

DESENVOLVIMENTO, TERRITÓRIO E POLÍTICAS SOCIAIS: SUAPE E UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA SOBRE OS IMPACTOS SOCIAIS DE GRANDES PROJETOS¹

DEVELOPMENT, TERRITORY AND SOCIAL POLICIES: THE CASE OF SUAPE AND A NEW RESEARCH AGENDA ON THE SOCIAL IMPACTS OF LARGE DEVELOPMENT PROJECTS

Rogério de Souza Medeiros*
José Henrique Artigas de Godoy**

Introdução

O artigo procura evidenciar a emergência de uma nova agenda desenvolvimentista no Brasil, no Nordeste e, particularmente, em Pernambuco. São analisados indicadores preliminares que permitem refletir sobre a relação entre crescimento econômico e equidade social através de um olhar focado nas dinâmicas locais dos municípios do *Território Estratégico de Suape* a partir de 2007, acompanhando os impactos condicionados pelo crescimento do Complexo Industrial Portuário pernambucano, que se

converteu em uma das principais frentes de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Apesar do aumento do PIB (Produto Interno Bruto), dos investimentos, da renda, do crédito, do emprego formal, da escolarização e também da redução significativa da concentração de renda na última década, ainda é patente a dificuldade de construção de uma plataforma desenvolvimentista que equacione adequadamente o crescimento econômico e a ampliação da produtividade, o bem-estar, a integração e a equidade social e regional, a preservação do meio-ambiente e das culturas

* É PhD em Sociologia pela Boston University, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho - LAEPT/UFPB (João Pessoa/PB/Brasil). rogeriomedeiros@cchla.ufpb.br.

** É doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPB (João Pessoa/PB/Brasil) e pesquisador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho LAEPT/UFPB (João Pessoa/PB/Brasil). jhartigasgodoy@gmail.com.

1. Este artigo é resultante de pesquisa em curso financiada por meio do edital Universal MCTI/CNPQ 14/2012.

tradicionais. Este debate vem sendo central na agenda política e econômica do país.

O Complexo Industrial Portuário de Suape tem representado exemplarmente a nova plataforma desenvolvimentista no Nordeste. Suape concentra hoje o maior volume de investimentos industriais da região e um dos maiores do país e da América Latina. O Complexo Industrial Portuário se tornou o principal motor da economia de Pernambuco, que apresentou na última década taxas de crescimento significativamente superiores às médias da região e do país. De acordo com a grande imprensa local, Pernambuco está vivenciando a sua “revolução industrial”, por meio de uma intensa diversificação e com a atração de investimentos em novos setores econômicos no Nordeste. Em face dos enormes investimentos na região de Suape, o artigo propõe investigar as condições socioeconômicas que amparam os processos de mudança em curso nos municípios da região, destacando os impactos promovidos pelo rápido crescimento do polo industrial e a promoção de políticas públicas e sociais de âmbito territorial.

Hoje o Nordeste atrai investimentos em setores econômicos que envolvem grandes plantas industriais com incorporação de tecnologias de ponta e em setores que jamais tiveram participação na região. Em função do novo dinamismo, outros setores econômicos tradicionais do Nordeste também vêm ampliando suas atividades e se requalificando.

É também significativo, para traçar um quadro da dinâmica atual, o fato de que, do ponto de vista político, ocorrendo uma mudança no padrão de dominação regional, cada vez mais amparado em perspectivas modernas de gestão, o que altera o perfil tradicional das lideranças e da administração pública nordestina (BACELAR, 2012).

A magnitude e o ritmo das mudanças em curso no Nordeste atribuem importância ao acompanhamento dos processos de implantação desse novo padrão econômico, político e social que dá base ao discurso e as ações estatais e privadas, recolocando no centro da agenda a questão do desenvolvimento.

Praticamente todos os indicadores econômicos e sociais demonstram o grande impacto dessas novas dinâmicas no Nordeste. Pernambuco vem representando o principal centro de atração de investimentos na região. O governo pernambucano dá destaque à centralidade dos investimentos no estado a partir da perspectiva desenvolvimentista, indicando Suape como “a mola propulsora desse desenvolvimento” (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

O *Território Estratégico de Suape*, que envolve oito municípios do entorno do Complexo – Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Ribeirão, Rio Formoso e Sirinhaém – tem passado por grandes transformações econômicas e sociais condicionadas pelo novo modelo de desenvolvimento levado a cabo na região. Os municípios do *Território* possuem características diversas, assim como também são variados os impactos populacionais, sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais promovidos pelo crescimento industrial. No intuito de avaliar a relação entre as mudanças em curso e as ações sociais empreendidas nas cidades componentes do *Território*, propõe-se compor um quadro amplo que auxilie na construção de análises em conjunto.

É patente a concentração dos impactos sociais e econômicos de Suape, especialmente nas duas cidades que reúnem as plantas industriais de maior porte, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Não obstante, todas as cidades do entorno do Complexo

Industrial Portuário tem verificado grandes e rápidas transformações.

Há uma intensa mudança econômica e sociocultural em relação ao passado da região, marcado pela proeminência da economia canavieira e das atividades ligadas ao mundo rural, à agricultura de subsistência e à pesca artesanal. Embora várias políticas de incentivo à atração de investimentos industriais venham sendo adotadas para acelerar o crescimento econômico de Suape, as iniciativas de caráter territorial que mitiguem os efeitos deletérios desse processo de mudança socioeconômica são ainda incipientes. Parece haver uma desconexão entre o crescimento econômico e as políticas de equidade, o que colocaria em cheque a perspectiva do efetivo desenvolvimento nos âmbitos local e territorial.

A intensa migração para os municípios do *Território Estratégico de Suape*, e especialmente para Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, principalmente de trabalhadores do sexo masculino voltados para as atividades de construção civil, vem estimulando o crescimento da prostituição infantil, assim como está em curso uma rápida escalada da violência urbana e do consumo e tráfico de drogas. Paralelamente, ampliam-se as ocupações habitacionais irregulares em encostas de morros, de mananciais e em áreas de proteção ambiental, condicionadas, por um lado, pelo aumento rápido da demanda e, por outro, pela também rápida intensificação da especulação imobiliária, o que resulta em processos de favelização.

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 indús-

trias, sem que alternativas de vida compatíveis lhes fossem ofertadas, impactando negativamente na preservação das tradições e das identidades culturais locais. Há também grandes mudanças culturais condicionadas pelo êxodo rural, estimulado pelas atividades industriais e pela crise do setor canavieiro, cenário que altera os modos de vida, as relações sociais e de vizinhança e os meios de trabalho de parcela considerável das populações dos municípios do *Território*. Os problemas ambientais também ganharam amplitude com o crescimento industrial, particularmente com os processos de dragagem envolvidos na construção dos estaleiros de Suape.

Se, por um lado, há iniciativas por parte do governo estadual de Pernambuco no sentido de fortalecer políticas econômicas territoriais, por outro há um lapso condicionado pelo fato de que as políticas sociais não vêm sendo executadas na mesma dimensão, sentido e intensidade, colocando para os municípios a responsabilidade de articulações políticas que promovam ações compatíveis com as demandas sociais e ambientais condicionadas pelas novas dinâmicas locais. A verificação dos indicadores econômicos e sociais dos municípios do *Território de Suape* indica a necessidade de mitigação dos impactos negativos das novas dinâmicas em curso e exige uma reflexão sobre os processos de desenvolvimento e a formulação e execução de políticas sociais de âmbito territorial.

O artigo apresenta um rápido histórico da formação e crescimento de Suape, alguns indicadores socioeconômicos do *Território Estratégico* e uma indicação sobre os impactos sociais e as políticas públicas territoriais mobilizadas pelos diversos níveis de governo. Em seguida, procura-se destacar alguns descompassos verificados nos

processos de promoção de uma plataforma desenvolvimentista em face dos novos arranjos produtivos locais e das dimensões territoriais de seus impactos sociais. Finalmente, como contraponto à forma de apropriação da dimensão territorial pelas atuais políticas de desenvolvimento industrial e econômico (a partir da estratégia de constituição de *territórios produtivos*), apresenta-se o debate acerca da tendência recente de configuração de *políticas sociais territorializadas* no país, para identificar interseções entre políticas públicas com recortes e objetivos distintos – e frequentemente contraditórios – e apontar aspectos que devem compor uma renovada agenda de pesquisas sobre os impactos sociais de grandes projetos de desenvolvimento.

Como pano de fundo, objetiva-se refletir sobre os sentidos, os termos, os alcances e os limites dos novos discursos e práticas inscritas sob a égide da *nova questão do desenvolvimento* no país e no Nordeste.

1. Políticas de desenvolvimento e o retorno do enfoque territorial

Com o processo de globalização e a disseminação do ideário neoliberal na década de 1990, tornaram-se hegemônicas as perspectivas localistas em contraponto às políticas de âmbito nacional ou regional. A tendência localista resultou no estímulo à “guerra fiscal”, na contramão da cooperação regional. Desde então, as ações públicas e privadas de âmbito territorial e voltadas para os Arranjos Produtivos Locais (APLs) e *clusters* ganharam relevo, reduzindo o espaço na agenda desenvolvimentista às políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Ao destacar a necessidade de recomposição de políticas nacionais de desenvolvimento regional, Wilson Cano (2012) indica

que o país precisa enfrentar o desafio de desmonte da “máquina de desigualdade”, aproveitando o potencial de sua fatia “não-moderna”. Segundo o autor,

É bom não esquecer que, no ambiente mundial contemporâneo, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e, de outro, da resposta dos Estados nacionais para enfrentar os impactos regionais e localizados seletivos da globalização. Não é à toa que o pensamento neoliberal ataca com força o papel das políticas nacionais, propondo o Estado Mínimo ou supervalorizando o papel de políticas locais (p.19).

No mesmo sentido, Brandão (2012) afirma que o “pensamento único localista”, preponderante sob o neoliberalismo, descon sidera o poder dos determinantes macroeconômicos e políticos do desenvolvimento, minimizando a centralidade das ações em escala nacional e apontando a capacidade das corporações transnacionais capitalistas de usufruírem dos benefícios das escalas locais, sem contudo garantir benefícios sociais equivalentes para as populações das regiões que recebem grandes investimentos de capital. Brandão destaca a necessidade de articulação de políticas públicas de desenvolvimento de forma multiescalar. No mesmo sentido, Tânia Bacelar (2012) indica que o Estado deve agir no território sem agredir as identidades locais, dinamizando as economias democraticamente por meio da articulação entre governos e sociedade civil, de forma que sejam promovidas ações acordadas de baixo para cima e em diversas escalas: “É fundamental evitar o localismo exagerado, que pode intensificar muitos desajustes sociais no país, propondo ações

nacionais [...] não servem nem as soluções centralizadas nem o localismo atomizante” (p. 22). Nesse sentido, não se deve abdicar da promoção de políticas nacionais mitigadoras das desigualdades regionais, como professa o ideário liberal, que supervaloriza a escala local. A afirmação da cidadania exige a ação articuladora e ativa do Estado e valoriza a construção de blocos de forças sociais heterogêneas que deem maior importância às identidades, sem contudo abdicarem da ampliação da produtividade e do crescimento econômico.

As políticas nacionais de desenvolvimento regional, centrais nas plataformas desenvolvimentistas das décadas de 1950 e 1960, foram desarticuladas com a emergência do desenvolvimentismo do período militar. As políticas de desenvolvimento da década de 1970 levaram a uma intensa concentração industrial no Centro-Sul do país, especialmente em São Paulo, sem que fossem executadas políticas regionais, sociais e de distribuição de renda que garantissem um equilíbrio econômico e social mínimo, o que gerou como consequência inexorável a ampliação das desigualdades. O caminho para subverter os efeitos negativos da ausência de políticas de desenvolvimento regional passou, nos anos 1980, a amparar as estratégias regionais de atração de investimentos fundadas na “guerra fiscal”, o que permitiu a concentração geoespacial das indústrias e o subsídio aos lucros das empresas, prejudicando a capacidade de enfrentamento das questões sociais em âmbito nacional. A fragilidade fiscal e financeira dos municípios estimulou as prefeituras a empreenderem políticas de incentivos fiscais e de oferta de infraestrutura para atrair novos investimentos empresariais que pudessem ampliar o emprego e a renda. Não obstante, essa perspectiva levou

ao abandono das políticas sociais e à restrição da já débil capacidade arrecadatória municipal (BRANDÃO, 2012).

Em face da ausência de políticas de desenvolvimento regional, a literatura contemporânea vêm dando atenção especial à formação de polos econômicos, aglomerados, APLs e *clusters* como alternativas para a diversificação econômica, principalmente em áreas periféricas e pouco industrializadas. Neste sentido, há um esvaziamento do debate sobre os processos de desenvolvimento em escalas intermediárias entre o local e o global, revalorizando-se o território como dimensão importante para a formulação de políticas de desenvolvimento a partir da escala local. Na última década, a questão territorial retornou também ao debate no campo das Ciências Sociais, particularmente ao tratar das questões urbanas e regionais.

O argumento da criação de vantagens comparativas de âmbito territorial como atrativas do capital tem amparado ações estatais em escala local que procuram subsidiar custos tributários, logísticos, fundiários e salariais das empresas, gerando uma melhoria do ambiente para negócios, sem que, contudo, sejam executadas ações sociais locais e regionais compatíveis com os impactos da atração de investimentos em determinados territórios.

O debate sobre as escalas de ação do Estado e dos investimentos empresariais abre caminho para o surgimento de posições críticas sob vários aspectos, com destaque para a constatação de que muitos arranjos produtivos locais não condicionaram melhorias compatíveis tangentes às demandas sociais, como saúde, educação, saneamento e segurança, assim como não demonstraram a capacidade de expansão espacial dos efeitos do crescimento econômico. Além

disso, os aglomerados produtivos também vêm promovendo desequilíbrios, por vezes, ainda maiores que aqueles existentes até então, já que as demandas sociais e urbanas tendem a aumentar em face do crescimento econômico e do adensamento produtivo, que comumente estimulam processos migratórios e, conseqüentemente, favorecem o aumento dos problemas urbanos e sociais. É neste sentido que se insere o debate sobre os impactos econômicos e sociais promovidos pelo crescimento do Complexo de Suape, especialmente nos municípios de seu entorno.

Apesar da derrota do governo no Congresso ao tentar aprovar a Política Nacional para o Desenvolvimento Regional, na gestão de Lula começaram a ser efetivadas várias ações de caráter territorial que procuraram reduzir problemas sociais em áreas de pouco dinamismo econômico e elevada concentração de miséria. Dessa forma, foram definidos os Territórios da Cidadania, procurando promover políticas sociais e produtivas nas áreas de incidência de menores desenvolvimentos humanos.

Outras políticas econômicas e sociais federais empreendidas a partir do governo Lula também tiveram impactos locais e territoriais, por terem sido amparadas em critérios de privilégio de destinação de recursos ancorados em indicadores sociais. O mais importante programa nesse sentido foi, sem dúvida, o Bolsa Família, que, embora seja uma política de amplitude nacional, tem um impacto regional e territorial claro, já que está ancorado em indicadores de vulnerabilidade social. O mesmo pode ser dito em relação à política de Assistência Social e também à política tributária. Por meio dos repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), do SUS (Sistema Único de Saúde), do FUNDEB (Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e do Bolsa Família, que hoje representam a maior parcela dos recursos do conjunto dos municípios do país, promoveu-se uma redistribuição indireta que tendeu a favorecer os territórios mais pobres e economicamente periféricos, ensejando um reordenamento tributário, mesmo em face da incapacidade de aprovação da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) e da reforma tributária.

Outros programas sociais, como o Minha Casa Minha Vida, o Água e Luz para Todos, Projovem, PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), PROUNI (Programa Universidade para Todos) e o REUNI (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), embora traçados como políticas nacionais, demonstraram um claro sentido redistribuidor regional e territorial, já que privilegiaram investimentos nas áreas mais pobres e carentes de infraestrutura do país, notadamente no Norte e no Nordeste. Nota-se, com isso, que embora as políticas nacionais de desenvolvimento regional não tenham se reestruturado, muitas ações federais tiveram fortes impactos regionais e territoriais. Ao lado dos programas sociais e da política tributária, é importante destacar o papel preponderante de agências de crédito e de fomento à ampliação da infraestrutura e do investimento produtivo, com destaque para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o BNB (Banco do Nordeste do Brasil), o BB (Banco do Brasil) e a CEF (Caixa Econômica Federal), que hoje são bancos de fundamental importância no financiamento dos investimentos, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Também é relevante a atuação do SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas

nas Empresas) no fomento aos novos APLs e ao micro e pequeno empreendedorismo, que cresceram sobretudo nas regiões mais pobres do país, estimulando o emprego, a renda e o mercado consumidor em áreas com baixo dinamismo econômico. Assim, se por um lado perderam centralidade as políticas regionais de desenvolvimento, por outro muitas ações de âmbito nacional, políticas econômicas com impactos sociais e também políticas sociais com impactos econômicos vêm tendo rebatimentos regionais, territoriais e locais, o que dá um novo sentido às perspectivas do desenvolvimento regional no país. Dessa forma, as regiões periféricas do Norte e do Nordeste são as maiores beneficiárias das ações planejadoras do Estado, produzindo como consequência a aceleração da redução das desigualdades regionais e colocando em evidência novos polos de desenvolvimento impulsionadores do dinamismo e do crescimento econômico em regiões periféricas. O crescimento de Suape, em grande medida, se insere nesse contexto e concentra investimentos em face de um conjunto integrado e planejado de ações do Estado, tanto na área social quanto na econômica, de maneira a favorecer a melhoria da infraestrutura e do ambiente para negócios. Esse cenário tem promovido um rápido adensamento populacional e produtivo na região, tornando Pernambuco a “ponta de lança” do desenvolvimento nordestino e nacional.

2. O Complexo Industrial Portuário de Suape e suas implicações locais

O projeto do Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros em Suape, foi traçado originalmente a partir das sugestões da equipe de pesquisadores coordenada pelo padre dominicano Louis-

Joseph Lebret à agência Condepe/Fidem (LEBRET, 1955). As propostas do clérigo envolviam enormes esforços políticos, econômicos, educacionais e técnicos para que fosse levado a cabo um plano de expansão econômico-industrial planejado para Pernambuco e o Nordeste. A sugestão de Lebret previa a construção de um porto que não se limitasse a atender à demanda da região, mas que fosse capaz de gerar sua própria demanda, atraindo novos investimentos industriais (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2012).

A ideia de Lebret se espelhava no conceito de integração porto-indústria, adotado nos portos de Marseille-Fós, na França (que teve sua reconstrução após a 2ª Guerra planejada por uma equipe de urbanistas coordenados pelo padre dominicano), e de Kashima, no Japão. A criação da CO-DEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco), da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e do BNB foram mecanismos importantes para que os projetos estruturantes fossem debatidos e aperfeiçoados. O golpe militar de 1964, entretanto, interrompeu as políticas regionais de planejamento e desenvolvimento. Com o estímulo à modernização conservadora do período militar, o projeto de Suape foi incluído no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), de 1974. O II PND previa a formação de complexos industriais integrados vertical e espacialmente, destacando a intenção de implantar, no Nordeste, cadeias produtivas complementares àquelas já desenvolvidas no Sudeste.

Embora o projeto de Suape tenha entrado no II PND, seguiram-se à época um conjunto de fatores conjunturais que abortaram os investimentos previstos. O fim do “milagre econômico” e a crise internacio-

nal do petróleo levaram à restrição orçamentária, refletida na redução dos investimentos industriais no Nordeste. Com isso, privilegiou-se aqueles alocados na Bahia, especialmente junto ao polo de Camaçari, integrando indústrias da cadeia produtiva petroquímica entre o litoral da Bahia, de Alagoas e Sergipe, região favorecida pela oferta de gás natural e proximidade da refinaria Landulpho Alves e do Centro Industrial servido pelo porto de Aratu.

Entre 1973 e 1975, o governo de Pernambuco definiu um Plano Diretor que orientou os esforços para a implantação do Complexo Industrial Portuário de Suape. Nesse primeiro Plano, Diretor previa-se a implantação de polos industriais de fertilizantes, minerais não metálicos, petroquímicos, sucroquímicos, metal-mecânicos e, ainda, a criação de indústrias elétricas, eletrônicas e de comunicações. Objetivava-se também a utilização do porto para tanca-gens de álcool, melão, produtos químicos líquidos, trigo e açúcar (SILVA, 1992).

Em 1977, ocorreu a desapropriação de uma área de 13,5 mil hectares, distante 40 Km ao sul de Recife, entre os municípios de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, para a implantação do complexo industrial portuário. No mesmo ano, foram iniciadas as obras de infraestrutura, envolvendo a construção do porto e dos sistemas viário, de abastecimento de água, de energia elétrica e de telecomunicações. A empresa Suape Complexo Industrial Portuário foi criada pouco depois, por meio da Lei no. 7.763/78, de 7 de novembro de 1978, “com a finalidade de administrar a implantação do distrito industrial, a execução das obras de infraestrutura e a exploração das atividades portuárias” (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010). A responsabilidade de administração deste complexo industrial foi

atribuída ao Secretário de Desenvolvimento Econômico do estado de Pernambuco.

O Complexo de Suape começou efetivamente a funcionar em 1983. No início da década de 1990, além de um “porto industrial”, Suape se tornou um “porto concentrador de cargas”. Nesse momento, já se colocava entre os portos mais importantes para investimentos públicos no Brasil. Em 1996, as obras de Suape foram incluídas no programa “Brasil em Ação”, do Governo Federal. A obra da Refinaria General José Ignácio Abreu e Lima foi iniciada em 2007. A refinaria é o maior investimento feito no polo e ocupa cerca de 50% da área do conjunto de empresas instaladas no Complexo. As áreas da refinaria e do Estaleiro Atlântico Sul, que é hoje o maior da América Latina, ocupam 80% do total de Suape.

A partir de 2007, ocorreu um verdadeiro *boom* no Complexo de Suape, que passou rapidamente a concentrar investimentos públicos e privados de grande porte, com destaque para aqueles vinculados ao PAC, tornando a área um gigantesco canteiro de obras. Novos cais, estradas e píeres seguiram em construção. Segundo informações oficiais, entre 1995 e 1998, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente, foram investidos em Suape recursos públicos da ordem de R\$ 155 milhões. Entre 1999 e 2002, em seu segundo governo, os recursos foram reduzidos, atingindo R\$ 136 milhões.

No primeiro mandato de Lula, ainda marcado pelo privilégio ao equilíbrio macroeconômico e ao ajuste fiscal, os recursos investidos em Suape mantiveram-se no mesmo patamar. Entre 2003 e 2006, atingiram a cifra de R\$ 147,6 milhões. Já no segundo governo de Lula, sob os auspícios da nova plataforma desenvolvimentista, Suape vivenciou um enorme aumento dos investi-

mentos públicos. De 2007 a 2010, após os aportes do PAC e a decisão de construção da refinaria e da petroquímica da Petrobras no complexo, foram investidos R\$ 1,462 bilhão, cerca de dez vezes mais que nos períodos anteriores, saltando de uma média anual de R\$ 12,1 milhões entre 1995 e 2006 para R\$ 487 milhões de 2007 a 2010 (SUAPE/GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2010). No que se refere aos recursos privados, até 2006 haviam sido instaladas em Suape 81 empresas – investimentos da ordem de US\$ 2,2 bilhões. Entre 2007 e 2010, 37 novas empresas foram ali instaladas, embora os investimentos tenham sido de magnitude muito superior: US\$ 17 bilhões.

Os dados acerca dos investimentos em Suape não deixam dúvidas quanto às significativas diferenças entre o período de gestação do Complexo, entre os anos 1950 e a primeira metade dos 2000, e o de seu *boom*, a partir do segundo mandato de Lula. De 2007 a 2012, os investimentos continuaram a aumentar, assim como o número de grandes empresas instaladas em Suape. A partir do início de execução da nova política com vistas ao desenvolvimento, a região se tornou um dos mais importantes polos de atração de investimentos da América Latina (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2010).

Suape concentra atualmente mais de 100 empresas de grande porte, com destaque para os seguintes setores: de petróleo e gás (Refinaria Abreu e Lima); petroquímico, têxtil sintético e de resinas plásticas (Petroquímica Suape, Citepe, Mossi & Guisolf, Cristal Pet, Brasalpa e Lorempet); naval (Estaleiro Atlântico Sul, Estaleiro Promar, Construcap e Navalmare); de energia eólica (Impsa

Wind Power Eólica e RM Eólica); de siderurgia (Companhia Siderúrgica Suape CSS); de alimentos e bebidas (Bunge, Pepsico, Rexan, Pernod Ricardo, Campari, Coca-Cola e Cereser); de cerâmica (Duratex, Pamesa e Thor); de graneis de líquidos e gases (Decal, Tequimar, GLP, Brasilgas, Petrobras, Ultracargo, Pandenor, Temape e Pool Petrobras/Shell/Esso/Ipiranga/Texaco); de logística (Cone Suape); de distribuição (CD GM); de contêineres (Tecon); termelétrico (Energética Suape); e de cimento (Cimento Brasil).

A estimativa oficial de empregos diretos gerados a partir do funcionamento das empresas instaladas no Complexo em 2012 é de 25 mil (SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO, 2012). No auge das atividades de construção civil, em 2012, havia 54 mil trabalhadores envolvidos apenas com as obras da refinaria de petróleo (SANTOS, 2012)². Até o momento, os investimentos mais destacados em Suape vêm sendo invertidos nas obras da refinaria, do complexo petroquímico e nos estaleiros navais.

A partir do foco em Suape, podem ser elencados elementos iniciais para a reflexão sobre os impactos econômicos e sociais do novo modelo desenvolvimentista no âmbito local, aferindo alguns de seus reflexos imediatos nos municípios que compõem o *Território Estratégico* no qual o complexo está instalado. Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho concentram as maiores empresas do polo e são, sem dúvida, as mais impactadas pelas atividades do complexo industrial. Embora a maior área de Suape esteja concentrada no Cabo, a maioria das indústrias localiza-se em Ipojuca, que é o município mais diretamente afetado pelas

2. Segundo dados oficiais da Petrobras publicados no jornal Folha de São Paulo em 28 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/80523-refinaria-da-petrobras-fica-643-mais-cara-em-7-anos.shtml> (Acesso em 21 mar 2014).

operações e obras em curso. Ao redor desse núcleo, a região de abrangência de Suape envolve uma área de influência indireta, composta pelos municípios de Moreno, Escada, Jaboatão dos Guararapes, Ribeirão, e ainda Rio Formoso e Sirinhaém, que têm servido como lócus para a implantação de setores acessórios e empresas subsidiárias àquelas instaladas no interior do polo.

Segundo o Censo do IBGE, em 2000, o município de Ipojuca contava com 59.281 habitantes, saltando para 80.637 em 2010 – um aumento de 36%. Isso indica a ocorrência de um forte fluxo migratório para o município, o que exige, em contrapartida, maiores investimentos em infraestrutura e programas sociais, urbanos e ambientais. No mesmo período, o estado de Pernambuco verificou um incremento populacional quatro vezes menor, de 9%. Na comparação com as demais cidades componentes do *Território Estratégico de Suape*, Ipojuca apresenta uma taxa média proporcional de crescimento populacional muito superior.

Cabo de Santo Agostinho também verificou um incremento populacional bastante acima da média do estado. Segundo o IBGE, sua população cresceu de 152.977 habitantes em 2000 para 185.025 em 2010, com uma taxa média de crescimento no período de 17%, representando o segundo maior incremento entre os municípios do *Território Estratégico*.

Em acordo com o ritmo das grandes obras em Suape, o número de trabalhadores assalariados em Ipojuca saltou de 17.120 em 2006 para 67.093 em 2011, um incremento de 291,89% segundo o IBGE. À exceção de Rio Formoso, que teve o número de trabalhadores assalariados reduzido quase à metade – de 8.359 em 2006 para 4.321 em 2011, contração de 48,3% – todos os demais municípios do *Território*

Estratégico tiveram ampliação do número de trabalhadores assalariados no período. Ipojuca teve o maior crescimento nominal e proporcional, e Sirinhaém obteve o menor, de apenas 2,47%. Jaboatão apresentou o segundo maior crescimento nominal, elevando o número de assalariados de 70.161 em 2006 para 97.422 em 2011, aumento de 38,8%. Cabo de Santo Agostinho, que elevou o número de assalariados de 21.532 para 39.353, apresentou o segundo maior acréscimo proporcional, de 82,76%.

O dinamismo promovido por Suape se explicita especialmente no que tange ao crescimento econômico aferido pelo IBGE. Ipojuca apresentou, de 2000 a 2010, uma taxa média de crescimento econômico anual de 3,12%, mais de três vezes a média do estado de Pernambuco, que foi de 1,06 no mesmo período. Embora em uma proporção menor que Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho também teve um crescimento econômico no período acima da média do estado, atingindo a taxa de 1,92%.

Um dos indicadores econômicos que apresentam maiores disparidades entre os municípios alvo da investigação foi o do PIB aferido pelo IBGE em 2010. Ipojuca atingiu um PIB Municipal de mais de R\$ 9 bilhões, reflexo direto das atividades de Suape. Cabo de Santo Agostinho também expressou um grande incremento, com um PIB de pouco mais de R\$ 3,8 bilhões. Já o PIB de Moreno, inscrito entre os municípios de influência indireta do complexo, não sediando as principais plantas industriais, atingiu pouco mais de R\$ 257 milhões. Nota-se, com essa amostra, uma significativa diferença entre os impactos econômicos causados nos diversos municípios do *Território Estratégico*, com clara concentração em Ipojuca e, em menor grau, em Cabo de Santo Agostinho.

A participação do PIB dos municípios selecionados no conjunto do PIB do estado de Pernambuco também ilustra as novas dinâmicas locais. Embora a população de Ipojuca tivesse, em 2010, uma participação de apenas 0,009% do total do estado, seu PIB representava 9,56% de toda a riqueza produzida em Pernambuco, inferior apenas ao da capital Recife.

Se comparada a evolução proporcional do PIB dos municípios do Território *Estratégico de Suape* de 1999 a 2010, percebe-se um ritmo de crescimento acima daquele verificado no estado, no Nordeste e no país. Chama a atenção o surpreendente incremento do PIB municipal de Ipojuca, que cresceu 864,88% no período, enquanto o de Pernambuco evoluiu 382,59%, o do Nordeste 381,28% e o do país 295,11%. Estes indicadores não deixam dúvida quanto à velocidade e magnitude dos impactos econômicos de Suape.

Ainda com a atenção voltada para os indicadores econômicos de aferição de riqueza, é importante destacar a grande disparidade apresentada quando se observa o PIB per capita dos municípios selecionados. Segundo o IBGE, Ipojuca atingiu em 2010 um valor do PIB per capita de R\$ 112.924,25, mais de dez vezes a média do estado de Pernambuco, de R\$ 10.822,00. A cidade do Cabo atingiu, no mesmo ano, o segundo maior PIB per capita do Território e o terceiro do estado, de R\$ 24.180,00. Já Moreno, por exemplo, apresentou um perfil muito diferente, com o pior PIB per capita dos oito municípios do Território, apenas R\$ 5.351,00 – cerca de metade do verificado no estado e cerca de 20 vezes menor do que o de Ipojuca. Em 2010, segundo o IBGE, Ipojuca atingiu o 15º mais elevado PIB per capita do país. Esses dados reforçam o argumento da existência de diferenças significa-

tivas nos indicadores econômicos aferidos nas cidades componentes do Território *Estratégico* e demonstram a particularidade de Ipojuca, cidade mais impactada pela nova dinâmica econômica na região.

Comparando-se a evolução do PIB per capita dos municípios do Território *Estratégico de Suape*, também é patente a intensa velocidade de crescimento do indicador referente a Ipojuca, que cresceu 576,49% de 1999 a 2010. O segundo maior índice de variação positiva do PIB per capita do Território no período foi verificado em Cabo de Santo Agostinho, não obstante, em um patamar significativamente inferior ao de Ipojuca – aumento de 389,68%. A comparação entre a evolução proporcional do PIB e do PIB per capita dos municípios do Território *Estratégico* atenta para um fator destacado, qual seja, embora Ipojuca tenha tido o maior crescimento linear e proporcional dos indicadores, o PIB aumentou em uma proporção bastante superior ao PIB per capita, o que pode sugerir que o crescimento da riqueza não foi acompanhado do mesmo ritmo do aumento da população, indicando uma relativa desconexão entre o ritmo de crescimento da riqueza em relação à sua distribuição.

Segundo o IBGE, Ipojuca apresentou em 2010 uma renda média domiciliar per capita de R\$ 416,18, inferior ao salário mínimo e à média do estado de Pernambuco, que atingiu no mesmo ano R\$ 629,99. Embora pouco mais elevada, a renda média domiciliar per capita de Cabo de Santo Agostinho em 2010 foi de R\$ 481,07, também inferior à média do estado e ao salário mínimo.

Os salários médios verificados entre os municípios do Território *Estratégico* tiveram impactos bastante diversos desde o *boom* do Complexo Industrial. De 2007 a 2011, segundo o IBGE, embora Rio Formo-

so tenha constatado uma queda no salário médio de 1,5 para 1,3 salários mínimos, em grande medida em função da redução drástica do número de trabalhadores assalariados, os demais municípios do *Território* apresentaram crescimentos. Escada, Jaboatão, Moreno e Sirinhaém indicaram uma tendência de estabilidade, com crescimentos discretos abaixo de 0,3 salários mínimos. Já Ribeirão, Cabo e Ipojuca tiveram elevações lineares e proporcionais significativas, com destaque para o grande aumento do salário médio de Ipojuca, que saltou de 2,7 salários mínimos em 2007 para 4,3 em 2011. No mesmo período, o salário médio de Cabo de Santo Agostinho evoluiu de 2,3 para 2,8 salários mínimos, enquanto o de Ribeirão subiu de 1,3 para 2,1 salários mínimos.

A verificação das faixas salariais mais incidentes entre os municípios do *Território Estratégico* indica que a maioria da população recebe, em geral, até dois salários mínimos. Em Ipojuca, 61% da população assalariada recebia em 2010 menos de dois salários mínimos, indicador semelhante ao de Cabo de Santo Agostinho, que no mesmo ano tinha 57% de sua população com rendimentos nesta mesma faixa. Os dados apresentados são compatíveis com a média estadual de 60% da população com até dois mínimos.

A análise conjunta dos indicadores do PIB, do PIB per capita, do salário médio, da renda média per capita domiciliar e das faixas de remuneração dos assalariados não deixa dúvidas de que há uma grande concentração de renda entre aqueles que recebem salários mais elevados, mantendo-se a maioria da população em faixas mais baixas de rendimento. Esse aspecto corrobora com o argumento de que, embora tenha ocorrido um intenso crescimento da riqueza produzida na região, como destaca o incrível aumento do PIB, essa riqueza não vem sendo

redistribuída na mesma proporção, velocidade e magnitude. Percebe-se que a maior parte da renda advinda de salários e outras remunerações ainda é concentrada pela minoria que recebe maiores rendimentos, enquanto a maior parte da população mantém faixas salariais muito baixas, inferiores às médias do estado e do país.

A observação da evolução do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) reflete um significativo aumento da renda, da longevidade e da escolarização da população de todo o *Território Estratégico de Suape*. Esta melhoria dos indicadores ocorreu em todo o país e, especialmente, no Nordeste. Em 1991, entre os municípios do *Território*, apenas Jaboatão dos Guararapes apresentou IDHM “baixo” (de 0,500 a 0,599). Os demais mantinham indicadores considerados “muito baixos” (0,000 a 0,499). Em 2000, os indicadores já verificavam uma melhora sensível. Enquanto Jaboatão atingiu IDHM “médio” (de 0,600 a 0,699), Cabo de Santo Agostinho e Moreno tiveram seus indicadores considerados “baixos”, os demais municípios do *Território* ainda mantinham o padrão de IDHM “muito baixo”.

Entre 2000 e 2010 ocorreu novamente um salto positivo nos indicadores de todo o *Território Estratégico*. Sirinhaém, que em 1991 tinha o mais baixo IDHM do *Território*, foi o município que apresentou maior elevação linear e proporcional do desenvolvimento humano, saindo do patamar “muito baixo” para o “baixo”. Jaboatão manteve seu padrão superior de desenvolvimento humano em comparação com os demais municípios do *Território*, apesar de ter apresentado o menor crescimento proporcional, elevando sua posição ao patamar de IDHM “alto”. Os demais municípios de Suape saltaram de um padrão “muito baixo” para “médio”, apre-

sentando um intenso crescimento de seu desenvolvimento humano se comparados com os níveis estaduais.

É importante destacar que a elevação significativa dos IDHM's dos municípios do *Território Estratégico de Suape* ainda não foi suficiente para que qualquer um deles atingisse o patamar médio nacional. O crescimento do IDHM médio no Brasil na última década foi dos maiores do mundo. Por sua vez, o indicador atribuído ao estado de Pernambuco foi apenas o 19º do país, com padrão “médio”, ainda expressivamente inferior à média nacional, elevada em 2010 para o padrão “alto”.

Ao comparar-se o aumento proporcional do IDHM dos municípios do *Território de Suape* com a ampliação proporcional do PIB e do PIB per capita, nota-se que as melhorias nos indicadores de desenvolvimento humano não ocorreram na mesma magnitude e velocidade que o crescimento da riqueza produzida na região. Novamente, percebe-se que, mesmo em face de melhorias nas condições médias de vida da população local, há uma tendência que vem privilegiando o crescimento econômico. Ipojuca, que concentrou a maior parte do crescimento econômico na região, embora tenha atingido o segundo maior PIB do estado e um dos maiores PIB's per capita do país, sequer atingiu o patamar médio do IDHM de Pernambuco e manteve-se distante da média nacional.

O acompanhamento da evolução da renda média per capita domiciliar, do PIB per capita e do crescimento do salário médio, especialmente em Ipojuca, indica haver uma desconexão entre o crescimento da riqueza produzida e seu reflexo local na forma de elevação da renda média. Ainda que a renda média per capita domiciliar tenha se elevado, ela não cresceu na mesma

magnitude que o salário médio ou o PIB per capita, o que leva a crer que a riqueza não tem sido distribuída com equidade entre o conjunto da população local, mesmo que os indicadores de concentração de renda tenham sido reduzidos, já que a massa salarial total aumentou de forma expressiva e ampliou nominalmente o conjunto dos assalariados e com rendimentos de até dois mínimos. Quanto aos níveis de distribuição de renda, é perceptível um impacto positivo do *boom* de Suape na região. É importante destacar, entretanto, que o nível de concentração da renda na década de 1990 atingiu seu ápice histórico e, portanto, era de se esperar que as reduções proporcionais dos indicadores de concentração de renda fossem bastante impactadas com o advento de Suape, já que, partindo de um padrão muito baixo, pequenas elevações lineares tendem a refletir significativamente nos indicadores proporcionais.

O índice de Gini caiu significativamente na maior parte dos municípios do *Território Estratégico* de 1990 a 2010, acompanhando a tendência regional e nacional. Em 2000, Ipojuca, Cabo e Moreno, na contramão dos demais municípios do *Território*, apresentaram indicadores de concentração de renda ainda superiores aos verificados em 1991. Não obstante, o ritmo de queda do coeficiente de Gini de 2000 a 2010 foi intenso nos municípios do *Território Estratégico*. Em 2010, apenas Jaboatão mantinha indicadores de concentração de renda superiores à média estadual e nacional.

Entre os municípios do *Território Estratégico*, percebe-se uma intensa concentração geoespacial da renda. A observação da evolução da massa de rendimentos, envolvendo salários e outras remunerações, indica que Ipojuca concentra o maior volume, seguida por Jaboatão e Cabo, respectivamente. O

mais intenso crescimento dos salários e outras remunerações no *Território* ocorreu em Ipojuca, principalmente entre 2010 e 2011, quando o ritmo das obras da Refinaria e da Petroquímica atingiram seu ápice e atraíram uma grande quantidade de novos trabalhadores para o local. O grande afluxo de renda para a região não ocorreu de forma minimamente equitativa entre os municípios do *Território de Suape*, o que destaca novamente a centralidade de Ipojuca.

Os municípios que tiveram maiores impactos na renda em função do *boom* de Suape tenderam a concentrar os maiores aumentos de salários na zona urbana, ampliando o fosso de distinção entre os salários professados na cidade e no campo, já que os salários rurais tiveram um crescimento proporcional inferior àqueles professados no meio urbano. Entre os municípios do *Território Estratégico de Suape*, a maior defasagem proporcional entre os salários rurais em relação aos urbanos de 2006 a 2011 ocorreu em Jaboatão. Em 2011, o salário médio rural de Jaboatão atingiu R\$ 289,50, 57,82% inferior ao verificado no meio urbano, de R\$ 686,44. No mesmo ano, o município de Cabo de Santo Agostinho apresentou uma defasagem da ordem de 45,31%, e Ipojuca de 42,24%. As demais cidades do *Território* também tiveram grande defasagem dos salários rurais em relação aos urbanos, variando entre 29% e 36%.

Segundo entrevistas realizadas com lideranças sindicais em 2012, os usineiros de Ipojuca tinham que “importar” mão de obra de outras regiões para o trabalho de colheita da cana, uma vez que a maioria dos trabalhadores locais vinha abdicando do trabalho no campo em favor do urbano-industrial, particularmente na construção civil. Além das alterações nas dinâmicas econômicas e nos estilos de vida, percebe-

se uma rápida mudança geracional no que diz respeito à escolarização e qualificação técnica entre os jovens e seus pais. Lentamente, a tradicional agroindústria da cana na região tem perdido espaço para as atividades urbanas, algumas usinas vêm sendo desativadas e, em face da intensa especulação imobiliária na região, vendem parte de suas terras para a instalação de plantas industriais e galpões de logística. A mudança no padrão ocupacional da população também estimula uma elevação da renda média e intensifica a concentração urbana, não somente em função da ampliação das atividades industriais, mas também da ampliação de comércio e serviços.

Há, paralelamente, dois movimentos perceptíveis na região: o de adensamento urbano e o de desruralização, como se percebe pelos indicadores referentes às taxas de urbanização e evolução geométrica da população do *Território* por área de domicílio. Segundo o Banco de Dados Estaduais da Agência Condepe/Fidem, entre 2000 e 2010, apenas Ipojuca e Jaboatão dos Guararapes obtiveram crescimento proporcional da população rural, embora a ritmo bastante inferior ao do crescimento da população urbana. Já os demais municípios do *Território* registraram quedas significativas nas taxas de evolução da população rural.

Do ponto de vista das disparidades de rendimentos médios verificadas entre homens e mulheres em 2010 pelo IBGE, vale destacar que apenas Rio Formoso, entre os municípios do *Território Estratégico*, apresentou uma taxa de defasagem ligeiramente inferior à média do estado, respectivamente 31,4% e 31,57%. Todas as demais cidades do *Território* apresentaram diferenças maiores que a média estadual, com destaque para Cabo de Santo Agostinho, que atingiu um nível de defasagem dos

rendimentos médios das mulheres em relação aos dos homens de 44,8%. Os demais municípios apresentaram em 2010 taxas na faixa entre 32,88%, em Ipojuca, e 39,22% em Escada.

Sobre as diferenças entre as rendas nominais médias mensais entre brancos e não brancos, percebe-se uma significativa diferenciação. As defasagens proporcionais, entretanto, são muito diversas entre os municípios do *Território*. Enquanto Ipojuca apresentou em 2010 o menor índice, com brancos recebendo rendimentos apenas 3,79% superiores aos dos não brancos, Sirinhaém atingiu um índice muito elevado, de 42,79% de defasagem.

Entre a população economicamente ativa (PEA) dos municípios do *Território Estratégico de Suape* há uma grande preponderância de trabalhadores não brancos, com maior incidência de pardos em todas as cidades. No conjunto dos municípios do *Território*, havia, em 2010, segundo o IBGE, 34% de brancos entre a população economicamente ativa, e 66% de não brancos. Jaboatão apresentava no mesmo ano a maior incidência de brancos entre a PEA, 37%, enquanto Sirinhaém tinha a maior proporção de não brancos, 78%.

A observação do número proporcional de brancos e não brancos no conjunto da PEA dos municípios do *Território Estratégico* pôde auxiliar na análise acerca dos processos de concentração da renda, já que os brancos obtiveram, em todas as cidades, rendas superiores às dos não brancos, embora tenham participação proporcional muito menor no conjunto da população economicamente ativa.

Entre a PEA dos municípios do *Território Estratégico*, chama a atenção o baixo nível de escolarização. Em 2010, 56% não tinham o 2º grau completo e, entre estes,

39% não tinham instrução ou não possuíam o 1º grau completo. Os indicadores apresentam disparidades entre os diversos municípios do *Território* no que se refere à escolaridade da população economicamente ativa. Em 2010, Jaboatão e Cabo apresentaram, respectivamente, 34% e 40% da PEA sem instrução ou sem o 1º grau completo, os melhores indicadores do *Território*. Os demais municípios atingiram percentuais acima de 46% para esta faixa de escolarização. Sirinhaém obteve os piores indicadores em 2010, com 59% da PEA sem escolarização ou sem o 1º grau completo. Já Ipojuca verificou naquele ano 52% nesta faixa, segundo o IBGE.

Um dado que se coaduna com os indicadores regionais é o da redução do analfabetismo. Neste caso, a cidade de Cabo de Santo Agostinho apresentou, de 2000 a 2010, o maior índice de queda no *Território de Suape*, que foi de 19,36% para 12,17%, com uma taxa média de redução de 37%. Ipojuca também verificou uma queda brusca do analfabetismo, de 28,7% para 19,21%, com taxa média percentual de redução da ordem de 33%. A queda no analfabetismo ocorreu em todo o país e especialmente no Nordeste, mas em ritmo mais lento e em menor magnitude proporcional. Na década pesquisada, o estado de Pernambuco reduziu sua taxa de analfabetismo de 23,23% para 16,74%, com uma média proporcional de redução de 27%, bastante inferior à verificada nos municípios que concentram os empreendimentos de Suape, indicando um impacto positivo na melhoria das condições de escolaridade – fator importante para a inserção produtiva na própria região.

Se, por um lado, verificou-se um rápido crescimento econômico e elevada redução do analfabetismo, outros indicadores sociais indicam a persistência de carências

expressivas, como os de mortalidade infantil. Nesse caso, chama a atenção o fato de que Ipojuca, que teve o maior crescimento econômico do *Território de Suape*, em 2010 também registrou o mais elevado índice de mortalidade infantil, atingindo 32,52 crianças a cada mil nascidas vivas. Esse número é maior do que o dobro da média de Pernambuco, que atingiu no mesmo ano 15,16. É interessante destacar que os municípios do Cabo e de Moreno tiveram números inferiores à média estadual, tendo o primeiro atingido 14,85 e o segundo 8,33 – quase três vezes menos que Ipojuca e praticamente a metade da média aferida no estado.

Embora seja necessário um estudo mais aprofundado, há algumas indicações que podem ser feitas a partir da observação destes indicadores preliminares, como o fato de que não há uma conexão direta entre o crescimento econômico e a melhoria da saúde nos municípios impactados pelo crescimento de Suape. Ipojuca, que recebeu os maiores investimentos e obteve as maiores ampliações de arrecadação fiscal, obteve o pior desempenho no que tange à mortalidade infantil, enquanto Moreno, que recebeu muito menos investimentos e detectou a pior elevação proporcional da arrecadação fiscal, apresentou um patamar relativamente baixo – o que pode significar que outras questões, que não exclusivamente econômicas, intervieram nesse resultado. Isso atribui atenção especial às diferenças na execução de políticas públicas locais.

Sem dúvida, Ipojuca é um caso particular e merece atenção especial. Ao observar outros indicadores sociais, é possível perceber que, apesar de os impactos econômicos derivados da instalação do Complexo terem influenciado o padrão de crescimento

da região, não se refletiram no curto prazo em melhorias significativas na qualidade de vida da população. Em 2010, a maioria da população de Ipojuca, 65%, não tinha concluído o ensino fundamental. O índice de desocupação era semelhante ao do país, 7%, e 41% da população estava empregada na construção civil em funções de baixa qualificação técnica e remuneração.

Apesar da persistência de problemas sociais significativos, os municípios que acolheram o Complexo de Suape tiveram um crescimento de arrecadação fiscal significativo. Ipojuca se destacou, com um aumento da receita tributária sobre a receita corrente de 24,8%, enquanto Cabo atingiu 16,7%. Ambas com índices superiores à média estadual, de 13,96%. Já Moreno teve o menor crescimento da receita tributária dos municípios do *Território*, 4,17%, cerca de um terço da média do estado, corroborando a hipótese de que é preciso particularizar as análises acerca dos elementos intervenientes nas dinâmicas locais, uma vez que os desempenhos econômicos, sociais e financeiros dos municípios não são condicionados exclusivamente pelas taxas de investimento industrial, crescimento econômico e PIB per capita, mas por um conjunto de fatores históricos e políticos locais, que só poderão ser adequadamente entendidos por meio de estudos sistemáticos.

Ainda que os dados preliminares apresentados não sejam conclusivos e exijam investigações mais aprofundadas, que permitam interpretações e análises mais precisas, é possível perceber indícios de que vários dos questionamentos apresentados pelos autores que vêm retomando a reflexão sobre a *questão do desenvolvimento* podem ser problematizados a partir da observação das dinâmicas locais afetadas pelo advento do *boom* de Suape.

Embora haja um relativo consenso de que o debate sobre o *novo desenvolvimento* não deve se circunscrever à esfera econômica, mas envolver também os fundamentos da equidade social e da responsabilidade ambiental, torna-se evidente a necessidade de constituir parâmetros que possam nortear a construção de uma ampla agenda de pesquisa capaz de avaliar com clareza os sentidos, os termos, os alcances e limites dos discursos e práticas inscritas sob a égide da *nova questão do desenvolvimento* no país. Com o objetivo de contribuir para a construção dessa agenda de pesquisas, a seguir buscamos refletir sobre o processo através do qual a noção de território (e de territorialização, indicando um processo ou tendência) é introduzida no campo das políticas sociais no país, desde sua concepção até os processos de implementação, para em seguida buscarmos identificar elementos que devem ser destacados em qualquer esforço consistente de investigação acerca das interseções entre as políticas de desenvolvimento voltadas para o crescimento econômico e aquelas que podem ser consideradas as suas consequências em termos de equidade e justiça social.

3. O debate sobre a territorialização das políticas sociais e as atuais políticas de desenvolvimento no Brasil

O texto da Resolução Nº33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que apresenta a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), estabelece as “diretrizes estruturantes” da gestão do SUAS (Sistema Único de Assistência Social):

Art. 5º São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS:

- I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;
- III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - matricialidade sociofamiliar;
- V - territorialização; (grifo nosso)
- VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- VII - controle social e participação popular.

Se, por um lado, o princípio da “territorialização” das políticas sociais é revelado textualmente nos documentos que normatizam e definem a Política Nacional de Assistência Social no Brasil, o significado e as consequências dessa tendência não são tão evidentes e requerem certa atenção quanto ao debate que se estabelece em torno do tema. De antemão, é preciso reconhecer que, dadas as dimensões e divisões territoriais encontradas no Brasil, existe uma grande variedade nas possibilidades de classificação do território, considerando suas subdivisões, seus aspectos políticos, administrativos, sociais, econômicos e culturais.

Observamos nos últimos anos, no Brasil, uma valorização crescente dos estudos acadêmicos que enfocam os processos concretos de “implementação de políticas públicas”, agora não mais concebidos como consequência automática do processo de formulação das políticas. Ou seja, a “implementação”, que até recentemente havia sido relegada a uma dimensão de menor importância do chamado *policy cycle* (sendo a “formulação” e a “avaliação” as etapas mais enfatizadas), passa a constituir

um campo fértil de investigação, capaz de lançar luz sobre aspectos ainda pouco conhecidos (ou insuficientemente explorados) acerca da efetivação de políticas públicas. São exemplos dessa literatura recente no Brasil os trabalhos de Pires (2012), Pires e Gomide (2013; 2014), Faria (2012) e Bronzo e Costa (2012).

Como parte dessa tendência, alguns trabalhos têm focado mais especificamente a importância da dimensão territorial na análise dos processos de implementação de políticas e programas sociais públicos (TORRES e MARQUES, 2004; KOGA e NAGANO, 2005). Apesar de variações importantes de posicionamento teórico encontradas no debate atual sobre o processo de territorialização das políticas sociais no Brasil, podemos afirmar que a dimensão territorial quase sempre é concebida como uma dimensão estratégica na definição dos parâmetros institucionais que devem reger a operacionalidade dessas políticas. Ou seja, o enfoque territorial é estratégico – no sentido de levar em consideração as variações das condições locais de produção e/ou reprodução das desigualdades sociais – para buscar aperfeiçoar os esforços públicos no combate aos problemas que ali se verificam.

De forma a ilustrar esse ponto, podemos perceber que políticas sociais de abrangência nacional têm na “dimensão municipal” um de seus principais parâmetros na definição de responsabilidades, no estabelecimento de colaborações, de cofinanciamentos e de operacionalização técnica, entre outros pontos. No entanto, também é relativamente evidente que os municípios brasileiros variam enormemente em relação a outros tantos parâmetros já consagrados, sejam eles de ordem econômica, demográfica, geográfica, cultural, etc. Por exemplo: municípios se diferenciam quanto ao porte

(corte demográfico), mas também quanto as suas principais atividades econômicas, ou em relação à divisão rural-urbana. Ou, ainda, municípios de grande porte (ou metrópoles) comportam e exigem considerações acerca de suas divisões intra-urbanas, que podem definir diferenças internas de condições tão marcantes quanto aquelas observadas entre municípios. Em geral, todos esses aspectos têm sido valorizados na literatura brasileira recente sobre territorialização de políticas sociais.

Dito de outro modo, parece cada vez mais consensual o argumento segundo o qual as políticas sociais devem levar em consideração, ao longo de todas as etapas que compõem seu ciclo, os contextos locais específicos em que a política se concretiza, uma vez que existem condicionantes e peculiaridades que se relacionam diretamente aos espaços de vivência das populações social e economicamente mais vulneráveis. O que não é tão evidente, entretanto, e que buscamos acrescentar, agora inspirados pelo estudo dos municípios que compõem o *Território Estratégico de Suape*, é que a existência/incidência de grandes projetos de desenvolvimento econômico acrescenta uma nova dimensão ao debate corrente sobre a territorialização das políticas sociais. Qual seja, a presença de processos de grande dinamização econômica, como a que resulta das políticas implementadas em Suape, necessariamente reconfigura os parâmetros segundo os quais a dimensão territorial é incorporada na definição e condução das políticas sociais.

Para além das chamadas “externalidades negativas” – tal como se considera na análise dos condicionantes derivados da concentração de residentes de baixa renda em bairros específicos das grandes metrópoles (TORRES e MARQUES, 2004) –, deve-se

considerar também o grau e a profundidade com que políticas governamentais de corte marcadamente econômico e territorial afetam as condições de produção e reprodução de desigualdades, assim como o grau em que essas políticas produzem um reordenamento dos ‘territórios’ em que incidem.

Além de assumirmos que a abordagem territorial defende, antes de tudo, que a política social deve estruturar-se com base no reconhecimento de que a questão social se origina e se revela a partir de realidades territoriais muito variadas, a investigação atenta acerca das consequências da implementação de grandes projetos de desenvolvimento nos revela que processos de rápida dinamização econômica constituem, em si, uma dimensão adicional, uma variável interveniente na análise dos processos de territorialização das políticas sociais no país. Podemos afirmar, dessa forma, que algumas das peculiaridades que definem o território, em termos de condições de produção e reprodução de desigualdades, podem estar relacionadas não exclusivamente a padrões socioculturais e/ou socioeconômicos historicamente estabelecidos – normalmente considerados como traços marcantes do território em questão – mas exatamente à presença de políticas estruturais de desenvolvimento econômico.

Percebemos que, para o campo mais amplo da análise sobre as políticas públicas em geral, a dimensão territorial, quando abordada à luz do debate sobre “desenvolvimento econômico *versus* equidade social” (enfoque do presente artigo), releva formas distintas, senão antagônicas, de incorporar a dimensão territorial como estratégia na construção de arranjos de políticas públicas. Por um lado, a revalorização da dimensão territorial nas atuais políticas de desenvolvimento econômico, como as

observadas na constituição de “territórios produtivos”, se volta para a criação de vantagens comparativas de âmbito territorial, gerando a melhoria do ambiente para negócios e tornando esses “territórios” atrativos do capital. Por outro lado, a territorialização das políticas sociais, das quais a constituição do Sistema Único da Assistência Social é o exemplo mais emblemático e significativo, resulta do reconhecimento de que os problemas sociais, alvo dessas políticas, possuem peculiaridades territoriais que não podem nem devem ser ignoradas. O que deve ser acrescentado a este argumento é exatamente o reconhecimento de que as atuais políticas desenvolvimentistas territorializadas – estratégia de “territórios produtivos” – constituem um elemento adicional na configuração dos problemas sociais aos quais as políticas sociais buscam apresentar soluções com base em estratégias territoriais.

Nesse sentido, o território é, ao mesmo tempo, parâmetro para mudanças de estratégia na definição de políticas de investimento em infraestrutura e atividade industrial e parâmetro para a reestruturação de políticas sociais que, em boa medida, objetivam combater/mitigar os efeitos deletérios historicamente observados destas mesmas políticas. Portanto, é preciso incorporar, aos esforços de pesquisa acerca das “capacidades estatais” em fomentar equidade social pela via da constituição de políticas sociais (PIRES e GOMIDE, 2014), uma perspectiva crítica e atenta aos pontos de interseção territorial entre políticas públicas com recortes distintos (por exemplo, de “desenvolvimento econômico *versus* combate às desigualdades sociais”), objetivos distintos e consequências potencialmente contraditórias.

Considerações finais: sugestões para a construção de uma agenda de pesquisa sobre os impactos sociais de grandes projetos

Ao observar as distintas formas pelas quais a noção de território se insere na definição de políticas públicas no Brasil, e percebendo este como um recorte privilegiado para se verificar as interseções entre “crescimento econômico” e “equidade social”, buscamos identificar parâmetros que devem orientar todo e qualquer esforço consistente de pesquisa a respeito dos impactos sociais de grandes projetos governamentais de desenvolvimento. Isso, num momento em que o debate acadêmico – ao menos nas Ciências Sociais – parece já ter consolidado certa concordância acerca da insuficiência de um olhar exclusivamente econômico sobre o desenvolvimento e, mais especificamente, no momento histórico de retomada de políticas de viés desenvolvimentista no país.

Sugerimos que as pesquisas sobre os impactos sociais de grandes projetos de desenvolvimento devem levar em consideração, prioritariamente:

- **Os ciclos de implementação dos projetos** – De forma típica, projetos de construção de infraestrutura se efetivam em etapas distintas, cada uma com características peculiares, tanto no que se refere à geração de oportunidades de melhoria das condições de vida quanto à geração de problemas sociais. De forma mais ampla, isso se relaciona ao aspecto temporal do processo de implementação das políticas públicas. Melhorias imediatas em indicadores sociais (aumento nas taxas de emprego, por exemplo) podem não se traduzir em melhorias sustentáveis nas condições de vida da população

afetada. Ao mesmo tempo, a abrangência do impacto social dos projetos varia ao longo do tempo. Em sua fase inicial, um grande projeto de desenvolvimento pode ter um impacto mais localizado, passando a abranger um território mais amplo ao longo das outras etapas ou mesmo depois de concluída a sua implementação;

- **Impactos sobre a configuração urbana e sobre as condições habitacionais** – Mudanças nas dinâmicas de crescimento populacional e de disposição territorial dos aglomerados urbanos. Constituição de novos centros e novas periferias urbanas com consequências para o desenvolvimento de padrões de ocupação e uso desiguais do solo urbano. Possíveis alterações nos fluxos de mobilidade urbana e nas condições de transporte e de moradia;
- **Reconfigurações das dimensões rural e urbana nos territórios** – A valorização de determinadas atividades econômicas em detrimento de outras, como resultado do próprio reordenamento do espaço urbano, com o surgimento de novas ocupações e a demanda por novos serviços, pode redefinir as fronteiras previamente existentes entre ambientes rurais e urbanos, internamente a um município ou entre municípios de um mesmo território;
- **Impactos sobre as capacidades de gestão dos governos locais** – Se, por um lado, o grande fluxo de capital representa (de forma desigual, como revelam os dados oficiais disponíveis) um aumento acentuado da arrecadação municipal, ampliam-se em grau correspondente os problemas decorrentes das debilidades institucionais históricas dos municípios, o que pode inviabilizar a adequação en-

tre o rápido crescimento econômico e as políticas sociais públicas capazes de reduzir os impactos negativos desse crescimento;

- **Impactos sobre os níveis de criminalidade e violência** – Mudanças nos fatores já conhecidos como agravantes dos índices de violência e criminalidade, tais como tráfico e consumo de drogas, rápida masculinização da população residente – geradora, entre outras coisas, de prostituição – escassez das opções de lazer, recreação e esportes, além da quantidade, qualidade e efetividade da força policial.;
- **Impactos ambientais** – Mudanças na oferta, no acesso e na qualidade de água tratada, na provisão de saneamento, na garantia da qualidade do ar, na preservação da fauna e da flora nativas, nos padrões gerais de saúde e bem-estar da população e na incidência de doenças derivadas de causas ambientais;
- **Impactos culturais e identitários** – Mudanças nas condições de preservação e reprodução das tradições e das identidades culturais locais. Passa a ser central a investigação acerca dos processos de disputas pela posse, ocupação, uso e regularização de terras onde residem populações tradicionais;
- **Impactos sobre os padrões de emprego e das relações de trabalho** – Mudanças nos padrões de emprego e nas relações de trabalho com potencial acirramento de contradições e conflitos trabalhistas ou outras formas de ações políticas de confronto. Além disso, torna-se premente a análise acerca dos padrões de assalariamento e emprego de mão de obra (local X externa; regular X sazonal; permanente X temporária; qualificada X não qualificada; formal X infor-

mal), bem como dos processos de transformação e recrutamento dessa mão de obra (por qualificação da mão de obra local X por “importação” de mão de obra), resultante das políticas de desenvolvimento industrial no território;

- **Mudanças nas condições locais de produção e reprodução de desigualdades sociais e econômicas** – Por fim, a análise acerca dos impactos do processo de implementação de grandes projetos governamentais de desenvolvimento econômico-industrial sobre a configuração rural-urbano, sobre os padrões de moradia, de mobilidade, de ocupação e uso do solo, sobre as capacidades de gestão dos governos locais, sobre os padrões de emprego e trabalho, bem como sobre os padrões de preservação/depredação do meio ambiente, deve apontar para uma análise mais abrangente a respeito de possíveis mudanças nas condições locais/territoriais de produção e/ou reprodução de desigualdades sociais e econômicas.

Embora não tenhamos a pretensão de esgotar todas as possibilidades de análise sobre os impactos sociais de grandes projetos, entendemos que os elementos listados acima devem ser priorizados nos esforços de pesquisa que busquem analisar os potenciais de construção de uma plataforma desenvolvimentista capaz de equacionar adequadamente o crescimento econômico e a equidade social, sem o que estariam em cheque a efetividade e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Referências

- BACELAR, T. Uma novidade no Nordeste é a mudança no perfil de suas principais lideranças políticas. Disponível em: <http://www.investne.com.br/Entrevistas/uma-novidade-no-nordeste-e-a-mudanca-no-perfil-de-suas-principais-liderancas-politicas>. Acesso em: 01 jul. 2012.
- BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2012.
- BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): balanço 4 anos (2007-2010)**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos/parte-1/view>. Acesso em: 27 jun. 2011.
- CANO, W. Prefácio. In: BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2012, pp. 23-28.
- IBGE – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD). **Bancos de dados de 2000 e 2010**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/censo2010/resultados_do_censo2010.php. Acesso em: 01 jul. 2012.
- KOGA, D.; NAKANO K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. **Cadernos Abong**, 2005.
- PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil.” In: FARIA C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. 1ed., v. 1. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 260-297.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. A. A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal. **ANAIS DO 37º ENCONTRO DA ANPOCS**, v. 1, 2013, p. 1-50.
- _____. (org.) **Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2014. v. 1. RIDENTI, M. Desenvolvimentismo: o retorno. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 92, jan-2009. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/092/92ridenti.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014
- SANTOS, W. M. **Suape: um desafio para Pernambuco**. Entrevista concedida em 24 de abril de 2012. Extraída de: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/508579-Suape-um-desafio-para-pernambuco-entrevista-especial-com-valdecimonteiro-dos-santos>. Acesso em: 01 jul. 2012.
- SUAPE/GOVERNO PERNAMBUCO. **Relatório – Março de 2010. PAC/Complexo Suape, 2010**. Disponível em: <http://www.Suape.pe.gov.br/pdf/relatorioObraSuapeMarco2010.pdf> Acesso em: 21 jul. 2012.
- _____. **Institucional/Histórico**. Complexo Suape. Disponível em: <http://www.Suape.pe.gov.br/institucional/historic.php> . Acesso em: 21 jun 2012.
- SILVA, C. A. F. O complexo industrial portuário de Suape enquanto instrumento de política territorial. Recife: **Cadernos de Estudos Sociais**, v.8, nº 2, jul/dez, 1992.
- TORRES, H. G.; MARQUES, E. Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, 18(4), 2004, p. 28-38.

RESUMO

O artigo trata das ações com vistas ao desenvolvimento levadas a cabo nos oito municípios pernambucanos componentes do Território Estratégico de Suape após 2007. Discute-se a perda de centralidade das políticas de desenvolvimento regional e a ampliação das ações de governo centradas nos territórios produtivos. O conceito de ‘territorialização’ também vem orientando o planejamento de ações sociais, através da Política Nacional de Assistência Social. O caso de Suape ilustra este novo momento, destacando as contradições entre a constituição de territórios produtivos integrados e a dificuldade de articulação de políticas sociais mitigadoras dos seus impactos negativos. A verificação de distintas formas de apropriação da noção de ‘território’ na estruturação das políticas públicas revela obstáculos à construção de uma plataforma desenvolvimentista que equacione adequadamente o crescimento econômico e a equidade social. Em face dos condicionantes sociais promovidos pelo crescimento econômico acelerado e pela transformação das estruturas produtivas, a verificação do descompasso entre as políticas públicas em âmbito territorial permite a definição de uma agenda de pesquisas que contemple os desafios impostos pelos grandes projetos industriais em curso no país.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento. Território. Políticas Sociais.

ABSTRACT

This article addresses the development policies carried out in eight municipalities that are part of the Strategic Territory of SUAPE, located in the state of Pernambuco, Northeast Brazil. It discusses the substitution of regional development policies by government actions mainly focused on productive territories. The concept of ‘territorialization’ also has guided the planning of social policies, mainly through the National Social Assistance Policy. The case of SUAPE illustrates this new moment, highlighting the contradictions between the constitution of integrated productive territories and the difficulty of managing social policies aimed at mitigating their negative impacts. By verifying different conceptions and uses of the notion of “territory” in the structuring of public policies, it is possible to identify obstacles to the formation of a developmentalism agenda that effectively conciliates economic growth with social equity. In view of new social conditions caused by rapid economic growth and by the transformation of productive structures, the analysis of mismatches between territorial public policies makes possible the definition of a research agenda that addresses the challenges posed by large industrial projects underway in the country.

KEYWORDS

Development. Territory. Social Policies.

Recebido em: 09/12/2014

Aprovado em: 15/06/2015

