renato%20Boschi%20-%20Uma%20nova%20estrat%C3%A9gia%20de%20desenvolvimento.pdf>

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531.

FAGNANI, E. *Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional*. Friedrich Ebert Stiftung, nº 42, dezembro de 2011.

FAJNZYLBER, F. *Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box": a comparison of contemporary industrialization patterns*. Santiago: United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1990. (Cuadernos de la CEPAL ; 60).

FERREIRA, A. *Da invenção criadora do GTDN à reinvenção do futuro na década perdida*. In: O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Banco do Nordeste, 2009.

FERREIRA, H. e MOREIRA, M. *Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR*. IN: DINIZ, C. C. (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas*

FURTADO, C. *A operação nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

- \_\_\_\_. *Perspectiva da Economia Brasileira*. (1958). 2ª Ed. Rio de Janeiro: DASP, 1960.
- \_\_\_\_. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura. 1964.
- \_\_\_\_. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. (1961). 2ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1963.
- \_\_\_\_. *A fantasia organizada* (memórias). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_. *Homenagem de Maria Conceição Tavares*. In: Celso Furtado entrevistado por Aspácia Camargo e Maria Andréa Loyola. Rio de Janeiro: Ed UERJ, 2002. (pensamento contemporâneo; 3).
- \_\_\_\_. *A Formação Econômica Brasileira*. (1959). São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- \_\_\_\_. *O desenvolvimento recente da economia venezuelana*. (1957). In: Furtado, C. Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto. Arquivos Celso Furtado; v. 1, 2008.
- \_\_\_\_. *Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais*. (1974). In: Furtado, C. Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto. Arquivos Celso Furtado; v. 1, 2008.
- \_\_\_\_. *Discurso de posse na Sudene*. (1960). In: O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, v.3, 2009.
- \_\_\_\_. *A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene*. (1962). O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, v.3, 2009.
- \_\_\_\_. *Para o Nordeste: 15 anos perdidos*. (1979). O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, v.3, 2009.

GALVÃO, A. C. F. *A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o ordenamento territorial*. In: Diniz, C. C. (org). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora: Universidade de Brasília, 2007.

GILPIN, R. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GIMENEZ, D. e JÚNIOR, C. C. *Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*. IPEA, Texto para Discussão, nº1690, Brasília, janeiro, 2012.

GOODMAN, D. e ALBUQUERQUE, R. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: FUNDAJ/Editora Massangana, 1989.

\_\_\_\_. Questão regional no Brasil; reflexões sobre os processos recentes. *Cadernos de Estudos Sociais*, v.6, nº 1, p. 131-164. Recife, FUNDAJ/INPSO, jan/jun. 1990.

\_\_\_\_. Desigualdades Regionais e Federalismo. In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.). *Desigualdades Regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 13-59.

\_\_\_\_. *Dinâmica Regional no Brasil*. Brasília, IPEA, 1997.

GODOY, J. H. A. . *Lebret e o Novo Desenvolvimentismo no Nordeste: economia, humanismo e a formação do Complexo Industrial Portuário de Suape*. In: V Seminário de Sociologia e Política - UFPR, 2014, Curitiba/PR. Anais do V Seminário Nacional Sociologia & Política, 2014a. v. 1. p. 1-39.

\_\_\_\_. *Novo desenvolvimentismo do Nordeste: industrialização, crescimento econômico e equidade no Território Estratégico de Suape/PE*. In: 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2014, Caxambu/MG. Anais do 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). São Paulo: ANPOCS, 2014b. v. 1. p. 1-35.

GUMIERO, R. G. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal, com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. São Carlos: UFSCar – Programa de Pós Graduação em Ciência Política (Dissertação de Mestrado), 2011.

HIRSCHMAN, A. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. (1958). Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura. 1961.

HEMANN, Jennifer. *Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984)*. In: GIAMBIAGI, Fabio. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada. *Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional*. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 2. Brasília: IPEA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília, DF, 2011, v.75.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 1, n.1. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

JORNAL DO COMMERCIO. Sudene: Educação para o desenvolvimento. 1963. In: *Cadernos Do Desenvolvimento ano 1, n.1*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

LAVINAS, L. (coordenação geral). *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?* Rio de Janeiro: Letra e Imagem: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

LIMA, M. C. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. *Revista Perspectivas*, São Paulo, v. 32, p. 15-46, jul./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. *O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964)*. In: Furtado, C. *O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.

LIMA, P. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. *Revista Análise Econômica*, ano 12, marco-setembro, 1994, nº 21 e 22, p. 55-73.

LIRA, S. R. A Crise do Estado Brasileiro e o Financiamento do Desenvolvimento da Amazônia. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 1, jan-mar. 2008.

LUSTOSA, F. C. *Governança e desigualdades regionais*. Curso de atualização em desenvolvimento regional sustentável para gerentes e subgerentes de mesorregiões. Brasília: CIDS/FGV & SPRI/MI, 2002.

MACEDO, F. C. *Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)*. Tese (Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOLLO, M. L. R. e FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho, 2013.

MYRDAL, G. *Teoria Econômica E Regiões Subdesenvolvidas* (1957). Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

NURKSE, R. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*. (1953). Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1957.

O'LIMA, F. *SUDENE e Forças Sociais Nordestinas: Papel Institucional Face ao Novo Marco Regulatório de Intervenção Estatal e de Desenvolvimento nos anos 2000*. Uberlândia, MG: UFU – Instituto de Economia (Dissertação de Mestrado), 2008.

OLIVEIRA, F. *Metamorfose da Arribação – fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste*. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 27, p. 67-92, 1990.

\_\_\_\_\_. *As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização*. In: <http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICANOV04FranciscoOliveira.pdf>, 2004.

\_\_\_\_\_. *Elegia para uma Re(li)gião*. (1977). Rio de Janeiro: Boitempo, 2008.

PACHECO, C. A. *A Questão regional Brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Fragmentação da nação*. Campinas, SP: UNICAMP-IE, 1998.

PERROUX, F. O conceito de Pólos de Crescimento (1955). In: SCHWARTZMAN, Jacques. *Economia Regional – textos escolhidos*. Belo Horizonte, Cedeplar, 1977.

PIMES. *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. 4v. Recife, SUDENE, 1984.

PINTO, G. L. H. *Metamorfoses do rural no pensamento de Celso Furtado (1948-1964)*. São Carlos: UFSCar, 2012. 136 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política).

POCHMMAN, M. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2012.

REGO, W. L. e PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009.

SALAMA, P. *Um crescimento puxado pelo mercado interno como resposta à crise na América Latina: uma utopia mobilizadora?* In: FLACSO Brasil, Rio de Janeiro, 2010.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SISCÚ, J., PAULA, L. F. e MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política* 27 (4), 2007.

TAVARES, M. C. *Celso Furtado Entrevistado por Aspásia Camargo e Maria Andréa Loyola*. Pensamento Contemporâneo 3. Editora Eduerj, 2002.

TAVARES, H. M. *Uma Experiência de Planejamento Regional: O Nordeste Brasileiro*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

TORRES, H. T. e PUGA, F. P. *Horizonte de Investimentos 2007-2010: Uma Síntese*. Ernani Teixeira Torres Filho, Fernando Pimentel Puga (org.), Perspectivas do investimento 2007/2010. Rio de Janeiro : BNDES, 2007.

VIEIRA, W. O subdesenvolvimento no pensamento de Celso Furtado um diagnóstico dinâmico (1950-64). *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 7, p. 191-201, 2012.

**ANEXOS**

**ANEXO 1 – Quadro Principais informações das RDs de Pernambuco em 2007**

<b>RD</b>	<b>Municípios</b>	<b>Pop./ PE</b>	<b>PIB/ PE</b>	<b>IDH</b>	<b>Projetos</b>
Sertão Itaparica	Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jabotá, Petrolândia e Tacaratu	1,4%	1,5%	0,657	Eixo Leste da Transposição do Rio de São Francisco
Sertão do São Francisco	Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista	4,7%	4,8%	0,708	Canal do sertão, Irrigação do Pontal, Hidrovia do São Francisco e o Ramal Parnamirim/Petrolina da Ferrovia Transnordestina
Sertão do Araripe	Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuru, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade	3,5%	1,6%	0,620	Adutora do Oeste, Canal do Sertão e a Ferrovia Transnordestina
Sertão Central	Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante	1,9%	1%	0,670	Eixo Norte da Transposição do Rio São Francisco e o Canal do Sertão, Ferrovia Transnordestina e a Ponte do Ibó
Sertão do Pajeú	Serra Talhada, Calumbi, Triunfo, Santa Cruz da Baixa Verde, Flores, Carnaíba, Quixaba, Iguaraci, Afogados da Ingazeira, Ingazeira, Solidão, Tabira, Tuparetama, São José do Egito, Santa Terezinha, Brejinho e Itapetim	3,5%	1,8%	0,640	Adutora de Pajéu, Ferrovia Transnordestina
Sertão do Moxotó	Arcoverde, Betânia, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari e Sertânia	2,2%	1,1%	0,633	Eixo leste da transposição do Rio São Francisco e Ferrovia Transnordestina
Agreste Meridional	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Pedra, Saloá, São João, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa	7,3%	4,1%	0,598	Adutora do Agreste e a Duplicação da BR 423
Agreste Central	Agrestina, Alagoinha, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bezerros, Bonito, Brejo, de Madre de Deus, Cachoeirinha, Camocim de São Felix, Caruaru, Cupira, Gravatá, Ibirajuba, Jataúba, Lagoa dos Gatos, Painéis Pesqueira, Poção, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Uma, São Caitano, São Joaquim do Monte e Tacaimbó	11,8 %	7,1%	0,634	Sistema Adutor do Agreste de Pernambuco

Agreste Setentrional	Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Vicente Ferrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente de Lério e Vertentes	5,9%	2,8%	0,636	Sistema Adutor do Agreste Pernambuco
Mata Sul	Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaém, Tamandaré, Vitória de Santo Antão e Xexéu	8,2%	5,7%	0,626	<b>Complexo Industrial e Portuário de Suape</b> (estaleiro, refinaria e pólo de poliéster), Duplicação da BR-101
Mata Norte	Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Itambé, Itaquitinga, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Carro, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência	6,7%	5,2%	0,650	Pólo Farmacoquímico e a Duplicação BR 101
Metropolitana	Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife, São Lourenço da Mata e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha	42,81%	63,29%	0,783	<b>Complexo Industrial e Portuário de Suape</b> e Pólo Farmacoquímico

Fonte: SEPLAG-PPA 2008-2011, 2007. Elaborado pelo autor.

**ANEXO 2 Tabela pessoas com 10 anos ou mais de idade economicamente ativas – 2010**

Municípios	Total de PEA	Total ocupadas	Total desocupadas
Cabo de Santo Agostinho	81.319	67.594	13.725
Ipojuca	32.965	28.128	4.836
Jaboatão	296.505	256.042	40.462
Escada	23.673	19.707	3.967
Moreno	22.208	18.142	4.066
Ribeirão	15.441	13.022	2.419
Rio Formoso	7.836	6.543	1.292
Sirinhaém	14.929	12.618	2.311

Fonte: MDS. Consultado em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>

**ANEXO 3 Tabela pessoas ocupadas por posição na ocupação – 2010**

Municípios	Empregados com carteira assinada	Empregados sem carteira assinada	Conta própria	Empregadores	Empregados militares e funcionários públicos	Não remunerados	Trabalhadores na produção para o consumo próprio
Cabo Santo Agostinho	40.782	12.387	10.365	581	1.575	777	1.127
Ipojuca	15.232	6.444	4.298	231	950	231	742
Jaboatão	135.222	53.696	50.409	3.249	9.092	2.936	1.137
Escada	11.924	3.477	2.603	242	672	164	624
Moreno	8.346	5.072	3.276	120	612	160	556
Ribeirão	5.604	3.349	2.564	232	779	197	297
Rio Formoso	3.590	914	1.183	19	387	55	394
Sirinhaém	8.179	2.049	1.653	17	209	72	439

Fonte: MDS. Consultado em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

**ANEXO 4 Eixo Promover a Sustentabilidade Ambiental do PPA 2012-2014(PE)  
para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição responsável pela ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs – Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria de meio ambiente e sustentabilidade	Implementação e controle da compensação ambiental – Estaleiro Atlântico Sul da Camargo Córrea	Ipojuca	1 unidade/implantada	38.507
	Implementação e controle da compensação ambiental – Petroquímica/Suape	Mata Sul	4 unidades/implantadas	
		Metropolitana	2 unidades/implantadas	
	Implementação e controle da compensação ambiental – Refinaria Abreu e Lima da Petrobrás	Ipojuca	8 unidades/implantadas	
	Elaboração da política e do plano estadual da pesca artesanal litorânea	Metropolitana	1 unidade/implantada	1.740
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Implantação do Programa Estadual de Reciclagem – Recicla-PE	Ribeirão	1 unidade/implantada	2.200
		Sirinhaém	1 unidade/implantada	
		Rio Formoso	1 unidade/implantada	
		Escada	1 unidade/implantada	
<b>TOTAL</b>				<b>42.447</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 5 Eixo Desenvolvimento Rural Sustentável do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição responsável pela ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs -Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária	Implementação de sistemas simplificados de abastecimento de água para comunidades rurais de até 250 famílias	Mata Sul	4 unidades/ implantada	56.277
	Perfuração e instalação de poços artesianos no Semiárido	Mata Sul	6 unidades/ implantadas	
	Construção e recuperação de açudes de pequeno e médio porte	Mata Sul	30 unidades/implantadas	
Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária	Distribuição de leite, através do Programa Leite de Todos	Metropolitana	12.069.820 leite distribuído	73.116
		Mata Sul	2.500.615 leite distribuído	
Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária	Prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural	Metropolitana	4.200 und/agricultor beneficiado	77.795
		Mata Sul	5.800 und/ agricultor beneficiado	
	Mata Sul	9.720 und/ agricultor beneficiado		
	Mata Sul	6.298 und/ agricultor beneficiado		
	Programa Terra Pronta – Prestação de serviços de preparo do solo	Metropolitana	1.973 und/ agricultor beneficiado	
<b>TOTAL</b>				<b>207.188</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor.

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 6 Eixo Copa 2014 do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição responsável pela ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs -Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria de trabalho, qualificação e empreendedorismo	Copa 2014 – seleção e treinamento de profissionais e voluntários do setor turístico	Mata Sul	500 und/ profissional capacitado	7.709
		Metropolitana	3000 und/ profissional capacitado	
Secretaria de transportes	Construção de viadutos na rodovia BR-408	Metropolitana	50% viaduto construído	
Secretaria das Cidades	Ramal Cidade Copa (ligação do corredor leste/oeste ao terminal Cosme e Damião à cidade da Copa e a BR-406)	Metropolitana	100% obra realizada	242.003
	Implantação de corredores inteligentes na RMR (Norte/Sul)	Metropolitana	90% corredor implantado	
	Implantação de corredores inteligentes na RMR (Leste/Oeste)	Metropolitana	100% corredor implantado	
	Implantação do binário da PE-005 (Camaragibe)	Metropolitana	40% binário implantado	
	Construção do terminal metrô/ônibus Cosme e Damião	Metropolitana	100% terminal de integração construído	
<b>TOTAL</b>				<b>249.712</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 7 Eixo Aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição responsável pela ação</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs - Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria de Turismo – PRODETUR Nacional	Pavimentação da rodovia PE-051	Metropolitana	20%-Rodovia pavimentada	30.139
	Implementação de viadutos na rodovia PE-060	Metropolitana – Cabo Santo Agostinho	1 und-viaduto construído	
Secretaria de Transportes	Requalificação de terminais rodoviários	Escada	1 und/terminal requalificado	1.320
		Ribeirão	1 und/terminal Requalificado	
		Sirinhaem	1 und/terminal Requalificado	
		Rio Formoso	1 und/terminal requalificado	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico – Ampliação e adequação da infraestrutura portuária	Construção do canal de acesso externo ao Porto	Ipojuca	100% - obra realizada	126.744
	Construção do acesso rodoferroviário às ilhas de Tatuoca e Cocaia	Metropolitana	100% - obra realizada	
	Implantação de novos empreendimentos em Suape	Metropolitana	13 und – empreendimento implantado	
	Viabilização da via expressa de acesso a Nossa Senhora do Ó	Ipojuca	100% - obra realizada	
Secretaria de Transportes – Ampliação e melhoramento da malha viária do Estado “Caminhos da Integração”	Restauração da rodovia PE-045 – Escada – Vitória de Santo Antão	Mata Sul	80% - rodovia restaurada	527.359
	Restauração da rodovia PE-050 – Vitória de Santo Antão – Entr. PE-095 Limoeiro	Mata Sul	50% - rodovia restaurada	
	Implantação e pavimentação da rodovia PE-027 – Chã de Cruz – Araçoiaba	Metropolitana	50% - rodovia pavimentada	
	Implantação e pavimentação da VPE-056 – Entr. PE-041 (Araçoiaba) – Entr. PE-044 (Chá de Sapé) – Usina Santa Tereza (Goiana)	Metropolitana	50% - rodovia pavimentada	
	Desenvolvimento do	Metropolitana	50% - obra	

	conteúdo do cais do sertão Luiz Gonzaga		executada	
	Pólo Automotivo FIAT – execução das obras de terraplanagem do pátio de veículos, da Fiat, em Suape	Metropolitana	87% - obra executada	
	Pólo Automotivo FIAT – apoio técnico, operacional e gerencial na implantação de projetos especiais	<i>Não regionalizada</i>	87% - projeto apoiado	
	PAC em PE – implantação da Ferrovia Transnordestina	Região Metropolitana	9 und/ desapropriação realizada	
		Mata Sul	8 und/ desapropriação realizada	
<b>TOTAL</b>				<b>685.562</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 8 Eixo Consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs –Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>	
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Atendimento à demanda espontânea para pesquisas científicas e tecnológicas	Atração e fixação de pesquisadores	Metropolitana	123 und/bolsas concedidas	65.220	
		Mata Sul	3 und/bolsas concedidas		
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Atendimento à demanda das empresas por estudos e pesquisas geradores de inovação	Subvenção Econômica à Inovação – PAPPE Integração	Metropolitana	18 und/bolsas concedidas		
	Programa de Apoio a Parcerias entre empresas e ICTs para a Inovação Tecnológica e formação qualificada – PITEC	Metropolitana	1 und/projeto apoiado		
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Apoio ao desenvolvimento de capital humano de alto nível	Programa de incentivo acadêmico – BIA	Metropolitana	144 und/bolsas concedidas		
		Mata Sul	6 und/bolsas concedidas		
	Programa de Iniciação Científica - BIC	Metropolitana	280 und/bolsas concedidas		
		Mata Sul	10 und/bolsas concedidas		
	Apoio à formação de mestres e doutores	Metropolitana	1.120 und/bolsas concedidas		
		Mata Sul	15 und/bolsas concedidas		
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Apoio ao desenvolvimento e difusão de estudos e pesquisas induzidas	Apoio à pesquisa para políticas públicas	Metropolitana	1 und/ pesquisa apoiada		
	Estímulo à cooperação científica nacional e internacional	Metropolitana	5 und/ projeto apoiado		
Secretaria de Turismo – Atração e implantação de empreendimentos turísticos	empreendimento Reserva de Paiva (Grupo Odebrecht – Brennan)	Metropolitana	1 und/ empreendimento implantado		23.997
	Reintegração de posse do terreno da casa do governador (empreendimento do Grupo Teixeira Duarte)	Metropolitana	1 und/ área viabilizada		

Secretaria de Desenvolvimento Econômico – implantação de empreendimento industriais	PAC em PE – acompanhamento da implantação da Refinaria Abreu e Lima (RNEST)	Ipojuca	1 und/ empreendimento implantado	
	PAC em PE – acompanhamento da implantação do Pólo Petroquímico (pta, pet, poy)	Ipojuca	1 und/ empreendimento implantado	
	Acompanhamento da implantação do estaleiro PROMAR	Ipojuca	1 und/ empreendimento implantado	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico – participação societária na Agência de Desenvolvimento Econ. De PE S/A – AD-DIPER	Implantação de infraestrutura para viabilizar empreendimentos	Metropolitana	5 und/ infraestrutura implantada	71.509
		Mata Sul	8 und/ infraestrutura implantada	
	Implantação do Parque de Metal-Mecânica	Cabo Santo Agostinho	1 und/ Parque de Metal Mecânica implantado	
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Fomento à competitividade das empresas embarcadas no Porto Digital e PARQTEL	Fortalecimento do Porto Digital – atração de novos investimentos e incremento da competitividade das empresas	Metropolitana	10 und/ Investimento atraído	
Secretaria da Ciência e Tecnologia – Ampliação da inclusão sociotecnológica voltada ao atendimento das cadeias e arranjos produtivos locais	Ampliação e reestruturação do programa de inclusão digital	Mata Sul	16 und/ Ponto de Serviço Multidigital (PSM) implantado	
		Metropolitana	17 und/ Ponto de Serviço Multidigital (PSM) implantado	
	Ações de qualificação profissional da cadeia produtiva de petróleo e gás – QUALIPETRO	Metropolitana	2.560 und/ profissional capacitado	
<b>TOTAL</b>				<b>160.726</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 9 Eixo Melhorar a habitabilidade e mobilidade do PPA 2012-2014(PE)  
para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/ RDs -Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria das Cidades - Ampliação da oferta de habitação e interesse social	Operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida	Rio Formoso	46 und/ Unidade habitacional construída	471.015
Secretaria das Cidades - PAC-PE – execução de obras de infraestrutura e de urbanização	Execução das obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais no Canal do Jordão	Jaboatão dos Guararapes	52% - obra executada	
	Execução das obras viárias no Canal do Jordão	Jaboatão dos Guararapes	40% - obra executada	
	Execução das obras de infraestrutura e construção das unidades habitacionais em Charnequinha	Cabo de Santo Agostinho	30% - obra executada	
	Execução das obras de infraestrutura e construção das unidades habitacionais	Moreno	94% - obra executada	
	Execução das obras de revitalização do entorno da lagoa Olho D'água	Jaboatão dos Guararapes	70% - obra executada	
Secretaria das Cidades – melhoria do Sistema de Transporte Público de Passageiros na RMR	Controle da bilhetagem eletrônica	Metropolitana	1 und/projeto implantado	169.352
	Realização de licitação de linhas de ônibus	Metropolitana	1 und/ licitação realizado	
	PAC em PE Expansão do metrô Recife – Construção do terminal de integração Prazeres	Jaboatão dos Guararapes	100 und/ terminal construído	
<b>TOTAL</b>				<b>640.367</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 10 Eixo Promover cidadania, combater a desigualdades e valorizar o esporte, lazer e a cultura do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs -Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria da Criança e Juventude - Reforma, construção e equipagem das unidades de atendimento da FUNASE	Reforma do Centro de Atendimento Sócio – Case do Cabo de Santo Agostinho	Metropolitana	1 und/ reforma realizada	45.300
	Construção, reforma e equipagem do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE) de Jaboatão dos Guararapes	Jaboatão dos Guararapes	1 und/ centro construído/equipado	
Secretaria de Planejamento e Gestão - Chapéu de Palha – ampliação e qualificação do atendimento aos trabalhadores no período da entressafra	Programa Chapéu de Palha – ações de políticas para mulheres	Metropolitana	1 und/ política estruturada	103.383
		Mata Sul	1 und/ política estruturada	
	Programa Chapéu de Palha – ações de acesso à documentação e balcão dos direitos	Mata Sul	1 und/ meta realizada	
	Programa Chapéu de Palha – ações de alfabetização e letramento	Mata Sul	2.000 und/ Pessoa atendida	
		Metropolitana	500 und/ pessoa atendida	
	Programa Chapéu de Palha – ações de assistência à saúde	Mata Sul	1 und/ meta realizada	
	Programa Chapéu de Palha – ações de qualificação de jovens	Metropolitana	1 und/ meta realizada	
		Mata Sul	1 und/ meta realizada	
	Programa Chapéu de Palha – ações de recuperação do meio ambiente	Metropolitana	1 und/ meta realizada	
		Mata Sul	1 und/ meta realizada	
	Programa Chapéu de Palha – garantia do pagamento de bolsas às famílias beneficiadas	Mata Sul	13.000 und/ bolsa concedida	
Metropolitana		4.000 und/ bolsa concedida		
‘Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	Programa Mãe Coruja – distribuição de leite no programa leite para todos	Metropolitana	90.000 und/ família beneficiada	6.517
		Mata Sul	98.300 und/ família beneficiada	
Secretaria da	Implantação da	Metropolitana	13 und/ projeto	

Cultura - Fomento à produção cultural	Funcultura Regionalizado – fomento à projetos culturais advindos das regiões de desenvolvimento		aprovado	39.346
		Mata Sul	13 und/ projeto aprovado	
Secretaria dos Esportes - Promoção e desenvolvimento do PE esportivo	Revitalização do Complexo Esportivo Santos Dumont – 3ª etapa	Metropolitana	30% - área revitalizada	51.066
	Ampliação do programa esporte pela vista	Metropolitana	3.200 und/ pessoa assistida	
	Execução dos jogos escolares de PE – JEP's	Metropolitana	18.158 und/ pessoa assistida	
		Mata Sul	6.646 und/ pessoa assistida	
Secretaria de Ciência e Tecnologia	Atendimento à demanda por promoção e inclusão sociodigital	Metropolitana	621 und/pessoa portadora da deficiência atendida	473.600 mil
Secretaria da Criança e Juventude - Apoio e fomento às creches e aos centros de educação infantil	Revitalização de creches	Metropolitana	7 und/ Reforma e equipagem realizadas	7.443
		Mata Sul	12 und/ Reforma e equipagem realizadas	
	Implantação e qualificação de casas de juventude	Metropolitana	6 und/ casa da juventude implantada e equipada	
		Mata Sul	6 und/ casa da juventude implantada e equipada	
	Implantação e gerenciamento do Centro de Cidadania Padre Henrique – Fábrica Tacaruna	Metropolitana	1 und/ centro implantado	
Secretaria da Cultura - Implantação de ações de Cultura no Âmbito do Pacto pela Vida	Realização de práticas culturais atendidas pelo governo presente	Jaboatão dos Guararapes	8 und/ atividade cultural realizada	500.000 mil
TOTAL				254.025

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 11 Eixo Universalizar o acesso a água e ao esgotamento sanitário do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs - Suape</b>	<b>Unidades/status</b>	<b>Total do Programa (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria de recursos hídricos e energéticos - Água para todos – Ampliação da Oferta, Cobertura de Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água	Implantação do sistema de abastecimento de água do Ibura	Recife	100% - sistema implantado	1.068.879 (bilhão)
	Construção da barragem Engenho Maranhão	Ipojuca	100% - sistema implantado	
	Construção da barragem Engenho Pereira	Moreno	100% - sistema implantado	
<b>TOTAL</b>				1.068.879 (bilhão)

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 12 Eixo Pacto pela Vida do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs - Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretaria de Defesa Social – melhoria da infraestrutura da atividade policial	Implementação do Complexo da Polícia Científica de Palmares	Mata Sul	1 und/ complexo de política implementado	95.347
	Reforma e adaptação das delegacias – DP 73ª Circ Sirinhaém	Sirinhaém	1 und/ reforma e equipagem realizadas	
	Reforma e adaptação das delegacias – DP 41ª Circ. Ponte dos Carvalhos	Cabo do Santo Agostinho	1 und/ reforma e equipagem realizadas	
	Reforma com acréscimo da área – coordenação de recursos especiais – CORE/PCPE	Metropolitana	1 und/ reforma e equipagem realizadas	
	Ampliação do Complexo prisional do Curado	Metropolitana	1 und/ obra realizada	
<b>TOTAL</b>				<b>95.347</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 13 Eixo Pacto pela Saúde do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição Promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs -Suape</b>	<b>Unidades/status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretária da Saúde - Construção, ampliação, reforma e equipagem de unidades de saúde	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital Agamenon Magalhães	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	192.398
	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital Barão de Lucena	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	
	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital Getúlio Vargas	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	
	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital Getúlio Vargas	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	
	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital Otávio de Freitas	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	
	Ampliação, reforma e equipagem dos hospitais estaduais – Hospital da Restauração	Recife	1 und/ reforma e equipagem realizada	
	Implantação de UPAs especialidades – Grande Recife	Recife	1 und/ unidade de saúde implantada	
	Implantação de UPAs especialidades	Escada	1 und/ unidade de saúde implantada	
<b>TOTAL</b>				<b>192.398</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 14 Eixo Pacto Pela Educação do PPA 2012-2014(PE) para os municípios do território estratégico de Suape**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Ação</b>	<b>Municípios/RDs - Suape</b>	<b>Unidades/ status</b>	<b>Total do Programa<sup>1</sup> (em milhões de reais) 2014</b>
Secretária da Ciência e Tecnologia - Promoção e expansão do ensino de graduação	Interiorização e expansão da UPE	Mata Sul	80 und/ aluno matriculado	148.124
		Metropolitana	90 und/ aluno matriculado	
	PROUPE – ofertar bolsas em cursos de licenciaturas (matemática, química e física) para estudantes das autarquias municipais	Cabo de Santo Agostinho	260 und/ bolsas concedidas	
Secretaria da Educação - Melhoria e Expansão da Educação Profissional	Implantação da escola técnica estadual do Jordão	Recife	1 und/ escola implantada	142.040
	Implantação da escola técnica estadual de Macaxeira	Recife	1 und/ escola implantada	
	Implantação da escola técnica estadual do Cabo de Santo Agostinho	Cabo de Santo Agostinho	1 und/ escola implantada	
	Implantação da escola técnica estadual de Jaboatão dos Guararapes	Jaboatão dos Guararapes	1 und/ escola implantada	
	Implantação da escola técnica estadual de Moreno	Moreno	1 und/ escola implantada	
Secretaria de Educação - Expansão e melhoria da rede escolar	Garantia de quadras esportivas ou áreas de recreação nas escolas do Pacto pela Educação	Mata Sul	1 und/ escola beneficiada	940.788
	Adequação da rede elétrica nas escolas do pacto pela educação	Mata Sul	23 und/ escola beneficiada	
		Metropolitana	70 und/ escola beneficiada	
	Perfuração de poços nas escolas do Pacto pela Educação	Mata Sul	4 und/ escola atendida	
	Distribuição de computadores portáteis para alunos da rede pública do ensino médio	Mata Sul	11.051 und/ computador e tablet distribuído	
<b>TOTAL</b>				<b>1.230.952 bilhão</b>

Fonte: SEPLAG, 2014. Elaborada pelo autor

1. O investimento do governo estadual está discriminado por RD e total do programa. Optou-se em apresentar o valor total do programa.

**ANEXO 15 - Grandes grupos ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012 no Complexo Industrial Portuário de Suape**

	Grupos de trabalho	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Variação da remuneração	Variação dos postos
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	Grupo 1	1420,97	928	1863,58	1206	31,15%	278
	Grupo 2	424,71	3534	689,02	2834	62,23%	-700
	Grupo 3	1721,82	3394	2759,49	4056	60,27%	662
	Grupo 4	637,97	4472	908,48	6398	42,40%	1.926
	Grupo 5	1061,07	4403	1374,76	6406	29,56%	2.003
	Grupo 6	3538,54	535	4939,22	898	39,58%	363
	Grupo 7	945,4	8327	1404,46	12143	48,56%	3.816
	Grupo 8	1414,02	2481	1950,38	3804	37,93%	1323
	Grupo 9	1341,11	2286	1764,45	2179	31,57%	-107
<b>Ipojuca</b>	Grupo 1	2599,89	2420	8705,66	1122	234,85%	-1298
	Grupo 2	1413,23	734	2232,87	3094	58,00%	2360
	Grupo 3	775,12	4707	1044,75	7858	34,79%	3.151
	Grupo 4	1773,02	3078	2285,74	6750	28,92%	3.672
	Grupo 5	3852,51	1205	6833,54	2810	77,38%	1605
	Grupo 6	2731,43	2127	4519,48	7028	65,46%	4901
	Grupo 7	983,59	9078	1848,42	40559	87,93%	31.481
	Grupo 8	1790,99	1117	2444,93	2145	36,51%	1.028
	Grupo 9	651,48	2992	851,73	3748	30,74%	756
<b>Jaboatão Guararapes</b>	Grupo 1	736,1	6526	993,52	7957	34,97%	1.431
	Grupo 2	1886,91	6637	2668,4	8775	41,42%	2.138
	Grupo 3	1002,08	2699	1331,31	3236	32,85%	537
	Grupo 4	684,05	28794	949,23	33487	38,77%	4.693
	Grupo 5	941,28	14770	1198,81	20246	27,36%	5.476
	Grupo 6	2827,79	3048	3631,71	3627	28,43%	579
	Grupo 7	821,44	18160	1136,11	24232	38,31%	6.072
	Grupo 8	488,14	589	707,4	712	44,92%	123
	Grupo 9	1049,37	6354	1431,59	7774	36,42%	1.420
<b>Escada</b>	Grupo 1	468,43	3306	678,01	2984	44,74%	-322
	Grupo 2	1969,16	170	2327,91	152	18,22%	-18
	Grupo 3	947,15	180	1152,56	200	21,69%	20
	Grupo 4	822,51	1114	1098,22	1395	33,52%	281
	Grupo 5	943,25	214	1394,14	175	47,80%	-39
	Grupo 6	901,73	190	1288,25	182	42,86%	-8
	Grupo 7	610,41	1817	767,59	1190	25,75%	-627
	Grupo 8	1236,99	1052	1437,15	163	16,18%	-889
	Grupo 9	822,92	909	1221,03	3014	48,38%	2.105
<b>Moreno</b>	Grupo 1	582,13	646	764,35	702	31,30%	56
	Grupo 2	972,31	1162	1008,07	593	3,68%	-569
	Grupo 3	510,57	1179	792,45	675	55,21%	-504
	Grupo 4	1887,59	126	2242,59	147	18,81%	21
	Grupo 5	886,57	1314	1121,65	1278	26,52%	-36
	Grupo 6	696,5	417	1081,11	376	55,22%	-41
	Grupo 7	1320,72	259	1645,2	246	24,57%	-13
	Grupo 8	761,35	198	1292,59	111	69,78%	-87
	Grupo 9	696,19	248	955,76	192	37,28%	-56
<b>Ribeirão</b>	Grupo 1	864,52	32	1184,95	40	37,06%	8
	Grupo 2	777,54	423	1457,37	433	87,43%	10
	Grupo 3	701,36	605	975,03	678	39,02%	73
	Grupo 4	548,69	523	744,65	725	35,71%	202

	Grupo 5	723,18	687	914,41	640	26,44%	-47
	Grupo 6	1427,21	60	2351,18	65	64,74%	5
	Grupo 7	1230,51	63	1326,96	83	7,84%	20
	Grupo 8	913,43	219	982,41	203	7,55%	-16
	Grupo 9	479,29	744	687,89	545	43,52%	-199
<b>Rio Formoso</b>	Grupo 1	630,92	4991	915,97	4993	45,18%	2
	Grupo 2	818,59	229	1270,68	238	55,23%	9
	Grupo 3	963,34	314	1646,87	309	70,95%	-5
	Grupo 4	1187,4	230	1452,47	294	22,32%	64
	Grupo 5	975,19	374	1462,51	475	49,97%	101
	Grupo 6	783,46	313	1422,62	159	81,58%	-154
	Grupo 7	654,49	489	870,06	640	32,94%	151
	Grupo 8	2242,99	173	3058,25	173	36,35%	0
	Grupo 9	3141,84	57	4257,21	64	35,50%	7
<b>Sirinhaém</b>	Grupo 1	1244,65	635	2267,07	374	82,15%	-261
	Grupo 2	1524,1	102	1479,35	126	-2,94%	24
	Grupo 3	1159,02	93	1523	129	31,44%	36
	Grupo 4	580,38	842	812,59	821	40,01%	-21
	Grupo 5	970,08	172	1300,44	193	34,05%	21
	Grupo 6	973,89	142	1746,65	150	79,35%	8
	Grupo 7	935,85	815	1279,75	1117	36,75%	302
	Grupo 8	745,18	3864	970,38	3705	30,22%	-159
	Grupo 9	927,12	574	1184,57	652	27,77%	78

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/MTE. In:

Grupo 1 - membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público

Grupo 2 - profissionais das ciências e das artes

Grupo 3 - nível médio

Grupo 4 - serviços administrativos

Grupo 5 - serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados

Grupo 6 - agropecuários, florestais e da pesca

Grupo 7 - produção de bens e serviços industriais - Trabalhadores qualificados, operários e artesãos das artes mecânicas e outros ofícios

Grupo 8 - produção de bens e serviços industriais - Operadores de instalações e máquinas e montadores

Grupo 9 - em serviços de reparação e manutenção